



PROCURA GENERALE DELLA CORTE DI CASSAZIONE

PIETRO GAETA

RELAZIONE

sull'amministrazione della giustizia nell'anno 2025



Roma, 30 gennaio 2026

*In memoria di
Francesco Coco e Vittorio Occorsio
nei cinquanta anni dal loro sacrificio*



PROCURA GENERALE
DELLA CORTE DI CASSAZIONE

PIETRO GAETA

INTERVENTO

sull'amministrazione della giustizia nell'anno 2025

Roma, 30 gennaio 2026

INDICE

PREMESSA	9
I. IL SERVIZIO PENALE	15
1. L'attività della Procura generale nel Settore penale: in generale, nei ricorsi decisi dalle Sezioni Unite penali.	15
1.1. <i>Le questioni in materia processuale nei procedimenti trattati in udienza 'partecipata'.</i>	15
1.2. <i>Le questioni in materia sostanziale. Procedimenti trattati in udienza 'partecipata'.</i>	24
1.3. <i>Le questioni nei procedimenti 'a trattazione necessariamente non convertibile'. In particolare, quelle in materia di misure di prevenzione.</i>	27
2. L'intervento della Procura generale nei giudizi dinanzi alle Sezioni semplici.	33
2.1. <i>La materia processuale.</i>	37
2.2. <i>La materia sostanziale.</i>	56
3. La valutazione del giudizio controfattuale.	78
3.1. <i>Sui ricorsi a trattazione esclusivamente scritta.</i>	89
4. I contrasti.	125
4.1. <i>L'attività decisoria della Procura generale: contrasti sulla competenza territoriale.</i>	125
5. I rapporti con la Procura europea.	129
II. IL SERVIZIO CIVILE	137
1. L'attività svolta in ambito civile.	146
III. IL SERVIZIO DISCIPLINARE	187
1. Premessa.	187
2. I principi fondamentali della responsabilità disciplinare.	188
2.1. <i>Natura e finalità della responsabilità disciplinare.</i>	188
2.2. <i>Il rapporto con le altre forme di controllo sull'attività dei magistrati.</i>	196
2.3. <i>Informazione e trasparenza dell'attività disciplinare.</i>	200
3. Riforma costituzionale e procedimento disciplinare.	205
4. L'organizzazione del Servizio disciplinare.	208
5. Le principali questioni esaminate nel 2025.	213
5.1. <i>Gli illeciti disciplinari nell'esercizio delle funzioni.</i>	214
5.2. <i>Il piano di smaltimento e l'estinzione dell'illecito disciplinare del ritardo nel deposito dei provvedimenti (art. 3-ter del d.lgs. n. 109 del 2006).</i>	228
5.3. <i>Gli illeciti disciplinari fuori dell'esercizio delle funzioni.</i>	232
5.4. <i>La condotta disciplinarmente irrilevante (art. 3-bis d.lgs. n. 109 del 2006).</i>	233
5.5. <i>Gli illeciti disciplinari conseguenti a reato.</i>	235
5.6. <i>Le questioni procedurali.</i>	237

III.1	L'ATTIVITÀ CONCERNENTE GLI AFFARI INERENTI AL CONSIGLIO NAZIONALE FORENSE	249
1.	Compiti e organizzazione dell'Ufficio disciplinare forense e per gli affari inerenti al Consiglio Nazionale Forense.	249
2.	L'attività dell'Ufficio nell'anno 2025.	251
III.2	L'ATTIVITÀ CONCERNENTE I PROCEDIMENTI DISCIPLINARI A CARICO DEL PERSONALE DI POLIZIA GIUDIZIARIA	257
IV.	RAPPORTI CON GLI UFFICI DEL PUBBLICO MINISTERO (UFFICIO AFFARI INTERNI)	259
1.	L'attuazione dell'art. 6 del d.lgs. n. 106 del 20 febbraio 2006: quadro generale.	259
1.1.	<i>La continua espansione del sistema di attuazione dell'art. 6.</i>	259
1.2.	<i>La riorganizzazione dell'Ufficio Affari interni.</i>	263
1.3.	<i>Le informazioni dagli uffici territoriali: considerazioni preliminari.</i>	266
2.	Le questioni organizzative.	270
2.1.	<i>L'impatto della modifica della circolare sulla organizzazione degli uffici di Procura.</i>	270
2.2.	<i>Le risorse di personale e di mezzi.</i>	273
2.3.	<i>Aspetti problematici relativi al processo penale telematico e all'applicativo A.P.P.</i>	275
2.4.	<i>La gestione delle intercettazioni: tariffe e conferimento nell'archivio digitale.</i>	280
3.	La vigilanza sull'uniformità dell'azione del pubblico ministero: i settori oggetto di specifica previsione normativa.	281
3.1.	<i>Il controllo sulle iscrizioni.</i>	281
3.2.	<i>Il controllo sul rispetto dei termini di durata massima delle indagini preliminari. Le avocazioni.</i>	283
3.3.	<i>Il controllo sugli adempimenti in materia di violenza di genere. Le novità nella legge n. 181 del 2025 sul femminicidio.</i>	289
3.4.	<i>Il rispetto delle disposizioni in materia di presunzione di innocenza.</i>	291
4.	Gli altri settori oggetto di monitoraggio.	293
4.1.	<i>La criminalità minorile.</i>	293
4.2.	<i>Gli infortuni sul lavoro. L'avvio della collaborazione con l'I.N.A.I.L.</i>	298
4.3.	<i>L'intermediazione illecita e lo sfruttamento del lavoro.</i>	302
4.4.	<i>L'immigrazione clandestina.</i>	305
4.5.	<i>La responsabilità degli enti.</i>	307
4.6.	<i>Le misure di prevenzione dell'amministrazione giudiziaria e del controllo giudiziario.</i>	309
4.7.	<i>Il contrasto alla diffusione della sostanza stupefacente fentanyl.</i>	314
4.8.	<i>Le frodi alimentari.</i>	315
5.	I reati ambientali.	317
5.1.	<i>Premessa.</i>	317
5.2.	<i>Il monitoraggio sui reati in materia di ambiente e nei settori contigui.</i>	318
5.3.	<i>La Rete delle Procure generali nella materia ambientale.</i>	322
5.4.	<i>L'art. 118-bis disp. att. c.p.p.: cenno e rinvio.</i>	324

6.	Pubblico ministero ed esecuzione penale: le questioni problematiche.	324
6.1.	<i>L'esecuzione delle pene sostitutive della semilibertà e della detenzione domiciliare.</i>	324
6.2.	<i>L'ammissione a benefici penitenziari di detenuti per reati di cui all'art. 4-bis ord. pen.</i>	329
6.3.	<i>L'esecuzione delle pene pecuniarie.</i>	333
6.4.	<i>La confisca per equivalente.</i>	334
7.	Il pubblico ministero nel settore civile.	335
7.1.	<i>Gli orientamenti sull'attività del pubblico ministero nelle controversie in materia di trascrizione e annotazione atti da parte dell'ufficiale di stato civile.</i>	335
7.2.	<i>Il pubblico ministero nella materia economica e nella crisi di impresa. La collaborazione con la Scuola Superiore della Magistratura e con la Guardia di Finanza.</i>	338
8.	I rapporti infradistrettuali.	339
8.1.	<i>Il coordinamento delle indagini previsto dall'art. 118-bis disp. att. c.p.p.</i>	339
8.2.	<i>Il rapporto tra le Procure distrettuali e quelle circondariali.</i>	344
9.	I rapporti tra gli uffici di Procura e la Procura europea.	346
10.	Il sistema nazionale di coordinamento Eurojust.	349
V.	L'UFFICIO PER GLI AFFARI INTERNAZIONALI	353
1.	Premessa.	353
2.	La partecipazione alle reti europee: il contributo alla redazione del 2025 <i>Rule of Law Report</i> . La cooperazione civile.	354
3.	Le attività relative ai rapporti con Eurojust: cenno e rinvio.	355
4.	La partecipazione alle attività di reti europee promosse da Eurojust.	356
4.1.	<i>La partecipazione al Consultative Forum of Prosecutors General.</i>	356
4.2.	<i>La partecipazione all'Eurojust Counter-Terrorism Working Group.</i>	357
4.3.	<i>La partecipazione al Forum dei Procuratori generali EuroMed.</i>	358
5.	La Rete giudiziaria europea.	360
6.	Reti globali, conferenze internazionali e Memorandum.	361
7.	Il Consiglio consultivo dei Procuratori europei (C.C.P.E.)	362
8.	Le delegazioni straniere ricevute nell'ambito di incontri bilaterali.	363
VI.	LA DIREZIONE NAZIONALE ANTIMAFIA E ANTITERRORISMO	365
1.	Premessa	365
2.	La minaccia criminale.	367
3.	Le attribuzioni della D.N.A. in materia di sicurezza cibernetica nazionale.	371
4.	Il Servizio di cooperazione internazionale e le attribuzioni della D.N.A. in materia di coordinamento delle indagini relative a reati transnazionali.	375
5.	La sezione Antiterrorismo e il contrasto alla criminalità terroristicoversiva.	376

6.	Il narcotraffico e la dimensione transnazionale dei relativi fenomeni di criminalità organizzata.	384
6.1.	<i>La dimensione cibernetica del narcotraffico.</i>	388
7.	Le mafie italiane. Struttura, modelli operativi e linee evolutive.	390
7.1.	<i>Cosa Nostra: attuale struttura, settori di interesse, linee evolutive.</i>	391
7.2.	<i>La 'Ndrangheta: modelli strutturali e processi evolutivi a livello regionale, nazionale e globale.</i>	393
7.3.	<i>Nuovi assetti e profili evolutivi delle mafie pugliesi.</i>	405
7.4.	<i>Le indagini sulle stragi terroristico-mafiose del 1992-1994.</i>	409
7.5.	<i>Il coordinamento delle indagini di criminalità organizzata delle Procure distrettuali e dell'Ufficio del Procuratore europeo.</i>	409
7.6.	<i>Il controllo mafioso del settore delle rapine a portavalori.</i>	413
8.	Nuove mafie e organizzazioni criminali di origine straniera.	414
8.1.	<i>La criminalità albanese.</i>	414
8.2.	<i>La criminalità nigeriana.</i>	415
8.3.	<i>La criminalità cinese.</i>	417
8.4.	<i>Le associazioni criminose finalizzate al traffico di migranti e alla tratta delle persone.</i>	419
9.	Il riciclaggio e il reinvestimento dei proventi illeciti della criminalità organizzata.	420
10.	Le segnalazioni di operazioni finanziarie sospette nel sistema del coordinamento investigativo.	424
11.	Tecnologie e indagini di criminalità organizzata.	424
12.	Il sistema delle operazioni sotto-copertura.	428
13.	Collaboratori e testimoni di giustizia.	431
14.	Le mafie e il carcere.	432
14.1.	<i>Art. 41-bis ordinamento penitenziario.</i>	433
14.2.	<i>Detenuti Alta Sicurezza</i>	434
15.	Il traffico organizzato di rifiuti.	434

STATISTICHE RELATIVE ALL'ATTIVITÀ DELLA PROCURA GENERALE

SERVIZIO PENALE 439

SERVIZIO CIVILE 449

SERVIZIO DISCIPLINARE 459

PREMESSA

Sul ruolo del Procuratore generale nel giudizio di legittimità.

In risposta alle esperienze dei precedenti regimi e quale reazione agli stessi, il magistrato del pubblico ministero – già sottratto dall'art. 16 della legge sulle guarentigie della magistratura (r.d.lgs. n. 511 del 1946) alla direzione dell'esecutivo, in funzione della quale avrebbe dovuto «vigilare» sull'operato del giudice – viene posto dalla Costituzione repubblicana in termini totalmente nuovi nel suo rapporto con il giudice. Nella giurisdizione di legittimità, in particolare, il rapporto tra funzione requirente e giudicante è ispirato a criteri dialogici e vive di cooperazione.

La stessa funzione di vigilanza cambia oggetto e portata; essa non è più volta a impedire ogni possibile sviamento (quand'anche frutto di legittima operazione ermeneutica) dal comando espresso dalla legge, com'era la 'missione' del pubblico ministero agente sotto la direzione del Ministro della giustizia: contesto nel quale, se era rimessa al giudice l'attività d'interpretazione delle norme, al pubblico ministero spettava quella di una severa vigilanza su di essa. Il requirente di legittimità era soprattutto chiamato a sorvegliare i binari della testualità normativa contro gli eventuali deragliamenti ermeneutici del giudice: custode, insomma, del significato letterale e immediatamente percepibile della legge applicabile al caso concreto, per tal modo garantendo tutela dei «diritti dello Stato», inteso come l'organo creatore della disciplina normativa astratta, ma anche applicata.

Nel nuovo sistema costituzionale cambia radicalmente il senso della vigilanza sull'«osservanza della legge» e della «tutela dei diritti dello Stato» rimesse nelle mani del Procuratore generale. Questi, organo

dello Stato-persona, agisce a tutela dei diritti dello Stato-comunità, ossia dei diritti che appartengono a tutti i cittadini, in tale prospettiva vigilando sull'osservanza della legge, contribuendo alle verifiche, sollecitate dai ricorrenti, sulla corretta applicazione e/o interpretazione delle norme giuridiche: in un certo senso anticipando (non necessariamente in senso conforme) le determinazioni che assumerà il giudice con la propria decisione.

La puntualizzazione appare opportuna per prevenire un possibile equivoco sulle incombenze che l'Ordinamento giudiziario assegna al Procuratore generale, qualora questi dovesse farsi rientrare in un Ordine giudiziario separato da quello dei giudici: giacché, in tale ipotesi, una diversa lettura, che facesse del Procuratore generale un alfiere dello Stato-persona, finirebbe per omologare le sue funzioni a quelle proprie dell'Avvocatura dello Stato. Il Procuratore generale, in definitiva, persegue la soluzione del caso concreto attraverso la lettura esatta della norma giuridica implicata nell'ambito di una funzione di marcato interesse pubblicistico; organo requirente e organo giudicante mirano al medesimo risultato, ossia a eliminare una sentenza che risulti in contrasto con la legalità sostanziale o con quella processuale. Il Procuratore generale, nel sistema vigente, assume, dunque, una posizione del tutto peculiare, in quanto si caratterizza non per una funzione di parte, quanto, piuttosto, per quella di organo di giustizia chiamato a collaborare alla realizzazione dell'ordinamento indipendentemente dagli interessi in concreto implicati e dalle questioni dedotte, con la proposizione imparziale delle soluzioni. Interloquendo dialetticamente, in forma orale e/o scritta, con le parti del giudizio, egli contribuisce alla maieutica del contraddittorio, il cui precipitato è la preziosa materia cui attinge, al termine, il giudice per l'elaborazione della sua decisione.

Le attribuzioni del pubblico ministero della Corte di cassazione sono esplicitate nell'art. 76 ord. giud., che declina, in forma particolareggiata, le funzioni appartenenti a ogni pubblico ministero di qualsivoglia autorità giurisdizionale (Corte di cassazione, Corte di appello, Tribunale ordinario, Tribunale per i minorenni) indicate nel comma 1 dell'art. 73 ord. giud.: «Il pubblico ministero veglia all'osservanza delle leggi, alla pronta e regolare amministrazione della giustizia, alla tutela dei diritti dello Stato, delle persone giuridiche e degli incapaci...». A valle di tale indicazione normativa, l'art. 76 cit.

puntualizza le attribuzioni del requirente della Corte di cassazione, che, nella generale cornice dei compiti di assicurare l'osservanza delle leggi e di apprestare la tutela dei diritti dello Stato: a) interviene e conclude in tutte le udienze penali, in tutte le udienze dinanzi alle Sezioni Unite civili e nelle udienze pubbliche dinanzi alle Sezioni semplici della Corte di cassazione, a eccezione di quelle che si svolgono dinanzi alla Sezione di cui all'art. 376, primo comma, primo periodo, del codice di procedura civile; b) redige requisitorie scritte nei casi stabiliti dalla legge.

Nello svolgimento delle rispettive funzioni, la Corte di cassazione e la Procura generale della Corte di cassazione sono accomunate dall'unica prerogativa e dall'unico scopo assegnati dall'art. 65 dell'Ordinamento giudiziario, che, per loro tramite, si propone di assicurare «... l'esatta osservanza e l'uniforme interpretazione della legge, l'unità del diritto oggettivo nazionale, il rispetto dei limiti delle diverse giurisdizioni»; compiti rafforzati e resi cogenti dall'articolo 3, dall'articolo 101 e dall'articolo 111 della Costituzione.

Il pari trattamento di tutti i cittadini (art. 3 Cost.) presuppone che i giudici siano soggetti soltanto alla legge (art. 101 Cost.) ed è corollario di tale principio quello della necessaria uniformità dell'interpretazione attraverso la quale si realizza il giusto processo (art. 111 Cost.).

Creare la legge e interpretarla in maniera uniforme, in un contesto di fonti normative estremamente articolate, diviene compito sempre più complesso, perché, opportunamente, sempre più esigenti e dettagliati sono gli istituti di garanzia predisposti alla tutela dei diritti, con la delineazione di perimetri entro i quali le stesse scelte legislative devono sapersi inscrivere e orientare: e ogni tracimazione legislativa rispetto a tali limiti si espone inevitabilmente alla stigmatizzazione giurisprudenziale. Se dovesse prevalere la prima, rispetto agli statuti di garanzia sedimentati, l'assetto costituzionale e sovranazionale nei suoi valori fondanti verrebbe vanificato, in un'evaporazione dei diritti e nella creazione di regimi differenti.

È, dunque, in tale assetto costituzionale che si discute, del rapporto tra giudice e pubblico ministero, proponendone la collocazione in due Ordini giudiziari separati e paralleli. Imperscrutabili risultano oggi, naturalmente, i riflessi che tale separazione potrà riverberare sul

giudizio di legittimità e, in particolare, sulle funzioni della Procura generale. La riforma sembra quasi proporre la creazione di un inedito «quarto modello ordinamentale», che oltrepassa la scelta del costituente successiva alle derive autoritarie del regime fascista e pare tornare allo schema prerenpublicano di separazione tra pubblico ministero e giudice in sede di legittimità, in un contesto normativo, tuttavia, assai diverso dal passato.

È inevitabile, quindi, interrogarsi su come potrà essere, in futuro, la definizione funzionale del medesimo organo requirente, quando, sottratto dall'unitario Ordine giudiziario, sarà strutturato in un nuovo ordine 'requirente', nonostante le peculiari caratteristiche che, come detto, connotano la specifica funzione di legittimità. In breve: la Carta fondamentale e l'Ordinamento giudiziario che a essa si è adeguata hanno evidenziato, quanto alla giurisdizione di legittimità, non soltanto una unitarietà di 'Ordinamento' tra requirente e decisore di legittimità, ma anche, e soprattutto, una unitarietà funzionale cementata dalla comune finalità nomofilattica. È dubbio non banale, né secondario, il chiedersi se quest'ultima possa adeguatamente sopravvivere senza la prima: se, cioè, a una funzione comune possa corrispondere una divaricazione e separatezza ordinamentale che, per la conformazione della stessa giurisdizione di legittimità, appare davvero eccentrica. Come dire: l'identità della funzione – al di là degli atti in cui essa si esprime (requisitoria o sentenza) – postula, per necessità logica, una unità più che una separatezza dei suoi protagonisti, secondo il mirabile e lungimirante disegno originario della Carta fondamentale.

Questa riflessione si espande poi, quasi in dimensione grandangolare, fino a lambire interrogativi più apicali: a esempio, domandandosi se all'invarianza funzionale della Procura generale corrisponderanno immutate modalità del suo esercizio. Incertezza, questa, assai giustificata in vari ambiti: a esempio, quello disciplinare, nel quale l'intreccio tra unitarietà ordinamentale e prerogativa funzionale è talmente stretto da legittimare, oggi, in capo al Procuratore generale della Corte di cassazione, l'esercizio obbligatorio dell'azione nei confronti di tutti i magistrati ordinari, giudicanti o requirenti che siano. O – a esempio – quello del settore civile della giurisdizione di legittimità, dove la cifra tecnica dei magistrati requirenti a esso addetti è garantita dalla provenienza degli stessi non certo dai 'ruoli' dei pubblici ministeri – la

cui esperienza e professionalità sui temi ‘classici’ della giurisdizione civile è, ovviamente, assai limitata – quanto dal meraviglioso travaso di professionalità provenienti proprio dalla giurisdizione di merito del settore civile: evenienza, questa, non più replicabile.

In generale, osservata in retrospettiva, per i magistrati requirenti di legittimità la pregressa esperienza nel settore giudicante si è rivelata, quasi sempre, un fattore di ineguagliabile ricchezza professionale, un’eredità attiva di completezza tecnica, di equilibrio sapiente e decisivo, di corretta postura rispetto all’esigenza nomofilattica: dover rinunciare, per il futuro, a tutto ciò, instilla quantomeno un grande rimpianto (accanto a molti, intuibili interrogativi) per la funzionalità e la qualità delle funzioni di questo Ufficio.

In disparte tali riflessioni, spontanee in ragione della contingenza storica riformatrice, nell’anno 2025, al pari di quanto occorso negli anni precedenti, l’Ufficio della Procura generale, doverosamente allineandosi alla tradizione giuridica costituzionale, ha proseguito nello svolgimento del suo ruolo dialogico e cooperativo con la Corte, quale organo decisore, cui spetta il non facile compito di affermare il principio del diritto¹.

¹ Alla presente relazione hanno collaborato:

Il Procuratore generale Aggiunto Giulio Romano.

Gli Avvocati generali: Pasquale Fimiani, Rita Sanlorenzo e Gabriele Mazzotta.

I sostituti Procuratori generali:

Fulvio Baldi, Antonio Balsamo, Giuseppina Casella, Elisabetta Ceniccola, Simonetta Ciccarelli, Alessandro Cimmino, Luigi Cuomo, Mariella De Masellis, Stanislao De Matteis, Luisa De Renzis, Marilia Di Nardo, Mario Fresa, Luigi Giordano, Lidia Giorgio, Nicola Lettieri, Maria Francesca Loy, Valentina Manuali, Olga Mignolo, Pietro Molino, Giulio Monferini, Giovanni Battista Nardecchia, Lucia Odello, Cinzia Paraspоро, Alessandro Pepe, Fabio Picuti, Vincenzo Senatore, Pasquale Serrao d’Aquino, Fulvio Troncone, Mauro Vitiello.

Il Segretario generale Marco Dall’Olio e i vice segretari generali Stefano Visonà e Antonietta Picardi.

I. IL SERVIZIO PENALE

1. L'attività della Procura generale nel Settore penale: in generale, nei ricorsi decisi dalle Sezioni Unite penali.

Particolare rilievo ha assunto l'attività requirente dinanzi alle Sezioni Unite, per la valenza nomofilattica delle decisioni del consesso allargato della Corte, come risultante anche dalla disposizione del comma 1-*bis* dell'art. 618 c.p.p.

Massimo è stato l'impegno profuso dall'Ufficio nello studio delle questioni e nella compiuta argomentazione delle soluzioni prospettate, previa verifica della loro tenuta logica e giuridica, anche rispetto alle fonti sovranazionali, oltre che della compatibilità di sistema.

Nel dare conto di alcune delle questioni alla cui soluzione la Procura generale ha fornito il proprio contributo di analisi giuridica nel corso dell'anno 2025, una più perspicua visione di sintesi suggerisce di procedere attraverso due distinti raggruppamenti:

- i)* di carattere processuale;
- ii)* di carattere sostanziale;

trattati in udienza partecipata, ovvero in via esclusivamente scritta, in materie per le quali è preclusa l'attivazione della modalità di trattazione orale.

1.1. Le questioni in materia processuale nei procedimenti trattati in udienza 'partecipata'.

1.1.1. Traduzione degli atti.

La prima decisione da segnalare, anche per la ricorrenza delle questioni poste e il conseguente rilievo dell'intervento nomofilattico, è quella resa in esito all'udienza del 29 maggio 2025 (nel procedimento n.

39137 del 2024 R.G.) in tema di traduzione del decreto di citazione per il giudizio d'appello e della sentenza del medesimo grado nei confronti dell'imputato che non conosca la lingua italiana. È indubbio – e sul punto si è articolata la memoria di questo Ufficio – che le disposizioni in tema di traduzione degli atti hanno un ruolo centrale affinché possa essere assicurata, anche allo straniero alloglotto, la reale partecipazione al processo, in linea con le garanzie riconosciute e contemplate dagli artt. 5, par. 2, e 6, par. 3, lett. a), C.E.D.U., in tema di informazione, in una lingua comprensibile, all'arrestato dei motivi della sua privazione della libertà e di ogni accusa formulata, e all'indagato della natura e dei motivi di contestazione elevati a suo carico. In questa cornice, l'Ufficio ha prospettato l'esistenza di una nullità a regime intermedio del decreto di citazione per il giudizio di appello non tradotto, aderendo, quanto alla sentenza, all'opzione ermeneutica, corrispondente a uno dei poli del contrasto, secondo cui la traduzione costituisce una condizione di efficacia e non di validità dell'atto, con conseguente incidenza solo sul decorso del termine per l'impugnazione.

Le Sezioni Unite hanno innanzitutto chiarito che sia il decreto di citazione per il giudizio di appello che la sentenza devono essere tradotti in una lingua nota all'imputato. La pronuncia (n. 38306 del 29 maggio 2025, depositata il 2 novembre 2025) ha stabilito i seguenti principi di diritto, conformi alla prospettazione di questo Ufficio: a) l'omessa traduzione del decreto di citazione in appello all'imputato alloglotto che non comprende la lingua italiana integra una nullità di ordine generale a regime intermedio, ove riguardante l'avvertimento all'imputato che, non comparendo, sarà giudicato in assenza, ovvero se manca o è insufficiente l'indicazione di uno dei requisiti previsti dall'art. 429, comma 1, lett. f), c.p.p.; b) l'omessa traduzione della sentenza di primo grado all'imputato alloglotto che non comprende la lingua italiana integra una nullità generale a regime intermedio, ai sensi dell'art. 178, comma 1, lett. c), c.p.p.

1.1.2. Giustizia riparativa.

All'udienza del 30 ottobre 2025, nel procedimento n. 4108 del 2025 R.G., le Sezioni Unite si sono pronunciate sulla questione controversa “per quali motivi e in quali ipotesi sia ricorribile per Cassazione il provvedimento con cui il giudice di merito rigetta la

richiesta di invio al centro per la giustizia riparativa di riferimento per l'avvio di un programma di giustizia riparativa ai sensi dell'art. 129-*bis* cod. proc. pen.”.

È noto come la giustizia riparativa abbia fatto ingresso nell'Ordinamento nazionale a seguito della c.d. Riforma Cartabia, che ha dato attuazione alla Raccomandazione CM/Rec (2018)8 del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa agli Stati membri. L'istituto – esteso a tutte le tipologie di reato e a tutte le fasi procedurali, dalle indagini preliminari all'esecuzione penale – risponde alla finalità di “promuovere il riconoscimento della vittima del reato, la responsabilizzazione della persona indicata come autore dell'offesa e la ricostituzione dei legami con la comunità” (art. 43, secondo comma, d.lgs. n. 150 del 2022). Nulla, tuttavia, è stato previsto quanto all'impugnabilità dei provvedimenti in materia di accesso ai programmi di giustizia riparativa, rispetto alla quale si sono formati più indirizzi interpretativi. L'Ufficio, nella memoria predisposta per l'udienza, ha dato conto delle diverse opzioni ermeneutiche prospettate dalla giurisprudenza a Sezioni semplici, oltre che della sopravvenuta sentenza della Corte costituzionale n. 128 del 2025. In particolare, escludendo l'illegittimità dell'art. 420-*quater*, quarto comma, c.p.p., sotto il profilo della “omissione informativa” della facoltà di accedere ai programmi di giustizia riparativa, la Consulta ha affermato che detta giustizia costituisce attività extraprocessuale priva di carattere giurisdizionale, condotta da un soggetto – il mediatore – che non è chiamato a *ius dicere* e ha l'obiettivo – del tutto diverso da quelli perseguiti nel procedimento penale – di “curare” le conseguenze derivanti dal reato.

Alla luce delle stesse indicazioni del Giudice delle leggi secondo cui, per i reati procedibili a querela rimettibile, la giustizia riparativa si pone in rapporto di alternatività rispetto al processo penale – e invero, l'esito riparativo integra un'ipotesi di remissione tacita della querela, come previsto dall'art. 152, terzo comma, n. 2), c.p. – questo Ufficio, nella memoria depositata, ha evidenziato che, con la previsione della sospensione del processo, su richiesta di parte e per un massimo di 180 giorni, a seguito dell'accoglimento della richiesta di accesso ai programmi di giustizia riparativa, il legislatore ha posto in essere un vero e proprio “innesto” del percorso riparativo nel procedimento penale.

Si è dunque ritenuto che, per tale categoria di reati, il diniego possa essere fatto oggetto di impugnazione differita *ex art.* 568, terzo comma, c.p.p., restando comunque applicabili le regole generali che consentono di impugnare direttamente la sentenza la quale, nel definire il giudizio di merito, non abbia compiuto la necessaria valutazione dell'esito riparativo quale rilevante elemento di fatto eventualmente "raggiunto in autonomia", e dunque a prescindere dal provvedimento di "invio" della autorità giudiziaria.

Nella diversa ipotesi di mera complementarità tra giustizia riparativa e giustizia penale, fermo restando che l'esito positivo di un programma di giustizia riparativa deve formare oggetto di una motivata valutazione nella sentenza di merito (in particolare ai fini dell'applicazione della circostanza attenuante comune prevista dall'art. 62, n. 6, c.p., della commisurazione della pena ai sensi dell'art. 133 c.p. e della sospensione condizionale della pena ai sensi dell'art. 163 c.p., secondo le specifiche previsioni introdotte dalla Riforma Cartabia), si è ritenuto il diniego dell'"invio" non impugnabile. Si è giunti a tali conclusioni in virtù della mancata previsione di un "meccanismo" sospensivo analogo a quello previsto per i reati procedibili su impulso di parte, che impedisce di individuare una correlazione "giuridicamente rilevante" tra "programma" e processo; si è ritenuto, pertanto, non praticabile una "estensione" per via interpretativa della prevista sospensione, in ragione del disposto del terzo comma dell'art. 50 c.p.p. e del canone costituzionale della ragionevole durata del processo.

Si è quindi proposto alla Corte di pronunciare il seguente principio di diritto: «Il provvedimento con il quale il giudice del merito rigetta la richiesta di invio al centro per la giustizia riparativa di riferimento per l'avvio di un programma di giustizia riparativa ai sensi dell'art. 129-*bis* c.p.p. è ricorribile per cassazione, unitamente alla relativa sentenza e in relazione a violazioni di legge riferibili ai presupposti di cui al comma 3 del detto articolo, solo nell'ipotesi di processo relativo a reati perseguibili a querela soggetta a remissione». Nella memoria dell'Ufficio – oltre al tema del "diritto alla verità" di cui si dirà in altra parte dello scritto – si sono esaminati alcuni diversi profili qui meritevoli di menzione.

Il primo è quello della impugnabilità dei provvedimenti ai sensi dell'art. 129-*bis* c.p.p. emessi durante la pendenza del ricorso per

cassazione, per i quali non può trovare applicazione la regola generale contenuta nell'art. 586 c.p.p., benché anche a tali casi parrebbe riferibile il quarto comma dell'art. 129-*bis* c.p.p., che consente al giudice di disporre con ordinanza la sospensione del processo. Escludendo profili di incostituzionalità, si è osservato che, in questo caso, l'impossibilità di impugnare dipende dalla decisione dell'interessato di presentare la richiesta di accesso alla giustizia riparativa dopo la conclusione del processo di merito e la conseguente definizione dell'oggetto di quello di legittimità, senza che per ciò l'"invio" possa dirsi *inutiliter dato*, rilevando l'esito riparativo (art. 15-*bis* della legge n. 354 del 1975, nel testo introdotto dalla riforma) ai fini dell'assegnazione al lavoro all'esterno, della concessione dei permessi premio e delle misure alternative alla detenzione, nonché della liberazione condizionale. Si è evidenziata, al riguardo, l'esistenza di un consolidato indirizzo ermeneutico che vede con favore la possibilità di impugnare i provvedimenti emessi nella fase di esecuzione in tema di accesso ai programmi di giustizia riparativa, ragione ulteriore per la quale sarebbe del tutto incongruo negare il carattere giurisdizionale dei corrispondenti provvedimenti emessi nell'ambito del processo di cognizione.

Un ulteriore profilo è quello legato alla mancata istituzione dei Centri di giustizia riparativa: dando conto del contrasto giurisprudenziale sullo specifico punto, si è ulteriormente osservato che la disciplina organica della giustizia riparativa è ormai in vigore e che non è possibile sovrapporre alle scelte del legislatore le inadempienze di altri organi dello Stato, giungendo a una sostanziale disapplicazione della normativa e a danni irreparabili per i diritti delle persone. Evidenziato che la mancata istituzione dei Centri è un fattore sicuramente estraneo ai parametri – utilità del programma e assenza di pericoli per i partecipanti e per l'accertamento processuale – indicati dall'art. 129-*bis* cit., si è osservato che, comunque, sono stati ormai individuati gli enti locali a cui affidare l'istituzione e la gestione dei Centri per la giustizia riparativa su base distrettuale (eccetto che per Trieste e Campobasso), non potendosi, dunque, escludere la sopravvenienza dell'effettiva operatività dell'istituto entro il tempo fisiologicamente necessario per lo svolgimento dell'eventuale giudizio di rinvio, a seguito di quello di legittimità.

Alcune considerazioni finali sono state dedicate al titolo di reato contestato al ricorrente, quello di atti persecutori, oggetto anche dell'obbligo di incriminazione previsto dall'art. 34 della Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica (Convenzione di Istanbul del 2011), il cui art. 48 stabilisce che «le parti devono adottare le necessarie misure legislative o di altro tipo per vietare il ricorso obbligatorio a procedimenti di soluzione alternativa delle controversie, incluse la mediazione e la conciliazione, in relazione a tutte le forme di violenza che rientrano nel campo di applicazione della presente Convenzione». Escluso il contrasto con tale previsione della disciplina nazionale, che assicura il carattere volontario della partecipazione ai programmi di giustizia riparativa, si è osservato che l'interpretazione delle nuove disposizioni interne deve tener conto delle indicazioni desumibili dai rapporti di valutazione di base sulle diverse realtà nazionali compiuti dal *Group of Experts on action against Violence against Women and Domestic Violence* (G.R.E.V.I.O.) che ha sollecitato le autorità ad adottare misure che garantiscano il libero consenso, tenendo conto degli squilibri di potere e con garanzie che rispettino pienamente i diritti, i bisogni e la sicurezza delle vittime, oltre a fortemente incoraggiare taluni Stati a garantire che le stesse ricevano informazioni adeguate, in particolare sulla natura non obbligatoria della mediazione. Si sono anche richiamate le preoccupazioni dell'U.N.O.D.C. (*United Nation Office on Drugs and Crime*) imperniate sullo squilibrio di potere tra le parti, sui possibili condizionamenti per la libertà del consenso delle persone offese, sui rischi di vittimizzazione secondaria, di inquinamento delle prove, di riprivatizzazione della violenza di genere, di ripresa del “ciclo della violenza”. Per tutto ciò, e anche in attuazione dell'art. 12, par. 1 della Direttiva 2012/29/UE del 25 ottobre 2012 (istitutivo di norme minime in materia di diritti, assistenza e protezione delle vittime di reato), si è ritenuto auspicabile che, nella sede di legittimità, siano fornite indicazioni sui limiti che incontra il ricorso ai procedimenti di giustizia riparativa con “vittima aspecifica”, tali da richiedere quanto meno un rigoroso approfondimento circa l'assenza dei “rischi” sopra evidenziati.

Secondo la diffusa informazione provvisoria, le Sezioni Unite hanno affermato che “il provvedimento del giudice di merito di rigetto della richiesta di invio al Centro per la giustizia riparativa per l'avvio di

un programma di giustizia riparativa è impugnabile con l'appello o con il ricorso per cassazione unitamente alla sentenza conclusiva del relativo grado e indipendentemente dal regime di procedibilità del reato”.

1.1.3. Competenza del giudice per le indagini preliminari distrettuale.

Con due diverse decisioni assunte in esito all'udienza del 2 giugno 2025 – sentenze nn. 32583 e 32584, depositate il 2 ottobre 2025 – le Sezioni Unite hanno risolto, in senso negativo, la seguente questione controversa: «se l'esclusione, nell'ambito di una procedura cautelare, della gravità indiziaria in ordine ai reati o alle circostanze aggravanti ricompresi nel catalogo di cui all'art. 51, commi 3-*bis*, 3-*quater*, 3-*quinquies* cod. proc. pen. determini l'incompetenza del giudice per le indagini preliminari distrettuale ex art. 328, commi 1-*bis* e 1-*quater*, cod. proc. pen.».

Nel recepire integralmente le conclusioni di questo Ufficio, le Sezioni Unite hanno osservato che gli artt. 51, commi 3-*bis*, 3-*quater*, 3-*quinquies* e 328, commi 3-*bis* e 3-*quater*, c.p.p., al fine di determinare la legittimazione della procura distrettuale e la conseguente competenza del giudice per le indagini preliminari (e per l'udienza preliminare) distrettuale, fanno riferimento ai «procedimenti» riguardanti i delitti indicati nel primo articolo e che dunque, sino a quando permanga l'iscrizione per un titolo di reato “qualificante” e si “proceda” anche per il suo accertamento, deve restare ferma la deroga al criterio ordinario di attribuzione della competenza, attratta in sede distrettuale, a prescindere dalle decisioni assunte nella fase cautelare. La competenza del giudice per le indagini preliminari distrettuale, invece, viene meno qualora il pubblico ministero aggiorni l'iscrizione della notizia di reato – mutando la qualificazione giuridica del fatto o circostanziandolo diversamente – ovvero qualora il reato “qualificante” sia oggetto di stralcio o di archiviazione, determinando così la riespansione delle regole ordinarie di attribuzione della competenza. I giudici di legittimità hanno precisato, infatti, che una declaratoria d'incompetenza conseguente alla valutazione del giudice per le indagini preliminari o del tribunale del riesame che escluda la gravità indiziaria per un reato o una circostanza “qualificante” esporrebbe il processo a una perenne instabilità, in ragione del carattere provvisorio delle

decisioni assunte nella fase cautelare e dei provvedimenti restrittivi della libertà personale. La Corte, in parte motiva, ha sottolineato che l'esattezza del principio appena enunciato si coglie nitidamente nel caso in cui il Tribunale, nell'ordinanza impugnata escludendo la sussistenza della gravità indiziaria in relazione a una circostanza aggravante (del metodo mafioso), ritenga che proprio su quel punto debbano essere effettuate ulteriori indagini, laddove "gli elementi evidenziati dal Gip potessero essere considerati solo meri spunti investigativi". Infatti, se in simili ipotesi il Tribunale dovesse dichiarare l'incompetenza del g.i.p. distrettuale, il pubblico ministero distrettuale dovrebbe rinunciare alla prosecuzione delle indagini e, quindi, a un «maggiore approfondimento» della vicenda finalizzata a conseguire la verifica della gravità indiziaria anche in ordine alla sussistenza della circostanza aggravante. Qualora intendesse proseguire le indagini, mantenendo la titolarità del fascicolo, incorrerebbe in una declaratoria di inefficacia della eventuale misura, perchè emessa da un giudice ritenuto incompetente. Ulteriormente in linea con la prospettazione di questo Ufficio, si è esclusa la pertinenza, ai fini della risoluzione del tema in esame, del principio della *perpetuatio iurisdictionis*, che trova applicazione solo a seguito del passaggio alla fase del giudizio.

1.1.4. Riesame reale da parte del soggetto privo di diritto alla restituzione del bene.

Ulteriore questione meritevole di segnalazione in questa sede è quella decisa dalle Sezioni Unite all'udienza del 25 settembre 2025 – procedimento n. 34936/2024 R.G. – relativa alla legittimazione della persona sottoposta a indagini a proporre richiesta di riesame del provvedimento di sequestro preventivo anche allorquando non abbia diritto alla restituzione del bene. Tale legittimazione è stata riconosciuta, secondo l'informazione provvisoria, nel caso in cui la persona sottoposta a indagini allegghi un interesse concreto e attuale correlato agli effetti della rimozione del sequestro sulla sua posizione.

Questo Ufficio, nella memoria depositata, aveva prospettato che l'interesse al gravame dovesse identificarsi non tanto nell'anticipata valutazione di temi destinati a essere rivisitati in sede di procedimento principale o con la possibilità della diretta restituzione, bensì nella verifica dell'esistenza, nel rapporto tra indagato e terzo destinatario della

restituzione, di una posizione soggettiva giuridicamente apprezzabile. Si era dunque ritenuta “utile”, ai fini della proposizione della richiesta di riesame da parte della persona sottoposta a indagine, la prospettazione di un interesse giuridicamente rilevante, concreto e attuale, al pronto dissequestro in altrui favore.

Le Sezioni Unite sembrano aver accolto la tesi prospettata da questo Ufficio, anche se soltanto con il deposito della sentenza potrà comprendersi se e in quali termini esse abbiano esteso, l’interesse all’impugnazione dell’indagato non titolato alla restituzione del bene.

1.1.5. Interesse a impugnare della parte civile con riferimento alle circostanze del reato.

L’ultima questione processuale di particolare rilievo affrontata dalle Sezioni Unite nell’anno 2025, che si ritiene di segnalare in questa sede, è quella – trattata all’udienza del 26 giugno nel procedimento n. 18042/2024 R.G. – relativa alla configurabilità, in capo alla parte civile costituita, dell’interesse a impugnare la sentenza con riguardo ai punti relativi alla sussistenza di circostanze aggravanti o circostanze attenuanti del reato e a resistere all’impugnazione del pubblico ministero o dell’imputato con riguardo ai predetti punti.

Secondo la diffusa informazione provvisoria, le Sezioni Unite hanno affermato l’interesse della parte civile a impugnare la sentenza con riguardo ai punti relativi alla sussistenza di circostanze aggravanti o attenuanti del reato che incidano sul danno patrimoniale o non patrimoniale. È stato, invece, negato l’interesse a impugnare con riferimento a circostanze influenti esclusivamente sul trattamento sanzionatorio; contestualmente, è stato affermato l’interesse a resistere all’impugnazione del pubblico ministero o dell’imputato con riguardo ai predetti punti.

Il ricorso dell’imputato aveva riguardato la sussistenza dell’aggravante *ex art. 61, primo comma, n. 1), c.p.*, riconosciuta nella duplice declinazione dell’abiezione e della futilità dei motivi, e il giudizio di bilanciamento come operato in termini di equivalenza rispetto alle circostanze attenuanti generiche: temi sui quali avevano interloquito, nell’udienza fissata, le parti civili, formulando richiesta di rigetto del ricorso e di liquidazione delle spese processuali.

Nella memoria depositata, questo Ufficio ha ricostruito il quadro giurisprudenziale e, quindi, i termini del contrasto, evidenziando come la legittimazione della parte civile debba essere correlata alle previsioni degli artt. 651 e 652 c.p.p. sull'efficacia della sentenza penale di condanna o assoluzione nel giudizio civile di danno, limitata all'accertamento della sussistenza del fatto, della sua attribuibilità all'imputato e della sua liceità. Nondimeno, si è osservato, le circostanze costituiscono fattori che, in concreto, riducono o, al contrario, allargano e approfondiscono la dimensione fenomenica del fatto, potendo l'esito del giudizio penale riverberarsi sulla liquidazione del danno. Si è ritenuto impossibile individuare in astratto le circostanze tipizzate foriere di pregiudizio economico, non solo per l'estrema varietà casistica e d'incidenza sulle sofferenze indotte dal reato, suscettibili di pretese risarcitorie della parte civile, ma anche per l'articolazione atipica del danno non patrimoniale e delle più differenti sfumature a questo riconducibili. Si è ritenuto, conclusivamente, di prospettare un onere di allegazione della parte civile, della quale sia stato già affermato il diritto al risarcimento del danno, dell'interesse a partecipare al processo nei gradi successivi, in vista di una maggiore quantificazione dello stesso.

1.2. Le questioni in materia sostanziale. Procedimenti trattati in udienza 'partecipata'.

Le questioni da segnalare in questa sede, seppur diversissime, involgono tutte il tema della stabilità e prevedibilità del formante giurisprudenziale. I concetti di stabilità e prevedibilità, cardini del nostro ordinamento, sono stati, da ultimo, ribaditi dalla Corte costituzionale che, in una recente pronuncia (n. 203 del 2024), ha tracciato un vero e proprio monito metodologico sul punto.

Scrivono la Corte (§ 4.5.) che «(...) il tendenziale rispetto dei propri precedenti – unitamente alla coerenza dell'interpretazione con il testo delle norme interpretate e alla persuasività delle motivazioni – è, per le giurisdizioni superiori, condizione essenziale dell'autorevolezza delle loro decisioni, assicurando che i criteri di giudizio utilizzati restino almeno relativamente stabili nel tempo, e non mutino costantemente in relazione alla variabile composizione della Corte (...). Naturalmente, a questa Corte non è preclusa la possibilità di rimeditare i propri orientamenti, e se del caso di modificarli (...). Tuttavia, ogni *revirement*

scuote gli affidamenti che la precedente giurisprudenza ha creato. Soprattutto a fronte di una giurisprudenza costante e risalente nel tempo, alla quale il legislatore si è nel frattempo conformato, occorrono perciò – per giustificare un suo mutamento – ragioni di particolare cogenza che rendano non più sostenibili le soluzioni precedentemente adottate: a esempio, l'inconciliabilità dei precedenti con il successivo sviluppo della stessa giurisprudenza di questa Corte o di quella delle Corti europee; il mutato contesto sociale o ordinamentale nel quale si colloca la nuova decisione o – comunque – il sopravvenire di circostanze, di natura fattuale o normativa, non considerate in precedenza; la maturata consapevolezza sulle conseguenze indesiderabili prodotte dalla giurisprudenza pregressa (...) ».

1.2.1. Il delitto di epidemia colposa.

La prima questione è relativa al delitto di epidemia colposa, che era stato, nel caso di specie, contestato nella forma omissiva per la mancata adozione in ambito ospedaliero di una serie di iniziative contro la diffusione del virus SARS-CoV-2. Le Sezioni Unite – sentenza n. 27515 del 10 aprile 2025 – hanno risolto in senso positivo la questione posta circa il fatto “se il delitto di epidemia colposa possa essere integrato anche da una condotta omissiva”. La Sezione remittente, invero, aveva segnalato un contrasto solo potenziale, ritenendo superabile il costante orientamento che negava la configurabilità del delitto nella forma omissiva. L'Ufficio di Procura generale aveva ritenuto corretta una lettura ‘più restrittiva’ del dato normativo, prospettando come la stessa ordinanza di rimessione avesse dato atto della costante interpretazione giurisprudenziale sul punto (nel senso dell'impossibilità che potesse essere integrato il delitto di epidemia colposa attraverso una condotta omissiva). Tuttavia, secondo l'Ufficio, una diversa interpretazione non sarebbe stata preclusa *ex se*, ma avrebbe comportato la necessità di confrontarsi con il principio di prevedibilità da dedursi in ragione delle decisioni, particolarmente nel caso in esame, ovvero in una ipotesi di interpretazione *in malam partem*. Si è peraltro ritenuta l'interpretazione della fattispecie a forma libera non coerente con il dato letterale, né giustificata dall'elevata esigenza di protezione del bene salute.

La sentenza delle Sezioni Unite si segnala, oltre che per la ricostruzione del delitto come a forma libera (da cui l'applicazione della

clausola di equivalenza di cui all'art. 40, secondo comma, c.p.), per avere ritenuto non evocabile nella fattispecie il fenomeno di *overruling in malam partem*. Tale fenomeno, secondo la sentenza, richiede «un pregresso indirizzo di tale significanza da non poter lasciare dubbi di sorta al destinatario del precetto circa le conseguenze, penali o meno, della propria azione» e comunque non sarebbe mai appropriato evocarlo se non in presenza di una pronuncia delle Sezioni Unite, con il valore “relativamente vincolante” attribuito dall'art. 618, comma 1-*bis*, c.p.p. (richiamando sul punto S.U., n. 8052 del 26 ottobre 2023, dep. 2024), e non, come nel caso in esame, di sentenze di Sezioni semplici, per di più in un quadro di affermazioni non idonee a creare nei consociati un legittimo affidamento sulla liceità o meno di proprie condotte omissive.

1.2.2. Raccolta del risparmio postale: natura pubblicistica dell'attività e qualifica dell'operatore addetto.

La seconda questione che si ritiene di segnalare è quella decisa all'udienza del 29 maggio 2025 – sentenza n. 34036, depositata il 16 ottobre 2025 – sul quesito «se, nell'ambito delle attività di “bancoposta” svolte da Poste Italiane s.p.a., la “raccolta del risparmio postale”, ossia la raccolta di fondi attraverso libretti di risparmio postale e buoni postali fruttiferi effettuata per conto della Cassa Depositi e Prestiti, abbia natura pubblicistica e, in caso positivo, se l'operatore di Poste Italiane s.p.a. addetto alla vendita e gestione di tali prodotti rivesta la qualifica di pubblico ufficiale o di incaricato di pubblico servizio». Le Sezioni Unite hanno affermato che l'indicata attività ha natura pubblicistica e che l'operatore addetto riveste la qualifica di incaricato di pubblico servizio.

Sono state in tal modo recepite le conclusioni dell'Ufficio, che aveva, tra l'altro, evidenziato come, a parte l'ordinanza di rimessione, due sole erano le pronunce, entrambe dell'ottobre 2014, realmente eccentriche rispetto all'indirizzo consolidato, anteriore e successivo, nel senso della natura pubblicistica dell'attività e della conseguente qualità dell'operatore. Richiamando le considerazioni svolte dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 203 del 2024 di cui si è detto, l'Ufficio aveva escluso potessero profilarsi “ragioni di particolare cogenza” tali da rendere non più sostenibili le soluzioni precedentemente adottate, nel corso dell'ultimo decennio. Si era evidenziato, in particolare, che

non erano sopravvenute significative modifiche normative eventualmente idonee all'avallo ermeneutico della tesi sostenuta nel 2014 e che il perimetro argomentativo restava dunque quello originario, senza che le critiche e le prospettazioni veicolate dall'ordinanza di rimessione, rispetto all'orientamento maggioritario, fossero decisive o dirimenti in modo da poterne inficiare la tenuta logica.

Si erano, tra l'altro, enucleati gli indici della natura pubblicistica del risparmio postale, quali: la concessione in esclusiva a Poste s.p.a. dell'emissione di libretti postali e buoni fruttiferi postali; la 'catena' di finanziamento pubblico delineata dalla disciplina di Cassa Depositi e Prestiti s.p.a.; l'obbligatoria garanzia dello Stato di cui godono i prodotti postali in questione; la gestione separata presso C.D.P. dei proventi derivanti dai titoli postali; le indicazioni contenute nel D.M. 5 ottobre 2020, in attuazione dell'art. 5, comma 1, d.l. n. 268 del 2003, che delimita la nozione di 'risparmio postale' rispetto agli altri servizi di bancoposta e, tra l'altro, stabilisce che lo stesso costituisce 'servizio di interesse economico generale', ribadendo la garanzia dello Stato. Si era osservato, da ultimo, come la stessa Commissione europea, nell'ambito di una procedura (n. C49/2006) promossa dall'A.B.I. volta a verificare la sussistenza o meno di un aiuto di Stato in favore di Poste Italiane, avesse riconosciuto essersi al cospetto di una compensazione per un servizio pubblico.

1.3. Le questioni nei procedimenti 'a trattazione necessariamente non convertibile'. In particolare, quelle in materia di misure di prevenzione.

L'attenzione delle Sezioni Unite in ordine ai ricorsi a trattazione esclusivamente scritta – non convertibile in trattazione orale in pubblica udienza o in camera di consiglio partecipata – ha specificamente riguardato la materia delle misure di prevenzione, essendo stati compiuti diversi interventi di nomofilachia sulla corretta interpretazione di alcune disposizioni del d.lgs. n. 159, 6 settembre 2011 (c.d. Codice antimafia). Proseguendo nella difficile tessitura di una lettura costituzionalmente orientata, la giurisprudenza di legittimità va costruendo una ragionevole ed equilibrata sintesi tra le contrapposte esigenze che sovente si palesano con riguardo alle misure di prevenzione patrimoniali: per un verso, il contrasto alla pericolosità sociale di tipo

qualificato (ossia di natura mafiosa); per altro verso, le esigenze di tutela del terzo in buona fede, che, suo malgrado, risulti in qualche modo coinvolto nell'applicazione dei provvedimenti ablatori.

1.3.1. Legittimazione del terzo alla contestazione dei presupposti della confisca di prevenzione.

Nella direzione da ultimo indicata, merita di essere segnalata la questione decisa con la sentenza n. 30355 del 27 marzo 2025 sul quesito: «se, in caso di confisca di prevenzione avente a oggetto beni ritenuti fittiziamente intestati a un terzo, quest'ultimo possa rivendicare esclusivamente l'effettiva titolarità e la proprietà dei beni confiscati ovvero sia legittimato a contestare anche i presupposti per l'applicazione della misura, quali la condizione di pericolosità, la sproporzione fra il valore del bene confiscato e il reddito dichiarato, nonché la provenienza del bene stesso».

Le Sezioni Unite, al riguardo, hanno affermato il principio secondo cui «in caso di confisca di prevenzione avente a oggetto beni ritenuti fittiziamente intestati a un terzo, quest'ultimo può rivendicare esclusivamente l'effettiva titolarità dei beni confiscati, senza poter prospettare l'insussistenza dei presupposti applicativi della misura, deducibile soltanto dal proposto».

Non è stata, in tal modo, condivisa l'opzione ermeneutica prospettata da questo Ufficio che aderiva al diverso indirizzo che proponeva – anche in ragione di un riverbero del titolo genetico sul meccanismo delle presunzioni e, dunque, sulle stesse possibilità di esplicitare con maggiore pienezza le prospettazioni delle proprie ragioni – di riconoscere al terzo il potere di censurare anche gli altri presupposti della misura ablatoria: ossia la pericolosità sociale del proposto e la provenienza illecita dei beni; ciò in quanto ritenuto di maggiore coerenza interna e aderente ai principi fondamentali dell'effettività della difesa e del giusto processo, sanciti dalla Costituzione e dal diritto europeo.

La sentenza rinviene in plurimi dati normativi “nazionali” elementi indicativi della differenziazione della posizione del proposto rispetto a quella del terzo, evidenziando che l'interesse di quest'ultimo che si assume intestatario fittizio del bene oggetto di confisca risulta concreto e attuale ove l'impugnazione miri all'annullamento

della confisca con riferimento alla fittizietà dell'intestazione e al riconoscimento della propria posizione giuridica qualificata. Al contrario, si osserva, la contestazione da parte del terzo dei presupposti per l'applicazione della misura di prevenzione patrimoniale nei confronti del proposto sarebbe sorretta da un interesse di mero fatto, cui l'ordinamento non attribuisce rilievo giuridico. L'esegesi volta a escludere che l'intervento partecipativo del terzo possa estendersi fino a contestare i presupposti applicativi della misura trova, secondo le Sezioni Unite, conferma nelle fonti internazionali e nel diritto unionale, segnatamente nell'art. 12 della Convenzione O.N.U. contro la criminalità organizzata transnazionale, nell'art. 31 della Convenzione O.N.U. contro la corruzione, nelle disposizioni della Convenzione del Consiglio d'Europa sul riciclaggio, la ricerca, il sequestro e la confisca dei proventi di reato.

La decisione ha, inoltre, richiamato la Direttiva 2024/1260/UE del 24 aprile 2024, che, nel definire – art. 3, n. 10), lett. c) – la qualità di «interessato» dal provvedimento di confisca, distingue la posizione di chi subisce la misura ablatoria perché ritenuto autore dell'illecito incremento patrimoniale rispetto al «soggetto terzo i cui diritti in relazione ai beni oggetto di un provvedimento di congelamento o di confisca siano pregiudicati direttamente da tale provvedimento».

Nell'art. 24, poi, pur affermando che gli Stati membri sono tenuti ad assicurare che le persone interessate dai provvedimenti di congelamento e di confisca godano di un ampio ed effettivo diritto di difesa, al comma 7, con riguardo alla posizione dei terzi, sancisce che «possono far valere un diritto di proprietà o altri diritti patrimoniali»; dunque, si osserva, le facoltà difensive devono rientrare tra le prospettazioni legittimamente devolvibili e in tale ambito deve riconoscersi e assicurarsi al terzo – in aderenza a quanto espresso al riguardo dalla Direttiva e dall'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea – il pieno esercizio del diritto di difesa.

Quanto al profilo probatorio, le Sezioni Unite hanno ribadito che, laddove non operino le presunzioni relative di fittizietà di cui all'art. 26, comma 2, Codice antimafia, spetta sempre alla pubblica accusa il “primo passaggio” inerente alla dimostrazione della scissione tra titolarità formale del bene e impiego delle risorse, avendo il

terzo un onere di allegazione degli elementi fattuali a sostegno della titolarità effettiva. Rispetto a tale *thema probandum* le facoltà difensive vanno riconosciute nel modo più ampio sia con riferimento alle circostanze volte a dimostrare di aver sostenuto l'acquisto del bene senza interferenze determinate dai proventi illeciti del proposto, sia con riferimento a quelle volte a contestare la valenza indiziante degli elementi in forza dei quali si sostiene che l'intestazione del bene sia avvenuta *nomine alieno*.

1.3.2. Anteriorità al sequestro dell'accertamento del credito del terzo.

Nel medesimo ambito, altra pronuncia ha riguardato l'interpretazione dell'art. 52, comma 1, d.lgs. n. 159 del 6 settembre 2011 – in forza del quale la confisca non pregiudica i diritti di credito dei terzi derivanti da atti aventi data certa anteriore al sequestro – con riferimento al credito del terzo derivante da fatto illecito commesso in suo danno dal proposto.

Questo Ufficio aveva prospettato, con una articolata memoria, una interpretazione della disposizione sopra richiamata «nel senso che il relativo diritto risarcitorio e/o restitutorio, inclusivo delle spese giudiziali sostenute per il suo ottenimento, sussiste se sia sorto antecedentemente all'applicazione della misura cautelare, anche se accertato e liquidato successivamente dall'autorità giudiziaria».

Con la sentenza n. 37200 del 29 maggio 2025, depositata il 14 novembre 2025, le Sezioni Unite hanno affermato i seguenti principi di diritto:

«Il credito del terzo derivante da fatto illecito commesso in suo danno deve essere sorto antecedentemente all'applicazione della misura cautelare e deve essere accertato dal giudice della cognizione entro il termine previsto per l'ammissione ordinaria o tardiva al passivo. L'accertamento suddetto deve, in sede penale, essere definitivo, mentre, in sede civile, è sufficiente che sia provvisoriamente esecutivo».

«Il credito per le spese giudiziali riconosciute al danneggiato deve essere liquidato in una decisione intervenuta prima dell'applicazione del sequestro di prevenzione».

1.3.3. La nozione di prova nuova ai fini della revoca della confisca.

Altro tema particolarmente controverso ha riguardato la nozione di prova nuova ai fini della revoca della confisca di prevenzione, ai sensi dell'art. 7, comma 2, legge n. 1423 del 27 dicembre 1956, strumento azionabile nei procedimenti ai quali non si applica, *ratione temporis*, l'art. 28, d.lgs. n. 159 del 6 settembre 2011. Tale questione è stata decisa dalle Sezioni Unite all'udienza del 10 luglio 2025, nel procedimento n. 31947/2024 R.G.

La rimessione al consesso allargato della Corte era stata sollecitata da questo stesso Ufficio e la decisione, come risultante dall'informazione provvisoria, appare in linea con le successive conclusioni assunte. In particolare, le Sezioni Unite hanno stabilito che la revoca, ai sensi della norma citata, «non può essere disposta sulla base di elementi preesistenti alla definizione del procedimento di prevenzione che, sebbene astrattamente deducibili in tale sede, non siano stati però dedotti in assenza di cause di forza maggiore».

Il *thema decidendum* verteva sostanzialmente sulla possibilità, riconosciuta con la recente decisione, di estendere alla revoca i principi già affermati dalle Sezioni Unite (n. 43668 del 26 maggio 2022) in tema di revocazione della confisca ai sensi dell'art. 28 d.lgs. n. 159 del 6 settembre 2011, e ciò in considerazione di alcune argomentazioni delle precedenti Sezioni Unite (n. 57 del 19 dicembre 2006, dep. 2007) in tema di revoca *ex tunc* della confisca.

Nelle conclusioni dell'Ufficio si è evidenziato, tra l'altro, come, riconosciuto il rilievo costituzionale e convenzionale degli interessi lesi dalla confisca di prevenzione, altrettanto consolidata nella giurisprudenza costituzionale e sovranazionale è l'affermazione del diverso rango di detti interessi rispetto a quelli incisi dalla condanna penale, sì da rendere ragionevoli differenziazioni delle discipline relative allo standard probatorio e alla rimozione della statuizione definitiva. Tra gli argomenti a sostegno dell'interpretazione proposta si è indicata l'esigenza, avvertita anche prima dell'entrata in vigore del Codice antimafia, di evitare la precarizzazione *sine die* e *ad nutum* del giudicato di prevenzione patrimoniale e la trasformazione del rimedio straordinario in una forma di impugnazione tardiva, quale sarebbe sicuramente

laddove potessero farsi valere prove non prodotte per negligenza o per scelta nella sede ordinaria.

1.3.4. La richiesta di applicazione del controllo giudiziario previsto dall'art 34-bis, comma 6, d.lgs. n. 159 del 6 settembre 2011.

La Sesta Sezione penale della Corte di cassazione ha rimesso alle Sezioni Unite la questione inerente al sindacato del giudice della prevenzione investito da una richiesta di controllo giudiziario volontario, ai sensi dell'articolo 34-bis, comma 6, d.lgs. n. 159 del 2011. Il contrasto giurisprudenziale verteva sulla differente visione in ordine a detta questione da parte delle sezioni penali, laddove alcune ritenevano che il giudice della prevenzione, investito della richiesta da parte di un'impresa già colpita da interdittiva antimafia impugnata innanzi al giudice amministrativo, dovesse svolgere *sindacato pieno* sull'esistenza dell'infiltrazione mafiosa, negando il controllo giudiziario quando essa, nonostante l'interdittiva, risulti scevra da episodi di agevolazione e immune da infiltrazioni mafiose, mentre altre optavano per un *sindacato limitato* secondo il quale il giudice della prevenzione dovrebbe prendere atto dell'interdittiva e degli effetti inibitori sull'attività di impresa che ne derivano, rigettando la richiesta solo se l'agevolazione è strutturale o reiterata, o non vi siano prospettive del suo risanamento.

La Procura generale ha sostenuto che il controllo giudiziario volontario non debba essere negato nel caso in cui il giudice non riscontri indizi concreti di infiltrazione (e l'impresa risulti "sana"), posto che si tratta di misura che, a fronte di una volontaria sottoposizione al controllo, mira a riorganizzare l'impresa neutralizzando al contempo gli effetti inibitori dell'interdittiva. Per tal modo parrebbe, cioè, potersi garantire la tutela degli interessi sottesi alla misura inibitoria con un flusso informativo e una riorganizzazione aziendale funzionali a scongiurare il rischio di infiltrazioni mafiose. Il diniego al controllo giudiziario all'impresa ritenuta "sana" (non infiltrata, nonostante l'interdittiva) determinerebbe, peraltro, una palese disparità di trattamento (art. 3 Cost.) rispetto all'impresa responsabile dell'agevolazione occasionale che, invece, può fruire della sospensione degli effetti dell'interdittiva. In tale quadro assume un rilievo fondamentale la sentenza

n. 109 del 2025 della Corte costituzionale, secondo la quale gli effetti sospensivi del controllo *ex art. 34-bis* del Codice antimafia devono essere prorogati fino al riesame dell'interdittiva per assicurare la continuità aziendale. Se ne è desunta, cioè, l'inadeguatezza di soluzioni che mantengano proprio nei confronti dell'impresa esente da infiltrazioni mafiose, gli effetti interdittivi fino a quando intervenga la nuova decisione dell'autorità amministrativa per effetto dell'impugnazione dalla stessa impresa attivata.

L'udienza, svolta avanti alle Sezioni Unite l'11 dicembre 2025, ha fornito – stando all'informazione provvisoria – un esito decisorio difforme rispetto alle richieste di questa Procura. In particolare, si è stabilito che, a fronte della richiesta di applicazione del controllo giudiziario previsto dall'art. 34-*bis*, comma 6, d.lgs. n. 159 del 2011, il giudice, preso atto dell'emissione dell'informazione antimafia interdittiva e della pendenza del giudizio amministrativo avverso la stessa, abbia il compito di accertare l'effettiva sussistenza dell'infiltrazione mafiosa, rigettando, in caso di esito negativo di tale accertamento, la richiesta di controllo giudiziario avanzata dall'impresa.

2. L'intervento della Procura generale nei giudizi dinanzi alle Sezioni semplici.

Le indicazioni relative all'attività giurisdizionale presso le Sezioni semplici devono essere estremamente selettive, a fronte della mole del lavoro svolto in tale ambito. Nella rassegna che segue verranno segnalate le requisitorie e le relative sentenze (ove già emesse) in cui risultano affrontati temi con un qualche tratto di novità o che abbiano sullo sfondo vicende ritenute di rilevanza mediatica in ragione del pubblico interesse suscitato.

Occorre tuttavia premettere alcune notazioni quanto alla materia della **protezione internazionale**. A partire dal gennaio 2025, per effetto dell'entrata in vigore del d.l. n. 145, conv. in legge n. 187 del 2024, la Procura generale si è occupata delle ricadute applicative dell'assegnazione tabellare alla Prima Sezione penale (e, in sede di rinvio, alla Quinta) della materia dei ricorsi avverso la decisione da parte delle Corti di appello sulla convalida del provvedimento con il quale

il Questore dispone il trattenimento, o la proroga del trattenimento, del richiedente protezione internazionale, adottato a norma degli artt. 6, 6-*bis* e 6-*ter* d.lgs. n. 142 del 2015, e dell'articolo 10-*ter*, comma 3, quarto periodo, d.lgs. n. 286 del 1998, nonché sui procedimenti di convalida delle misure adottate ai sensi dell'articolo 14, comma 6, d.lgs. n. 142 del 2015. Trattandosi di materia precedentemente assegnata alle Sezioni civili e caratterizzata – in ragione del richiamo alla legge n. 69 del 2005 relativo al mandato di arresto europeo – da estrema celerità di trattazione, l'Ufficio ha istituito un gruppo di lavoro composto da magistrati addetti sia al Settore penale (in ragione della 'nuova' competenza per materia) che al Settore civile (in ragione della maggiore specializzazione in merito alle questioni sottese) così da fronteggiare il nuovo flusso di ricorsi tutti a carattere urgente e, per effetto dei ripetuti interventi legislativi, caratterizzati da forti elementi di novità.

Nell'ambito di una leale e proficua collaborazione con la Corte, anche allo scopo di garantire, nella loro massima estensione rispetto al rito fortemente accelerato, i diritti della difesa, si è deciso di anticipare le conclusioni del Procuratore generale in ciascun procedimento, soggetto al rito camerale individuato dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 39 del 2025, depositando sempre motivate conclusioni scritte.

L'ufficio si è visto investito di questioni affatto diverse, anche in riferimento alle differenti tipologie di convalida dei trattenimenti (incluse quelle disposte dal giudice di pace). Innanzitutto, si è evidenziato che la struttura del giudizio, per come rimodulata dal legislatore, implica il necessario riferimento alle regole processuali e decisorie previste dal codice di procedura penale e che, nonostante il riferimento, per ciò che concerne i motivi di ricorso, alle sole ipotesi di cui all'art. 606, comma 1, lett. a), b) e c) c.p.p. richiamate dall'art. 14, comma 6, d.lgs. n. 286 del 25 luglio 1998, così come dal d.l. n. 145 del 2024, conv. in legge n. 18 del 2024, è deducibile qualsiasi vizio di legge, anche extrapenale.

Conformemente agli approdi della giurisprudenza civile e della Corte di giustizia quanto ai poteri-doveri del giudice della convalida, si è ritenuto che l'autorità giudiziaria abbia l'onere di controllare il

rispetto dei presupposti di legittimità dell'emesso provvedimento di convalida o di proroga nella misura disposta a carico del cittadino di un paese terzo, nel rispetto del diritto unionale e nazionale; ciò in base agli elementi del fascicolo portati a sua conoscenza, come integrati o chiariti durante il procedimento in contraddittorio dinanzi a essa. Si è inoltre ritenuto che l'autorità giudiziaria debba rilevare d'ufficio l'eventuale mancato rispetto di un presupposto di legittimità, pur non dedotto dall'interessato, tenuto conto che grava sull'amministrazione l'onere di dimostrare la legittimità della misura restrittiva applicata, mentre l'interessato è tenuto a documentare le proprie deduzioni di manifesta illegittimità della stessa (in tal senso Sez. 1, n. 18637 del 16 maggio 2025).

Inoltre, sono state ritenute ammissibili le richieste di riesame dei trattenimenti già convalidati, formulate direttamente in base all'art. 15, par. 3, direttiva 2008/115/CE, ovvero ai sensi dell'art. 9, par. 5, direttiva 2013/33/UE, da assegnare sempre al Settore penale, sebbene soggette, sul piano dei criteri sostanziali di decisione, ai più ampi poteri riconosciuti al giudice dalla giurisprudenza civile (quali la verifica anche d'ufficio del rispetto dei presupposti di legittimità, derivanti dal diritto unionale e dal diritto nazionale, del provvedimento di convalida o proroga della misura). Al riguardo, deve richiamarsi la sentenza n. 96 del 3 luglio 2025, con la quale la Corte costituzionale, nel dichiarare inammissibili le questioni di legittimità costituzionale relative all'articolo 14, comma 2, d.lgs. n. 286 del 1998 in merito alla disciplina dei "modi" del trattenimento nei Centri di Permanenza per il Rimpatrio (C.P.R.), ha sollecitato il legislatore a colmare una grave lacuna, sottolineando la non conformità della normativa attuale nel garantire il rispetto della riserva assoluta di legge prevista dall'articolo 13 della Cost. nei casi di privazione della libertà personale. Se, pertanto, va esclusa la non convalidabilità generalizzata dei trattenimenti in ragione della non conformità della legislazione attuale rispetto al citato parametro costituzionale, deve essere riconosciuto il sindacato sulla legittimità del trattenimento, laddove in concreto vi sia una lesione di diritti fondamentali, come, a esempio, quello alla salute, dando concreta applicazione all'istituto del c.d. riesame riconosciuto dalla citata normativa unionale (Sez. 1, n. 15747 del 22 aprile 2025), trattandosi di disposizioni *self-executing*, da svolgersi secondo le forme previste

dall'art. 127 c.p.p. e non secondo quelle del rito camerale civile di cui agli art. 737 ss. c.c. (Sez. 1, sent. n. 35682 del 2025).

Particolare rilievo hanno assunto alcuni procedimenti nei quali:

- a) è stata sollevata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 6, comma 2-*bis*, d.lgs. n. 142 del 18 agosto 2015, introdotto dall'art. 1, comma 2-*bis*, lett. a), d.l. n. 37 del 28 marzo 2025, convertito con modificazioni dalla l. n. 75 del 23 maggio 2025, nella parte in cui, nel caso di mancata convalida del provvedimento di trattenimento adottato ai sensi del comma 3 del medesimo art. 6 nei confronti del richiedente che ha presentato la domanda in un centro di cui all'articolo 14 del d.lgs. n. 286 del 25 luglio 1998, prevede che il richiedente permanga nel centro fino alla decisione sulla convalida del provvedimento di trattenimento eventualmente adottato dal Questore, per violazione degli artt. 3, 11, 13, 24, 111 e 117 della Costituzione, quest'ultimo con riferimento all'art. 5 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, all'art. 3 della Dichiarazione universale dei diritti umani, all'art. 9 del Patto internazionale sui diritti civili e politici e all'art. 6 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea (Sez. 1, ord. n. 30297 del 4 settembre 2025);
- b) è stata sottoposta alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea, in via pregiudiziale ai sensi dell'articolo 267 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea (T.F.U.E.), la questione della compatibilità del «Protocollo Albania» (siglato a Roma il 6 novembre 2023 tra il Governo della Repubblica italiana e il Consiglio dei Ministri della Repubblica di Albania, per il rafforzamento della collaborazione in materia migratoria) e, specificamente, dell'articolo 3, comma 2, della legge n. 14 del 21 febbraio 2024, con la direttiva 2008/115/CE, recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di Paesi terzi il cui soggiorno è irregolare e, segnatamente, della possibilità di condurre nelle aree di cui all'articolo 1, par. 1, lett. c), del Protocollo persone destinatarie di provvedimenti di trattenimento convalidati o prorogati ai sensi dell'articolo 14, d.lgs. n. 286 del 1998, in assenza di qualunque predeterminata, e individuabile, prospettiva di rimpatrio, nonché con l'articolo 9,

par. 1, della direttiva 2013/32/UE «procedure» della possibilità riconosciuta dalla legge n. 14 del 2024 di disporre, in ragione del ritenuto carattere strumentale della domanda di protezione, il trattenimento nelle medesime aree del migrante destinatario di provvedimento di espulsione, che, condotto in queste ultime, abbia presentato tale domanda (Sez. 1, ord. n. 23105 del 29 maggio 2025).

La virtuosa esperienza operata con il gruppo di lavoro specializzato in materia, a partire dal 1° gennaio 2026, con l'entrata in vigore dei nuovi Criteri organizzativi della Procura generale della Corte di cassazione, troverà la sua fine naturale in quanto le materie inerenti all'immigrazione verranno trattate dai magistrati assegnati alle competenti sezioni. Non resta, quindi, che ringraziare e porgere un plauso ai magistrati appartenenti a detto gruppo, che hanno affrontato con notevole competenza e grande attenzione la prima fase di lavoro, caratterizzata da forti incertezze normative e da questioni processuali in parte differenti, essendo stato modificato il rito in ragione della competenza penalistica.

2.1. La materia processuale.

2.1.1. Acquisizione e utilizzabilità dei dati di conversazioni messaggistiche a seguito di sequestro probatorio del pubblico ministero.

Il tema è al centro di un delicato e rilevante crocevia applicativo, ricco di fermenti giurisprudenziali che investono le molteplici declinazioni delle modalità di acquisizione dei dati messaggistici e dell'accesso al contenuto dei telefoni cellulari. Nella materia si registra un significativo contrasto espresso da due recenti arresti, consolidatisi dapprima presso la Quinta Sezione penale (sent. n. 8376 del 28 gennaio 2025) e successivamente presso la Sesta Sezione (sent. n. 13585 del 1° aprile 2025). In entrambi gli arresti, il giudice di legittimità si è confrontato con la normativa e la giurisprudenza unionale e, più in particolare, con la decisione assunta il 4 ottobre 2024 dalla Grande Camera della Corte di Giustizia Europea nella causa C-548/21, nella quale si era precisato che l'accesso ai dati contenuti nei telefoni cellulari deve essere subordinato a un controllo preventivo effettuato da un giudice o da

un organo amministrativo indipendente (salve ipotesi di comprovata urgenza). Da tale pronuncia entrambi i giudici hanno preso avvio per interrogarsi sulla possibilità di attribuire al pubblico ministero la qualifica di “autorità amministrativa indipendente”.

La Quinta Sezione ha accolto il ricorso avverso un’ordinanza del Tribunale di Ancona, quale giudice del riesame (che aveva rigettato la richiesta di annullamento del decreto di perquisizione e dissequestro degli strumenti informatici) in ragione della carenza motivazionale del provvedimento impugnato in merito ai «rilievi mossi dalla difesa che attingevano il *fumus* dei reati ipotizzati minandone le fondamenta sul presupposto dell’assunta regolarità della stipulazione – per quanto qui di interesse – del contratto di affitto dell’impianto di ...» essendosi limitato a fornire risposte meramente assertive. Detta pronuncia si è occupata anche della delicata questione circa il ‘ruolo’ del pubblico ministero. Invero, sulla scorta della censura difensiva – che aveva evidenziato la mancata convalida del sequestro da parte di un giudice, richiamando appunto la decisione della C.G.U.E. nella causa C-548/21 – e ricordando che «i messaggi *WhatsApp* e gli *SMS* conservati nella memoria di un dispositivo elettronico costituiscono corrispondenza anche dopo la ricezione da parte del destinatario, almeno fino a quando, per il decorso del tempo o per altra causa, essi non abbiano perso ogni carattere di attualità, in rapporto all’interesse alla sua riservatezza, trasformandosi in un mero documento “storico”; sicché, fino a quel momento, la loro acquisizione deve avvenire secondo le forme previste dall’art. 254 c.p.p. per il sequestro della corrispondenza (Sez. 2, n. 25549 del 15 maggio 2024) ovvero, quanto al sequestro in questione, con decreto motivato del pubblico ministero (da ultimo, Sez. 6, n. 39548 dell’11 settembre 2024)», ha riconosciuto al pubblico ministero la qualifica «di autorità amministrativa autonoma», idonea a garantire i diritti dell’indagato, ritenendo, pertanto, che non fosse necessaria una convalida successiva da parte di un giudice. Infine, la Quinta Sezione ha richiamato, a conferma della correttezza della soluzione della questione nei termini di cui sopra, oltre alla giurisprudenza conforme della Corte di cassazione, la pronuncia della Consulta n. 170 del 2023, nonché S.U. nn. 23755 e 23756 del 29 febbraio 2024, e gli arresti della Corte di giustizia (*cf.* Corte di giustizia, 8 dicembre 2020, *Staatsanwaltschaft Wien*, C584/19), secondo la quale il sintagma “autorità

giudiziaria” indica una categoria in cui sono compresi sia il giudice che il pubblico ministero.

La Sesta Sezione, invece, ha rigettato il ricorso dell’indagato inerente a un sequestro probatorio disposto dal pubblico ministero, malgrado abbia ritenuto tale autorità giudiziaria non ‘terza’ rispetto al procedimento. Anche in questo caso il ricorrente aveva invocato la pronuncia della C.G.U.E. del 4 ottobre 2024, e sostenuto che l’accesso ai dati del telefono dovesse essere autorizzato da un giudice, o organo amministrativo indipendente, e non dal pubblico ministero.

Nella requisitoria scritta, l’Ufficio ha concluso per l’inammissibilità del ricorso, rilevando, quanto ai primi due profili dedotti, che il Tribunale del riesame aveva correttamente ripercorso le emergenze e gli sviluppi investigativi che avevano condotto il pubblico ministero a iscrivere il procedimento per i reati di cui agli artt. 353 e 353-*bis* c.p. e disporre il sequestro probatorio oggetto di impugnazione in quanto funzionale a consentire l’accertamento e la verifica delle ipotesi di reato.

La Sesta Sezione, richiamando anch’essa la normativa europea (direttiva 2016/680 e sentenza C.G.U.E. C-548/21) che impone un controllo preventivo da parte di ‘un giudice o di un’entità amministrativa indipendente’, ha escluso che il pubblico ministero possa assolvere a tale funzione in quanto parte coinvolta nel procedimento penale e dunque non terza indipendente. A sostegno del proprio assunto, ha richiamato quanto già deciso dalla Corte di giustizia sull’art. 15, par. 1 della direttiva 2002/58/CE del 12 luglio 2002, come modificata dalla direttiva 2009/136/CE del 25 novembre 2009 (C.G.U.E., 2 marzo 2021, C-746/18, *Prokuratuur*; p. 54-57). In tale occasione, infatti, la Corte europea ha precisato che «il requisito di indipendenza che l’autorità incaricata di esercitare il controllo preventivo deve soddisfare “impone che tale autorità abbia la qualità di terzo rispetto a quella che chiede l’accesso ai dati, di modo che la prima sia in grado di esercitare tale controllo in modo obiettivo e imparziale al riparo da qualsiasi influenza esterna. In particolare, in ambito penale, il requisito di indipendenza implica [...] che l’autorità incaricata di tale controllo preventivo, da un lato, non sia coinvolta nella conduzione dell’indagine penale di cui trattasi e, dall’altro, abbia una posizione di neutralità nei confronti delle parti del procedimento penale. Ciò non si verifica nel

caso di un pubblico ministero che dirige il procedimento di indagine ed esercita, se del caso, l'azione penale. Infatti, il pubblico ministero non ha il compito di dirimere in piena indipendenza una controversia, bensì quello di sottoporla, se del caso, al giudice competente, in quanto parte nel processo che esercita l'azione penale» (C.G.U.E., 2 marzo 2021, C-746/18, *Prokuratuur*; p. 54-57)». Tuttavia, pur riconoscendo che la normativa interna viola i principi europei, la Sesta Sezione ha escluso l'inutilizzabilità dei dati acquisiti in assenza di una sanzione specifica prevista dal diritto nazionale e ha sottolineato che la verifica giurisdizionale in sede di riesame costituisce un controllo immediato sufficiente ai fini della tutela del diritto di difesa.

All'esito della constatazione del detto contrasto, vari sono stati gli spunti di riflessione maturati in seno all'Ufficio. Diversamente da quanto ritenuto dalla Sesta Sezione, si deve riflettere su quanto sia necessario operare uno sforzo critico tendente a collocare i principi affermati dalla decisione europea nell'ambito dell'ordinamento italiano, più specificamente tenendo conto della posizione del pubblico ministero in tale contesto ordinamentale. Invero, a seguito di tale approfondimento, si può affermare che i canoni di terzietà e di pregnanza del controllo richiamati dal par. 53 della decisione sopra riportata possono essere riconosciuti anche al pubblico ministero italiano secondo l'attuale assetto costituzionale e ordinamentale. Deve essere evidenziata l'attuale collocazione del pubblico ministero all'interno della magistratura e gli attuali presidi di autonomia e indipendenza che ne caratterizzano l'intero ordine e anche, più semplicemente, l'impianto processuale italiano. D'altro canto, si è osservato come l'interpretazione della nozione di "autorità indipendente" come tale abilitata ad accedere alla messaggistica contenuta nel cellulare dell'indagato – desumibile dalla pronuncia della Grande Camera e menzionata dalla Sezione Sesta (a fronte della questione, posta dal ricorso, della disapplicazione della normativa interna in materia di sequestro probatorio per contrasto con la Direttiva 2016/680) – non pare essere unitaria e consolidata. La stessa necessità – presupposta da entrambe le sentenze della Suprema Corte, in linea con la citata pronuncia della Grande Camera, di muovere dalla distinzione tra giudice e organo "amministrativo indipendente" – non sembra confrontarsi con le problematiche poste e, rispettivamente, con le precisazioni offerte dalla giurisprudenza unionale nel

suo complesso. Vengono, al riguardo, richiamate le numerose pronunce che, da un lato, impongono di considerare le peculiarità del pubblico ministero che “dirige il procedimento di indagine”, per pervenire alla formulazione del giudizio sulla sua idoneità a effettuare un controllo preventivo (Corte giustizia U.E. Grande Sezione, 5 aprile 2022, n. 140; Corte giustizia U.E. sez. II, 10 luglio 2025, n. 635, causa C-635/23). Dall’altro, la necessità di confrontarsi con gli approdi di cui alla succitata sentenza *Staatsanwaltschaft Wien* (Sentenza della Grande Camera della C.G.U.E. dell’8 dicembre 2020, A. e a., causa C-584/19) che, in occasione di un rinvio pregiudiziale relativo all’ordine europeo di indagine, ha ritenuto che l’art. 1, par. 1, e l’art. 2, lettera c), direttiva 2014/41/UE devono essere interpretati nel senso che rientra nelle nozioni di «autorità giudiziaria» e di «autorità di emissione», a mente delle disposizioni sopra citate, (non solo il giudice ma anche) il pubblico ministero di uno Stato membro o, più in generale, la procura di uno Stato membro («indipendentemente dal rapporto di subordinazione legale che potrebbe esistere tra tale pubblico ministero o tale procura e il potere esecutivo di tale Stato membro, e dall’esposizione di detto pubblico ministero o di detta procura al rischio di essere soggetti, direttamente o indirettamente, a ordini o istruzioni individuali da parte del predetto potere, nell’ambito dell’adozione di un ordine europeo di indagine») e ancora quelle di cui alla sentenza della Corte giustizia U.E., Grande Sezione, 30 aprile 2024, n.670, ove ha precisato che «l’art. 1, par. 1, e l’art. 2, lett. c), direttiva 2014/41/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 3 aprile 2014, relativa all’ordine europeo di indagine penale, devono essere interpretate nel senso che un ordine europeo di indagine inteso a ottenere la trasmissione di prove già in possesso delle autorità competenti dello Stato di esecuzione non deve essere adottato necessariamente da un giudice quando, in forza del diritto dello Stato di emissione, la raccolta iniziale di tali prove avrebbe dovuto essere ordinata da un giudice, ma competente ad ordinare l’acquisizione di dette prove sia il Pubblico ministero».

Si è concluso che la stretta perimetrazione della nozione di “autorità giudiziaria” di cui alla *Prokuratuur* (poi recepita dal legislatore italiano) risulta formulata con riguardo all’acquisizione massiva dei tabulati e che ciò trovi la propria, ben intuibile, ragione nel diverso e più marcato livello di aggressione ai diritti fondamentali in detto tipo

di attività mentre non sia affatto trascurabile che, tra le attività di ricerca della prova attivabili con l'ordine d'indagine europeo, rientrino attività altrettanto invasive come l'acquisizione di informazioni e documenti presso banche e istituti finanziari (art. 20); le operazioni sotto copertura (art. 21 della direttiva n. 41 del 2014); le intercettazioni di telecomunicazioni (art. 23), incluse quelle telematiche; i provvedimenti di sequestro probatorio (art. 26).

Infine, è stata posta la questione della “vincolatività” del precedente unionale. Si è osservato come susciti perplessità l'assertiva vincolatività della sentenza *Prokuratuur*: e ciò non solo a fronte delle incertezze segnalate all'interno della stessa giurisprudenza unionale, ma soprattutto tenuto conto che il ragionamento della Corte di giustizia corrisponde a quello proprio del *case law* “puro”, vale a dire incentrato sull'individuazione, da parte del giudice successivo e attraverso la disamina dei fatti materiali, della *ratio decidendi* con cui il giudice precedente aveva definito un caso analogo, senza alcuna finalità nomopoietica.

Nonostante, infatti, la ricostruzione fattuale delle ragioni del rinvio pregiudiziale e salvo eventuali riferimenti nelle conclusioni degli Avvocati generali, nella parte motivazionale delle pronunce della Corte di giustizia non si rinviene una analitica disamina dell'assetto dei fatti che caratterizzavano un caso precedente e, quindi, neppure uno specifico raffronto, ma soltanto il richiamo alle regole di diritto elaborate in precedenti statuizioni, a volte utilizzate come essenziale argomento giustificativo, altre volte come mero supporto del ragionamento giuridico.

Soprattutto, è sembrato utile richiamare Corte Cost. n. 49 del 2015, stando alla quale le decisioni della Corte europea possono assumere valenza generale vincolante solo rispetto a vicende analoghe e sempre che siano espressione di un orientamento definitivo.

Con l'ulteriore precisazione, tra i criteri che devono orientare il giudice nazionale, che rileva «il dubbio che, nel caso di specie, il giudice europeo non sia stato posto in condizione di apprezzare i tratti peculiari dell'ordinamento giuridico nazionale, estendendovi criteri di giudizio elaborati nei confronti di altri Stati aderenti che, alla luce di quei tratti, si mostrano invece poco confacenti al caso italiano». Di

qui la rilevanza delle caratteristiche del pubblico ministero nell'ordinamento italiano, il cui assetto costituisce un *unicum* all'interno dei Paesi membri: e, di riflesso, le perplessità sulla ritenuta vincolatività del precedente U.E.

2.1.2. Segreto professionale e delitti contro la pubblica amministrazione (rivelazione di segreto d'ufficio).

Il procedimento n. 34965/2024 R.G. ha riguardato il ricorso avverso un'ordinanza del Tribunale di Firenze, sezione per il riesame, con la quale veniva confermato il decreto di perquisizione e sequestro disposto dal Procuratore della Repubblica nei confronti di un giornalista indagato per il reato di rivelazione del segreto d'ufficio, che aveva pubblicato atti investigativi riguardanti la morte, per un colpo di pistola alla testa, di un'allieva marescialla dei Carabinieri all'interno della Scuola di Firenze.

I temi di maggior rilievo trattati nella requisitoria hanno riguardato:

- a) **la sussistenza del *fumus* del reato di rivelazione del segreto d'ufficio.** La difesa in sede di ricorso ha evidenziato come l'informativa inerente alla morte dell'allieva marescialla era stata valutata come suicidio e iscritta dalla Procura della Repubblica nel registro dei fatti non costituenti notizia di reato. Di conseguenza, i verbali degli atti investigativi (sopralluogo, sequestro dell'arma e dei bossoli, rilievi balistici, sommarie informazioni) attinenti a un fatto valutato come non costituente notizia di reato, ricevuti da ignoto pubblico ufficiale e pubblicati dal giornalista indagato, dovevano considerarsi non coperti da segreto investigativo perché mancava il presupposto necessario: omessa iscrizione nel registro degli indagati. Nessuna violazione può sussistere laddove non vi sia segreto investigativo.

Nella requisitoria scritta è stato evidenziato come l'argomento difensivo confondesse l'atto investigativo, come tale coperto da segreto e tutelato dall'art. 326 c.p., con la provvisoria qualificazione attribuita dal pubblico ministero al fatto oggetto di segnalazione da parte della polizia giudiziaria. Il verbale di sopralluogo, quello di sommarie informazioni e i rilievi compiuti

sull'arma e sul munizionamento rinvenuti accanto al corpo della ragazza deceduta, ricevuti da ignoto e pubblicati dal giornalista indagato, devono essere qualificati atti investigativi compiuti d'iniziativa dalla polizia giudiziaria, espressamente disciplinati dal libro V del codice di rito agli artt. 347-357 c.p.p. e ricompresi nel perimetro di tutela dell'art. 326 c.p.; mentre l'iscrizione, nel caso di specie nel registro dei fatti non costituenti notizia di reato, è atto giurisdizionale di esclusiva competenza del pubblico ministero quale titolare dell'esercizio dell'azione penale cui spetta la qualificazione giuridica, ai sensi degli artt. 112 Cost., 50 e 335 c.p.p., 109 disp. att. c.p.p. (per limitare l'esposizione alle sole fonti primarie), che non muta la qualità degli atti investigativi coperti da segreto compiuti dalla polizia giudiziaria.

- b) **La struttura del reato.** Secondo la tesi difensiva, non essendo stato identificato il pubblico ufficiale che, in violazione del segreto d'ufficio, ha consegnato gli atti investigativi al giornalista indagato, non potrebbe configurarsi l'ipotesi del concorso morale dell'*extraneus* con la condotta dell'*intraneus* poiché quest'ultimo è rimasto ignoto.

L'Ufficio ha sottolineato come anche questo argomento difensivo sia fallace, poiché giurisprudenza ormai consolidata ha precisato come, ai fini della configurabilità del reato contestato, non sia richiesta l'individuazione del pubblico ufficiale o dell'incaricato di pubblico servizio che abbia originariamente rivelato le notizie segrete (Sez. 6, n. 3523 del 2011; Sez. 6, n. 30968 del 2007).

- c) **La nullità del decreto di perquisizione e sequestro.** Secondo il difensore, il decreto di perquisizione e sequestro dei dispositivi informatici del giornalista indagato, teso alla ricerca di elementi utili all'individuazione del pubblico ufficiale infedele, ha violato il necessario criterio di proporzionalità tra il contenuto del provvedimento ablativo e la finalità istruttoria perseguita. Infatti, il sequestro di tutte le cartelle informatiche detenute dall'indagato è da ritenersi: eccessivo rispetto al limitato perimetro del fatto investigato; incongruo rispetto alle finalità perseguite, limitate alla ricerca della presunta "fonte" del giornalista, ovverosia l'identità

del pubblico ufficiale infedele; elusivo della disciplina dell'art. 200 c.p.p. che tutela il segreto professionale del giornalista che non può essere obbligato a svelare l'identità delle sue fonti. Infatti, da tale punto di vista, l'iscrizione del giornalista sul registro generale delle notizie di reato (e la conseguente assunzione della qualifica di indagato destinatario del decreto di perquisizione e sequestro) ha determinato l'inapplicabilità in suo favore della tutela del segreto professionale con modalità che hanno comportato la violazione dei presidi normativi dettati dal legislatore per evitare indebite invasioni nella sfera relazionale tra il giornalista e le sue fonti.

Nella requisitoria scritta è stato, al contrario, evidenziato che il decreto non ha violato il principio di proporzionalità, poiché l'ordinanza impugnata dà atto del rigore e dell'estrema precisione da parte del p.m. D'altro canto, il mezzo di ricerca della prova prescelto dal Procuratore della Repubblica appariva verosimilmente l'unico ragionevolmente utilizzabile nel caso di specie non potendo essere oggetto di valutazione in sede di legittimità le doglianze difensive tese a contestare le scelte discrezionali in ambito investigativo che possono essere censurate solo laddove esse violino specifiche norme.

La Sezione Sesta penale della Corte di cassazione, con sentenza n. 11498 del 22 gennaio 2025, ha accolto il ricorso, valorizzando i principi di carattere generale relativi all'ampiezza della sfera di conoscenza riconosciuta al giornalista nell'esercizio della propria attività (fondati sull'art. 15 Cost.), con riferimento specifico alla tutela delle fonti fiduciarie che l'ordinamento gli riconosce nei termini e nei limiti di cui all'art. 200 c.p.p. Il ragionamento della Corte di legittimità evidenzia che il pubblico ministero aveva iscritto la notizia nel Registro mod. 45 (fatti non costituenti reato), con la conseguenza che il decreto di perquisizione e sequestro è stato disposto sul presupposto dell'inesistenza di profili di responsabilità a carico di soggetti qualificati (pubblici ufficiali), per quanto ancora ignoti, e che la perquisizione era verosimilmente deputata proprio all'identificazione della fonte e dei responsabili della rivelazione della notizia riservata. Pertanto, la Corte di legittimità ha condiviso la dedotta violazione dell'art.

200 c.p.p., in relazione all'art. 15 Cost., consistita nel fatto che la perquisizione è stata deliberatamente mirata a disvelare la fonte informativa del giornalista, sebbene potenzialmente rilevante ai fini dell'individuazione del responsabile del reato di cui all'art. 326 c.p., senza alcuna vera ricaduta sulle indagini. La Corte ha, quindi, concluso nel senso che «deve, dunque, sussistere la necessità di accertare dei fatti costituenti reato, il che non era nel caso di specie, e ricorrere l'evenienza che l'esame testimoniale della fonte riservata costituisca la sola modalità per l'accertamento di quei fatti, anch'essa non riscontrabile nella fattispecie in esame in cui l'eventuale identificazione del pubblico ufficiale responsabile della divulgazione della notizia presunta riservata non avrebbe avuto alcuna incidenza sul fatto da accertare».

2.1.3. L'interrogatorio preventivo del soggetto nei cui confronti è richiesta l'adozione di una misura cautelare personale.

Con la legge n. 114 del 9 agosto 2024 (entrata in vigore il 25 agosto 2024), è stato modificato l'art. 291 c.p.p. che disciplina il procedimento applicativo delle misure cautelari.

Per quel che interessa con riferimento all'argomento in disamina, va evidenziato che l'art. 2, comma 1, lett. e), n. 2 della legge n. 114 cit. ha introdotto, la disposizione di cui all'art. 291, comma 1-*quater*, c.p.p. secondo la quale «fermo il disposto dell'articolo 289, comma 2, secondo periodo, prima di disporre la misura, il giudice procede all'interrogatorio della persona sottoposta alle indagini preliminari con le modalità indicate agli articoli 64 e 65, salvo che sussista taluna delle esigenze cautelari di cui all'articolo 274, comma 1, lettere a) e b), oppure l'esigenza cautelare di cui all'articolo 274, comma 1, lettera c), in relazione a uno dei delitti indicati all'articolo 407, comma 2, lettera a), o all'articolo 362, comma 1-*ter*; ovvero a gravi delitti commessi con uso di armi o con altri mezzi di violenza personale».

L'art. 2, comma 1, lett. f), n. 3 della l. 114 cit. ha poi integrato l'art. 292 c.p.p. aggiungendo, il comma 3-*bis* secondo cui «l'ordinanza è nulla se non è preceduta dall'interrogatorio nei casi previsti dall'art. 291, comma 1-*quater*, nonché quando l'interrogatorio è nullo per violazione delle disposizioni di cui ai commi 1-*septies* e 1-*octies* del medesimo articolo».

Tale disciplina normativa ha profondamente innovato il sistema applicativo delle misure cautelari, introducendo un obbligo, in capo al giudice competente all'adozione della misura, di interrogare in via 'preventiva' la persona sottoposta alle indagini. L'obbligo di procedere all'interrogatorio preventivo, anticipando in tal modo il contraddittorio tra le parti, è escluso solo nel caso in cui ricorrano le esigenze cautelari del pericolo di inquinamento probatorio e di fuga, oltre che, per taluni gravi reati, l'esigenza di fronteggiare il pericolo di reiterazione di cui all'art. 274, lett. c), c.p.p.

Si intende qui dare conto dei primi approdi interpretativi intervenuti nella materia. Una prima questione che si è posta riguarda la possibilità, o ancor più il preciso obbligo del giudice, di effettuare valutazioni pertinenti al ricorso all'interrogatorio preventivo o se invece il medesimo sia vincolato all'individuazione delle esigenze cautelari indicate dal pubblico ministero. Sul punto, con sentenza n. 17916 del 2025, la Sesta Sezione ha affermato che tale compito è compatibile con le finalità di tutela del contraddittorio e della presunzione di innocenza dell'indagato che di tale istituto costituiscono la *ratio*. Si è ritenuto che «la funzione di garanzia del giudice per le indagini preliminari, fin dal momento della emissione della misura, comporta, dunque, che questi non è vincolato alla individuazione delle esigenze cautelari indicate dal pubblico ministero, ma può prescindere o perché le ritenga insussistenti ovvero perché ritenga sussistenti, sebbene non indicate nella richiesta del pubblico ministero, esigenze cautelari diverse, anche ostative all'interrogatorio preventivo *ex art. 294-quarter c.p.p.*» (Sez. 6, n. 17916 del 20 marzo 2025). Nell'ipotesi che tali esigenze ostative all'interrogatorio preventivo non vengano ravvisate, dal giudice delle indagini preliminari ovvero della impugnazione cautelare, ne discende rispettivamente il rigetto della richiesta di misura ovvero l'annullamento dell'ordinanza dispositiva emessa sulla base di tali supposte esigenze. Lo stesso orientamento è stato ribadito dalla Sesta Sezione anche nella pronuncia n. 27080 del 2025, non massimata sul punto, nella quale si è affermato che, ove le esigenze cautelari siano individuate nel pericolo di inquinamento probatorio, lo stesso deve risultare concretamente sussistente al momento dell'esecuzione della misura. La Seconda Sezione, nella pronuncia n. 26920 del 12 giugno 2025 (non massimata allo stato), ha ritenuto che se vengono

meno i gravi indizi di colpevolezza relativamente al reato astrattamente ostativo, l'applicazione della misura, in assenza del preventivo interrogatorio, costituisce causa originaria e strutturale di nullità dell'ordinanza applicativa, di ordine generale e a regime intermedio, ai sensi dell'art. 178, lett. c), c.p.p. per violazione del diritto di difesa. Va sottolineato che la Corte e la Procura generale hanno concordato sull'opzione interpretativa per la quale il vizio genetico è stato ritenuto sussistente anche nell'ipotesi di insussistenza dei gravi indizi del reato ostativo, ancor prima di procedere al vaglio sulla ravvisabilità delle esigenze cautelari in relazione a tale reato.

Si è rilevato che l'art. 292, comma 3-*bis*, c.p.p., prevede espressamente la nullità dell'ordinanza se non è preceduta dall'interrogatorio nei casi previsti dall'art. 291, comma 1-*quater*, c.p.p. La norma ha dato origine a ulteriori questioni riguardo alla natura della nullità dell'ordinanza genetica nel caso in cui, ove necessario, l'interrogatorio preventivo non sia stato eseguito, e al regime giuridico della sua deducibilità.

La Sesta Sezione, nella sentenza n. 17916 del 2025 (cit.) ha affermato che l'omissione determina un vizio che incide sulla validità dell'ordinanza genetica, in quanto l'interrogatorio preventivo costituisce un presupposto oggettivo per la sua emissione ed espressione del diritto di difesa dell'indagato; il vizio comporta una violazione delle prescrizioni di cui all'art. 291, comma 1-*quater* cit, incidendo sulla sfera di operatività dell'art. 178, lett. c), c.p.p., che riguarda l'intervento dell'indagato, attraverso una nullità che deve essere qualificata come a regime intermedio e rispetto alla quale rileva, come primo atto utile alla deduzione – o alla rilevazione *ex officio* da parte del giudice – la richiesta di riesame e non l'interrogatorio di garanzia di cui all'art. 294 c.p.p. Non vertendosi, invero, in materia di inefficacia della misura ma di invalidità del provvedimento cautelare, non sono applicabili le disposizioni di cui agli artt. 306 e 310 c.p.p., ma il mezzo tipico di deduzione della nullità è rappresentato dalla richiesta di riesame, che costituisce il mezzo di impugnazione preordinato alla verifica dei presupposti legittimanti l'adozione del provvedimento cautelare e che consente all'indagato di ottenere un pieno controllo giurisdizionale sulla legittimità del provvedimento e, quindi, la verifica *ex post* della sussistenza di tutti i presupposti richiesti dalla legge

per l'applicazione della misura, costituiti non solo dai gravi indizi e dalle esigenze cautelari, ma anche dalla necessità, o meno, dell'interrogatorio preventivo. Non rileva, pertanto, l'omessa deduzione della nullità nel corso dell'interrogatorio di garanzia, a prescindere dalle modalità con le quali è stato espletato (ovvero che l'indagato si sia o meno avvalso della facoltà di non rispondere), che non assume rilievo preclusivo ai fini della deducibilità del vizio. Ciò discende dall'assetto delineato dall'art. 309, comma 9, c.p.p., che ha demandato al giudice del riesame un controllo sulla sussistenza degli elementi giustificativi della misura cautelare imposta. Il riesame è diretto al controllo dei presupposti formali e sostanziali della misura cautelare e con esso, quindi, sono deducibili e rilevabili d'ufficio i vizi genetici del provvedimento coercitivo. Tale interpretazione si pone in consapevole contrasto con l'opzione ermeneutica adottata in plurime pronunce dalla Seconda Sezione. E infatti, nella pronuncia n. 26920 del 2025 nonché nelle pronunce nn. 12215, 12223, 12246 e 12265, sempre del 2025, è stato affermato che l'omissione del previo interrogatorio, nei casi in cui esso sia dovuto, integra una nullità a regime intermedio, che non può essere eccepita né rilevata d'ufficio dal Tribunale del riesame nel caso in cui non sia stata proposta dall'interessato in sede di interrogatorio postumo di garanzia nelle more svolto, restando altrimenti sanata.

Inoltre, proprio in quanto vizio genetico, il giudice del riesame non può esercitare il potere integrativo e sanante, pure previsto dall'art. 309, comma 9, c.p.p. Il carattere genetico del vizio è stato riaffermato dalla Sesta Sezione nella pronuncia n. 27080 del 2025 (cit.), evidenziando le differenze rispetto all'interrogatorio di garanzia posticipato *ex art. 294 c.p.p.*, la cui omissione è notoriamente causa di inefficacia della misura sopravvenuta rispetto all'emissione e all'applicazione del vincolo cautelare.

Altro profilo di problematicità dell'applicazione della nuova disciplina si registra nel caso di procedimenti a carico dello stesso indagato per una pluralità di reati, ovvero a carico di più indagati di reato connesso e/o collegato, nel caso in cui ricorra l'eccezione alla regola del previo interrogatorio con riguardo a taluno dei reati contestati, ovvero per taluno soltanto degli indagati.

Riguardo all'ipotesi di pluralità di reati a carico dello stesso indagato, la Terza Sezione, nella pronuncia n. 19068 del 15 gennaio 2025, ha ritenuto – concordando con le conclusioni espresse da questo Ufficio – che, se l'esigenza cautelare che impedisce lo svolgimento dell'interrogatorio preventivo sussiste con riferimento a uno dei reati contestati avvinto da connessione con gli altri reati, la stessa eccezione deve valere per tutti i reati alla base della misura cautelare. Analogamente si è espressa, anche con riferimento al caso di pluralità di soggetti indagati di reato connesso e/o collegato, la Seconda Sezione nelle varie pronunce, tutte del 12 giugno 2025, già prima citate (le nn. 26920, 12215, 12223, 12246 e 12265) nelle quali ha affermato che – se uno o più dei reati connessi ai sensi dell'art. 12 c.p.p., o probatoriamente collegati *ex art.* 371, comma 2, lett. b) e c), c.p.p., rientrano nell'elenco dei reati per i quali assume rilievo, al fine di escludere il previo interrogatorio, anche il solo pericolo di cui all'art. 274, comma 1, lett. c), c.p.p. – l'eccezione alla regola dell'interrogatorio preventivo possa scattare con riferimento a tutti i reati contestati. A tal fine si è osservato che l'unitario procedimento non potrebbe essere soggetto a separazione o “spacchettamento” operato dal giudice in sede di audizione della misura richiesta, per effetto dell'applicazione di un diverso regime, poiché la regola di cui all'art. 18 c.p.p., che consente la separazione dei processi nelle ipotesi ivi elencate, riguarda la fase del giudizio; di conseguenza non può trovare applicazione nella fase delle indagini preliminari, ove solo il pubblico ministero è autorizzato dall'art. 130 disp. att. c.p.p. a stralciare talune posizioni (persone o imputazioni). In ogni caso, è stato osservato che, nel caso di reati connessi, le esigenze debbono essere valutate complessivamente, in relazione ai reati più gravi o comunque maggiormente significativi sotto il profilo cautelare, dovendo prevalere l'esigenza di mantenere riservata l'iniziativa cautelare complessivamente considerata, sì da preservarne l'efficacia. Si è aggiunto che appare difficilmente percorribile l'opzione alternativa di emettere l'ordinanza cautelare per i reati ostativi e poi procedere all'interrogatorio preventivo per gli altri titoli di reato, atteso che in questo caso il giudice potrebbe compiere un esame solo parziale delle condotte, qualora le stesse fossero relative a fatti tra loro connessi, ciò che impedirebbe una valutazione unitaria, essenziale ai fini della

considerazione della loro complessiva gravità in relazione alle dedotte esigenze cautelari.

Diversamente si è espressa la Sesta Sezione nella pronuncia n. 27080 del 27 giugno 2025 (più volte citata), che ha concordato riguardo all'unicità del regime da applicare solo al caso di misura cautelare emessa a carico di un determinato soggetto per più reati, ove solo per alcuni operi l'eccezione del previo interrogatorio (accedendo, dunque, per l'estensione della eccezione a tutti i reati). Diversamente, nell'ipotesi di una pluralità di soggetti indagati per reati connessi o collegati, e che solo per alcuno di essi sussistono i presupposti per l'interrogatorio postumo, ha ritenuto che debba darsi prevalente rilievo al fatto che la regola del previo interrogatorio è volta alla tutela del singolo indagato, il quale non può essere pregiudicato dalla posizione di altri indagati, che debbano rispondere di reati più gravi o nei cui confronti siano specificamente ravvisabili esigenze che impongano un intervento a sorpresa. Si è aggiunto che ciò non implica affatto che il giudice debba procedere a una separazione delle posizioni, restando unico il procedimento, ma – essendo differenziato il rispettivo regime cautelare – che potrebbero essere utilizzate prassi virtuose volte a evitare che il previo interrogatorio di un indagato possa compromettere le esigenze d'immediata tutela eventualmente ravvisate nei confronti di altro indagato, facendo coincidere l'esecuzione dell'ordinanza applicativa di misura cautelare con l'avviso finalizzato al previo interrogatorio di coloro nei cui confronti non operano le ragioni di eccezione alla regola. In tal modo, si osserva, si realizza il risultato di contemperare tutte le esigenze sottese alla richiesta cautelare, senza tuttavia pregiudicare il diritto al previo interrogatorio riconosciuto ai singoli indagati che non siano chiamati a rispondere di reati rientranti nello specifico elenco, o nei cui confronti non siano ravvisabili cogenti esigenze legate all'inquinamento probatorio o alla fuga. Né possono valere, in senso contrario, rilievi di carattere generale sulla prevalenza accordata a fini di indagine al reato più grave, in quanto la misura cautelare si rivolge al singolo; è dunque la posizione del singolo indagato, di fronte al rischio di sottoposizione a misura cautelare, che deve essere prioritariamente tutelata secondo il disegno normativo (Sez. 6, n. 27080 del 27 giugno 2025).

Si segnala, ancora, la posizione dell'Ufficio espressa nella requisitoria dinanzi alla Sezione Sesta penale per l'udienza del 13 novembre 2025, ove si è aderito all'orientamento espresso dalla Sezione Seconda e dunque si è ritenuto operare l'effetto estensivo della eccezione all'interrogatorio preventivo in un caso di pluralità di indagati per pluralità di reati avvinti dal vincolo della connessione ai sensi dell'art. 12, lett. a) e b), c.p.p., in cui il g.i.p. aveva riconosciuto la sussistenza del pericolo di inquinamento probatorio solo per uno degli episodi delittuosi, non ascritto al ricorrente. In subordine, è stata sollecitata la rimessione alle Sezioni Unite penali della questione «concernente la nullità dell'ordinanza applicativa di misure cautelari nei procedimenti plurisoggettivi, quando il giudice per le indagini preliminari non effettui l'interrogatorio preventivo *ex art. 291*, comma 1-*quater*, c.p.p., procedendo, invece, all'interrogatorio di garanzia postumo, non soltanto nei confronti dell'indagato rispetto al quale ritiene sussistenti esigenze cautelari impeditive o la gravità indiziaria per un reato ostativo ai sensi della disposizione citata, ma anche nei confronti degli altri coindagati gravemente indiziati di reati connessi o, comunque, collegati».

Da ultimo, la Quinta Sezione penale, nel ricorso n. 25030/2025 R.G., all'esito dell'udienza del 24 ottobre 2025, con ordinanza n. 35613, ha rimesso alle Sezioni Unite la decisione, formulando i seguenti quesiti: «Se il giudice per le indagini preliminari che, in un procedimento cautelare riguardante più indagati e avente a oggetto più reati connessi *ex art. 12* cod. proc. pen. o probatoriamente collegati *ex art. 371*, comma 2, lett. b) e c), cod. proc. pen., ritenga sussistenti, solo nei confronti di taluno, le condizioni di deroga per applicare la misura personale senza procedere al previo interrogatorio ai sensi dell'art. 291, comma 1-*quater*, cod. proc. pen., possa effettuare l'interrogatorio successivo anche nei confronti degli altri coindagati per i quali, invece, è necessario espletare l'interrogatorio preventivo». Inoltre, «Se l'omissione del previo interrogatorio ai sensi dell'art. 291, comma 1-*quater*, cod. proc. pen., nei casi in cui esso sia prescritto, integri una nullità c.d. a regime intermedio *ex art. 178*, comma 1, lett. c), cod. proc. pen., che può essere dedotta per la prima volta dinanzi al tribunale del riesame o da questo rilevata *ex officio* anche nel caso in cui non sia stata eccepita dall'interessato in sede di interrogatorio postumo di garanzia svolto nelle more».

Nel suddetto procedimento questo Ufficio si è espresso, anche, in ordine alla natura del vizio e suo regime di deducibilità, condividendo l'ormai univoca posizione della giurisprudenza di legittimità quanto alla natura di nullità a regime intermedio per violazione del diritto di difesa, *ex art. 178, comma 1, lett. c), c.p.p.* Quanto al termine, si è ritenuto che la nullità derivante dall'omesso espletamento dell'interrogatorio preventivo si concretizzi solo all'atto dell'esecuzione dell'ordinanza, e dunque con l'assistenza della parte che la riceve. Per tale ragione, se l'interrogatorio postumo è il primo atto successivo all'esecuzione dell'ordinanza, è in quella sede – ove è necessariamente presente il difensore, previamente destinatario dell'avviso di deposito degli atti – che va eccepita la nullità.

2.1.4. Accesso della difesa ai “file di log” delle intercettazioni effettuate mediante captatore informatico.

Una interessante questione, avente carattere di novità, è stata trattata da questo Ufficio nella requisitoria svolta nel procedimento definito dalla Terza Sezione penale con sentenza n. 18464 del 26 febbraio 2025. Il ricorso aveva a oggetto un'ordinanza di riesame in materia cautelare personale e con esso la difesa aveva dedotto, con richiamo alla sentenza della Corte costituzionale n. 336 del 2008, violazione del diritto di difesa in ragione del denegato accesso ai “file di log” delle intercettazioni eseguite mediante captatore informatico, eccependo in via subordinata l'incostituzionalità dell'art. 268 c.p.p.

Nella requisitoria di questo Ufficio, si era sostenuto che non era utilmente evocabile la pronuncia della Corte costituzionale, dichiarativa dell'illegittimità costituzionale dell'art. 268 c.p.p. «nella parte in cui non prevede che, dopo la notificazione o l'esecuzione dell'ordinanza che dispone una misura cautelare personale, il difensore possa ottenere la trasposizione su nastro magnetico delle registrazioni di conversazioni o comunicazioni intercettate, utilizzate ai fini dell'adozione del provvedimento cautelare, anche se non depositate».

In particolare, si era osservato che l'estensione del principio ai *file di log* – che sostanzialmente tracciano gli accessi al sistema e le operazioni eseguite – non trovava giustificazione nelle considerazioni della Corte costituzionale che, in motivazione, aveva fatto un chiarissimo riferimento alle fonie registrate («...la qualità delle registrazioni può

non essere perfetta e imporre una vera e propria attività di “interpretazione” delle parole e delle frasi registrate, specie se nelle conversazioni vengano usati dialetti o lingue straniere. In ogni caso, risultano spesso rilevanti le intonazioni della voce, le pause, che, a parità di trascrizione dei fonemi, possono mutare in tutto o in parte il senso di una conversazione») e dunque ai contenuti captati, sempre che utilizzati per l'adozione del provvedimento cautelare in discussione.

Si era poi osservato che a diversa conclusione non conduceva il breve passaggio motivazionale della sentenza delle Sezioni Unite civili n. 22302 del 2021, secondo cui i supporti materiali, in caso di intercettazione mediante captatore, devono comprendere anche i supporti informatici dei *file* di *log* (contenenti le indicazioni relative alle captazioni, alle registrazioni e al relativo ascolto), necessità affermata nell'ambito di un procedimento avente a oggetto responsabilità disciplinare dei magistrati, nel quale non si discuteva del materiale da mettere a disposizione della difesa in vista del riesame avverso ordinanza cautelare personale.

D'altro canto, si era considerato (come pure rilevato dall'ordinanza impugnata) che dei *file* di *log* non è previsto il deposito in nessuna fase del procedimento penale e ancor prima non ne è neppure disciplinata la conservazione, con relative modalità, non essendo mai neppure menzionati dal codice di rito. Per tale ragione, e per l'evidente disomogeneità rispetto ai contenuti delle intercettazioni cui aveva fatto riferimento la pronuncia del Giudice delle leggi, si era ritenuto che la questione di costituzionalità dell'art. 268 c.p.p. prospettata al riguardo non superasse il vaglio di non manifesta infondatezza.

La sentenza emessa, sulla specifica questione, va in contrario avviso rispetto alla prospettazione dell'Ufficio. Nel percorso argomentativo del Collegio, le considerazioni della Corte costituzionale non trovano spazio, piuttosto concentrandosi la sentenza sulla rilevanza che i *file* di *log* – descritti come quei *file*, in formato di testo, nei quali vengono indicate le operazioni compiute da un utente durante una sessione di lavoro del proprio dispositivo elettronico e che, con riferimento alle intercettazioni effettuate con captatore informatico, forniscono tutte le informazioni relative al momento, preciso, della programmazione della captazione, della sua effettuazione e dell'ascolto, o della “smarcatura”,

dell'intercettazione così effettuata – assumono nell'ottica della difesa, che può essere interessata a validare o a contestare i dati relativi alle operazioni compiute. Richiamata a riscontro la giurisprudenza delle Sezioni Unite civili, e segnatamente la sentenza già sopra menzionata, dalla piena equiparazione tra *file* di *log* e nastri registrati, come ivi già riconosciuta, la pronuncia in esame ha fatto discendere l'applicabilità anche ai primi della giurisprudenza in forza della quale, in tema di intercettazioni, la richiesta del difensore di accesso ai supporti, magnetici o informatici, contenenti le registrazioni di conversazioni telefoniche utilizzate nell'ordinanza cautelare, comporta l'ineludibile obbligo per il pubblico ministero di provvedere in tempo utile rispetto all'udienza del Tribunale del riesame, garantendo il diritto di difesa in favore di tutti i coindagati istanti. Nondimeno, si è ritenuta la genericità dell'istanza a suo tempo presentata – evidenziata anche nella requisitoria di questo Ufficio – con conseguente inammissibilità della relativa eccezione.

L'equiparazione dei *file* di *log*, relativi alle intercettazioni con captatore informatico, alle registrazioni resta un tema aperto e da approfondire, in assenza di specifiche disposizioni che ne disciplinino la conservazione.

2.1.5. Appellabilità delle sentenze di proscioglimento per i reati di cui all'art. 550, comma 1 e 2, c.p.p., pronunciate all'esito di giudizio celebrato nelle forme del rito abbreviato.

Sul tema anzidetto, si segnala la sentenza della Sezione Seconda n. 20143 del 23 aprile 2025. In tale pronuncia è stato approfondito, anche su sollecitazione della Procura generale, il rapporto tra l'art. 593, comma 2, primo periodo, c.p.p. che non consente al pubblico ministero di appellare contro le sentenze di proscioglimento per i reati di cui all'art. 550, commi 1 e 2, c.p.p. – per come novellato dall'art. 2, comma 1, lett. p), legge n. 114 del 9 agosto 2024 – e l'art. 443, comma 1, c.p.p. In particolare, la Procura generale ha evidenziato che in relazione a quest'ultima disposizione, la sentenza della Corte costituzionale n. 320 del 2007 aveva dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 2 della legge 20 febbraio 2006, n. 46 (la c.d. legge Pecorella), «nella parte in cui, modificando l'art. 443, comma 1, del codice di procedura penale, esclude che il pubblico ministero possa appellare contro le sentenze di

proscioglimento emesse a seguito di giudizio abbreviato», sollecitando una riflessione in ordine all'interpretazione dell'art. 443, comma 1, c.p.p. alla luce dell'attuale testo dell'art. 593, comma 2, c.p.p.

La Corte ha osservato che, essendo la citata sentenza del giudice delle leggi una pronuncia di accoglimento parziale e non additiva, anche prima della novella legislativa del 2024 il potere del pubblico ministero di appellare contro le sentenze di proscioglimento pronunciate all'esito del giudizio abbreviato si doveva ritenere discendere non dall'art. 443, comma 1, c.p.p., ma dalla disposizione generale di cui all'art. 593, comma 2, primo periodo, c.p.p., secondo cui il pubblico ministero poteva appellare contro le sentenze di proscioglimento. Disposizione generale che non era più, per così dire, "compressa" dalla norma dichiarata incostituzionale con la sentenza n. 320 del 2007. Da tali premesse si è fatto discendere conclusivamente che: a) non si può ritenere sussistente una specifica norma che attribuisca al pubblico ministero il potere di appellare contro le sentenze di proscioglimento emesse in esito a giudizio abbreviato, norma che, per quanto si è detto, non è ravvisabile nell'art. 443, comma 1, c.p.p.; b) la sostituzione, a opera dell'art. 2, comma 1, lett. p) della legge n. 114 del 2024, della regola generale di cui all'art. 593, comma 2, primo periodo, c.p.p., nel senso che il pubblico ministero «non può appellare contro le sentenze di proscioglimento per i reati di cui all'articolo 550, commi 1 e 2», si deve ritenere applicabile anche alle sentenze di proscioglimento che sono state pronunciate all'esito del giudizio abbreviato.

2.2. La materia sostanziale.

2.2.1. Sostituzione della pena detentiva con quella pecuniaria: rilevanza delle condizioni economiche dell'interessato.

Con la sentenza n. 24698 del 10 giugno 2025, la Quinta Sezione penale della Corte ha condiviso l'indirizzo interpretativo della Procura generale in materia di sostituibilità della pena detentiva con la pena pecuniaria anche nei confronti di imputati in disagiate condizioni economiche. Nello specifico caso, il ricorso verteva sul diniego della sostituzione motivato sull'impossidenza dell'imputato (ammesso al patrocinio a spese dello Stato), con conseguente impossibilità di esprimere un giudizio prognostico positivo circa l'adempimento.

L'ufficio ha osservato, nella requisitoria depositata, che la motivazione anzidetta poggiava sul recupero del requisito della solvibilità dell'imputato, in termini di immediato contrasto con le indicazioni di principio offerte dalla giurisprudenza di legittimità sin dalla sentenza delle Sezioni Unite n. 24476 del 22 aprile 2010. È stato evidenziato che, seppure le pronunce delle Sezioni semplici successive non avessero posto in dubbio la sostituibilità della pena anche nei confronti di chi si trovi in disagiate condizioni economiche, coesistevano due orientamenti: uno, secondo cui sarebbe necessario pur sempre formulare un giudizio, ancorato a elementi di fatto, sulla solvibilità dell'imputato; l'altro, secondo il quale la prognosi di inadempimento ostativa sarebbe riferibile soltanto alle pene sostitutive accompagnate da prescrizioni.

Si è ritenuto condivisibile tale secondo orientamento, in quanto coerente con il principio di diritto fissato dalle Sezioni Unite, e tuttora valido anche a seguito della revisione della disciplina delle pene sostitutive a opera del d.lgs. n. 150 del 2022, tanto più considerando che l'importo ora previsto dall'art. 56-*quater* del d.lgs. citato, che individua in cinque euro l'attuale valore minimo giornaliero, congegnava la disciplina in modo funzionale a quanto affermato dalla Corte costituzionale nelle decisioni nn. 15 del 2020 e 22 del 2022, e consente di modulare la sanzione pecuniaria proprio in ragione delle condizioni economiche e patrimoniali dell'imputato.

2.2.2. *Il “diritto alla verità” e il delitto di strage.*

La sentenza n. 14421, emessa dalla Prima Sezione penale il 15 gennaio 2025 nel procedimento n. 26087/2024 R.G. – che ha reso definitiva la condanna di G.C. per concorso nella strage di Bologna in cui persero la vita 85 persone e oltre 200 rimasero ferite – ha evidenziato che: «la verità processuale – in rapporto alla commissione di reati di enorme gravità e che non tollerano prescrizione – è uno dei compiti essenziali di uno Stato di diritto ed è quello che la Magistratura è tenuta a offrire al popolo italiano, nel cui nome amministra giustizia», e ha sottolineato che: «come è stato evidenziato nella requisitoria del sostituto Procuratore generale, esiste un diritto all'accertamento dei fatti – in casi di crimini di particolare gravità – che non si ricollega alle sole vittime ma che appartiene all'intera collettività (v. sent. Corte

cost., n. 192 del 2023, intervenuta nel caso della mancata cooperazione di uno Stato estero alla notifica degli atti di instaurazione del contraddittorio in un procedimento per i delitti di tortura e omicidio)».

In tal modo, la giurisprudenza di legittimità ha affermato, con specifico riferimento al più grave atto di terrorismo della storia della Repubblica italiana, quel “diritto alla verità” che ha ricevuto un forte riconoscimento da parte delle Nazioni Unite, della Corte Europea dei Diritti dell’Uomo e della Corte costituzionale.

All’interno del sistema giuridico delle Nazioni Unite, nel quadro dell’impegno volto a combattere l’impunità per le più gravi violazioni dei diritti umani e garantire un adeguato risarcimento per le vittime di esse, si è registrata una progressiva affermazione del diritto autonomo, inalienabile e inderogabile a conoscere la verità piena e completa sugli eventi accaduti, sulle loro circostanze specifiche, sulle persone che vi hanno partecipato, sulle relative motivazioni. Si tratta di un diritto indissolubilmente legato all’obbligo dello Stato di proteggere i diritti umani, di condurre indagini efficaci e di assicurare rimedi effettivi. È stata altresì sottolineata la dimensione sociale di tale diritto, evidenziando che «la società ha il diritto di conoscere la verità su fatti passati riguardanti la perpetrazione di crimini efferati, come pure le circostanze e i motivi per cui sono stati commessi crimini aberranti, affinché tali eventi non si ripetano in futuro» (vedasi il *Report* dell’Alto Commissario dell’O.N.U. per i diritti umani dell’8 febbraio 2006, intitolato *Study on the right to the truth*).

In numerose pronunce (come quelle emesse: il 24 maggio 2011 nel caso *Associazione 21 Dicembre 1989 e altri contro Romania*; il 13 dicembre 2012 nel caso *El-Masri contro ex Repubblica jugoslava di Macedonia*; il 24 luglio 2014 nel caso *Al Nashiri contro Polonia*; il 31 maggio 2018 nel caso *Abu Zubaydah contro Lituania*) la Corte Europea dei Diritti dell’Uomo ha posto in risalto l’importanza del diritto – spettante non solo alle vittime delle più gravi violazioni dei diritti umani e ai loro familiari, ma anche alle altre vittime di crimini simili e all’intera collettività – di conoscere la verità sulle circostanze in cui si sono verificati eventi che comportano una massiva violazione di diritti fondamentali come quello alla vita, che implica il diritto a un’effettiva indagine giudiziaria, oltre al diritto al risarcimento.

Con la sentenza n. 192 del 27 settembre 2023, relativa al caso Regeni, la Corte costituzionale ha esplicitato che, quando l'indagine riguarda accuse di gravi violazioni dei diritti umani, il "diritto alla verità" (*the right to the truth*) sulle circostanze rilevanti del caso non appartiene esclusivamente alla vittima del reato e alla sua famiglia, ma anche alle altre vittime di violazioni simili e al pubblico in generale, che hanno il "diritto di sapere cosa è accaduto".

Proprio alla sentenza n. 192 del 2023 della Corte costituzionale ha fatto riferimento la sentenza n. 14421 del 2025 della Corte di cassazione, che ha affermato i suesposti principi a conclusione del processo relativo a quello che nella sentenza di appello, emessa il 27 settembre 2023 dalla Corte di assise di appello di Bologna, viene definito come «il fatto di terrorismo più grave mai verificatosi nel nostro Paese». Significativamente, quest'ultima decisione di merito si apre con le seguenti parole, tratte dalla dichiarazione effettuata dal Presidente della Repubblica il 2 agosto 2023, nel 43° anniversario della strage: «La ricerca della verità completa è un dovere che non si estingue, a prescindere dal tempo trascorso. È in gioco la credibilità delle istituzioni democratiche».

Il tema del "diritto alla verità", già approfondito dalla Procura generale nella requisitoria scritta e orale appena sopra ricordata, è stato ulteriormente sviluppato in altri procedimenti già trattati davanti al supremo consesso, tra i quali altro filone della vicenda inerente alla strage di Bologna (Sesta Sezione penale, udienza del 1° luglio 2025, che si è occupata delle condotte di depistaggio e di false informazioni al pubblico ministero), e in tema di giustizia riparativa avanti alle Sezioni Unite (udienza del 30 ottobre u.s.).

Tra le diverse questioni giuridiche affrontate nell'ambito dei processi sulla strage di Bologna meritano menzione il tema del *ne bis in idem* e quello inerente all'uso della intelligenza artificiale nella 'prova' penale.

La difesa aveva infatti eccepito la possibilità di celebrare un nuovo processo (per delitto di strage) in quanto si era già celebrato un procedimento a carico dell'imputato per il reato di banda armata *ex art. 306 c.p.* e per il quale aveva precedentemente riportato una condanna divenuta irrevocabile il 23 novembre 1995. La Procura

generale, muovendo dalla decisione del 2016, n. 200, del Giudice delle leggi e richiamando le indicazioni desumibili dalla sentenza emessa il 19 dicembre 2017 dalla Corte Europea dei Diritti dell’Uomo nel caso *Ramda contro Francia*, ha ritenuto esclusa la violazione del *ne bis in idem* nel caso concreto, ritendo pertinente quest’ultima decisione che ineriva a una ipotesi in cui il medesimo soggetto ricorrente era stato condannato prima per la sua partecipazione a un’associazione a delinquere finalizzata a compiere atti terroristici nel territorio francese, e successivamente per il suo contributo ai reati commessi nell’ambito di tre attentati terroristici realizzati a Parigi nel 1995. La Corte, muovendo dai principi affermati dalla Corte costituzionale, ha evidenziato che, anche a voler ipotizzare una coincidenza – nei due diversi giudizi – di aspetti della condotta, ciò che differisce è il resto degli elementi del fatto: nesso causale ed evento materiale. Infatti, mentre nel reato di banda armata l’evento, in senso materiale, è rappresentato dalla costituzione e dalla perdurante esistenza della banda, nel reato di strage contestato concretamente l’evento è rappresentato dalla morte delle vittime, “con tutto il bagaglio di drammaticità e di destabilizzazione delle istituzioni democratiche a ciò correlato”. In quest’ottica, sono stati ritenuti irrilevanti sia il riferimento alla strage nell’ambito della descrizione delle finalità della banda armata, sia l’interferenza probatoria tra l’appartenenza al gruppo criminale di tipo eversivo e la strage. Sotto quest’ultimo profilo, si è osservato che l’affermazione di responsabilità per il concorso nella strage derivava dalla valutazione delle prove a carico in rapporto al concorso nel delitto-scopo e non dalla – già dimostrata – constatazione di appartenenza a gruppo criminale di tipo eversivo.

La difesa aveva inoltre prospettato, tema esaminato nella requisitoria della Procura generale nel procedimento n. 8486 del 2025, la questione circa la valenza probatoria dell’esito negativo del confronto delle immagini effettuato attraverso il S.A.R.I. (Sistema Automatico di Riconoscimento delle Immagini). Si tratta, come è noto, di un sistema di riconoscimento facciale automatico fondato sull’uso dell’intelligenza artificiale su immagini statiche incluse in banche dati di grandi dimensioni, con oltre dieci milioni di inserimenti. Un giudizio positivo su di esso è stato espresso dal Garante per la protezione dei dati personali, con il provvedimento del 26 luglio 2018 intitolato “Sistema

automatico di ricerca dell'identità di un volto", sulla base della corretta considerazione che questa nuova modalità di trattamento di dati biometrici costituisce "un mero ausilio all'agire umano, avente lo scopo di velocizzare l'identificazione, da parte dell'operatore di polizia, di un soggetto ricercato della cui immagine facciale si disponga, ferma restando l'esigenza dell'intervento dell'operatore per verificare l'attendibilità dei risultati prodotti dal sistema automatizzato". In coerenza con i limiti che hanno costantemente contrassegnato l'utilizzazione del S.A.R.I. in sede investigativa e processuale, la sentenza di appello emessa nel suddetto procedimento ha esplicitato che gli esiti dello stesso "non forniscono un contributo di adeguata certezza scientifica in ordine alla identità o meno della persona oggetto di comparazione ed hanno solo finalità investigative". Tale valutazione è stata condivisa nella requisitoria di questo Ufficio, che ha sottolineato come la giurisprudenza di legittimità, in una prima decisione, ha ritenuto manifestamente infondate le critiche mosse al provvedimento con cui era stata respinta la «richiesta difensiva di procedere al riconoscimento facciale dell'imputato tramite la tecnica S.A.R.I. (sistema di riconoscimento facciale automatico), disattesa dalla Corte territoriale poiché la difesa non aveva in alcun modo documentato la valenza scientifica dell'anzidetta tecnologia» (Sez. 4, n. 39731 del 18 giugno 2019), mentre in successive pronunce «non ha escluso l'utilizzabilità degli esiti dell'utilizzo del Sistema S.A.R.I.», ma soltanto «qualora gli stessi si inseriscano in un più strutturato complesso di risultanze probatorie» (Sez. 2, n. 18099 del 20 marzo 2025, con riferimento a una fattispecie in cui gli esiti del riconoscimento facciale con il S.A.R.I. assumevano «solo il ruolo di uno dei plurimi riscontri individualizzanti alle dichiarazioni accusatorie» rese da due coimputati; Sez. 4, n. 39551 del 13 luglio 2023, relativamente a una fattispecie in cui «il Tribunale del riesame non si è limitato a valorizzare il giudizio di compatibilità dei dati somatici del viso, offerto dal sistema S.A.R.I. in uso alle Forze di polizia giudiziaria, che forniva una percentuale di somiglianza non rassicurante, ma ha dato rilievo a un sistema di comparazione elaborato dalla polizia scientifica che non si limita ad attribuire un giudizio di somiglianza tra le immagini dei volti poste a raffronto, ma che si basa sui dati fisionomici dell'individuo, e quindi su parametri estremamente individualizzanti»).

Significativamente, nonostante siano trascorsi diversi anni da quanto il S.A.R.I. ha iniziato a essere utilizzato a servizio delle attività investigative della Polizia (il relativo capitolato tecnico risale al 2017), non si riscontra ancora nessuna pronuncia di legittimità relativa a procedimenti nei quali tale sistema abbia assunto un ruolo fondamentale e determinante per l'affermazione o l'esclusione della responsabilità penale di un imputato, e nemmeno per la formazione di un grave quadro indiziario rilevante ai fini cautelari.

La contrapposta tesi sostenuta dalla difesa non è stata accolta dalla Corte di cassazione.

2.2.3. Delitti contro la persona e la libertà individuale.

a) Il caso dell'omicidio del carabiniere Cerciello-Rega.

La Quinta Sezione penale, con la sentenza n. 14787 del 12 marzo 2025, si è occupata nuovamente dell'omicidio in danno di un appartenente all'Arma dei Carabinieri, secondo tesi di accusa commesso da due cittadini americani, a seguito di un primo annullamento con rinvio. In particolare, il Procuratore generale aveva impugnato la sentenza in punto di concorso anomalo nell'omicidio ed esclusione delle contestate aggravanti di cui all'articolo 576, comma primo, numeri 2 e 5-*bis* c.p., mentre la difesa di uno degli imputati contestava anche il contributo a titolo di concorso dell'imputato ritenendo che la condotta fosse da attribuirsi tutta al concorrente. Le parti civili, infine, hanno ipotizzato censure alla sentenza simili a quelle avanzate dalla Procura generale. Come ricostruito nella sentenza, questo Ufficio aveva sollecitato, in parziale accoglimento del ricorso del Procuratore generale territoriale e dei ricorsi delle parti civili, l'annullamento con rinvio con riferimento all'esclusione, per l'imputato ricorrente, delle aggravanti del reato di omicidio e alla natura del concorso nell'omicidio, nonché, ai soli effetti civili, in relazione all'assoluzione del coimputato dalla resistenza a pubblico ufficiale (alla quale le aggravanti erano indissolubilmente legate). Quanto al ricorso dell'imputato, l'Ufficio aveva concluso per l'assorbimento dei motivi, pur riconoscendo la fondatezza di alcune delle censure sul trattamento sanzionatorio. Il Collegio ha dichiarato inammissibile il ricorso del Procuratore generale, accolto quello delle parti civili con riferimento a entrambi gli imputati – riconoscendo

un travisamento della prova – e accolto quello dell'imputato limitatamente al trattamento sanzionatorio (nei termini meglio precisati in motivazione), dichiarando irrevocabile l'affermazione della penale responsabilità.

b) Omicidio preterintenzionale (morte di neonato in seguito a circoncisione rituale).

Un'ulteriore, interessante, pronuncia è quella della Quinta Sezione penale n. 23215 del 17 aprile 2025, in tema di omicidio preterintenzionale. Il delitto di omicidio preterintenzionale era stato nel caso di specie contestato in relazione alla morte di un neonato avvenuta in seguito a un intervento di circoncisione eseguito, da persona non abilitata, per motivi non terapeutici, ma legati alla tradizione del gruppo etnico di appartenenza dei genitori della vittima, di nazionalità nigeriana.

Il Collegio ha escluso, in consonanza con le considerazioni di questo Ufficio, il dolo del delitto di lesione a fronte di un intervento praticato in esecuzione di un rituale non espressamente proibito dal nostro ordinamento e in grado di produrre, secondo la cultura della comunità di origine dell'agente, un beneficio sanitario, sociale e culturale per il bambino. Giova evidenziare che la prospettazione della Procura generale è stata accolta anche con riferimento all'ulteriore reato di esercizio abusivo della professione medica, contestato tanto alla persona che aveva eseguito la procedura quanto alla madre del neonato. In particolare, ritenuta la circoncisione maschile un atto medico, risolvendosi in un vero e proprio intervento di chirurgia minore, dunque da eseguirsi da un esercente la professione sanitaria, il Collegio ha ritenuto che la situazione specifica dell'autrice materiale della procedura, tra l'altro dedita professionalmente a tale attività già in Nigeria e da oltre 10 anni in Italia, non consentiva di riconoscerle una convinzione in buona fede circa la possibilità di operare senza possedere il titolo abilitativo; diversamente, per la madre del neonato, appartenente a un'etnia nella quale si pratica la circoncisione su tutti i neonati maschi e, quindi, impregnata di una cultura totalmente differente da quella italiana, la sentenza impugnata veniva annullata in merito allo scrutinio dell'inevitabilità dell'errore di diritto, rilevante ai fini dell'esclusione della colpevolezza, con rinvio per un nuovo esame

delle circostanze di fatto nelle quali si era trovata ad agire l'imputata, sì da potere apprezzare di essersi trovata nella oggettiva condizione di recepire valori e divieti a lei del tutto ignoti.

c) L'omicidio Scieri.

All'udienza del 14 ottobre 2025, la Prima Sezione penale ha confermato la sentenza di condanna a carico di due imputati per l'omicidio di Emanuele Scieri, commesso il 3 agosto 1999 all'interno della caserma Gamera di Pisa. Si è trattato di un fatto delittuoso che aveva destato una forte attenzione da parte dell'opinione pubblica ed era stato oggetto di lavoro di una Commissione parlamentare d'inchiesta istituita nel 2015. La sentenza ha confermato l'assunto accusatorio e ha rilevato, come era stato sottolineato nella requisitoria di questo Ufficio, che nonostante le difficoltà dovute al lungo tempo trascorso e agli impressionanti effetti dell'omertà imperante nel contesto di riferimento, si era riusciti a far luce su una gravissima condotta di prevaricazione e di violenza che aveva portato alla morte un giovane militare.

Tra le questioni di particolare rilievo vi è quella inerente alla tardività delle rivelazioni del principale teste di accusa, in ragione della sua attendibilità e delle motivazioni che lo avevano indotto inizialmente al silenzio.

Nella requisitoria l'ufficio di Procura ha evidenziato come la "legge del silenzio" sia concetto mutuato in giurisprudenza dai fenomeni associativi mafiosi e che in quest'occasione era stata valorizzata in un ambiente che per la sua storia, per i valori che la ispirano, dovrebbe porsene agli antipodi. Si è ritenuta, invero, pienamente logica la ricostruzione compiuta dalla sentenza di appello sulle ragioni della tardiva rivelazione, soprattutto con riferimento a quanto era stato percepito nella notte del delitto, che ha assunto fondamentale rilevanza per la ricostruzione del drammatico episodio. Nel rilevare che l'accertamento della partecipazione concorsuale degli imputati all'azione delittuosa è stata compiuta dalla sentenza impugnata facendo applicazione dei consolidati principi in materia di prova indiziaria e di concorso di persone, l'Ufficio di Procura generale ha osservato che la difficoltà di definire in modo più dettagliato lo specifico contributo prestato da uno degli imputati, per la difficoltà obiettiva della ricostruzione probatoria

e per le conseguenze dell'omertà imperante nel concreto contesto di riferimento, non valesse a escludere la configurabilità della responsabilità penale del soggetto in questione.

In tal senso, è stata fatta applicazione dei principi stabiliti dalla giurisprudenza di legittimità, che ha precisato che l'affermazione di responsabilità a titolo di concorso nel delitto di omicidio può fondarsi su plurimi e convergenti indizi in ordine al pieno coinvolgimento degli imputati nella realizzazione dell'azione, tratti da elementi come il comprovato rapporto di causalità efficiente rispetto all'evento realizzato, la presenza di entrambi i soggetti sul luogo del delitto, la condivisione delle azioni successivamente poste in essere per occultare le prove (Sez. 1, n. 12309 del 18 febbraio 2020).

d) La vicenda *Open Arms*.

All'udienza del 17 dicembre 2025 la Quinta Sezione della Corte di cassazione ha rigettato il ricorso *per saltum* depositato dalla Procura della Repubblica di Palermo avverso la sentenza emessa dal Tribunale in data 20 dicembre 2024 e depositata il 18 giugno 2025, che aveva mandato assolto il Ministro degli Interni p.t. dai reati di sequestro di persona e omissione di atti di ufficio.

La vicenda, secondo la ricostruzione normativa operata dalla parte ricorrente – inerente al trattenimento su di una nave battente bandiera spagnola (che aveva nelle more fatto ingresso nelle acque territoriali italiane) di 147 migranti tra i quali vi erano anche minori – doveva essere letta in maniera differente da quella sostenuta dal collegio di primo grado, anche in ragione delle motivazioni (nel frattempo depositate) delle Sezioni Unite civili (n. 5992 del 6 marzo 2025) che si erano occupate di altro sbarco e della responsabilità civile dello Stato italiano nei confronti di alcuni migranti trattenuti su di una nave. Il ricorso si articolava su tre motivi tesi a dimostrare l'erronea interpretazione delle norme sia nazionali che internazionali (ovvero le norme convenzionali tra gli Stati del mediterraneo in materia di soccorso in mare), con particolare richiamo ai principi di diritto già sostenuti in fase di dibattimento, ma formalizzati dall'ordinanza delle Sezioni Unite civili su richiamata: i migranti a bordo di una nave entrata in acque territoriali hanno il diritto di chiedere asilo ai sensi dell'art. 10 della Costituzione.

Senza ripercorrere nel dettaglio le ragioni della Procura di Palermo, in parte condivise da questo Ufficio, la Procura generale ha ritenuto di dover chiedere il rigetto del ricorso sulla base di due argomenti ‘insuperabili’. Operata la premessa che doveva prendersi atto dell’esistenza del principio di diritto sancito dalla ‘Diciotti’, non poteva non sottolinearsi come nel «territorio della prova dei fatti allegati» del processo civile si segue «un ragionamento probatorio di tipo presuntivo, ..., sovente ricorrendosi ... alla categoria del fatto notorio per indicare il presupposto di tale ragionamento inferenziale», diversamente che nel processo penale dove, a dover essere stimata, è la condotta dell’agente secondo il giudizio di vicinanza della prova al dato di realtà, nel rispetto dei principi di garanzia propri del diritto penale. In tale contesto, è d’obbligo valutare una serie di rappresentazioni (precisa statuizione del perimetro della condotta tipica di incriminazione; sicura conoscibilità della stessa; consapevolezza dell’illegalità della condotta nella prospettiva della incriminazione, ecc.) e volizioni (precisa ricostruzione delle forme volitive dell’*agere* o, come nella specie, del *non agere* e, dunque, volontà, nella forma del dolo indiretto, di non attivarsi per scongiurare l’evento antigiuridico, ecc.) per l’attribuzione di una specifica condotta. Tale riflessione mancava del tutto nel ricorso, sia con riferimento alla parte motiva della sentenza relativa al mancato immediato sbarco dei minori (e per la quale vi era anche una riflessione del collegio sulla carenza dell’elemento soggettivo del reato), che per la parte inerente ai maggiorenni. Si è ritenuto che fosse onere del ricorrente fornire indicazioni sulla sussistenza dell’elemento soggettivo al fine di dimostrare la completezza del ragionamento operato sugli elementi costitutivi del reato. Onere che si impone sia per evitare davanti al giudice di merito un rinvio del tutto ‘esplorativo’ della sussistenza dell’elemento psicologico, sia perché la *ratio* del processo penale è ormai declinata, anche nelle fasi dell’ipotesi accusatoria verso una responsabilità ‘oltre ogni ragionevole dubbio’.

Proprio sulla base di tale riflessione si è sostenuto che tale principio di diritto, fissato nel marzo 2025, sicuramente non era *in re* nell’agosto 2019 (cioè, al momento della commissione dei fatti reato), conducendo a una valutazione dell’inesistenza di integrazione della norma con valori extra-penal. Argomento necessitato, tra l’altro, dalla giurisprudenza europea la quale ha condannato l’Italia per aver a sua volta ritenuto

applicabile una fattispecie di reato costruita per via giurisprudenziale (c.d. concorso esterno in associazione mafiosa: artt. 110, 416-*bis* c.p.p.) a fatti commessi prima del consolidamento giurisprudenziale stesso (Sentenza della Corte Europea dei Diritti dell’Uomo del 14 aprile 2015, c.d. *Contrada contro Italia*, laddove si è precisato che «il reato in questione è stato il risultato di una evoluzione giurisprudenziale iniziata verso la fine degli anni ottanta del secolo scorso e consolidatasi nel 1994 con la sentenza *Demistry*. Perciò, all’epoca in cui sono stati commessi i fatti ascritti al ricorrente (1979-1988), il reato in questione non era sufficientemente chiaro e prevedibile per quest’ultimo. Il ricorrente non poteva dunque conoscere nella fattispecie la pena in cui incorreva per la responsabilità penale derivante dagli atti da lui compiuti (*Del Rio Prada* [GC], sopra citata, §§ 79 e 111-118, a contrario, *Ashlarba contro Georgia*, n. 45554/08, §§ 35-41, 15 luglio 2014, a contrario, *Rohlena*, § 50, sopra citata e, *mutatis mutandis*, *Alimuçaj contro Albania*, n. 20134/05, §§ 154-162, 7 febbraio 2012)»).

2.2.4. Delitti contro la pubblica amministrazione (continuità normativa tra l’abuso d’ufficio e il reato di indebita destinazione di denaro o cose mobili ex art. 314-bis c.p.).

Il procedimento n. 38369/2024 R.G. – in materia esecutiva e che si tratta in questa sede per il precipuo rilievo di carattere sostanziale – ha riguardato il ricorso avverso l’ordinanza con la quale la Corte di appello di Roma, nella veste di giudice dell’esecuzione, ai sensi dell’art. 673 c.p.p., aveva rigettato l’istanza di revoca parziale della sentenza di condanna emessa dalla Corte di appello di Roma a carico dell’ex Sindaco di Roma per traffico di influenze (mediazione onerosa, aggravata perché commessa da un pubblico ufficiale), teso a far commettere un abuso d’ufficio ai funzionari del Comune di Roma, in particolare “nell’aver sfruttato la sua influenza per far ottenere a una cooperativa un trattamento di favore per i pagamenti dei crediti pregressi, in violazione della normativa che disciplina la materia del pagamento dei debiti della p.a.”.

La difesa ha sostenuto che, dopo la legge n. 114 del 2024, abolito l’abuso d’ufficio, fosse venuta meno anche la rilevanza penale del traffico di influenze per il quale era intervenuta la condanna. La Corte di appello di Roma, con l’ordinanza impugnata, aveva ritenuto

che la condotta contestata continuasse a rivestire il carattere della illiceità penale, rientrando nella previsione del primo comma del novellato art. 346-*bis* c.p., così rigettando l'istanza di revoca della condanna.

La requisitoria scritta, depositata dall'Ufficio, ha concluso per l'inammissibilità del ricorso, richiamando gli arresti giurisprudenziali che qualificano come illecito il traffico di influenze quando l'intervento è strumentalmente finalizzato alla commissione di un "fatto di reato" idoneo a produrre vantaggi indebiti per il privato committente; con l'ulteriore precisazione che quando il mediatore è un pubblico ufficiale, come accaduto nel caso di specie, il carattere illecito della mediazione è insito nella stessa "vendita" della funzione per influenzare altri pubblici agenti, rappresentando un atto contrario ai doveri d'ufficio (sulla base del principio di diritto stabilito da Sez. 6, n. 40518 del 2021). La Sezione Prima penale con la sentenza n. 5041 del 10 gennaio 2025, ha rigettato il ricorso; dopo avere ricostruito in dettaglio gli elementi comuni tra l'art. 314-*bis* c.p., da un lato, e gli artt. 314 e 323 c.p. dall'altro, ha affermato che il nuovo reato di indebita destinazione di denaro o cose mobili si pone in relazione di parziale continuità normativa con l'abrogato delitto di abuso d'ufficio, del quale conserva, perpetuandone la punibilità, le condotte di distrazione che la giurisprudenza di legittimità riferiva all'abrogata fattispecie di abuso d'ufficio. Ha specificato, inoltre, che «i casi di indebita distrazione di beni che risultino soddisfare, comunque, interessi pubblici coesistenti con il perseguimento di interessi privati, ovvero che non ne comportano la perdita per la pubblica amministrazione, già punite come forme di abuso d'ufficio, restano punibili ai sensi del nuovo art. 314-*bis* cod. pen., fermo restando che quest'ultima previsione realizza una parziale *abolitio criminis*, rendendo non più punibili, tra l'altro, le condotte distrattive che non comportino violazione di specifiche disposizioni di legge, da cui non residuino margini di discrezionalità». Tale interpretazione ha comportato la conseguenza che la finalità illecita perseguita dal condannato (rilevante ai sensi dell'art. 346-*bis* c.p.) conserva intatto, nel passaggio tra l'abrogato delitto di abuso d'ufficio e il nuovo art. 314-*bis* c.p., il proprio disvalore penale.

2.2.5. Disastri colposi e reati colposi collegati a eventi naturali.

a) Omicidio colposo correlato alla piena di un torrente.

Il procedimento n. 31904/2024 R.G. ha riguardato il delitto di omicidio colposo contestato al Sindaco del Comune di Acireale (CT), al dirigente dell'Ufficio tecnico comunale e al comandante dei Vigili Urbani in relazione al decesso di un uomo travolto dalla piena improvvisa delle acque del torrente Lavinaio-Platani, tracimato per le abbondanti piogge alla periferia sud della città. In particolare, la morte era stata causata dal trascinarsi in acqua, per effetto dell'improvvisa piena del suddetto torrente, ingrossatosi a seguito di repentina pioggia, mentre la vittima si trovava, al pari di altre persone sopravvissute alla piena d'acqua, in via Tarcento, fermo a bordo del proprio ciclomotore, in zona adiacente al letto del torrente e non protetta da opere di contenimento.

L'Ufficio ha chiesto l'accoglimento del ricorso delle parti civili nella parte in cui aveva evidenziato lacune motivazionali e malgoverno della disciplina di cui agli artt. 40 e 41 c.p. della sentenza impugnata, che aveva confermato l'esito assolutorio del giudice di prime cure. I temi di maggior rilievo trattati nella requisitoria hanno riguardato la prevedibilità dell'evento e della colpa nonché l'accertamento del nesso causale e possono essere così sintetizzate:

1. se sia formulabile un giudizio di prevedibilità della piena del torrente in capo ai funzionari del Comune di Acireale, tale da determinare il sorgere di una posizione di garanzia e, quindi, il dovere di attivarsi con apposizione di adeguata segnaletica di pericolo, ovvero mediante divieto di accesso, o comunque mediante adeguati interventi di protezione in caso di tracimazione delle acque, a fronte del persistente uso promiscuo della via Tarcento e della situazione di incertezza in considerazione delle tracimazioni verificatesi nel passato;

2. se il comportamento della vittima possa essere qualificato quale causa sopravvenuta anomala e imprevedibile, idonea a interrompere, in ogni caso, il nesso di causalità, anche in considerazione della pericolosità dello stato dei luoghi, tenuto conto dei detriti fluviali e delle vicende pregresse legate ad allagamenti e a eventi luttuosi provocati dall'inondazione del torrente Lavinaio, che la vittima non poteva ignorare essendo residente nella zona.

Il giudice di prime cure aveva escluso il dovere del Comune di inhibere l'accesso alla via Tarcento e di predisporre interventi di protezione in caso di precipitazioni atmosferiche, non essendo pervenuti avvisi formali di rischio idrogeologico o idraulico né essendo tale condotta esigibile a fronte dell'accertata imprevedibilità della precipitazione atmosferica.

Quanto all'omessa predisposizione a opera del Comune di segnali di pericolo, il Tribunale ne aveva ritenuto la configurabilità, ma in sede di giudizio controfattuale aveva escluso che essa avrebbe svolto un ruolo nella scelta da parte della vittima, stante la conoscenza dei luoghi e l'impossibilità di rappresentarsi la situazione di pericolo in assenza di prevedibilità del rischio attuale e concreto di inondazione.

Nella requisitoria scritta l'ufficio ha, in particolare, condiviso i rilievi avanzati dalle parti civili proprio in punto apprezzamento della prevedibilità dello specifico rischio e allo stesso tempo, della configurabilità del potere-dovere degli organi comunali di attivarsi con l'apposizione di adeguata segnaletica. In tal senso si sono richiamati i principi giurisprudenziali che, ai fini della valutazione della condotta degli imputati, valorizzano l'uso effettivo di una strada quale luogo di accesso aperto a una pluralità non determinabile di persone e mezzi, come nel caso di specie. «In tema di responsabilità per omicidio colposo per violazione delle norme sulla circolazione stradale, costituisce “strada a uso pubblico” qualsiasi superficie, di proprietà pubblica o privata, destinata al pubblico transito pedonale o veicolare» (così Sez. 4, n. 10105 del 9 febbraio 2023). Nella medesima pronuncia si richiama, inoltre, il principio secondo il quale, ferma restando la concorrente responsabilità dell'utente della strada, ove tenga una condotta colposa causalmente efficiente, «l'esistenza di una fonte di pericolo impone di intervenire per eliminarlo o, almeno, per ridurlo, e il carattere occulto o meno di tale pericolo non incide sulla rilevanza causale dell'omissione». A fronte della generica pericolosità della zona, deriva la cautela doverosa di apporre specifica segnalazione di pericolo, avente a oggetto la natura di tratto di torrente della via teatro dell'evento. Senza che, di riflesso, assunta rilevanza ai fini dell'esclusione del dovere la conoscibilità da parte degli utenti della pericolosità di trattenersi nella zona in esame.

L'Ufficio ha, altresì, evidenziato la rilevanza, in funzione della prevedibilità, del pericolo generico di inondazione e, cioè, del pericolo non preceduto da allarmi sufficientemente specifici, richiesti per l'attivazione del Sindaco quale autorità locale del sistema di protezione civile secondo le procedure di emergenza per calamità naturali, ma suggerito dall'esperienza di analoghe vicende del passato valutabili dall'agente modello.

Quanto all'apprezzamento della rilevanza causale della condotta imprudente o rischiosa della vittima, tale da interrompere il nesso di causalità, la requisitoria ha richiamato il principio secondo il quale «proprio invocando il principio dell'affidamento, il soggetto titolare di una posizione di garanzia, come tale tenuto giuridicamente a impedire la verifica di un evento dannoso, potrebbe andare esente da responsabilità solo quando questo possa ricondursi alla condotta sulla quale il primo abbia fatto legittimo affidamento. Non è, invece, correttamente invocabile il principio di affidamento da parte dell'agente che non abbia osservato una regola precauzionale su cui si innesti l'altrui condotta colposa, poiché la sua responsabilità persiste in base al principio di equivalenza delle cause, salva l'affermazione dell'efficacia esclusiva della causa sopravvenuta, che presenti il carattere di eccezionalità ed imprevedibilità» (così Sez. 4, n. 35263 del 14 luglio 2016).

Il soggetto garante del rischio è, quindi, responsabile anche del comportamento imprudente altrui rientrando nella ragionevole prevedibilità (Sez. 4, n. 6490 del 26 novembre 2020), potendosi ravvisare «l'effetto interruttivo del nesso causale solo a fronte di circostanza che introduca un rischio nuovo o comunque radicalmente esorbitante rispetto a quelli che il garante è chiamato a governare» (Sez. 4, n. 22691 del 25 febbraio 2020).

Condividendo le conclusioni dell'Ufficio, la Corte di cassazione, con sentenza n. 6266 dell'8 gennaio 2025, ha annullato la sentenza impugnata, rinviando per nuovo giudizio al giudice civile competente per valore in grado di appello, ribadendo i seguenti fondamentali principi in tema di rischio elettivo e di nesso causale:

1. gli organi delle amministrazioni comunali hanno l'obbligo di vigilare, nell'ambito delle rispettive competenze, sull'incolumità

dei cittadini; e la conseguente posizione di garanzia non ha a oggetto solo l'adeguata manutenzione, ma anche il controllo dello stato delle strade. Vigilanza da operare caso per caso e in ragione della possibile segnalazione della situazione di pericolo, in modo tale da evitare, in base al principio dell'articolo 40, comma due, c.p., la possibilità di individuare nella condotta della vittima una causa sopravvenuta sola sufficiente a determinare l'evento;

2. in secondo luogo, con riferimento al giudizio controfattuale, è stato evidenziato come il pericolo da segnalare appartenga alla categoria del generale rischio idrico correlato a un percorso carrabile che termina nel letto di un torrente. La presenza di una situazione di pericolo impone di intervenire per eliminarlo o, almeno, per ridurlo. Tanto, si è dato rilievo proprio all'omessa segnalazione di pericolo e non alla possibilità da parte della vittima di tener conto della evidente pericolosità del luogo.

b) L'incidente del viadotto Acqualonga.

Il procedimento n. 42090/2024 R.G. ha riguardato un gravissimo incidente stradale concernente un autobus passeggeri che, mentre percorreva il viadotto Acqualonga (sull'autostrada Napoli-Canosa), a causa di un guasto ai freni e della mancata resistenza delle barriere di sicurezza stradali (per la corrosione dei tirafondi), è precipitato nella sottostante scarpata. A seguito di tale sinistro si è verificato il decesso di 40 passeggeri e il ferimento di altri 29.

Nel processo di primo grado erano stati condannati per omicidio colposo plurimo, disastro colposo e concorso in falso di documento pubblico (tagliando di avvenuta revisione del pullman che, per le condizioni in cui versava, non avrebbe potuto circolare), il proprietario del mezzo e una dipendente dell'ufficio motorizzazione; al contrario erano stati assolti dall'imputazione di omicidio colposo plurimo e disastro colposo l'Amministratore delegato e quattro dirigenti componenti della Direzione generale, nonché le relative articolazioni di Autostrade s.p.a., cui era stata contestata l'omessa riqualificazione delle barriere di sicurezza del tratto autostradale. In appello erano state confermate le condanne e, in accoglimento del ricorso del pubblico ministero, ribaltata la pronuncia assolutoria emessa nei confronti dell'Amministratore delegato e dei vertici di Autostrade s.p.a.

L'Ufficio di Procura ha depositato articolata memoria e ha, altresì, discusso oralmente le questioni non sviluppate per iscritto, chiedendo il rigetto dei ricorsi proposti dal proprietario del pullman e dalla dipendente dell'ufficio motorizzazione, operando una serie di "distinguo" quanto alle posizioni degli imputati A.S.P.I.

I temi di maggior rilievo trattati nella requisitoria hanno riguardato:

1. la questione della prescrizione dell'omicidio colposo plurimo, sollevata dalle difese in appello e rigettata dalla Corte territoriale. Nella requisitoria si è evidenziato che il giudice di primo grado, quanto ai responsabili del VI Tronco e ai responsabili area Esercizio, aveva espressamente escluso l'aggravante speciale del comma secondo dell'art. 589 c.p., sulla quale poggiava il raddoppio dei termini prescrizionali. Infatti, sia dalla motivazione che dal dispositivo emergeva chiaramente che detta aggravante non era stata considerata nel giudizio di bilanciamento delle circostanze e che la pena base per il delitto di cui all'art. 589 c.p. era stata individuata senza tenerne conto. La Corte di appello aveva, tuttavia, ritenuto possibile una diversa qualificazione giuridica del fatto in conformità della originaria contestazione, anche in assenza di impugnazione della pubblica accusa sul punto, così superando l'eccezione di prescrizione.

L'Ufficio non ha condiviso siffatta impostazione, in quanto in contrasto con gli artt. 581, comma 1, lett. a), c.p.p. e 597, comma 1, c.p.p. e ha chiesto, per i soli imputati condannati in primo grado, l'annullamento senza rinvio ai fini penali limitatamente all'omicidio colposo plurimo, in quanto estinto per prescrizione;

2. la questione dell'individuazione delle posizioni di garanzia in una struttura aziendale complessa e dei limiti di operatività della delega di funzioni. L'Ufficio ha concluso per il rigetto nei confronti dei direttori di VI tronco, per avere i predetti violato l'obbligo di manutenzione c.d. predittiva sui medesimi gravante; per l'annullamento con rinvio per i responsabili area esercizio (che dipendevano dalle direzioni di tronco), perché la Corte di appello non aveva adeguatamente motivato sulla loro posizione di garanzia.

3. la nozione di disastro colposo collegata a incidente stradale. Nella requisitoria si è distinto il disastro stradale, contestato al

proprietario del pullman e alla dipendente della motorizzazione (ritenuto integrato), dal disastro contestato agli imputati A.S.P.I., provocato dal crollo delle barriere per omessa tenuta dei tirafondi (del quale si è esclusa la sussistenza). Pur ritenendo astrattamente configurabile il concorso tra omicidio colposo plurimo e disastro colposo – richiamata la giurisprudenza della Corte costituzionale e di legittimità sulla nozione di “disastro” – si è ritenuto che quest’ultimo non potesse essere integrato dalla ‘sommatoria’ delle lesioni dei beni individuali concretamente verificatasi, in quanto in tal caso si sarebbe punito due volte lo stesso fatto. Si è sostenuto che, ove la morte o lesioni, unitamente al nesso di causalità con la condotta degli imputati, sia già stata considerata con l’imputazione di omicidio colposo plurimo – e non vi sia un *quid pluris, sub specie* della messa in pericolo dell’incolumità di un numero indeterminato di persone (come nella specie, posto che il pullman era precipitato in una scarpata) – non è configurabile il concorso formale tra omicidio colposo plurimo e disastro innominato colposo *ex art. 449 c.p.*

La Corte di cassazione, con la sentenza Sez. 4, n. 25729 dell’11 aprile 2025, ha accolto parzialmente le soluzioni prospettate. Sulla questione della prescrizione per omessa impugnazione del punto della sentenza di primo grado che aveva escluso l’aggravante del comma 2 dell’art. 589 c.p., ha ritenuto che, dal complessivo apparato motivazionale della sentenza di primo grado, si potesse evincere che il Tribunale, pur non avendo tenuto conto dell’aggravante nel giudizio di bilanciamento, non aveva inteso escluderla. In ogni caso, doveva ritenersi consentita, al giudice d’appello, la riqualificazione del fatto anche in assenza d’impugnazione dell’organo d’accusa, in quanto non integrante una *reformatio in peius*.

Sulle restanti questioni, la Corte ha ritenuto sussistente, in capo a tutti gli imputati (compreso il responsabile del procedimento), una posizione di garanzia; ha ritenuto la sussistenza, in capo ad A.S.P.I., di un obbligo generalizzato di riqualificazione assunto convenzionalmente, in quanto rientrante nel più generale concetto di manutenzione; ha ritenuto la violazione, da parte dell’Amministratore delegato, degli obblighi di sorveglianza e controllo e ha escluso, per tutti gli imputati assolti in primo grado e condannati in appello, la violazione dell’obbligo di motivazione rafforzata; ha, infine, ritenuto integrato il disastro colposo contestato agli imputati A.S.P.I.

c) Un caso di naufragio.

Il procedimento n. 2666/2025 R.G. ha riguardato i delitti di naufragio colposo e omicidio colposo plurimo contestati in cooperazione ai due cittadini tedeschi che, a bordo di un motoscafo, hanno travolto una piccola imbarcazione ferma davanti alle rive di Salò, sulla sponda bresciana del lago di Garda, uccidendo i due occupanti.

In accoglimento delle conclusioni dell'Ufficio, la Corte di cassazione, Sez. 4, n. 26484 dell'8 maggio 2025, ha confermato le condanne, annullando la confisca del motoscafo e rinviando sul punto alla Corte di appello di Brescia.

I temi di maggior rilievo trattati nella requisitoria scritta hanno riguardato:

1. la prova dello stato di ebbrezza dell'imputato alla guida del motoscafo, tramite il principio del libero convincimento; invero, si è precisato che non essendo prevista espressamente una «prova legale», il giudice può desumere lo stato di alterazione psicofisica derivante dall'influenza dell'alcool da qualsiasi elemento sintomatico come l'alterazione della deambulazione, l'eloquio sconnesso, l'alito vinoso, sempre che del suo convincimento fornisca motivazione logica ed esauriente.

2. la nozione del delitto di naufragio colposo. L'Ufficio, muovendo dal presupposto che, ai fini della sussistenza del delitto di cui agli artt. 428 e 449, comma 2, c.p., non è necessario che il natante sia affondato, ma è sufficiente che non sia più in grado di galleggiare regolarmente – risultando così inutilizzabile per la navigazione – e che ciò possa comportare una situazione di pericolo per la pubblica incolumità, ha ritenuto che il giudice di merito avesse fatto buon uso di detti principi, descrivendo gli ingenti danni prodotti ai due natanti. Inoltre, applicando i principi stabiliti dalla Quarta Sezione (n. 12631 del 20 dicembre 2017, dep. 2018) per la configurabilità del delitto, inerenti all'accertamento dell'offensività in concreto del fatto alla luce del criterio della “contestualizzazione dell'evento”, si è concluso che detta prova fosse stata raggiunta in considerazione della circostanza che lo speronamento dei natanti era avvenuto in piena estate, in una giornata con ottime condizioni atmosferiche, caratterizzata da un intensissimo transito di barche nel golfo di Salò, confluite in tale località proprio per assistere dal lago alla manifestazione automobilistica Mille Miglia.

3. la valutazione della cooperazione colposa in capo all'imputato, che non era alla guida del motoscafo in base alla nozione di affidamento incauto. Anche in questo caso si è ritenuto che la Corte di merito abbia fatto buon uso dei principi di diritto stabiliti dalla Suprema Corte in tema di responsabilità ai sensi dell'articolo 113 c.p. Invero, si è sostenuto che l'agente che, trovandosi a operare in una situazione di rischio da lui immediatamente percepibile, sebbene non rivesta alcuna posizione di garanzia, collabori con la propria condotta all'aggravamento del rischio, fornendo un contributo causale giuridicamente apprezzabile alla realizzazione dell'evento. Tale principio è valido ancorché la condotta del cooperante in sé considerata, appaia tale da non violare alcuna regola cautelare, essendo sufficiente l'adesione intenzionale dell'agente all'altrui azione negligente, imprudente o inesperta, assumendo così sulla sua azione il medesimo disvalore che, in origine, è caratteristico solo dell'altrui comportamento.

d) Crollo colposo.

Il procedimento n. 9878/2025 R.G. ha riguardato il delitto di crollo colposo di edificio e di omicidio colposo plurimo. I fatti erano relativi al crollo di un albergo in occasione del violento terremoto che aveva colpito la città di Amatrice (RI) nella notte del 24 agosto 2016, con conseguente decesso degli ospiti della struttura.

Nella requisitoria scritta, dopo una breve premessa concernente la descrizione dell'originario corpo di fabbrica (edificato negli anni 1968-1969) e i successivi interventi di modifica e ampliamento (negli anni tra il 1975 e il 1977 e nel 1988), necessaria per una migliore comprensione degli accadimenti e della natura delle responsabilità collegate al crollo, venivano esaminati i motivi del ricorso dell'imputato, condannato con motivazione conforme in entrambi i gradi merito, nella sua qualità di progettista strutturale degli interventi di modifica e ampliamento realizzati negli anni.

In accoglimento delle conclusioni dell'Ufficio, la Quarta Sezione penale, all'udienza del 17 settembre 2025, ha confermato la condanna, dichiarando inammissibile il ricorso. I temi di maggior rilievo trattati nella requisitoria hanno riguardato:

1. l'accertamento del nesso causale tra le condotte colpose di tipo omissivo contestate al ricorrente e il crollo dell'albergo. Nella

requisitoria si è evidenziato che dalla qualità di progettista strutturale degli interventi di modifica e ampliamento dell'hotel è derivata la posizione di garanzia dell'imputato e la sussistenza delle violazioni colpose di natura omissiva alla normativa antisismica (R.D. n. 2229 del 1939; legge n. 1684 del 1962; legge n. 64 del 1974) ovvero: a) l'omessa rinnovazione dei calcoli dell'intero corpo di fabbrica che, a seguito della demolizione del terzo piano dell'originaria struttura, della realizzazione dell'ampliamento laterale e della nuova copertura inclinata a due falde, avrebbe dovuta essere ricalcolata in funzione antisismica nella sua complessità, trattandosi, nei fatti, di una struttura nuova con caratteristiche diverse dalla precedente; b) l'omessa valutazione delle azioni sismiche dei telai piani che il ricorrente aveva calcolato soltanto in una direzione del piano ortogonale; c) l'omessa progettazione e l'omessa realizzazione di un giunto sismico di dimensioni adeguate con funzione di separare i due corpi di fabbrica adiacenti (quello originario, realizzato negli anni 1968-1969 e l'ampliamento laterale, realizzato tra il 1975 e il 1977), necessario per garantire movimenti indipendenti durante un terremoto ed evitare che le diverse strutture si urtino o si danneggino a vicenda, impedendo così l'effetto "martellamento"; d) l'omessa progettazione e l'omessa realizzazione di giunto sismico della copertura a falde inclinate di entrambi i corpi di fabbrica che veniva realizzato in continuità strutturale, rendendoli così, di fatto, solidali e costringendoli a un unico comportamento, pur con caratteristiche costruttive diverse, sotto l'azione sismica; e) l'inidonea progettazione e realizzazione delle armature delle travi di piano; f) il sottodimensionamento dei pilastri di bordo; g) l'omessa progettazione e l'omessa realizzazione di collegamenti dei pilastri con apposite travi che, invece, risultavano collegati soltanto per mezzo dei telai di piano; h) le omesse o insufficienti prove di verifica e di resistenza dei materiali impiegati, in particolare del calcestruzzo. Il numero e la gravità delle violazioni accertate provavano la sussistenza del nesso eziologico tra la condotta colposa accertata in capo al ricorrente e il crollo dell'albergo, con conseguente decesso degli ospiti, unitamente alla forte scossa del 24 agosto 2016.

2. La valutazione dell'efficacia concausale della violenta scossa di terremoto secondo i parametri dell'art. 41 c.p.

Sempre nell'atto scritto si è sottolineato come la forte scossa di terremoto non abbia determinato l'interruzione del nesso causale tra

le violazioni alla normativa antisismica e il crollo dell'edificio, non potendosi considerare causa sopravvenuta da sola sufficiente a determinare l'evento, secondo l'art. 41, comma 2, c.p. Sul punto venivano richiamate le conclusioni delle consulenze tecniche valutate dai giudici di merito che avevano escluso la natura eccezionale della scossa che, seppur violenta, rientrava nel quadro della sismicità conosciuta e prevedibile della zona. Le evidenze scientifiche si ponevano, pertanto, in assoluta linea di continuità con i consolidati principi giurisprudenziali secondo cui deve escludersi la natura eccezionale e imprevedibile del terremoto ove verificatasi in zona qualificata a rischio sismico (Sez. 4, n. 2536 del 2015; Sez. 4, n. 24732 del 2010).

3. La valutazione del giudizio controfattuale.

Tra i motivi di ricorso, il difensore ha lamentato un vizio di motivazione in punto di giudizio controfattuale, utile a dimostrare, oltre ogni ragionevole dubbio, che, se il ricorrente avesse tenuto le condotte richieste dalla normativa antisismica violata, l'albergo non sarebbe crollato. In particolare, si è evidenziata l'incertezza circa l'esatta dinamica del crollo, con riferimento ai tempi e alle modalità che hanno riguardato le porzioni di edificio crollate che non avrebbe consentito di individuare le cause del determinismo causale e il nesso eziologico con le condotte colpose di tipo omissivo contestate al ricorrente.

Nella requisitoria si è ritenuto, diversamente dalla difesa, che il giudizio controfattuale era stato svolto dai giudici di merito secondo metodi e canoni di logica giuridica corretti e conformi agli insegnamenti giurisprudenziali: se l'imputato avesse rispettato le cautele e le regole costruttive, imposte dalla buona tecnica e dalle leggi vigenti all'epoca del progetto strutturale e dell'esecuzione dell'ampliamento, sia in fase progettuale sia in fase esecutiva, il crollo non si sarebbe ragionevolmente verificato, o se ne sarebbe ridotto significativamente il rischio, o esso si sarebbe verificato secondo modalità apprezzabilmente meno gravi. Tali conclusioni sono state raggiunte non soltanto in considerazione del numero e della gravità delle violazioni accertate, ma anche attraverso valutazioni comparative con gli edifici circostanti, pure essi investiti dalla medesima scossa di terremoto, ma ancora in

pie di, seppur gravemente danneggiati, e non produttivi di vittime. In particolare, è stato analizzato il comportamento del terzo corpo di fabbrica che componeva il complesso alberghiero in questione, realizzato nell'anno 1988, su progetto del medesimo imputato ricorrente e che non era affetto dai gravi vizi progettuali e costruttivi dell'originaria porzione realizzata negli anni 1968-1969 né da quelli che caratterizzavano l'ampliamento laterale degli anni 1975-1977, essendo dotato di idoneo giunto simico e progettato a resistere alle azioni sismiche in entrambe le direzioni del piano ortogonale. La circostanza che il terzo corpo di fabbrica, edificato nel rispetto della normativa antisismica, abbia resistito alla scossa tellurica e non sia crollato dimostra, proprio in sede di giudizio controfattuale, la sussistenza del nesso causale tra le gravi violazioni contestate e il crollo delle altre due porzioni di fabbrica. Inoltre, gli esiti del giudizio controfattuale, nei termini esposti dai giudici di merito, sono confermati dall'analisi comparativa degli effetti del sisma rispetto agli edifici circostanti che possono assumersi, per ubicazione e caratteristiche, quali termini di paragone e che non hanno subito un collasso totale, ma danni sopportabili, senza causare vittime. L'utilità di tale operazione di confronto, ai fini della verifica del nesso causale, è stata espressamente riconosciuta dalla Corte di cassazione sin dal sisma di San Giuliano di Puglia del 31 ottobre 2002 (Sez. 4, n. 24732 del 2010, in cui viene affermato che in tema di causalità, un sisma non costituisce di per sé causa sopravvenuta da sola sufficiente a determinare l'evento – nella specie consistito nel crollo totale di tre sole costruzioni di un centro abitato – in assenza del crollo totale di tutte le altre costruzioni dello stesso centro) per giungere a una recente pronuncia in analogo processo per crollo colposo di edificio relativo sempre al terremoto di Amatrice (Sez. 4, n. 10652 del 2024).

a) Disastro innominato colposo.

Ultima pronuncia da segnalare è quella della Quinta Sezione penale n. 28134 del 14 maggio 2025, che ha nuovamente annullato con rinvio la pronuncia assolutoria degli imputati rispetto al delitto di concorso in disastro innominato colposo (artt. 110, 434 e 449 c.p.) in relazione alla bonifica dell'ex area Italsider di Bagnoli.

L'ufficio aveva richiesto l'annullamento della sentenza impugnata evidenziando due importanti criticità: la prima inerente all'avvenuta

produzione e utilizzazione, nel corso del giudizio di rinvio, di una consulenza della difesa, senza che vi fosse stata rinnovazione ai sensi dell'art. 603 c.p.p.; la seconda afferente a una carenza, contraddittorietà e illogicità della motivazione, nonché del travisamento della prova, con riguardo alla verifica dell'esistenza di un'imponente contaminazione di una significativa porzione di territorio e dell'incidenza delle opere di bonifica nello spargimento di inquinanti e contaminazione di aree che in precedenza non erano inquinate o lo erano in misura minore.

La sentenza ha condiviso la prospettazione dell'Ufficio quanto ai vizi motivazionali della pronuncia impugnata, evidenziando un errore di diritto già censurato nella sentenza rescindente quanto all'accertamento, del tutto mancato, sull'estensione della porzione del territorio interessata dalla contaminazione, sulla quantità degli agenti inquinanti in essa immessi, la loro tipologia e concentrazione, il loro grado di penetrazione nel suolo, il loro indice di permanenza, la dislocazione nel sito dei rifiuti contenenti i detti agenti nocivi, il tipo di insediamento umano posto a contatto con la porzione di territorio inquinata, la densità dello stesso, il grado di esposizione nonché eventuali peculiari caratteristiche della popolazione effettivamente insediata o attesa. Ha, all'esito, dato precise indicazioni sugli elementi da accertare indefettibilmente nella rinnovata sede di merito.

3.2.1. Subappalto e infortuni sul lavoro.

Il procedimento n. 2486/2025 R.G. ha riguardato il delitto di omicidio colposo di un operaio dipendente in un deposito di carburanti e raffineria in Gela, durante lo svolgimento di lavori di cantiere finalizzati al potenziamento di una linea di trasporto del greggio, con utilizzo di tubi in acciaio di grandi dimensioni accatastati in prossimità della zona dei lavori, avviati nell'anno 2005, poi sospesi, e nuovamente ripresi nel 2011, poco prima dell'incidente mortale. Il lavoratore deceduto era preposto alla movimentazione dei tubi predetti, del peso di quasi otto tonnellate ciascuno, con una conformazione a piramide. Al termine delle operazioni giornaliere, mentre la vittima si trovava alla base della catasta, nello spazio intercorrente tra essa e l'unico tubo rimasto a terra, alcuni dei tubi cadevano improvvisamente dal vertice della piramide e uno di essi travolgeva il lavoratore che rimaneva intrappolato e schiacciato tra il tubo caduto e quello rimasto a terra.

Il tema di maggior rilievo trattato nella requisitoria ha riguardato la verifica dei profili di responsabilità del legale rappresentante della società committente dei lavori e proprietaria dell'area. Tutti i profili segnalati riguardavano, naturalmente, non soltanto i legali rappresentanti delle società coinvolte, ma anche i relativi addetti, ovvero la figura del *project leader*, per quanto riguarda la società committente dei lavori e proprietaria dell'area; il coordinatore della sicurezza e l'assistente del coordinatore della sicurezza, per quanto riguarda la società responsabile dei lavori e affidataria del piano di coordinamento per la sicurezza; il capo cantiere e il supervisore della sicurezza in cantiere, per quanto riguarda la società appaltatrice dei lavori; il responsabile del servizio di prevenzione e protezione e autore del Piano Operativo di Sicurezza e i preposti al cantiere, per quanto riguarda la società subappaltatrice dei lavori e datrice di lavoro dell'operaio deceduto; nonché le singole società ritenute responsabili ai sensi del d.lgs. n. 231 del 2001, per un totale di quindici ricorrenti.

La Quarta Sezione penale della Corte di cassazione, con sentenza n. 30039 del 13 maggio 2025, in parziale difformità rispetto alle richieste dell'Ufficio, ha annullato la sentenza appellata, con rinvio per nuovo giudizio, nei confronti della società committente dei lavori e proprietaria dell'area e delle relative persone fisiche, affermando il principio secondo cui «l'ingerenza rilevante ai fini della configurabilità della responsabilità del committente non si indentifica con qualsiasi atto o comportamento posto in essere da quest'ultimo, ma deve integrare una attività di concreta interferenza sul lavoro altrui, tale da modificarne le modalità di svolgimento e da stabilire con gli addetti ai lavori un rapporto idoneo a influire sull'esecuzione degli stessi»; censurando, in particolare, il giudizio di responsabilità del committente che si era limitato a partecipare alle riunioni di coordinamento e a sottoscrivere il permesso di lavoro, sul rilievo che non avesse impartito, per contro, alcuna direttiva o modificato le modalità previste dai piani di sicurezza, la cui gestione era rimasta affidata al responsabile dei lavori, ai coordinatori per la sicurezza e ai datori di lavoro delle imprese esecutrici. Mentre, con riferimento alla società responsabile del piano di coordinamento per la sicurezza e delle relative persone fisiche, ha annullato la sentenza appellata, con rinvio per nuovo giudizio, rilevando nell'impostazione della Corte di

appello un vizio di motivazione che rischierebbe di introdurre forme di responsabilità in assenza di effettive posizioni di garanzia, per il solo fatto di essere stati presenti nell'organizzazione societaria, in ossequio al consolidato principio della giurisprudenza di legittimità, secondo cui «in tema di infortuni sul lavoro, ai sensi dell'art. 299 del d.lgs. n. 81 del 2008, la posizione di garanzia grava anche su colui che, non essendone formalmente investito, eserciti in concreto i poteri giuridici riferiti al datore di lavoro e ad altri garanti ivi indicati, sicché l'individuazione dei destinatari degli obblighi posti dalle norme sulla prevenzione degli infortuni sul lavoro deve fondarsi non già sulla qualifica rivestita, bensì sulle funzioni in concreto esercitate, che prevalgono, quindi, rispetto alla carica attribuita al soggetto, ossia alla sua funzione formale» (Sez. 4, n. 18090 del 12 gennaio 2017).

3.2.2. *Criminalità organizzata.*

a) **Mafie delocalizzate.**

In tema di mafie delocalizzate, si segnalano le pronunce che hanno esaminato, nella fase cautelare, il delitto di associazione a delinquere di stampo mafioso con riferimento a una contestazione di un consorzio di persone appartenenti alle mafie storiche, denominate *Cosa Nostra*, *'Ndrangheta* e *Camorra*; l'ipotesi accusatoria individuava un'associazione autonoma rispetto a queste ma in rapporti con esse, dotata di una cassa comune e dedita sia alla commissione dei reati tipici dei sodalizi mafiosi, come l'estorsione o il traffico di sostanze stupefacenti, sia alla costituzione di società dedite ad attività lecite, in particolare nel settore dell'edilizia, nelle quali venivano reinvestiti i proventi di attività illecite, in molti casi gestite con modalità illecite e utilizzate per il raggiungimento di uno scopo di profitto, conseguentemente illecito.

La Prima Sezione penale (sentenze nn. 9551, 13289, 13290 e 15657, tutte del 17 gennaio 2025) ha ritenuto sussistente, a livello indiziario, il delitto contestato evidenziando che i legami con i clan di origine non fossero tali da escludere l'autonomia del gruppo mafioso di nuova costituzione e, comunque, da non pregiudicare la nascita e l'operatività di un nuovo autonomo sodalizio frutto di una cointeressenza inedita di affari tali da consentire un mutuo scambio di profitti tra i gruppi federatori, in quello che è stato definito una sorta di «patto federatore criminale» (o «*pactum sceleris* trasversale»).

In linea con le conclusioni rassegnate dalla Procura generale, la Corte ha rigettato tutti i ricorsi di soggetti cui era contestata, a vario titolo, la partecipazione al sodalizio, evidenziando la gestione comunitaria o consortile di *asset* più tradizionali delle cosche mafiose quali il narcotraffico, la disponibilità delle armi e la presenza di imponenti interessi comuni di natura economica. È stata attribuita rilevanza al fatto che la spendita della fama criminale delle mafie storiche di appartenenza avveniva, talvolta, da parte di sodali affiliati, a una diversa associazione storica, evidentemente con il consenso degli altri associati, in quanto dimostrazione della particolarità e autonomia dell'associazione contestata.

Del pari significativo è stato ritenuto il dato che la forza intimidatrice promanasse dalla stessa associazione, cioè che fosse a essa 'immanente', in virtù delle azioni compiute e dell'assoggettamento realizzato nel territorio. Ciò ha reso la struttura associativa contestata ancora più forte e autonoma rispetto alla casa madre, portando alla conclusione che l'assoggettamento non derivasse, quindi, dai singoli associati o dal ruolo che questi ultimi avevano all'interno dell'associazione principale, ma dalla struttura stessa. Al contrario, l'incapacità, per gli abitanti del territorio, di individuare con precisione l'associazione criminale che esercitava tale forza intimidatrice non è stata ritenuta rilevante, e anzi si è affermato che ciò potrebbe essere interpretato come una conferma della diversità e autonomia dell'associazione qui contestata, rispetto ai gruppi storici di riferimento dei vari associati.

b) Scambio elettorale politico mafioso.

A riguardo dell'art. 416-ter c.p., si menzionano due recenti pronunce, non completamente allineate sul profilo degli elementi necessari all'integrazione della fattispecie penale. La Prima Sezione (sentenza n. 17870 del 25 marzo 2025), in conformità con le richieste della Procura generale, ha rigettato il ricorso della pubblica accusa evidenziando come, affinché possa ritenersi integrato il reato di cui all'articolo 416-ter c.p., è necessario ravvisare elementi concreti in ordine all'intervenuta conclusione di un accordo che stabilisca, in epoca precedente alle elezioni, favori o benefici tangibili, quali promesse di erogazione di denaro o di altra utilità da parte del politico, comunque funzionali al rafforzamento del potere della cosca sul territorio, in cambio della

promessa di voti provenienti dall'associazione mafiosa, mentre la semplice menzione di possibili collaborazioni o di contatti fra le parti non può costituire grave indizio di colpevolezza in mancanza di una chiara manifestazione della volontà di scambio reciproco. Si aggiunge, richiamando l'analoga interpretazione espressa in altre pronunce dalla Sesta Sezione (n. 15425 del 12 dicembre 2022, dep. 2023, e n. 25302 del 19 maggio 2015) che, nel caso in cui la promessa di voti venga effettuata da soggetto il quale, pur essendo intraneo a una consorteria mafiosa, operi *uti singulus* e non agisca invece per conto e nell'interesse di quest'ultima, è necessaria la prova che l'accordo contempli l'attuazione, o la programmazione, di un'attività di procacciamento di voti con metodo mafioso. Diversamente, ove il soggetto sia un associato e agisca per conto e nell'interesse del sodalizio, non è necessario che l'accordo concernente lo scambio tra voto e denaro o altra utilità contempli l'attuazione, o l'esplicita programmazione, di una campagna elettorale mediante intimidazioni, poiché esclusivamente, in tal caso, il ricorso alle modalità di acquisizione del consenso tramite la modalità di cui all'art. 416-bis, terzo comma, c.p. può dirsi immanente all'illecita pattuizione.

Diversamente, la Sesta Sezione (sentenza n. 43186 dell'11 settembre 2024), a fronte di una contestazione del delitto di cui all'art. 416-ter, c.p. a carico di un aspirante Sindaco in concorso con un esponente di un clan mafioso della zona, si è posta in consapevole contrasto con la pronuncia della stessa Sezione n. 15425 del 12 dicembre 2022, dep. 2023 (e dunque anche con la più recente pronuncia del 2025 che, come detto sopra, l'ha richiamata); ha infatti ritenuto non condivisibile l'opzione esegetica che – con riferimento al caso in cui il soggetto agente sia intraneo a consorteria mafiosa – distingua l'ipotesi in cui egli agisca *uti singulus* da quello in cui invece operi per conto e nell'interesse del clan, ritenendo che, nel primo caso, sia necessario dimostrare anche che l'accordo contemplasse l'attuazione o la programmazione di un'attività di procacciamento di voti con metodo mafioso. Osserva, a riguardo, la sentenza che «si tratta di un'opzione esegetica che non può essere condivisa, poiché muove da una premessa non verificata, ovvero quella che la nuova formulazione normativa abbia inteso codificare la precedente giurisprudenza». Così, invece, non è, poiché il nuovo testo ha lasciato intatto il riferimento al “metodo” e vi ha aggiunto quello ai «soggetti appartenenti alle associazioni di cui all'art. 416-bis, c.p.»,

senza altro specificare. D'altronde, è evidente che una tale interpolazione testuale, se non funzionale all'ampliamento dell'area di penale rilevanza, sarebbe stata del tutto inutile, 'potendo giungersi al risultato interpretativo della sentenza n. 15425 del 2023 già in base al testo normativo anteriore'. Aggiunge la sentenza che l'interpretazione da essa sostenuta si coniuga, senza forzature, con la maggiore ampiezza semantica del nuovo testo normativo, ma, anche in chiave assiologica, risulta coerente con la natura di reato di pericolo della fattispecie incriminatrice in esame, rendendola maggiormente idonea a impedire ogni tipo di contatto in ambito elettorale con soggetti intranei a sodalizi mafiosi, nella ragionevole probabilità che costoro, se sollecitati o assecondata a farlo, svolgano l'attività di orientamento del voto con le modalità comportamentali tipiche del loro *status*, derivando essenzialmente da quest'ultimo la loro capacità di condizionamento dell'altrui volontà. In linea con l'opzione ermeneutica prescelta e con le richieste della Procura generale, ha quindi rigettato i ricorsi senza esaminare se l'accordo politico-mafioso si estendesse specificamente anche al metodo di condizionamento del consenso elettorale.

3.2.3. *Reato di accesso abusivo a sistema informatico.*

Con la sentenza n. 22017 del 15 aprile 2025, la Quinta Sezione penale ha condiviso l'indirizzo interpretativo della Procura generale, escludendo la violazione del divieto di *overruling* interpretativo *in malam partem* in tema di accesso abusivo a un sistema informatico in relazione a un fatto commesso, da soggetto abilitato all'accesso, successivamente alla sentenza delle Sezioni Unite (n. 4694 del 27 ottobre 2011, dep. 2012) – che aveva affermato l'irrilevanza degli scopi nel caso dell'accesso effettuato da soggetto abilitato – profilandosi, già all'epoca, decisioni che, pur allineandosi al principio di diritto affermato da tale pronuncia, ritenevano censurabili, come successivamente ritenuto dalle Sezioni Unite (n. 41210 del 18 maggio 2017), anche gli accessi autorizzati che superavano, su un piano oggettivo, le regole e i limiti stabiliti per l'accesso medesimo.

La sentenza si pone in consapevole contrasto con altra pronuncia – Sesta Sezione penale, n. 28594 del 26 marzo 2024 – evidenziando che la successione delle decisioni assunte dal Supremo consesso, più che configurare un mutamento di giurisprudenza *in malam partem* e

imprevedibile, rappresentasse la naturale risposta all'esigenza di specificazione e precisazione del principio di cui alle Sezioni Unite Casani.

3.2.4. Reati urbanistico-edilizi.

Con sentenza n. 26620 del 16 aprile 2025, la Terza Sezione penale ha affermato la vigenza dell'art. 41-*quiquies*, comma 6, della Legge Urbanistica (legge n. 1150 del 17 agosto 1942), che impone sempre e comunque, anche in caso di zona già pienamente urbanizzata, il ricorso agli strumenti attuativi contemplati, in presenza di interventi edilizi che posseggano le caratteristiche ivi indicate. Ha ribadito, inoltre, il principio già in precedenza affermato secondo cui in tema di reati edilizi, anche a seguito della modifica all'art. 3, comma 1, lett. d), d.P.R. n. 380 del 6 giugno 2001, a opera dell'art. 10, d.l. n. 76 del 16 luglio 2020, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 120 dell'11 settembre 2020, costituiscono interventi di ristrutturazione edilizia solo quelli finalizzati al recupero di fabbricati preesistenti di cui sia conservata traccia, dovendo l'immobile oggetto di ristrutturazione presentare caratteristiche funzionali o identitarie coincidenti con quelle del corpo di fabbrica preesistente. Il caso di specie – realizzazione di un complesso di tre grattacieli in luogo di un unico preesistente complesso, a destinazione non residenziale – è stato ritenuto del tutto estraneo ai parametri sopra indicati come propri della ristrutturazione, quali quelli della connessione materiale o funzionale tra edificio rispettivamente preesistente e successivo, e della inerenza della ristrutturazione a singoli organismi, con impossibilità di ricavare da un singolo edificio, plurimi, distinti e consistenti manufatti, anche funzionalmente diversi dal precedente.

In termini conformi si era espresso questo Ufficio nell'articolata memoria depositata. Conforme alla prospettazione della Procura generale è anche la valutazione della Corte in merito a una eccezione procedurale sollevata quanto alla mancata trasmissione al giudice per le indagini preliminari, da parte del pubblico ministero che aveva richiesto il sequestro preventivo, di una memoria difensiva.

3.2.5. Reati economici.

La Procura generale è stata impegnata dinanzi alla Quinta Sezione penale in due procedimenti di rilievo nei confronti di figure di vertice di istituti bancari. Si contestavano in un caso – procedimento n.

22690/2023 R.G., definito con sentenza n. 27659 dell'8 aprile 2025 – i reati di ostacolo all'esercizio delle funzioni delle autorità pubbliche di vigilanza, falso in prospetto e aggio e nell'altro – procedimento n. 41284/2023 R.G., definito con sentenza n. 20174 del 30 aprile 2025 – i reati di ostacolo all'esercizio delle funzioni delle autorità pubbliche di vigilanza e falso in prospetto.

Nel primo procedimento, tra l'altro, la Corte di cassazione, con ordinanza del 27 febbraio 2024, aveva investito il Giudice delle leggi della questione di costituzionalità dell'articolo 2641 c.c., nella parte in cui assoggettava a confisca per equivalente anche i beni utilizzati per commettere il reato, questione ritenuta poi fondata dalla Corte costituzionale (sentenza n. 7 del 2025, che riteneva illegittima sia la confisca per equivalente, di cui al secondo comma dell'art. 2641 cit., che quella diretta, di cui al primo comma). In esito alla decisione dell'incidente di costituzionalità – refluyente anche sul secondo procedimento, nel quale analogamente era in questione la confisca *ex art.* 2641 c.c., stante il ricorso del Procuratore generale territoriale avverso la decisione della Corte di appello di revoca della confisca – sono stati definiti i due procedimenti, in entrambi i casi rigettando, conformemente alla richiesta dell'Ufficio, il ricorso del Procuratore generale avente a oggetto la revoca della confisca.

La presente sede non consente di trattare compiutamente le ulteriori, plurime, questioni poste dai ricorsi e oggetto delle decisioni. Si ritiene di segnalare, relativamente al procedimento n. 22690/2023 R.G., quella di incompetenza territoriale sollevata da due ricorrenti, nonostante la pronuncia adottata nella fase delle indagini da parte della Corte di cassazione in sede di conflitto negativo di competenza. La sentenza, sul punto, si pone in perfetta consonanza rispetto alle argomentazioni svolte da questo Ufficio nella memoria depositata, evidenziando l'irrilevanza del dato evocato a sostegno della diversa competenza, estraneo alla contestazione fattuale e rispetto al quale comunque non era rilevabile alcun errore evidente e macroscopico, immediatamente percepibile nella contestazione dell'accusa, sì da consentire di superare la prospettazione del pubblico ministero ai fini della deliberazione della competenza territoriale. Allo stesso modo, non poteva porsi un tema di arbitraria selezione dei fatti da parte del pubblico ministero strumentale alla sottrazione degli imputati al loro "giudice

naturale”, tenuto conto che – già in base agli atti offerti dal pubblico ministero nel procedimento cautelare – si era determinato un conflitto di competenza che aveva comportato l’intervento della Corte di cassazione.

La decisione resa nel procedimento n. 41284/2024 R.G. è pienamente conforme alle conclusioni di questo Ufficio, che, tra l’altro, aveva evidenziato, quanto al reato di ostacolo alla vigilanza, la congrua motivazione resa dalla sentenza impugnata in ordine all’integrale occultamento dell’esistenza di importi di azioni il cui acquisto era stato finanziato dalla stessa banca e alla circostanza che le divergenze valutative espresse nelle diverse sedi non dipendevano da mutati criteri di valutazione, ma dall’ampiezza del portafoglio esaminato da ciascuno a campione.

È stata, inoltre, condivisa la prospettazione dell’Ufficio secondo cui per lo spostamento di competenza ai sensi dell’art. 11 c.p.p. – nel caso di specie sollecitato sul rilievo del possesso di azioni della banca da parte di due magistrati del distretto – non basta una possibile e astratta assunzione della qualità di danneggiato o persona offesa, ma ne occorre un’assunzione formale.

3.2.6. Reati tributari.

La Terza Sezione penale – sentenza n. 28910 del 29 aprile 2025 – ha condiviso l’interpretazione di questo Ufficio secondo cui la fattura, pur se compilata in formato elettronico, rientra a pieno titolo nella definizione di documento contabile penalmente rilevante ai sensi dell’art. 10 del d.lgs. n. 74 del 2000. La Corte ha, quindi, affermato, che il mancato salvataggio informatico della c.d. copia madre delle fatture rilasciate ai clienti integra una condotta di occultamento, in specie della copia della fattura destinata a essere conservata e annotata nel registro Iva vendite dell’emittente.

Nella requisitoria scritta di questo Ufficio, peraltro, si è rammentato come, secondo l’art. 23-ter del Codice dell’amministrazione digitale costituiscono – per la pubblica amministrazione, ma in senso estensivo anche per i privati in caso di fatturazione elettronica – «informazione primaria ed originale da cui è possibile effettuare, su diversi o identici tipi di supporto, duplicazioni e copie per gli usi consentiti», prescindendo dal supporto di memorizzazione o dalle modalità di archiviazione.

3.1. Sui ricorsi a trattazione esclusivamente scritta.

In disparte le particolari modalità procedurali disegnate nell'art. 610 c.p.p. deputate alla rilevazione e allo scrutinio delle cause d'inammissibilità, strumento processuale indispensabile a fronte dell'elevato numero dei ricorsi innanzi alla Corte di cassazione, il modello processuale previgente era imperniato sulla forma del contraddittorio orale che, a seconda delle materie da trattare, era destinato a svolgersi nella pubblica udienza ovvero nella camera di consiglio con la partecipazione del Procuratore generale e dei difensori. Con formula lapidaria, il comma 1 dell'art. 611 c.p.p., nella sua originaria versione, antecedente al d.lgs. n. 150 del 2022, stabiliva che, oltre ai casi particolarmente previsti dalla legge, la Corte procedesse in camera di consiglio su ogni ricorso contro provvedimenti non emessi nel dibattimento, fatta eccezione per le sentenze pronunciate a norma dell'articolo 442 c.p.p. In tali ipotesi (impugnazioni avverso provvedimenti non emessi in dibattimento), non era contemplata la possibilità di una trattazione orale né in pubblica udienza né in camera di consiglio, ma soltanto la possibilità di un contraddittorio cartolare, cosicché la Corte giudicava sui motivi, sulle richieste del Procuratore generale e sulle memorie delle altre parti senza intervento orale del Procuratore generale e dei difensori, essendo consentito a tutte le parti fino a quindici giorni prima dell'udienza la presentazione di motivi nuovi e di memorie e fino a cinque giorni prima la presentazione di memorie di replica. Sarebbe stata la stessa giurisprudenza di legittimità a individuare la casistica dei provvedimenti che, in quanto non emessi nel dibattimento, dovevano ritenersi assoggettati a tale tipo di trattazione procedurale, come a esempio: *a)* sentenza emessa prima della dichiarazione di apertura del dibattimento; *b)* sentenza di applicazione della pena su richiesta delle parti, non emessa nel dibattimento; *c)* sentenza di applicazione della pena su richiesta delle parti emessa in seguito all'istanza presentata dall'imputato all'udienza di convalida dell'arresto, *ex art.* 566 c.p.p.; *d)* ricusazione; *e)* rimessione; *f)* misure di prevenzione; *g)* riparazione per l'ingiusta detenzione; *h)* esecuzione; *i)* convalida del fermo o dell'arresto. Un'importante eccezione alla regola del contraddittorio esclusivamente cartolare riguarda i provvedimenti di riesame o di appello in materia di misure cautelari, personali e reali, che pur consistendo in provvedimenti non emessi in dibattimento, sono

assoggettati alla procedura di trattazione in camera di consiglio partecipata secondo il modello procedimentale stabilito dall'art. 127 c.p.p., come chiarito da alcune decisioni assunte dalla Corte di cassazione a Sezioni Unite. Il catalogo è, comunque, destinato ad allargarsi anche in ragione di interventi legislativi che, a seconda delle esigenze storiche del momento, introducano nuovi istituti processuali con la previsione per essi di provvedimenti non emessi in dibattimento suscettibili di ricorso per cassazione. Il catalogo assume un'importanza fondamentale a fini di organizzazione dell'ufficio di Procura generale nel cui ambito si decida di dare vita a gruppi specialistici suddivisi per aree tematiche omogenee ed è preziosa la costante interlocuzione tra l'ufficio della Procura generale e l'ufficio della Corte di cassazione per la razionalizzazione sistematica delle materie, anche attraverso l'individuazione delle sigle informatiche all'interno delle quali i ricorsi vengono accorpati per tipologia. Nel vigente modello processuale (introdotto con l'art. 11, comma 2, d.l. n. 89 del 29 giugno 2024, conv., con modificazioni, dalla legge n. 120 dell'8 agosto 2024), la procedura cartolare senza la partecipazione delle parti in udienza viene generalizzata quale forma ordinaria di trattazione del giudizio di legittimità. L'art. 611 c.p.p. novellato, infatti, inverte il rapporto tra rito camerale e sequenza partecipata di cui all'assetto precedente, stabilendo che la Corte, in via ordinaria, provvede in deroga all'art. 127 c.p.p. giudicando sui motivi di ricorso, sulle richieste del Procuratore generale e sulle memorie in camera di consiglio, senza la partecipazione di Procuratore generale e difensori. Questi, pertanto, possono interloquire solo in forma scritta: fino a quindici giorni prima, il Procuratore generale presenta le sue richieste e tutte le parti possono presentare motivi nuovi o memorie, mentre il termine per il deposito delle memorie di replica è stabilito in cinque giorni prima dell'udienza. Il principio di oralità non viene completamente sacrificato dalla riforma, ma resta subordinato alla presentazione di un'apposita richiesta di trattazione orale, nel rispetto del termine decadenziale di venticinque giorni liberi prima dell'udienza ovvero di quindici giorni liberi prima dell'udienza nei procedimenti da trattare con le forme previste dall'articolo 127 (art. 611, comma 1-ter, c.p.p.). Il legislatore ha tipizzato i casi in cui l'istanza di trattazione orale trasforma l'udienza in pubblica e quelli in cui la richiesta determina soltanto il passaggio alla procedura camerale

con la partecipazione delle parti: se il giudizio verte su una sentenza pronunciata nel dibattimento oppure all'esito del giudizio abbreviato, il Procuratore generale e i difensori possono chiedere la conversione in udienza pubblica (art. 611, comma 1-*bis*); la medesima istanza attiva, invece, il rito camerale partecipato quando la legge prevede la trattazione nelle forme dell' art. 127 c.p.p. oppure quando la sentenza d'appello è pronunciata all'esito dell'udienza camerale partecipata prevista dall'art. 598-*bis* c.p.p. (a eccezione dei casi in cui l'impugnazione di merito aveva a oggetto solo questioni relative al trattamento sanzionatorio: art. 611, comma 1-*bis*, lett. b, c.p.p.). In riferimento ai provvedimenti non emessi in dibattimento (con l'eccezione della sentenza pronunciata in esito a rito abbreviato), invece, è rimasto invariato il modello procedimentale costruito sulla trattazione esclusivamente scritta.

Attraverso un apparente, semplice, *maquillage* di un singolo articolo si è in realtà compiuta una rivoluzione copernicana nello svolgimento del giudizio di legittimità.

Crolla il mito dell'oralità, con una scelta legislativa che, tuttavia, non mette in crisi i canoni costituzionali del giusto processo, considerando la cifra fortemente tecnica che caratterizza il giudizio di legittimità nel quale comunque, seppure in via residuale, non è preclusa la possibilità di chiedere la trattazione orale della causa. Nel sistema procedimentale cartolare, nel quale (salva l'eccezionale trattazione orale) la redazione scritta della requisitoria è obbligatoria su ogni ricorso, il legislatore ha tuttavia trascurato di fissare un termine per il suo deposito o, meglio, ha trascurato di indicare un tempo per la stesura della requisitoria a decorrere dal momento in cui il ricorso è trasmesso, a cura della Corte di cassazione all'Ufficio della Procura generale.

Si tratta di una lacuna grave, alla quale, in mancanza di un intervento normativo, si può sopperire soltanto attraverso appositi accordi tra Procura generale e Corte di cassazione, che definiscano tempi ragionevoli per la redazione delle requisitorie scritte funzionali a garantire un serio contributo di nomofilachia.

Come risulta facilmente comprensibile, in ragione della estrema varietà delle materie destinate alla trattazione esclusivamente scritta, un'attività ricognitiva capillare richiederebbe uno spazio esorbitante rispetto all'economia del presente intervento. Ciò non di meno è possibile

individuare alcune aree tematiche sulle quali la giurisprudenza di legittimità ha avuto modo di confrontarsi.

La Corte si è, a esempio, più volte confrontata nel corso del 2025 sul tema del provvedimento abnorme, operando sulle tracce di una giurisprudenza di legittimità che, a fatica, cerca di pervenire alla stabilizzazione di una nozione generale dalla quale possano ricavarsi parametri oggettivi per l'individuazione dell'atto abnorme.

Nel corso del 2025 è stata depositata la sentenza S.U., n. 10869 del 12 dicembre 2024, che, conformemente alla soluzione proposta in articolata requisitoria, ha pronunciato il principio di diritto secondo il quale deve ritenersi abnorme il provvedimento con il quale il giudice rigetta, per insussistenza delle condizioni di vulnerabilità della vittima o di impossibilità di rinvio della prova, la richiesta di incidente probatorio avente a oggetto la testimonianza della persona offesa di uno dei reati compresi nell'elenco di cui all'art. 392, comma 1-*bis*, primo periodo, c.p.p., trattandosi di presupposti la cui esistenza è presunta per legge. Sulla pronuncia, per certo, andavano a incidere le esigenze di tutela di soggetto debole, vittima di abusi.

A valle di tale decisione la Corte è tornata in più occasioni sul tema dell'atto abnorme sotto altri più particolari profili. Nell'estrema varietà dei temi affrontati, nell'ambito dei giudizi sui ricorsi a trattazione esclusivamente scritta, si sono presentati alcuni argomenti inediti (a esempio, in materia di confisca in casi particolari), di esecuzione della pena, di incompatibilità, di riparazione per ingiusta detenzione, di misure di prevenzione e di ordinamento penitenziario.

3.1.1. Tassatività dei mezzi di impugnazione e abnormità.

La Procura generale è stata frequentemente chiamata a esprimere le proprie valutazioni su ricorsi, proposti da diversi uffici del pubblico ministero o dalle parti private, avverso provvedimenti per i quali la legge non prevede espressamente una autonoma possibilità di impugnazione. In tutti questi casi, si è operata una verifica volta a stabilire se tali provvedimenti possano essere qualificati come abnormi e, dunque, possano costituire oggetto di un ricorso per cassazione, quale rimedio esperibile in deroga al principio della tassatività dei mezzi di impugnazione. A tal fine, si è osservato come la definizione

delle varie forme di abnormità abbia formato oggetto di un graduale affinamento da parte della giurisprudenza delle Sezioni Unite, sulla base della distinzione tra le due categorie dell'abnormità strutturale e funzionale. In particolare, si è osservato che, come è stato sottolineato di recente dalle Sezioni Unite (n. 10869 del 12 dicembre 2024, dep. 2025), l'abnormità è qualificabile come strutturale laddove il provvedimento del giudice si ponga al di fuori del sistema processuale, in quanto espressione dell'esercizio di un potere non attribuito dall'ordinamento processuale, dunque adottato in una situazione di "carenza di potere in astratto", ovvero quando esso sia manifestazione di un potere riconosciuto dall'ordinamento, ma esercitato al di fuori dei casi consentiti, in un contesto processuale del tutto diverso da quello previsto dalla legge, per cui sia riconoscibile una «radicale deviazione del provvedimento dallo scopo del suo modello legale», dunque una situazione di "carenza di potere in concreto"; in entrambe le ipotesi, si tratta di provvedimento frutto di uno sviamento di potere, che integra gli estremi del vizio dell'abnormità se è causa di un pregiudizio altrimenti non sanabile in relazione ai diritti soggettivi o alle facoltà delle parti. L'abnormità è qualificabile, invece, come funzionale, laddove il giudice abbia esercitato un potere riconosciuto dall'ordinamento, ma il provvedimento emesso comporti una stasi del procedimento ovvero un'impossibilità di proseguirlo: fattispecie che si verifica non tanto perché il provvedimento abbia comportato un regresso del procedimento a un grado o a una fase precedente (regresso che comporterebbe, di regola, la mera illegittimità del provvedimento, e, in assenza di espressa previsione legislativa, la non ricorribilità della relativa decisione), bensì unicamente quando esso imporrebbe al pubblico ministero il compimento di un atto nullo, come tale rilevabile nel corso del successivo procedimento; in altri termini, l'abnormità funzionale non sussiste laddove la decisione del giudice non comporti un'irrimediabile stasi processuale, perché, indipendentemente dal fatto che vi sia stata o meno un'indebita regressione del procedimento, le conseguenze del provvedimento "anomalo" finiscono per diventare "innocue", in quanto risolvibili per mezzo di successive "attività propulsive legittime" (S.U., n. 42603 del 13 luglio 2023; S.U., n. 37502 del 28 aprile 2022; S.U., n. 20569 del 18 gennaio 2018; S.U., n. 25957 del 26 marzo 2009).

Sulla base di tali principi, sono state formulate le seguenti conclusioni relative a ipotesi che non avevano formato precedentemente oggetto di pronunce di legittimità.

a) Il provvedimento di rigetto del giudice dell'udienza preliminare sulla richiesta della persona offesa d'integrazione del capo d'imputazione.

Con la requisitoria presentata nel procedimento n. 12854/2025 R.G., si è sostenuto che l'ordinanza con cui il giudice dell'udienza preliminare rigetta la richiesta, formulata nell'interesse di una persona offesa che ha sporto denuncia-querela, e volta a ottenere l'integrazione del capo di imputazione relativo al reato di cui all'art. 572, commi 1 e 2, c.p. (nel quale è stata indicato come persona offesa un altro componente della famiglia) con l'inclusione della stessa persona offesa, rientra nella categoria dei provvedimenti viziati da abnormità strutturale per "carezza del potere in concreto" nell'ipotesi in cui l'ordinanza in questione sia fondata su una acritica ricezione, da parte del giudice, delle valutazioni operate dal pubblico ministero, senza alcun concreto e specifico riferimento all'effettiva corrispondenza tra il fatto indicato nell'imputazione e quanto emerge dagli atti.

Al riguardo, si è osservato che con tale provvedimento viene svuotato di contenuto il doveroso intervento del giudice finalizzato ad assicurare la corrispondenza dell'imputazione rispetto a quanto emerge dagli atti: un potere-dovere che trova la sua *ratio* nelle esigenze primarie e indefettibili di realizzare un effettivo controllo sul rigoroso rispetto della regola dell'obbligatorietà dell'azione penale (imposta dallo stesso principio di uguaglianza) e di tutelare ogni vittima di condotte criminose (come quelle di violenza domestica) costituenti oggetto di precisi obblighi previsti da norme sovranazionali che assumono il ruolo di parametri interposti di legittimità costituzionale.

L'adozione di un'ordinanza motivata con le modalità sopra menzionate è stata ritenuta causa di un pregiudizio altrimenti non sanabile per le situazioni soggettive della vittima, precludendo ogni verifica giurisdizionale, nell'ambito del processo penale, sulla realizzazione delle condotte di violenza domestica che la stessa ha dichiarato essere state poste in essere in suo danno, e determinando una irrimediabile compromissione di bisogni di tutela cui la Convenzione di Istanbul e la

C.E.D.U., come interpretata dalla consolidata giurisprudenza della Corte Europea dei Diritti dell’Uomo, hanno attribuito un’assoluta prevalenza.

Al riguardo, sono stati richiamati:

- la ricostruzione dell’attuale quadro normativo contenuta nella relazione dell’Ufficio del Massimario sulla “Riforma Cartabia” (che segnala che, al fine di rendere più efficace l’azione di “filtro processuale” dell’udienza preliminare rispetto alla successiva fase dibattimentale, la riforma ha conferito al g.u.p. maggiori poteri di controllo sul capo d’imputazione formulato dal pubblico ministero con la richiesta di rinvio a giudizio, individuando come ipotesi di invalidità quella di un’imputazione che non corrisponda, anche solo parzialmente, all’esito degli atti d’indagine anche in relazione all’esposizione del fatto);
- i princìpi enunciati dalla giurisprudenza di legittimità, secondo cui «l’intervento del giudice per assicurare la costante corrispondenza dell’imputazione a quanto emerge dagli atti costituisca un atto doveroso e un’esigenza insopprimibile, non solo a garanzia del diritto di difesa dell’imputato e dell’effettività del contraddittorio, ma anche al fine di consentire che il controllo giurisdizionale sul corretto esercizio dell’azione penale si svolga in piena autonomia e si concluda, eventualmente, con una decisione di rinvio a giudizio che, nel fissare il *thema decidendum*, abbia a oggetto un’imputazione riscontrabile negli atti processuali e sia supportata da specifiche fonti di prova in ordine ai fatti storici contestati con chiarezza e precisione» (in questi termini S.U., n. 5307 del 20 dicembre 2007, dep. 2008);
- gli obblighi imposti agli Stati parte delle previsioni, specifiche e vincolanti, contenute negli art. 49, 50 e 56 della Convenzione del Consiglio d’Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica (Convenzione di Istanbul);
- i princìpi fissati dalla giurisprudenza della Corte Europea dei Diritti dell’Uomo che, valorizzando la dimensione “orizzontale” degli artt. 2, 3 e 8 della C.E.D.U., ha posto a carico dello Stato un obbligo positivo di predisporre e di applicare concretamente un quadro normativo idoneo ad affrontare in modo completo il

fenomeno della violenza domestica in tutte le sue forme, conducendo indagini efficaci e perseguendo penalmente i responsabili delle violazioni dei diritti previsti dalle suddette norme convenzionali.

Alla luce di dette previsioni, si è ravvisata la necessità di una interpretazione delle norme interne che imponga alle autorità incaricate dell'applicazione della legge di affrontare in modo tempestivo e appropriato le forme di violenza domestica adottando tutte le misure destinate a proteggere gli interessi delle vittime, e garantendo che i loro pareri siano esaminati e presi in considerazione, in modo da assicurare lo svolgimento di indagini efficaci, l'avvio dei necessari processi penali, e l'effettivo perseguimento delle condotte criminose lesive dei loro diritti fondamentali.

Si è ritenuto, quindi, che questi obiettivi, nel nostro sistema processuale imperniato sulla centralità del potere-dovere di controllo attribuito al giudice dell'udienza preliminare, richiedano necessariamente che lo stesso organo giudicante esamini le richieste di modifica del capo di imputazione che possono condurre ad affrontare in modo tempestivo e appropriato le forme di violenza domestica – segnatamente assicurando la corrispondenza tra il fatto contestato e il quadro emergente dagli atti di indagine quanto alla individuazione delle persone offese – in modo da «dare conto delle specifiche ragioni della sua decisione, assolvendo a un onere di motivazione puntuale e specifica» (S.U., n. 10869 del 12 dicembre 2024, dep. 2025), per evitare il rischio che le sue determinazioni possano tradursi in una sostanziale elusione delle previsioni normative interne e internazionali.

Si sono ravvisate, nell'ipotesi in esame, esigenze di tutela dei diritti fondamentali del tutto analoghe a quelle poste in risalto nella citata pronuncia n. 10869 del 2025 emessa recentemente dalle Sezioni Unite. Si è specificato che occorre, inoltre, assicurare il «rigoroso rispetto della regola, imposta dallo stesso principio di uguaglianza, dell'obbligatorietà dell'azione penale, implicante che il controllo di legalità effettuato dal giudice, a cui nulla deve essere sottratto, riguardi pienamente anche la “legalità dell'inazione”», come specificato dalle Sezioni Unite nella precedente sentenza n. 13040 del 28 marzo 2006.

Questa tesi non è stata, però, condivisa dalla Sesta Sezione penale della Corte di cassazione che, con la sentenza n. 30082 del 10 giugno

2025, ha dichiarato inammissibile il ricorso, escludendo l'abnormità dell'ordinanza sulla base della considerazione che «l'organo dell'accusa, che, anche dopo l'introduzione del comma 1-*bis* dell'art. 423 cod. proc. pen., rimane il *dominus* dell'esercizio dell'azione penale, dopo avere esaminato gli atti, ivi compresa la denuncia querela svolta dalla persona offesa, ha ritenuto, legittimamente, di esercitare l'azione penale contestando all'imputato il reato di maltrattamenti unicamente nei confronti della figlia e non anche della moglie», e che «tale valutazione è stata, poi, pienamente condivisa dal Giudice dell'udienza preliminare».

b) Il provvedimento del giudice dell'udienza predibattimentale di restituzione degli atti al pubblico ministero per irregolarità della notifica dell'avviso di conclusione delle indagini.

Con requisitoria presentata nel procedimento n. 13755/2025 R.G., è stato preso in esame il ricorso proposto dal pubblico ministero avverso il provvedimento con cui il giudice, nel corso dell'udienza predibattimentale, aveva disposto la restituzione degli atti al p.m. rilevando l'irregolarità della notifica dell'avviso di conclusione delle indagini preliminari.

Al riguardo, si è segnalata la presenza di un contrasto nella giurisprudenza di legittimità. Infatti un primo, e più risalente, orientamento ha affermato che non è abnorme il provvedimento con cui il giudice del dibattimento – rilevata l'invalidità della notifica dell'avviso di conclusione delle indagini di cui all'art. 415-*bis* c.p.p., in realtà ritualmente eseguita – dichiara erroneamente la nullità del decreto di citazione a giudizio, disponendo la trasmissione degli atti al pubblico ministero, trattandosi di provvedimento che, lungi dall'essere avulso dal sistema, costituisce espressione dei poteri riconosciuti al giudice dall'ordinamento e che non determina la stasi del procedimento, potendo il p.m. disporre la rinnovazione della notificazione del predetto avviso (così S.U., n. 25957 del 26 marzo 2009; Sez. 3, n. 33221 del 5 giugno 2024; Sez. 3, n. 47310 del 18 novembre 2024, relativa all'ordinanza con cui il Tribunale, in sede di udienza predibattimentale, ha rilevato la nullità della notifica dell'avviso di conclusione delle indagini preliminari, costituente il presupposto dell'esercizio dell'azione penale, e, per l'effetto, ha disposto la restituzione degli atti al pubblico ministero).

Nella più recente giurisprudenza di legittimità si è però manifestato un secondo orientamento che ha affermato l'abnormità del provvedimento con cui il giudice dell'udienza predibattimentale disponga la restituzione degli atti al pubblico ministero sulla base di un'erronea valutazione relativa alla nullità della notifica dell'avviso di conclusione delle indagini preliminari e del decreto di citazione a giudizio. A tali conclusioni è pervenuta Sez. 4, n. 10914 del 5 febbraio 2025, ritenendo che tale ordinanza sia affetta "da abnormità funzionale"; analogamente, Sez. 1, n. 20693 del 7 marzo 2025, ha affermato l'abnormità del provvedimento con cui il giudice dell'udienza predibattimentale aveva disposto la restituzione degli atti al pubblico ministero sulla base della ritenuta nullità della citazione diretta a giudizio a seguito della notifica dell'avviso di cui all'art. 415-*bis* c.p.p. realizzatasi presso il difensore nominato di fiducia piuttosto che al domicilio eletto da parte dell'indagato.

In presenza del delineato quadro degli orientamenti giurisprudenziali, si è richiesta la rimessione alle Sezioni Unite del seguente quesito di diritto: «se sia ricorribile per cassazione il provvedimento con cui il Giudice, nel corso dell'udienza predibattimentale, dispone la restituzione degli atti al pubblico ministero, rilevando erroneamente la nullità della notifica dell'avviso di conclusione delle indagini preliminari, avvenuta telematicamente mediante consegna al difensore dell'indagato cui era stato dato l'avviso previsto dall'art. 161, comma 1, c.p.p.».

Nell'ipotesi di mancata condivisione della richiesta di rimessione alle Sezioni Unite, la requisitoria ha ravvisato valide ragioni per ritenere fondato il ricorso. Come hanno, infatti, sottolineato le Sezioni Unite, «secondo quanto previsto dall'ultima riforma, la notificazione di ogni altro atto che non sia la citazione a giudizio è fatta ordinariamente con consegna di copia dell'atto al difensore di fiducia o a quello nominato di ufficio, previo avviso che la polizia giudiziaria deve dare alla persona sottoposta alle indagini sin dal primo atto compiuto con il suo intervento» (S.U., n. 42603 del 13 luglio 2023). Poiché tale disciplina è sicuramente applicabile all'avviso di conclusione delle indagini preliminari, si è ritenuta erronea la dichiarazione di nullità della relativa notifica qualora la stessa sia stata effettuata per via telematica presso il difensore d'ufficio, dopo che la polizia

giudiziaria, al compimento del primo atto in presenza dell'indagato, aveva rivolto a quest'ultimo l'avviso di cui all'art. 161, comma 1, c.p.p.

Si è quindi ravvisata un'abnormità funzionale nel provvedimento impugnato in quanto imporrebbe al pubblico ministero il compimento di un atto nullo, come tale rilevabile nel corso del successivo procedimento, e cioè una nuova notifica dell'avviso di conclusione delle indagini preliminari in assoluta difformità rispetto alle già menzionate previsioni normative. Questa tesi non è stata, però, condivisa dalla Quinta Sezione penale della Corte di cassazione che, con la sentenza n. 28903 dell'8 luglio 2025, ha rigettato il ricorso del pubblico ministero, affermando l'invalidità della notifica dell'avviso di conclusione delle indagini preliminari in quanto mancante dell'espresso assenso del difensore all'elezione di domicilio presso il suo studio.

c) Ipotesi di contrasto sulla natura di atto abnorme del provvedimento del giudice di restituzione degli atti al pubblico ministero per invalidità dell'avviso di conclusione delle indagini e degli atti conseguenti.

Con la requisitoria predisposta nel procedimento n. 24254/2025 R.G., si è esclusa l'abnormità del provvedimento con cui il giudice, nel corso dell'udienza, disponga la restituzione degli atti al p.m. rilevando l'invalidità dell'avviso di conclusione delle indagini preliminari, della richiesta di rinvio a giudizio e di tutti gli atti conseguenti e successivi, compreso il decreto che dispone il giudizio, a causa dell'omesso deposito di un atto d'indagine potenzialmente capace di assumere valenza probatoria.

Al riguardo, si è segnalata la presenza di un contrasto nella giurisprudenza di legittimità. Infatti, il prevalente orientamento ha affermato che l'omesso deposito di atti dell'indagine preliminare, contestualmente alla notifica dell'avviso di conclusione di cui all'art. 415-bis c.p.p., non comporta la nullità della successiva richiesta di rinvio a giudizio e del conseguente decreto che dispone il giudizio, ma l'inutilizzabilità degli atti stessi (Sez. 2, n. 5408 del 20 ottobre 2020, dep. 2021).

Vi è però, anche, un orientamento minoritario che afferma che l'omesso deposito di atti d'indagine preliminare contestualmente alla notifica dell'avviso di cui all'art. 415-bis c.p.p. determina una nullità

di ordine generale a regime intermedio, e non una inutilizzabilità (Sez. 2, n. 20125 del 10 aprile 2018; nello stesso senso, da ultimo, Sez. 2, n. 24549 del 21 maggio 2024).

Muovendo dalla ricostruzione dei già indicati indirizzi interpretativi, con specifico riferimento al provvedimento del giudice che dichiara la nullità della richiesta di rinvio a giudizio e dispone, per la rinnovazione dell'atto, la restituzione degli atti al pubblico ministero, la cui segreteria non aveva evaso l'istanza di visione della documentazione, la giurisprudenza di legittimità ha escluso che si possano ravvisare i presupposti dell'abnormità (Sez. 3, n. 21914 del 24 febbraio 2022). Si è quindi ritenuto che a conclusioni analoghe debba pervenirsi nel caso in esame, trattandosi di provvedimento che non determina la stasi del procedimento e non risulta avulso dal sistema. Anche a ritenere che il provvedimento abbia comportato, illegittimamente, una regressione del procedimento a una fase precedente, deve riconoscersi la non ricorribilità della relativa decisione, la quale non impone al pubblico ministero il compimento di un atto nullo; pertanto, l'abnormità funzionale non sussiste in quanto la decisione del giudice non comporta un'irrimediabile stasi processuale, perché le conseguenze del provvedimento "anomalo" sono risolvibili per mezzo di successive attività propulsive legittime.

3.1.2. La confisca in casi particolari (art. 240-bis c.p.) e altre confische penali.

a) Confisca per sproporzione e tutela del terzo.

Con requisitoria inerente al procedimento n. 13563/2025 R.G., si è affrontata la questione relativa a quale sia il rimedio esperibile dal terzo relativamente alla confisca disposta ai sensi dell'art. 240-*bis* c. p. e se, in particolare, possa trovare applicazione l'art. 630 c.p.p.

Conformemente alla soluzione proposta dal Procuratore generale, la Corte di cassazione, Sez. 1, n. 26614 del 18 giugno 2025, ha rigettato il ricorso, precisando che, in punto di rimedio esperibile dal terzo relativamente alla confisca disposta ai sensi dell'art. 240-*bis* c. p., non vi siano motivi per discostarsi da quanto deciso dalla Seconda Sezione con sentenza n. 16395 del 2024, in relazione a una precedente istanza presentata dalla stessa ricorrente: e cioè che il rimedio straordinario

esperibile sia la revoca richiesta al giudice dell'esecuzione, in parallelo a quanto disciplinato per le misure di prevenzione dall'art. 28 del d.lgs. n. 159 del 2011 in tema di revocazione.

b) Mantenimento della confisca e prescrizione del reato di lottizzazione abusiva.

Con requisitoria relativa al ricorso n. 13980/2025 R.G., è stato affrontato il complesso tema della lottizzazione, in ordine al quale, nel corso del 2025, la Suprema Corte ha ribadito che la confisca dei terreni e delle aree abusivamente lottizzate, già disposta in primo grado, ove sia accertata la sussistenza degli elementi soggettivo e oggettivo del reato, deve essere mantenuta dal giudice dell'impugnazione, anche in caso di intervenuta prescrizione del reato, pure in relazione ai reati commessi prima dell'entrata in vigore dell'art. 578-*bis* c.p.p., avendo detta disposizione, in relazione alla confisca in oggetto, natura esclusivamente processuale (Sez. 3, n. 16683 del 20 marzo 2025, che richiama Sez. 3, n. 21910 del 7 aprile 2022).

Al riguardo, è stato considerato che, secondo una decisione delle Sezioni Unite, la disposizione di cui all'art. 578-*bis* c.p.p., introdotta dall'art. 6, comma 4 del d.lgs. n. 21 del 1° marzo 2018, ha, con riguardo alla confisca per equivalente e alle forme di confisca che presentino comunque una componente sanzionatoria, natura anche sostanziale e, pertanto, è inapplicabile in relazione ai fatti posti in essere prima della sua entrata in vigore (S.U., n. 4145 del 29 settembre 2022, dep. 2023; di recente, S.U., n. 13783 del 26 settembre 2024, dep. 2025, ha affermato che la confisca per equivalente del profitto del reato assolve, così come la confisca diretta, a una funzione recuperatoria e ha funzione sanzionatoria in quanto avente a oggetto beni privi del rapporto di derivazione dal reato, potendo assumere funzione punitiva solo qualora sottragga al destinatario beni di valore eccedente il vantaggio economico che lo stesso ha tratto dall'illecito).

Questo principio, però, non trova applicazione per la confisca "lottizzatoria", di natura diretta e già consentita *ex art.* 44, comma 2, d.P.R. n. 380 del 2001 allorché sia intervenuta una sentenza di condanna alla quale sia seguita l'estinzione per prescrizione del reato. L'entrata in vigore dell'art. 578-*bis* c.p.p., successiva alla previsione citata del Testo Unico delle disposizioni legislative e regolamentari in

materia edilizia, pertanto, non ha posto il cittadino di fronte a una sanzione imprevista e imprevedibile al momento della commissione del reato.

Il ricorso sollecitava l'attenzione della Corte anche sulla questione se una società in accomandita semplice, proprietaria delle aree lottizzate, potesse essere ritenuta "soggetto terzo estraneo al reato". Tale questione è stata posta nell'ambito del ricorso per cassazione avverso il rigetto della revoca della confisca di una enorme area abusivamente lottizzata nella quale sono stati realizzati diversi immobili, per complessivi 30.000-40.000 mq., destinati a strutture alberghiere di lusso, comprensivi finanche di un eliporto, immobili oggetto di diversi precedenti giudizi tra cui quello definito con la sentenza Sez. 3, n. 37639 del 15 febbraio 2024.

Sul punto, nella requisitoria di questo Ufficio, è stato richiamato il principio secondo cui, in tema di lottizzazione abusiva, le tematiche relative alla conformità della confisca al principio di protezione della proprietà di cui all'art. 1 del Prot. n. 1 C.E.D.U., come interpretato dalla pronuncia della Grande Camera della Corte E.D.U. del 28 giugno 2018, *G.I.E.M. s.r.l. contro Italia*, possono essere proposte dagli interessati – anche dai terzi rimasti estranei al giudizio di merito – al giudice dell'esecuzione, anche chiedendo la revoca della misura limitatamente alle aree o agli immobili estranei alla condotta illecita (S.U., n. 13539 del 30 gennaio 2020).

Ai fini della confisca, tuttavia, non possono essere ritenuti terzi estranei al reato, né la persona giuridica proprietaria dell'area abusivamente lottizzata, che riceve i vantaggi e le utilità conseguenti al reato, in quanto normalmente committente degli interventi realizzati e parte dei relativi atti negoziali e di ogni altra attività all'uopo posta in essere, né quella che è titolare apparente di beni, che rappresenta il mero schermo con cui il reo, effettivo proprietario, agisce nel proprio esclusivo interesse, difettando, in entrambi i casi, il necessario requisito della buona fede (Sez. 3, n. 44346 del 14 novembre 2024).

Nel caso in esame, la società di persone aveva ricevuto i vantaggi e le utilità conseguenti al reato, essendo divenuta titolare degli immobili edificati; essa comunque aveva costituito lo schermo giuridico dietro il quale hanno continuato a operare gli originari imputati, genitori del

socio legale rappresentante; l'illecito è stato contestato, tra gli altri, anche a quest'ultimo, il quale, pertanto, è stato parte del procedimento conclusosi con l'applicazione della sanzione della confisca, sebbene sia stato assolto. Sulla base di questi elementi, la Procura generale ha concluso chiedendo alla Suprema Corte escludersi l'estraneità al reato dell'ente.

Con sentenza n. 33526 dell'11 giugno 2025, la Terza Sezione penale ha deciso in conformità, rigettando il ricorso.

c) Possibilità di restituzione di somme in deposito presso il Fondo Unico per la Giustizia.

La requisitoria redatta in riferimento al ricorso n. 17972/2025 R.G., ha approfondito il tema della possibilità di restituzione di somme in deposito presso il Fondo Unico per la Giustizia (c.d. F.U.G.).

La vicenda esaminata ha riguardato il fallimento di una società, il cui immobile principale era gravato da ipoteche a favore di vari istituti di credito, tra cui Banca 1 (credito poi ceduto a Banca 2). Sul bene era intervenuta la confisca per equivalente *ex art. 19 d.lgs. n. 231 del 2001*, divenuta definitiva a seguito di pronuncia della Corte di cassazione. Dopo la vendita dell'immobile in sede fallimentare, parte del ricavato (oltre un milione di euro), era stata versata al F.U.G. in esecuzione del provvedimento di confisca definitivo, mentre una quota era stata utilizzata per le spese di gestione. La Banca cessionaria, dopo avere ricevuto comunicazione del riparto finale del fallimento, nell'ambito del quale era stato riconosciuto il privilegio ipotecario sul credito della cedente insinuato al passivo, ritenendo opponibile la propria posizione di creditore ipotecario in buona fede, aveva chiesto la restituzione delle somme giacenti sul conto intestato al F.U.G. e non ancora incamerate dall'Erario. La Corte di appello di Milano aveva rigettato la domanda, dichiarandola tardiva *ex art. 58 del d.lgs. n. 159 del 2011* e assumendo non essere stata accertata la buona fede del cessionario (in quanto era stata accertata, dal giudice dell'esecuzione penale, soltanto la buona fede della banca cedente).

La Procura generale ha ritenuto fondato il ricorso proposto dalla Banca cessionaria avverso l'ordinanza della Corte di appello di Milano, osservando che: 1) la disciplina del d.lgs. n. 159 del 2011 si applica anche alla confisca per equivalente *ex d.lgs. n. 231 del 2001*; 2) il

principio generale di tutela del terzo in buona fede, estraneo all'illecito, impone di riconoscere l'opponibilità del credito ipotecario; 3) il giudice penale dell'esecuzione è competente ad accertare la buona fede, anche successivamente alla confisca; 4) nel caso in esame, non vi era stata alcuna udienza di verifica dei crediti davanti al giudice dell'esecuzione penale né fissazione di termini decadenziali, talché non poteva parlarsi di "tardività". Si è concluso, pertanto, per l'annullamento con rinvio del provvedimento della Corte di appello, affinché venisse accertata la buona fede del cessionario e la spettanza delle somme devolute all'Erario.

La Terza Sezione penale, con sentenza n. 34079 del 16 settembre 2025, ha condiviso la prospettazione dell'ufficio, annullando con rinvio il provvedimento impugnato.

3.1.3. Esecuzione penale.

Risultano caratterizzate da elementi di novità le questioni affrontate nelle requisitorie che qui appresso si riportano.

a) Fungibilità della pena e reato di bancarotta.

Nella requisitoria relativa al ricorso n. 12038/2025 R.G., si è posta la questione della fungibilità della pena in relazione al reato di bancarotta o, meglio, dell'applicazione dell'art. 657, comma 4, c.p.p., che disciplina la fungibilità della pena già espiata in relazione a condanne successive prevedendo la possibilità di computare solo la custodia cautelare subita o le pene espiate dopo la commissione del reato per il quale deve essere determinata la pena da eseguire, dovendosi individuare il requisito temporale dell'espiazione della pena rispetto al reato di bancarotta fraudolenta.

Secondo un primo orientamento, ai fini dell'applicazione del disposto di cui all'art. 657, comma 4, c.p.p., ciò che rileva, in quanto elemento costitutivo e momento perfezionativo del delitto di bancarotta, è la dichiarazione di fallimento (Sez. 5, n. 12239 del 3 febbraio 2003). Secondo altro orientamento, come riferimento temporale occorre aver riguardo alla data delle condotte distrattive e non alla dichiarazione di fallimento. (Sez. 1, n. 48885 del 16 ottobre 2013).

La requisitoria – rilevato come nella giurisprudenza di legittimità non vi fosse unità di vedute neppure in ordine alla struttura del reato di

bancarotta fraudolenta prefallimentare (registrandosi anche un orientamento per il quale la dichiarazione di fallimento, ponendosi come evento estraneo all'offesa tipica e alla sfera di volizione dell'agente, costituisce condizione obiettiva di punibilità) – ha espresso la propria adesione al secondo orientamento in quanto coerente alla stessa *ratio* della norma, volta a evitare che l'imputato possa “contare” su crediti di pena già espiati al momento della commissione del reato, con il rischio di incentivare la recidiva, cosicché ai fini di tale valutazione occorre necessariamente vagliare il comportamento del soggetto e la sua sfera volitiva. Tale impostazione è apparsa, del resto, conforme a diversi precedenti in cui, proprio in relazione a istituti in cui viene in rilievo la sfera di volizione dell'agente, il concetto di “commissione del fatto” nel reato di bancarotta è stato determinato avendo riguardo all'epoca in cui le condotte illecite sono state realizzate e non al momento in cui è intervenuta la dichiarazione giudiziale di insolvenza. La Corte, con sentenza della Prima Sezione, n. 24879 del 2025, depositata il 7 luglio 2025, ha ritenuto non fondato il ricorso del p.m. nella parte in cui si è ritenuto che, «in tema di continuazione tra reati di bancarotta fraudolenta, ai fini dell'individuazione della contiguità cronologica quale indice della sussistenza della medesima identità del disegno criminoso, assume rilievo la data di commissione della condotta (Sez 1, n. 24657 del 5 febbraio 2019). Sulla stessa linea di pensiero – sia pure ai fini della valutazione delle esigenze cautelari in relazione al delitto di bancarotta fraudolenta – si è, del pari, ritenuto che il tempo trascorso dalla commissione del fatto deve essere determinato avendo riguardo all'epoca in cui le condotte illecite sono state poste in essere e non al momento in cui è intervenuta la dichiarazione giudiziale di insolvenza, poiché quest'ultima non costituisce riferimento utile per vagliare il comportamento dell'indagato, ai sensi dell'art. 274 cod. proc. pen., collocandosi fuori della sua sfera volitiva (Sez. 5, n. 50969 del 7 novembre 2019). Tale principio può riverberare i suoi effetti anche sull'applicazione del limite alla fungibilità stabilito dall'art. 657, comma 4, cod. proc. pen. in quanto, alla luce della già indicata *ratio* dell'istituto, la fungibilità deve essere esclusa quando il soggetto ha tenuto la condotta incriminata avendo già espiato una pena (o una misura cautelare) che egli può valutare essere stata applicata *sine titulo*, essendo, sotto questo profilo, irrilevante se tale condotta sia già

punibile o se lo diventi successivamente, a seguito del verificarsi di un evento o di una condizione di punibilità. Non vi sono, invece, ragioni per escludere la fungibilità quando tale condotta sia stata interamente tenuta prima di espriare una pena per un diverso reato, perché il soggetto si è determinato ad agire ignorando di poter trarre vantaggio dalla detenzione *sine titulo* sofferta, per sottrarsi alla pena che potrebbe essergli irrogata per essa».

Diversamente, ha annullato il provvedimento con rinvio al giudice dell'esecuzione in ragione della contestazione effettuata, precisando che il «reato fallimentare può essere ritenuto unico, oppure composto da una pluralità di condotte, la cui presenza determina l'applicabilità della norma di cui all'art. 219, secondo comma, n. 1), legge fall. che, secondo S.U. n. 21039 del 27 gennaio 2011, "non prevede, sotto il profilo strutturale, una circostanza aggravante, ma detta per i reati fallimentari una peculiare disciplina della continuazione, derogatoria di quella ordinaria di cui all'art. 81 cod. pen."». Nel caso in esame il condannato aveva avuto una decisione con un'unica sentenza per tre reati di bancarotta fraudolenta pluriaggravata, relativi a tre diverse società, tra i quali è stata ritenuta sussistente la continuazione, ma l'ordinanza ne ha tenuto conto anche per il calcolo della pena a cui eventualmente applicare la fungibilità, solo di quella irrogata per il fallimento della s.p.a. Gruppo Immobiliare 2004, nell'ambito del quale sono state tenute le condotte ritenute antecedenti all'espiazione della detenzione *sine titulo*.

Sotto tale aspetto la Corte ha rilevato assoluta carenza motivazionale, soprattutto al fine di comprendere se il giudice della cognizione le abbia ritenute condotte autonome, e quindi quali distinti reati fallimentari, unificati ai sensi dell'art. 219, secondo comma, n. 1), legge fall., o se siano state ritenute unico reato.

b) Differimento pena nei confronti di una madre di figlio di età inferiore a un anno.

Nella requisitoria relativa al ricorso n. 27593/2025 R.G., il principale oggetto di giudizio ha riguardato la possibilità dell'ottenimento del rinvio dell'esecuzione della pena, nei confronti di madre di figlio dell'età di un anno. La donna (che era andata incontro a diciannove gravidanze con sette parti spontanei, sei tagli cesarei,

due aborti spontanei, un aborto tardivo in seguito a gravidanza, due I.V.G.), condannata per numerosissimi reati di furto (anche in appartamento) e detenuta in esecuzione di un provvedimento di cumulo a circa 30 anni di reclusione, aveva chiesto alla magistratura di sorveglianza il differimento obbligatorio della pena, motivato dapprima da una situazione di gravidanza a rischio e poi (successivamente al parto) dall'essere madre di un neonato; in subordine, aveva avanzato richiesta di differimento facoltativo dell'esecuzione della pena per ragioni sanitarie.

Il Tribunale di sorveglianza aveva rigettato l'istanza evidenziando, per un verso, che l'art. 146 c.p. in tema di rinvio obbligatorio dell'esecuzione della pena per madre di bambino di età inferiore a un anno, era stato abrogato dal c.d. decreto sicurezza "in parte qua"; per altro verso, ch  non sussistevano i presupposti per il differimento facoltativo della pena motivato da ragioni sanitarie.

Il ricorso per cassazione poneva, tra l'altro, la questione dell'applicabilit  retroattiva dell'art. 146 c.p., cos  come modificato dal d.l. n. 48 del 2025.

La Procura generale ha osservato che, a seguito della modifica dell'art. 146 c.p. a opera del c.d. decreto sicurezza, la fattispecie della condannata, madre di prole inferiore ad anni uno,   stata ricondotta nell'alveo dell'art. 147 c.p. Per consolidata giurisprudenza, le disposizioni concernenti l'esecuzione delle pene detentive, e le misure alternative alla detenzione, non riguardano l'accertamento del reato e l'irrogazione della pena, ma soltanto le modalit  esecutive della stessa; esse, dunque, non hanno carattere di norme penali sostanziali e non sono, perci , assoggettabili alle regole dettate in materia di successione di norme penali nel tempo dall'art. 2 c.p. e dall'art. 25 Cost.

Peraltro, pur dandosi atto del fatto che la Corte costituzionale, con la sentenza n. 32 del 2020 in materia di modifiche all'art. 4-bis ord. pen. introdotte dal c.d. decreto spazzacorrotti e accesso ai benefici penitenziari, ha dichiarato illegittima, per contrasto con l'art. 25, comma 2, Cost., l'applicazione retroattiva di disposizioni che hanno "un effetto di trasformazione della pena inflitta e della sua concreta incidenza sulla libert  personale in senso peggiorativo rispetto al quadro normativo vigente al momento del reato", doveva escludersi

che l'attrazione delle ipotesi disciplinate dal comma primo dell'art. 146 c.p., nell'orbita dell'art. 147 c.p., avesse comportato una modifica "qualitativa" della pena. Ciò in quanto il legislatore del 2025, al dichiarato scopo di evitare un utilizzo strumentale della gravidanza (il nascituro o il minore in tenerissima età utilizzato come strumento per conseguire l'impunità e così continuare a delinquere), in un'ottica di bilanciamento degli interessi in gioco – la sicurezza pubblica, da un lato, e la protezione del rapporto madre-figlio nel primo anno di età, dall'altro – ha comunque approntato misure tese a salvaguardare il rapporto madre-figlio con riguardo al periodo della gravidanza e al primo anno del bambino, garantendo alla madre che l'esecuzione della pena avvenga, come *extrema ratio*, presso un istituto di custodia attenuata per detenute madri.

Sulla scorta delle anzidette considerazioni, la Procura generale ha concluso per l'applicabilità della disciplina di nuovo conio alla fattispecie in esame e, ritenuta immune da vizi logici e giuridici la motivazione dell'ordinanza impugnata quanto al diniego della richiesta di differimento facoltativo dell'esecuzione della pena per ragioni di salute, ha avanzato richiesta di rigetto del ricorso.

La Prima Sezione della Corte di cassazione, con sentenza n. 39550 del 2025, depositata il 9 dicembre 2025, ha rigettato il ricorso in ragione della particolare 'questione di fatto' sottesa a quella di diritto. Invero, in sentenza, richiamando il principio stabilito dal giudice delle leggi sopra citato (e, dunque, ritenendo che in astratto si sarebbe dovuta applicare la norma più favorevole – il modificato art. 146 del codice penale – perché altrimenti la detenuta sarebbe stata sottoposta a una modalità di esecuzione della pena assai sfavorevole in quanto incidente «sulla quantità e qualità della pena»; *cfr.* Corte costituzionale n. 32 del 2020), «la peculiarità del caso al vaglio attiene all'accertata inidoneità del domicilio indicato dall'istante in sede di merito, fattispecie specifica, in relazione alla quale anche la previgente disposizione normativa di cui all'art. 146 cod. pen., secondo l'interpretazione giurisprudenziale dell'istituto del differimento obbligatorio offerta *illo tempore* – che il Collegio condivide – non conduceva a soluzione più favorevole per la condannata, ancorché madre di prole di età inferiore a un anno».

3.1.4. Incompatibilità.

Con requisitoria relativa al ricorso n. 18151/2025 R.G., questo Ufficio ha richiesto alla Corte di cassazione di promuovere, in relazione all'art. 3 Cost., incidente di costituzionalità dell'art. 34, comma 2, c.p.p. nella parte in cui non prevede che non possa partecipare al giudizio abbreviato il giudice dell'udienza di comparizione predibattimentale che ha rigettato la richiesta di applicazione di pena concordata di cui all'art. 444 c.p.p.

Il ricorso aveva a oggetto un'ordinanza di reiezione della dichiarazione di rikusazione del giudice dell'udienza di comparizione predibattimentale, chiamato a trattare il giudizio abbreviato dopo avere respinto una richiesta di applicazione della pena.

Secondo la tesi del ricorrente, in sintesi, l'incompatibilità doveva essere riconosciuta sulla base della declaratoria di incostituzionalità dell'art. 34 c.p.p. di cui alla sentenza n. 439 del 1993, stante la circostanza che la stessa Corte costituzionale, con la sentenza n. 179 del 2024, aveva delineato una sorta di equiparazione tra udienza preliminare e udienza predibattimentale. In via subordinata, si eccepiva l'illegittimità costituzionale dell'art. 34, comma 2, c.p.p., per violazione degli artt. 111, comma 2, 3, 24, comma 2, 101 e 117 Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 6, paragrafo 1, C.E.D.U.

Nella requisitoria di questo Ufficio si è innanzi tutto esclusa la possibilità di applicare la causa di incompatibilità come prevista a seguito di precedenti pronunce della Corte costituzionale per diverse figure, segnatamente il giudice del dibattimento (sentenza n. 186 del 1992, come corretta con ordinanza n. 313 del 1992) e il giudice per le indagini preliminari (sentenza n. 439 del 1993, evocata nel ricorso), in ragione dell'impossibilità di interpretazione analogica o estensiva delle ipotesi disciplinate – affermata da consolidata giurisprudenza di legittimità e dalla Corte costituzionale, anche nella sentenza n. 179 del 2024 evocata nel ricorso – e della stessa natura eccezionale delle norme che prevedono le cause di rikusazione, sia perché determinano limiti all'esercizio del potere giurisdizionale e alla capacità del giudice, sia perché consentono un'ingerenza delle parti nella materia dell'Ordinamento giudiziario, che attiene al rapporto di diritto pubblico fra Stato e giudice.

In merito alla questione di costituzionalità, si è rilevata la correttezza della ricostruzione contenuta nell'ordinanza impugnata, nel senso che il Giudice delle leggi, superando l'originario orientamento espresso dalle sentenze nn. 186 del 1992 e 439 del 1993, ha ripetutamente e costantemente affermato che, ai fini dell'incompatibilità, è necessario che le valutazioni pregiudicanti siano espresse in fasi diverse. In tal senso si è richiamata da ultimo l'ordinanza n. 150 del 2024, che ha escluso profili di incostituzionalità della mancata previsione dell'incompatibilità alla funzione di trattazione dell'udienza preliminare del giudice che abbia rigettato, per motivi concernenti il merito, la richiesta di patteggiamento della pena formulata dal medesimo imputato, e per il medesimo fatto storico, nel medesimo procedimento. Tuttavia, si è rilevato che l'attuale caso era oggettivamente analogo a quello di cui alla sentenza n. 439 del 1993, anche alla luce della simmetria tra udienza preliminare e udienza predibattimentale affermata dalla stessa Corte costituzionale nella più recente sentenza n. 179 del 2024. Ciò ha evidenziato una possibile ipotesi di frizione rispetto all'art. 3 della Costituzione, tale da rendere necessario, ad avviso dell'Ufficio, investire il Giudice delle leggi, perché potesse operare il doveroso bilanciamento rispetto ai principi e alle ragioni che avevano determinato il superamento del precedente orientamento. In esito all'udienza dell'11 novembre 2025, la Sesta Sezione penale ha sollevato la questione di legittimità costituzionale prospettata, in relazione agli artt. 3, 24, secondo comma, 111, secondo comma, e 117 della Costituzione.

3.1.5. Riparazione per ingiusta detenzione.

L'istituto della riparazione per ingiusta detenzione, attraverso il quale lo Stato eroga un indennizzo a chi abbia, ingiustamente, subito una carcerazione, ha costituito oggetto di attenzione attraverso operazioni ermeneutiche sull'art. 314 c.p.p., che tale istituto disciplina.

a) Fungibilità a fini riparatori e nozione di pena detentiva ai fini della fungibilità.

Con requisitoria inerente al ricorso n. 6369/2025 R.G., sono state affrontate due questioni: *i*) la fungibilità a fini riparatori; *ii*) la nozione di pena detentiva ai fini della fungibilità.

Su entrambe tali questioni le soluzioni della Corte, con sentenza della Quarta Sezione penale, n. 22837 del 6 maggio 2025, si sono rivelate in assoluta sintonia con le analisi e le soluzioni proposte dalla Procura generale.

La prima questione concerneva, in particolare, l'operatività, in ragione di una detenzione patita a causa di estradizione, della fungibilità a fini riparatori, in relazione alla quale veniva prospettata la violazione degli artt. 314, 657 e 696 c.p.p., 5 e 6 C.E.D.U., 3 e 7 Protocollo addizionale n. 7, poiché le citate disposizioni riconoscerrebbero il diritto alla riparazione monetaria. La Corte, in adesione alle conclusioni del Procuratore generale, ha ritenuto trattarsi «... di una riparazione in forma specifica (non, quindi, dell'assenza di ogni ristoro), la cui operatività deve essere accertata dalla Corte di appello anche d'ufficio, e che prevale, quindi, sulla monetizzazione: sottraendo dalla pena "subenda" la detenzione ingiusta "subita", il bene della libertà personale viene infatti tutelato nella forma più diretta possibile», precisando, quanto alle violazioni delle previsioni sovranazionali, la loro compatibilità con «l'esistenza di condizioni ostative alla riparazione», cosicché, ha stabilito la Corte, «esclusa la diretta applicazione delle norme, che il primo comma dell'art. 696 cod. proc. pen. limita al rapporto tra Stati, e per le materie ivi indicate, il contrasto con le disposizioni invocate dal ricorrente è stato già escluso dalla giurisprudenza di legittimità». Quanto alla violazione delle previsioni sovranazionali, in linea con precedenti pronunce (richiamate nella requisitoria), la Suprema Corte, in sintesi, ha confermato che «l'esistenza di condizioni ostative alla riparazione è costantemente ritenuta compatibile con le previsioni sovranazionali». Si legge, in particolare, nella motivazione che «... esclusa la diretta applicazione delle norme, che il primo comma dell'art. 696 cod. proc. pen. limita al rapporto tra Stati, e per le materie ivi indicate, il contrasto con le disposizioni invocate dal ricorrente è stato già escluso dalla giurisprudenza di legittimità».

Con riguardo alla seconda questione in merito alla possibilità di computare anche l'affidamento in prova, la Corte ha affermato, sulla base di un consolidato orientamento, che «... il diritto alla riparazione è escluso quando il periodo di custodia cautelare è stato computato ai fini della determinazione della misura di una pena definitiva, anche se

era in corso di espiazione con il regime di affidamento in prova, come nel caso in esame».

b) Riconoscimento degli interessi su indennizzo da riparazione per ingiusta detenzione.

Con requisitoria sul ricorso n. 18522/2025 R.G., è stato affrontato il tema relativo al riconoscimento degli interessi su indennizzo da riparazione per ingiusta detenzione.

A seguito dell'accoglimento, da parte della Corte di appello di Genova, dell'istanza di riparazione per ingiusta detenzione proposta da M., il Ministero dell'Economia e delle Finanze aveva proposto ricorso per inosservanza degli artt. 314 e 315 c.p.p. e «motivazione insufficiente e/o contraddittoria», lamentando, altresì, l'erronea liquidazione degli interessi sulla somma liquidata a titolo d'indennizzo, in quanto non richiesti.

La Procura generale ha evidenziato, in primo luogo, la genericità del primo motivo di ricorso e l'assenza dei vizi motivazionali e di diritto denunciati dal Ministero in punto di diritto all'indennizzo; in secondo luogo, sulla questione degli interessi, ha affermato di non condividere il consolidato orientamento della Quarta Sezione, secondo il quale «in materia di riparazione per l'ingiusta detenzione, gli interessi al tasso legale sulla somma attribuita all'istante a titolo di indennizzo *ex* art. 314 cod. proc. pen. vanno riconosciuti solo qualora l'interessato abbia proposto, nel corso del giudizio, la relativa domanda».

Detto principio, ad avviso dell'Ufficio, può valere unicamente in relazione agli interessi maturati nel periodo anteriore alla pronuncia della sentenza di condanna; per il periodo successivo, deve necessariamente trovare applicazione il principio generale sancito dall'art. 1282 c.c. a mente del quale «i crediti liquidi ed esigibili di somme di denaro producono interessi di pieno diritto, salvo che la legge o il titolo stabiliscano diversamente».

Dunque, se anche la Corte di appello non avesse condannato il Ministero al pagamento degli interessi legali sulla somma liquidata a far data dalla pronuncia al saldo, detti interessi sarebbero stati comunque dovuti *ex lege*. Si è concluso, pertanto, per l'infondatezza di entrambi i motivi di ricorso.

La Quarta Sezione con la sentenza n. 37438 del 16 ottobre 2025, diversamente opinando, ha annullato la decisione della Corte di appello, senza rinvio, limitatamente alla statuizione concernente la condanna al pagamento degli interessi legali. In particolare la Corte ha premesso che «secondo il consolidato orientamento della giurisprudenza di questa Corte, gli interessi legali dovuti sull'indennità riconosciuta a titolo di riparazione per l'ingiusta detenzione subita hanno natura corrispettiva e non moratoria e vanno corrisposti solo a partire dalla data del passaggio in giudicato del provvedimento attributivo, atteso che solo da tale momento il credito – avente natura non risarcitoria – può ritenersi certo, liquido ed esigibile (Sez. 4, n. 1856 del 7 gennaio 2016, in motivazione; Sez. 3, n. 45706 del 26 ottobre 2011; Sez. 4, n. 1678 del 27 novembre 2007, dep. 2008). La giurisprudenza di legittimità ha poi avuto modo di affermare che, in materia di riparazione per l'ingiusta detenzione, gli interessi corrispettivi sulla somma attribuita a titolo di indennizzo vanno riconosciuti solo qualora l'interessato abbia proposto, nel corso del giudizio, la relativa domanda, in mancanza della quale la pronuncia di riconoscimento deve ritenersi emanata *ultra petita*, in quanto resa in violazione del principio di cui all'art. 112 cod. proc. civ., secondo cui il giudice non può pronunciarsi oltre i limiti della domanda (Sez. 4, n. 23745 del 6 giugno 2025; Sez. 4, n. 1856 del 7 gennaio 2016; Sez. 3, n. 45706 del 26 ottobre 2011)». Nel caso esaminato non risultava nessuna istanza o domanda diretta al riconoscimento degli interessi legali sull'indennità riparatoria rivendicata.

3.1.6. Misure di prevenzione.

Molteplici gli interventi nella materia delle misure di prevenzione, in particolare patrimoniali, che hanno impegnato gli Uffici di legittimità su diversi profili problematici.

a) Impugnabilità del decreto di messa in liquidazione di società soggette a sequestro.

Con requisitoria sul ricorso n. 17831/2025 R.G. è stata affrontata la questione relativa alla impugnabilità del decreto del Tribunale che, in accoglimento dell'istanza dell'amministratore giudiziario, aveva disposto la messa in liquidazione di alcune società già sottoposte a sequestro di prevenzione nonché, per una di esse, la cancellazione dal

registro delle imprese, ai sensi dell'art. 41, comma 5, del d.lgs. n. 159 del 2011.

Nella requisitoria si è dato atto dell'esistenza di due coevi, opposti orientamenti della Suprema Corte e nella medesima sezione:

- secondo Sez. 1, ordinanza n. 2016, del 28 febbraio 2022 il decreto del Tribunale di messa in liquidazione di società soggette a sequestro di prevenzione, in quanto incidente sui diritti patrimoniali del proposto, è appellabile. Tale pronuncia ha richiamato il principio espresso dalle Sezioni Unite (n. 46898 del 26 luglio 2019) quanto alla non tassatività dei mezzi di impugnazione in materia di misure di prevenzione e alla possibilità di individuare nella previsione dell'art. 10 del d.lgs. n. 159 del 2011 una norma generale di impugnazione, anche per il merito, delle misure di prevenzione personale, estensibile anche ai provvedimenti in tema di misure di prevenzione patrimoniale che rechino un *vulnus* a posizioni garantite costituzionalmente, analoghe ad altre presidiate dal mezzo di impugnazione. Si è quindi affermato che, incidendo il provvedimento in esame direttamente sui diritti patrimoniali, deve essere garantito un doppio giudizio di merito che, pur non essendo previsto specificamente dall'art. 41 del d.lgs. n. 159 del 2011, deve ritenersi immanente nel sistema per effetto di un'interpretazione estensiva dell'art. 27 del d.lgs. n. 159 del 2011 per come suggerita dalla citata sentenza delle Sezioni Unite. La pronuncia richiama l'analogo ragionamento elaborato da altra Sezione (Sez. 2, n. 28922 del 9 luglio 2020), che ha affermato, sulla scorta dello stesso principio, l'appellabilità del provvedimento con cui il Tribunale competente per le misure di prevenzione approvi il programma di gestione dell'azienda sequestrata *ex art.* 41, comma 1-*sexies*, del d.lgs. n. 159 del 2011.
- secondo Sez. 1, n. 36343 dell'8 febbraio 2022, all'opposto, la soluzione ermeneutica della non impugnabilità del decreto con qualsiasi mezzo, è da individuarsi attraverso l'esame della natura e degli effetti del provvedimento. Si è evidenziato che la pronuncia di messa in liquidazione non ha attitudine alla definizione della situazione controversa e non è idonea a incidere, in modo

tendenzialmente definitivo, sul diritto che viene in rilievo e di cui il titolare, o altro soggetto interessato, lamenta l'ingiustificato sacrificio. Si tratterebbe, cioè, di un provvedimento di natura interlocutoria, di carattere gestorio. Di conseguenza, viene esclusa non solo l'impugnabilità dinanzi alla Corte di appello, bensì pure il ricorso per cassazione, non avendo il decreto natura sostanziale di sentenza. La pronuncia richiama anche altra sentenza della stessa Sezione Prima, la n. 21121 del 2 marzo 2021, in materia di impugnabilità dei provvedimenti del giudice delegato sempre nell'ambito del procedimento di prevenzione, ove si è operata un'analoga distinzione ragionando sulla natura e gli effetti del provvedimento da impugnare, evidenziando che per riconoscere a un provvedimento il carattere della decisorietà non è sufficiente che esso incida sui diritti soggettivi delle parti, occorrendo che ciò avvenga con la particolare efficacia del giudicato. Ciò non avverrebbe per effetto del decreto in disamina poiché lo stato di liquidazione della società può essere revocato in ogni momento, e in tal senso si cita l'art. 2487-ter c.c. A tale ultima soluzione si è aderito nella requisitoria.

b) Legittimazione sussidiaria del Procuratore generale della Corte di appello.

La requisitoria relativa al ricorso n. 20059/2025 R.G. ha riguardato la legittimazione sussidiaria del Procuratore generale territoriale in materia di misure di prevenzione. La decisione difforme assunta dalla Corte all'udienza del 16 ottobre 2025 ha destato interesse anche per la notorietà della persona coinvolta.

Questo Ufficio, in aderenza al ricorso proposto dal Procuratore generale presso la Corte di appello, aveva ritenuto ammissibile l'appello da questi depositato avverso il decreto con cui il Tribunale, Sezione misure di prevenzione, aveva rigettato la richiesta di applicazione della misura di prevenzione della sorveglianza speciale con obbligo di soggiorno nonché della confisca di beni. Si è, infatti, sostenuto che in tema di ricorso alla Corte di appello non trova applicazione, nel procedimento di prevenzione, la legittimazione "sussidiaria" del Procuratore generale a proporre appello avverso le sentenze di primo grado, derivante dall'acquiescenza del Procuratore della Repubblica,

di cui all'art. 593-*bis* c.p.p. (integrato dall'art. 166-*bis* disp. att. c.p.p.), ma la disciplina speciale *ex* art. 10 del d. lgs. n. 159 del 2011, estesa anche alle misure di prevenzione patrimoniali, in ragione del richiamo contenuto nell'art. 27, comma 2, d.lgs. cit., che riconosce pari legittimazione sia al Procuratore della Repubblica che al Procuratore generale. L'autonomia e le differenze strutturali che connotano il procedimento di prevenzione e il processo penale giustificano l'assenza di assoluta simmetria nel modulare l'impugnabilità soggettiva e l'operatività della disciplina speciale. Alla luce di tali considerazioni, è stata formulata richiesta di annullamento del provvedimento impugnato con rinvio alla Corte di appello per un nuovo esame. La Corte di cassazione, Quinta Sezione penale, con la sentenza n. 38320 del 16 ottobre 2025, pur dichiarando inammissibile il ricorso del P.G., sul tema specifico della legittimazione a proporre appello ha condiviso l'interpretazione di questo Ufficio quanto alla legittimazione concorrente del Procuratore della Repubblica presso il Tribunale e del Procuratore generale presso la Corte di appello.

c) Convivenza oltre il quinquennio del terzo destinatario di confisca; possibilità di confisca di bene di provenienza lecita, ma oggetto di incremento patrimoniale con provvista illecita; rapporto tra confisca di prevenzione e confisca penale sul medesimo bene.

Con la requisitoria sul ricorso n. 16507/2025 R.G., la Procura generale ha preso posizione in ordine alle tre seguenti questioni:

- convivenza oltre il quinquennio del terzo destinatario di confisca. Sul punto si è affermato che il rapporto esistente tra il proposto e il coniuge, i figli e gli altri conviventi individuati dal d.lgs. n. 159 del 2011, art. 19, comma 3, costituisce, pur al di fuori dei casi delle specifiche presunzioni di cui all'art. 26, comma 2, del medesimo decreto, circostanza di fatto comunque significativa della fittizietà dell'intestazione di beni dei quali il proposto non può dimostrare la lecita provenienza, quando il terzo, titolare formale dei cespiti, risulti sprovvisto di effettiva capacità economica;
- confisca di bene che, pur essendo di provenienza lecita, sia oggetto di incremento patrimoniale con provvista illecita. Al

riguardo si è ritenuto che la confisca di prevenzione ben possa avere a oggetto un bene, che, pur di provenienza lecita, sia stato ulteriormente valorizzato attraverso l'utilizzazione di liquidità illecitamente conseguita, per tal modo divenendo suscettibile di confisca diretta;

- interpretazione dell'art. 30, comma 3, del d.lgs. n. 159 del 2011. La norma, secondo la soluzione prospettata dal Procuratore generale, deve essere letta alla luce del principio di autonomia dei relativi e differenti titoli ablatori, in ragione del quale la confisca di prevenzione successiva "si aggiunge" a quella eseguita in sede penale sui medesimi beni, cosicché non è suscettibile di revoca, pur non potendo essere eseguita in quanto già eseguita in sede penale.

d) Proporzione tra profitti scaturiti dagli illeciti consumati e valore dei beni confiscati; correlazione temporale tra il momento di manifestazione della pericolosità sociale e l'acquisto dei beni.

Con la requisitoria sul ricorso n. 22543/2025 R.G. sono state esaminate le seguenti principali questioni:

- la congruità e la proporzione tra i profitti scaturiti dagli illeciti consumati e il valore dei beni confiscati;
- la correlazione temporale tra il momento di manifestazione della pericolosità sociale e l'acquisto dei beni.

Quanto ai primi profili, il decreto impugnato illustrava, da un lato, la consistenza e il valore dei beni sottoposti a sequestro, evidenziando anche la sproporzione tra reddito e spese; dall'altro, enumerava temporalmente le sentenze di condanna; ma, come eccepito dalla difesa, non analizzava la qualità delle condotte illecite e la loro effettiva idoneità a produrre in concreto un profitto congruo rispetto al valore degli acquisiti effettuati. In altri termini, il provvedimento impugnato non offriva adeguata motivazione in ordine al necessario profilo comparativo tra il valore dei beni soggetti a provvedimento ablativo (complessivamente piuttosto elevato, prossimo a euro 300.000), da un lato, e la reale capacità delle condotte illecite (reati comuni contro il patrimonio, commessi, in parte, in epoca in cui la ricorrente era

minorenne) di generare concreti profitti in misura pari o prossima al valore predetto, dall'altro, così da giustificare la provenienza illecita delle risorse utilizzate e la derivazione causale degli acquisti dalla illecita provvista con conseguente confisca, in violazione del principio secondo cui «in tema di misure di prevenzione patrimoniali, l'ablazione disposta ai sensi dell'art. 1, comma 1, lett. b), d.lgs. n. 159 del 6 settembre 2011, per la ritenuta pericolosità generica del proposto, si giustifica, alla luce dei parametri definiti dalla Corte costituzionale con sent. n. 24 del 2019, se, e nei soli limiti in cui, le condotte criminose compiute dal soggetto risultino essere state effettivamente fonte di profitti illeciti, in quantità ragionevolmente congruente rispetto al valore dei beni che si intendono confiscare, la cui origine lecita il proposto non sia in grado di giustificare» (Sez. 6, n. 29157 del 12 aprile 2023; in senso conforme Sez. 5, n. 182 del 30 novembre 2020). Carenza tanto più evidente laddove si consideri, come eccepito anche nei motivi di gravame, che il decreto impugnato non affrontava i temi, pure proposti dalla difesa, relativi alla qualità di “borseggiatrice” della ricorrente (intesa quale autrice di reati predatori capaci di produrre illeciti arricchimenti di scarsa entità) e della congruenza tra tale qualità e l'elevato valore dei beni oggetto di confisca; e alla circostanza che parte delle condotte illecite ricadevano in epoca in cui la ricorrente era minorenne, e altra parte, limitata a tre sentenze di condanna, ricadeva nel periodo 2012-2017 a fronte di acquisti di beni effettuati tra il 2021 e il 2023.

Quanto alla seconda questione, inerente al profilo della necessaria correlazione temporale tra il momento di manifestazione della pericolosità sociale e l'acquisto dei beni, il decreto impugnato affermava che la pericolosità generica si era manifestata fino al 2017; e che i beni oggetto di confisca erano entrati far parte del patrimonio della ricorrente, tramite l'interposizione fittizia del convivente, tra il 2021 e il 2023, senza spiegare, però, come lo iato temporale esposto fosse compatibile con il requisito del nesso temporale tra la condizione soggettiva di pericolosità sociale e le accumulazioni patrimoniali oggetto di confisca, come richiesto anche dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 24 del 2019 e dalle S.U. nella sentenza n. 4880 del 2014.

Con sentenza n. 37473 del 5 novembre 2025, la Prima Sezione penale della Corte di cassazione ha annullato il provvedimento proprio in punto di carenza motivazionale rispetto alle censure difensive.

e) Legittimazione del pubblico ministero a richiedere l'aggravamento della misura di prevenzione nei confronti di persona detenuta in espiazione pena.

In materia di prevenzione personale, si segnala la requisitoria relativa al ricorso n. 19477/2025 R.G., che ha esaminato il tema della legittimazione del pubblico ministero a richiedere l'aggravamento nei confronti di persona detenuta in espiazione pena, proponendo la soluzione secondo la quale la sospensione dell'esecuzione della sorveglianza speciale di pubblica sicurezza, per effetto della detenzione, non preclude la richiesta di aggravamento ai sensi dell'art. 11, comma 2, del d.lgs. n. 159 del 2011, purché, in una lettura costituzionalmente orientata, sia sostenuta da un interesse concreto e attuale, collegato all'effetto che l'inasprimento della misura, sebbene non immediatamente eseguibile, può produrre in rapporto alle esigenze di tutela sociale e di sorveglianza del proposto.

3.1.7. Ordinamento penitenziario.

Non pochi i temi trattati in materia di ordinamento penitenziario, caratterizzata da un numero elevatissimo di ricorsi. Nell'impossibilità di fornirne una rappresentazione esaustiva, si ritiene, tuttavia, opportuno segnalare alcune requisitorie, con le quali sono stati affrontati argomenti inediti o d'interesse mediatico in relazione alle vicende sottostanti.

a) Applicabilità della liberazione anticipata alla pena sostitutiva del lavoro di pubblica utilità.

Si deve premettere che la questione sull'applicabilità della liberazione anticipata alla pena sostitutiva del lavoro di pubblica utilità è stata oggetto di numerose sentenze da parte della Prima Sezione della Corte di cassazione – soprattutto la n. 10302 del 10 gennaio 2025, la n. 22662 del 7 marzo 2025 e la n. 18955 del 21 maggio 2025 (inerente al ricorso oggetto della requisitoria) – che si è innanzitutto occupata della sottesa questione processuale in punto di giudice competente. Proprio l'ultima decisione ha precisato che “l'ordinanza impugnata (della Corte

di appello quale giudice dell'esecuzione) deve essere annullata senza rinvio per motivi parzialmente differenti rispetto a quelli sollevati dal ricorrente, assumendo carattere assorbente l'incompetenza funzionale del giudice dell'esecuzione rispetto all'applicazione della liberazione anticipata, come di recente statuito da questa Sezione in fattispecie analoga (n. 10302 del 10 gennaio 2025)".

Inoltre, si è ricordato che «l'art. 20-*bis* cod. pen. – introdotto dal d.lgs. n. 150 del 10 ottobre 2022, attuativo dei principi enunciati con l'art. 1, comma 17, della legge n. 134 del 27 settembre 2021, legge delega della c.d. Riforma Cartabia – segna il formale ingresso nel codice penale della categoria delle 'pene detentive brevi', in ottemperanza alla riserva di codice; l'art. 71 del medesimo d.lgs. 150 del 2022 ha poi introdotto una riforma organica della legge n. 689 del 24 novembre 1981, ridisegnando anche il quadro generale delle c.d. sanzioni sostitutive di pene detentive brevi. L'ampliamento dei limiti di applicabilità alle pene detentive fino a quattro anni di reclusione, unitamente alla ridefinizione della tipologia di sanzioni (detenzione domiciliare e semilibertà, mutate dal novero delle misure alternative alla detenzione, lavoro di pubblica utilità, introdotti in via generalizzata per tutte le tipologie di reati, e pene pecuniarie) mira a incentivare la scelta di riti alternativi, e, in particolare, del patteggiamento, con applicazione delle pene sostitutive già in sede di cognizione, a fini di deflazione processuale e penitenziaria. L'art. 57, comma 1 della legge n. 689 del 1981, prevede espressamente che «per ogni effetto giuridico, la semilibertà sostitutiva, la detenzione domiciliare sostitutiva e il lavoro di pubblica utilità sostitutivo si considerano come pena detentiva della specie corrispondente a quella della pena sostituita e un giorno di pena detentiva equivale a un giorno di semilibertà sostitutiva, di detenzione domiciliare sostitutiva o di lavoro di pubblica utilità sostitutivo»; conformemente a quanto già avveniva nel sistema previgente (che equiparava, per ogni effetto giuridico, la semidetenzione e la libertà controllata alle corrispondenti pene detentive), con il comma 2 del medesimo art. 57 il legislatore ha invece inteso differenziare la pena pecuniaria, prevedendo che essa «si considera sempre come tale, anche se sostitutiva della pena detentiva». Il novellato art. 76 della legge n. 689 del 1981 prevede poi che alle pene sostitutive «previste dal presente capo» si applicano, in quanto compatibili, gli articoli 47, comma 12-*bis*, 51-*bis*, 51-*quater* e 53-*bis* della

legge 26 luglio 1975, n. 354». D'altra parte, continua la Corte, l'espresso richiamo operato dall'articolo 76 all'articolo 47, comma 12-*bis*, ord. pen., e cioè che all'affidato in prova al servizio sociale che abbia dato prova di un concreto recupero può essere concessa la detrazione della pena ai sensi dell'articolo 54, è indice chiaro della compatibilità dei due istituti. La Corte, ragionando alla luce dei principi costituzionali di rieducazione della pena e reinserimento del condannato nel tessuto sociale, e facendo ampio richiamo alla Relazione illustrativa allegata al d.lgs. n. 150 del 2022 (laddove a pag. 195, ricorda che «anche il L.P.U. sostitutivo, come la semilibertà sostitutiva e la detenzione domiciliare sostitutiva, è concepito come pena-programma ...»), nonché dell'evoluzione giurisprudenziale avvenuta negli anni, ha precisato come la natura non detentiva della pena in esecuzione non costituisca più elemento dirimente per l'applicazione del lavoro di pubblica utilità, soprattutto alla luce della modalità di esecuzione che comporta il rispetto delle prescrizioni comuni anche ad altre misure alternative.

Dopo una prima requisitoria di segno contrario, le due successive di questo Ufficio hanno ampiamente argomentato in senso favorevole alle soluzioni, poi, adottate dalla Corte e di cui sopra si è detto.

b) Il diritto del detenuto ai colloqui intimi.

Con requisitoria redatta in riferimento al ricorso n. 17196/2025 R.G., la Procura generale ha preso posizione sul tema dei c.d. colloqui intimi.

La vicenda traeva origine dal diniego opposto dall'amministrazione penitenziaria alla richiesta, avanzata da un detenuto per reati ostativi, di poter accedere a un colloquio intimo, senza controlli visivi, con la moglie, diniego motivato dalla mancanza di spazi e istruzioni operative.

Il magistrato di sorveglianza aveva accolto il reclamo esperito dal detenuto *ex artt.* 35-*bis* e 69, comma 6, lett. b), ord. pen., richiamando la sentenza della Corte costituzionale n. 10 del 2024 e aveva ordinato la predisposizione di locali idonei. Il Tribunale di sorveglianza, a seguito del ricorso proposto dal P.M.T. e dal D.A.P., aveva confermato il provvedimento del magistrato di sorveglianza, rilevando l'assenza di comportamenti pericolosi e la positiva condotta intramuraria del detenuto. Il Ministero aveva però proposto ricorso per cassazione avverso

l'ordinanza del Tribunale di sorveglianza, deducendo l'inammissibilità del reclamo proposto innanzi al magistrato di sorveglianza e la necessità di un intervento legislativo per disciplinare modalità e limiti dei colloqui intimi, in assenza del quale non può essere "imposto" al singolo Istituto penitenziario di organizzarsi, mancando le risorse; per altro verso, ha denunciato la sottovalutazione delle informazioni della D.D.A. circa l'attualità di possibili legami del detenuto con la criminalità organizzata.

La Procura generale ha chiesto il rigetto del ricorso, osservando che: - i colloqui intimi costituiscono espressione del diritto all'affettività tutelato dagli artt. 27 e 117 Cost. e dall'art. 8 C.E.D.U., talché il diniego dell'amministrazione penitenziaria è suscettibile di sindacato giurisdizionale *ex* art. 35-*bis* ord. pen.; - il vuoto normativo non può giustificare la compressione del diritto; - la pericolosità sociale va accertata in concreto e, nel caso in esame, era stata esclusa con motivazione immune da censure. La Prima Sezione penale della Corte di cassazione, con la sentenza n. 32376 del 15 luglio 2025, ha deciso nel senso prospettato da questo Ufficio.

c) Condizioni per la revoca della detenzione domiciliare sostitutiva.

La requisitoria sul ricorso n. 14071/2025 R.G. ha fornito una proposta di soluzione sulla questione della revoca della detenzione domiciliare sostitutiva. Premesso che la detenzione domiciliare quale pena sostitutiva è istituto differente dalla detenzione domiciliare quale misura alternativa (Sez. 5, n. 11973 del 13 marzo 2025), è consentita la revoca della pena sostitutiva della detenzione domiciliare (art. 20-*bis* c.p.) solo nei casi espressamente previsti dagli artt. 66 e 72 della legge n. 689 del 1981, norme che per loro natura non consentono un'interpretazione *in malam partem*, essendo sottoposte ai principi di legalità e tassatività.

La condotta di colui che – in esecuzione della pena sostitutiva della detenzione domiciliare – sia stato trovato in possesso di sostanza stupefacente e sia stato denunciato a piede libero per il reato di cui all'art. 73, comma 5, d.P.R. n. 309 del 1990, in assenza di specifiche prescrizioni inerenti all'uso (o al possesso) di stupefacenti espressamente previste nel provvedimento concessivo della detenzione domiciliare,

non consente, pertanto, la revoca della pena sostitutiva, non essendo intervenuta condanna definitiva per delitto non colposo commesso successivamente alla concessione della pena sostitutiva.

La Prima Sezione penale della Suprema Corte, con sentenza n. 29667 del 18 giugno 2025, condividendo la prospettazione dell'Ufficio, ha annullato senza rinvio l'ordinanza impugnata.

d) Remissione del debito, capacità processuale e condizioni di applicazione dell'istituto.

La requisitoria relativa al ricorso n. 12900/2025 R.G. affronta il tema della remissione del debito. Con i motivi di ricorso si deduceva:

- l'inosservanza dell'art. 70 c.p.p. per dedotta incapacità del ricorrente di partecipare coscientemente al processo per le sue gravi condizioni di decadimento cognitivo;
- l'inosservanza dell'art. 6 d.P.R. n. 115 del 2002, in quanto il magistrato di sorveglianza avrebbe dovuto valutare il comportamento complessivamente tenuto durante l'intero arco di detenzione, non rilevando la presenza di singoli ed episodici comportamenti trasgressivi.

Nella requisitoria scritta è stata evidenziata l'infondatezza del primo motivo di ricorso poiché la disciplina degli artt. 70 e seguenti del codice di procedura penale circa la capacità processuale non è applicabile al procedimento esecutivo o a quello di sorveglianza in cui l'intervento della parte interessata è meramente facoltativo e la cui rappresentanza, in caso di infermità mentale, è assicurata dalla nomina di un tutore o, in difetto, di un curatore provvisorio appositamente nominato cui competono nel procedimento gli stessi suoi diritti (Sez. 1, n. 1868 del 29 aprile 1993; in senso conforme Sez. 1, n. 22749 del 9 marzo 2007).

È stata evidenziata, inoltre, l'infondatezza anche del secondo motivo poiché l'applicazione del beneficio è possibile alla duplice condizione che il condannato, o l'internato, si trovi in disagiate condizioni economiche (che sussistono, come osserva la difesa, non solo quando il soggetto si trovi in stato d'indigenza, ma anche quando l'adempimento del debito comporti un significativo squilibrio del suo bilancio) e che abbia tenuto regolare condotta (sulla cui valutazione positiva

non incidono singole ed episodiche condotte trasgressive, atteso che l'istituto si caratterizza per la sua indubbia natura premiale e, come osserva la difesa, il magistrato di sorveglianza è tenuto a operare una specifica comparazione tra le caratteristiche, le modalità, il tempo e ogni altro elemento rilevante dell'illecito disciplinare, da un lato, e la condotta complessivamente tenuta dall'interessato, dall'altro).

La Prima Sezione penale della Corte di cassazione, con sentenza n. 1972 del 4 giugno 2025, ha rigettato il ricorso, in conformità alle richieste rassegnate nella requisitoria scritta.

e) Effetti del rilascio di intervista da parte del detenuto in permesso premio sul beneficio della semilibertà.

La requisitoria relativa al ricorso n. 15609/2025 R.G. si segnala particolarmente per l'interesse mediatico legato alla vicenda sottostante in ragione del rilascio di intervista da parte del detenuto in permesso premio.

Il condannato in via definitiva aveva ottenuto il beneficio della semilibertà. Avverso il provvedimento era stato presentato ricorso dal Procuratore generale di Milano, la cui censura principale era appuntata sull'omessa valutazione, nel concedere il beneficio, delle pregresse condotte poste in essere durante un permesso premio fruito, nel corso del quale il condannato rilasciava intervista a noto programma televisivo a diffusione nazionale, senza aver richiesto e ottenuto autorizzazione dal magistrato di sorveglianza, in violazione 30-ter ord. pen.; e in un contesto temporale di assoluta inopportunità a fronte della pendenza di indagini di procedimento a carico di terzi per il medesimo fatto reato per cui il ricorrente era stato condannato e su cui l'intervista verteva.

Nella requisitoria veniva ritenuto fondato il ricorso sotto il profilo dell'omessa valutazione del comportamento del detenuto durante i permessi premio fruiti. Invero, anche alla luce delle criticità personologiche emerse, l'intervista rilasciata durante il permesso premio sarebbe rimasta priva di valutazione in ordine alle modalità, alla tempistica, alle ragioni, in un contesto del tutto estraneo alle ragioni per cui il permesso premio era stato rilasciato e in assenza di autorizzazione, e ciò determinava una motivazione apparente o manifestamente contraddittoria in relazione al risultato positivo del trattamento individualizzato, nel

quale sarebbe da ricomprendersi certamente anche il comportamento del detenuto durante i permessi premio fruiti.

La Sez. 1, n. 32915 del 1° luglio 2025 ha rigettato il ricorso, sottolineando come il Tribunale avesse specificamente valutato, in chiave trattamentale, l'esistenza dell'intervista, ma, dopo averne ricostruito toni e contenuto per il tramite della Direzione penitenziaria, aveva ritenuto che il suo rilascio non violasse le prescrizioni al cui rispetto la fruizione del permesso premio era vincolata e non rappresentasse un fattore tale da inficiare il proficuo percorso trattamentale in atto.

4. I contrasti.

4.1. L'attività decisoria della Procura generale: contrasti sulla competenza territoriale.

La Procura generale della Corte di cassazione è altresì tenuta, come è noto, a determinare quale Ufficio del pubblico ministero debba procedere durante la fase delle indagini preliminari in caso di contrasto sulla competenza territoriale. Tale attribuzione, che si estrinseca attraverso un decreto motivato di natura decisoria, non impugnabile, viene esercitata quando insorge contrasto, negativo o positivo, tra pubblici ministeri appartenenti a diversi distretti di Corte di appello, i quali – ritenendo ciascuno competente un giudice diverso da quello presso il quale esercita le funzioni, nel primo caso, ovvero ciascuno la competenza del giudice presso il quale è istituito, nel secondo caso – sollevano contrasto, ai sensi degli artt. 54 e 54-*bis* c.p.p. Analoga competenza il Procuratore generale esercita, ai sensi dell'art. 54-*ter* c.p.p., in tema di contrasti tra pubblici ministeri riguardanti i reati in materia di criminalità organizzata di cui all'art. 51, commi 3-*bis* e 3-*quater*, c.p.p., sentito il Procuratore Nazionale Antimafia e Antiterrorismo.

Anche alle parti private – quali la persona sottoposta alle indagini, la persona offesa e i relativi difensori – è assicurata la possibilità di stimolare il potere di controllo del Procuratore generale ai sensi dell'art. 54-*quater* c.p.p. sulla legittimazione del pubblico ministero a svolgere le indagini preliminari. E invero dette parti private possono investire della questione il Procuratore generale della Corte di

cassazione, quando il giudice ritenuto competente appartiene a un distretto diverso, laddove si siano viste rigettata, dal pubblico ministero procedente, la richiesta di trasmissione degli atti ad altra autorità giudiziaria o, comunque, sia spirato il termine di dieci giorni senza che sia intervenuta alcuna decisione.

Va, infine, osservato che il Procuratore generale, ai sensi dell'ultimo comma dell'art. 54 e dell'art. 54-*bis* c.p.p., determina quale ufficio deve procedere in ogni altro caso di contrasto tra pubblici ministeri, secondo le disposizioni contemplate nei commi precedenti dei citati articoli, come a esempio può accadere nella fase dell'esecuzione o in materia di procedimenti di prevenzione.

Tale rilevante e articolata attività, unica in cui la Procura generale assume un provvedimento avente natura decisoria e vincolante allo stato degli atti per i destinatari, è affidata a un gruppo di magistrati, il cui lavoro è stato organizzato, a partire dagli inizi del 2024, privilegiando la divisione per distretti, vale a dire, facendo confluire in capo a un unico magistrato tutti i contrasti originatisi dagli uffici requirenti di un determinato distretto. Detta scelta, da sottoporre a prossima valutazione di efficienza, è volta: a garantire l'uniformità delle decisioni in relazione a fattispecie identiche o analoghe sollevate dai medesimi uffici giudiziari; a favorire l'adozione di indirizzi interpretativi che garantiscano la prevedibilità e l'uniformità delle decisioni; a consentire l'emersione di problematiche interpretative peculiari in relazione a specifici distretti o specifiche fattispecie di reato che – per il loro carattere, la loro frequenza o la peculiarità delle questioni giuridiche coinvolte – richiedano l'attivazione dei poteri conferiti.

Come risulta dagli interventi del Procuratore generale sull'amministrazione della giustizia degli anni 2021, 2022 e 2023, si è via via registrato un *trend* in aumento del numero dei contrasti, probabilmente a causa delle nuove forme di criminalità *on line* (essendo stati iscritti 376 contrasti nel 2020, 438 nel 2021, 460 nel 2022 e ben 542 nel 2023). La flessione registrata nel corso degli ultimi due anni (in cui sono stati rispettivamente iscritti 423 e 376 contrasti), invece potrebbe ascrivere all'avvenuta divulgazione, a beneficio degli uffici requirenti, degli Orientamenti della Procura generale della Corte di cassazione, pubblicati sul relativo sito (da ultimo è presente l'aggiornamento

diramato all'inizio di dicembre 2024). Si tratta di una *best practice* ormai pluriennale, il cui intento – oltre a essere quello di calmierare il numero di contrasti tra uffici requirenti soprattutto se aventi a oggetto questioni già risolte dalla Procura generale con indirizzo costante e consolidato nel tempo, attesa la prevedibilità dell'esito decisorio – va individuato nella necessità di contenere il fenomeno dell'allungamento dei tempi di indagine, quale conseguenza della trasmissione di atti ad altri uffici, in linea del resto con le esigenze che hanno guidato il legislatore, per effetto del d.lgs. n. 150 del 10 ottobre 2022, nella rimodulazione degli artt. 405 e ss. c.p.p.

Tra le questioni più rilevanti trattate nel 2025, ovviamente non contemplate negli Orientamenti suddetti, merita particolare menzione quella scaturita dalla pronuncia della Sez. 3, n. 46252 del 16 ottobre 2024, in tema di reati tributari, secondo la quale si applica la disciplina di cui all'art. 16 c.p.p., relativa all'individuazione della competenza per territorio determinata dalla connessione, laddove siano contestati più reati tributari, in quanto i criteri speciali previsti dall'art. 18 d.lgs. n. 74 del 2000 sono applicabili solo quando è contestato un singolo reato tributario, con la conseguenza che la competenza per i reati connessi di emissione di fatture per operazioni inesistenti, di dichiarazione fraudolenta mediante uso di fatture per operazioni inesistenti e di dichiarazione fraudolenta mediante altri artifici, quali reati di pari gravità, appartiene, proprio a norma del citato art. 16 c.p.p., al giudice del luogo dove è stato commesso il primo reato.

In tema di truffe *on line*, ove negli 'Orientamenti' si è ricondotto il c.d. postagiro a una modalità di pagamento non revocabile, con conseguente competenza del luogo in cui la persona offesa ha operato la disposizione, si è ragionato sulla base dei dati presenti sul sito di Poste Italiane dai quali emerge che chi dispone il pagamento con postagiro *online* non perde immediatamente la disponibilità del denaro, che transita invece sul conto/carta del destinatario solo dopo la "lavorazione". Il postagiro *online*, difatti, è annullabile fino a che il disponente non ha ricevuto il codice numerico di 15 cifre che identifica la transazione bancaria, diversamente dal postagiro effettuato in ufficio postale, che non è invece annullabile. Il riferimento alla ricezione del codice numerico, quale momento in cui il postagiro *online* non può più essere annullato, comporta che tale mezzo di pagamento non

realizza l'immediato arricchimento per il proprietario della carta e la contestuale *deminutio patrimonii* della persona offesa, dovendosi comunque attendere i tempi di lavorazione, con la conseguenza che il reato deve ritenersi consumato nel momento e nel luogo in cui è stata accreditata la somma sulla *postepay* dell'indagato.

Nel corso dell'anno, inoltre, la Procura generale ha avuto modo di ribadire che, conformemente a consolidata giurisprudenza di legittimità, le sezioni distaccate, sia di Tribunale che di Corte di appello, non possono essere considerati uffici autonomi, ma costituiscono semplici articolazioni dell'unico ufficio da cui dipendono; sicché non può ipotizzarsi alcun conflitto di competenza tra esse e l'attribuzione degli affari civili e penali che rientrano nel territorio di dette sezioni non costituisce una questione di competenza che può essere assimilata – sotto ogni profilo, incluso quello della nullità conseguente all'inosservanza – alle problematiche inerenti l'ordinaria competenza per territorio.

Sempre nel corso dell'anno 2025 l'Ufficio ha avuto, in più occasioni, modo di confrontarsi con l'interpretazione dell'art. 11-*bis* c.p.p. che, si ricorda, testualmente stabilisce che i procedimenti in cui assume la qualità di persona sottoposta a indagini, di imputato ovvero di persona offesa o danneggiata dal reato un magistrato addetto alla Direzione Nazionale Antimafia e Antiterrorismo, sono di competenza del giudice determinato ai sensi dell'art. 11 c.p.p. Ciò è avvenuto sia in occasione della decisione di contrasti insorti tra uffici del pubblico ministero, sia in sede di conclusioni innanzi alla Prima Sezione della Corte di cassazione, competente per i conflitti tra giudici.

La Procura generale ha adottato la soluzione più conforme al dettato normativo, con la conseguenza che, allorquando il fatto comporterebbe la competenza di un giudice del distretto di Roma, poiché i magistrati della Direzione Nazionale Antimafia e Antiterrorismo svolgono le proprie funzioni 'di merito' a Roma, ai sensi dell'art. 11 c.p.p., la competenza si radica innanzi al giudice di Perugia, ovvero quello che ha sede nel capoluogo di distretto di Corte di appello determinato dalla legge.

L'interpretazione, condivisa dalla stessa D.N.A. in un recente parere espresso *ex art. 54-ter* c.p.p., trae fondamento: - dal dato letterale della norma che non prevede limitazioni soggettive o oggettive,

né clausole di compatibilità; - dalla *voluntas legis*, perché la relazione parlamentare “prevede espressamente lo stesso criterio valido per gli altri magistrati”; - dalla considerazione che in assenza della norma espressa come è avvenuto per i giudici di legittimità (magistrati della Corte di cassazione e della Procura generale della Corte di cassazione, ove la D.N.A. è solamente incardinata e sulla quale il Procuratore generale ha solo un potere di vigilanza) non potrebbe operarsi ‘applicazione analogica’; - dalle norme ordinamentali che attribuiscono al Consiglio giudiziario del Distretto di Roma, e non al Consiglio direttivo della Corte di cassazione, la competenza sui magistrati della D.N.A. ovvero anche quelle inerenti alla candidatura dei magistrati appartenenti alla D.N.A. per il C.S.M. nella categoria dei magistrati di merito.

Di contrario avviso è la Corte di cassazione che ha affermato che l’art. 11 c.p.p. troverebbe applicazione per i magistrati della D.N.A. esclusivamente nel caso di avocazione o di applicazione dei singoli magistrati a procedimenti in trattazione in fase di indagine o di dibattimento in specifici uffici giudiziari.

A tale argomento la Procura generale oppone che la natura stessa dell’istituto della competenza, regolata da norme di indefettibile applicazione, non può trovare fondamento nella decisione discrezionale del Procuratore Nazionale Antimafia e Antiterrorismo di assegnare la trattazione di procedimenti avvocati o di applicare per la trattazione di specifici procedimenti, magistrati della D.N.A. da lui individuati. Infine, giova sottolineare che i magistrati della Procura generale della Corte di cassazione e della stessa Corte di cassazione o dell’Ufficio del Massimario e del Ruolo possono essere applicati per la trattazione di procedimenti e processi in uffici di merito. Poiché in tal caso non vi è dubbio che debba trovare applicazione l’art. 11 c.p.p. l’interpretazione affermata dalla Corte di cassazione svuoterebbe di contenuto l’art. 11-*bis* c.p.p.

5. I rapporti con la Procura europea.

L’attività dell’Ufficio nei rapporti con la Procura europea si realizza, funzionalmente, su tre distinti versanti: a) quello della vigilanza ex art. 6, per quanto riguarda l’attività delle Procure nazionali

nell'esercizio della competenza concorrente con la Procura europea in materia di reati in danno degli interessi finanziari dell'Unione; b) quello della partecipazione alle udienze per reati di competenza del Procuratore europeo; c) quello delle competenze attribuite all'Ufficio dal d.lgs. n. 9 del 2021.

Quanto al primo punto, rinviando più diffusamente al paragrafo 9 del capitolo relativo ai rapporti con gli uffici del pubblico ministero, appare utile ricordare la promozione da parte dell'Ufficio di un più intenso coordinamento operativo tra gli uffici nazionali di Procura e la Procura europea avviata dall'Avvocato generale responsabile dei rapporti con il Procuratore Nazionale Antimafia e Antiterrorismo e da quest'ultimo nell'incontro del 28 febbraio 2025 con il Procuratore europeo presso la sede di Lussemburgo, nel corso del quale sono state tracciate per la prima volta le linee guida per un protocollo d'intesa tra gli uffici nazionali e quello europeo definitorio delle forme di reciproca collaborazione. Tale attività è proseguita, nell'ambito delle attività di attuazione dell'art. 6, con il confronto con i Procuratori generali nell'incontro in presenza in data 16 maggio 2025 ed è proseguita nei mesi successivi fino alla progressiva definizione di una versione condivisa pronta per la conclusione dell'accordo nel corso del 2026.

Quanto alla partecipazione alle udienze per reati di competenza del Procuratore europeo, va segnalata la novità rappresentata dalla recente nomina dei due P.E.D. di legittimità la cui presa di possesso è avvenuta nel mese di gennaio del 2026. L'avvio della loro attività presso l'Ufficio consentirà di superare l'attuale organizzazione basata sulla trattazione dei procedimenti E.P.P.O. in udienza pubblica o camerale da parte dei sostituti Procuratori generali delegati, di volta in volta, in via ordinaria. Tale sistema, operante anche nel 2025, si è articolato, fino a oggi, secondo le seguenti cadenze: i sostituti Procuratori generali sono tenuti, nel presentare le proprie conclusioni, a concordarle con il Procuratore europeo o il suo delegato, informando l'Avvocato generale; in caso di dissenso, possono rimettere la delega alla trattazione del procedimento così provvedendosi alla designazione tra gli altri Sostituti del gruppo preposto alla trattazione dei contrasti e richieste E.P.P.O. Una volta nominati i due Procuratori europei delegati (P.E.D.) di legittimità, assegnati alla Procura generale, si provvederà a disciplinarne le relative attribuzioni con Ordine di servizio.

Nel 2025 è entrato positivamente a regime il sistema di scambio informativo con il Procuratore europeo sui procedimenti di sua competenza, introdotto alla fine del 2024 con specifico Ordine di servizio. Il sistema di raccolta delle informazioni e di comunicazione, gestito dalla Segreteria penale coordinata dall'Avvocato generale preposto al Servizio, ha consentito di apprendere, pressoché in tempo reale, la data di fissazione della trattazione dei ricorsi, i relativi esiti e le motivazioni non appena depositate. La sua attuazione è incentrata sull'iniziativa del sostituto Procuratore generale delegato in procedimenti di competenza del Procuratore europeo da trattarsi in udienza pubblica o camerale, partecipata e no, il quale ha l'onere di comunicare senza indugio alla Segreteria penale gli estremi del ricorso e la data di udienza. La Segreteria penale cura la conservazione di copia delle requisitorie e delle memorie ricevute dai sostituti Procuratori generali incaricati della trattazione dei ricorsi E.P.P.O., nonché delle relative decisioni della Corte di cassazione, provvedendo alle necessarie annotazioni in apposito registro informatico disponibile in una cartella condivisa.

L'ulteriore, successiva, implementazione del sistema dovrà consistere nella sua informatizzazione, onde consentire l'estrazione automatica dei dati annotati dalla segreteria. A tal fine sono state da tempo attivate interlocuzioni con il C.E.D. della Cassazione, per verificare la possibilità di individuare i ricorsi E.P.P.O. già nella formazione dei ruoli di udienza ed è allo studio un sistema di informatizzazione integrale del settore già peraltro realizzato da questo Ufficio nel settore disciplinare. In attesa di tale fondamentale passaggio evolutivo, è prevedibile che, con l'avvio dell'attività dei P.E.D. di legittimità, il sistema potrà essere ancor più costantemente alimentato e aggiornato con le informazioni necessarie.

Va, peraltro, sottolineata la peculiare posizione dei P.E.D. di legittimità, i quali, a differenza dei loro omologhi presso le Procure distrettuali, opereranno come tali solo *part-time*, in quanto l'Accordo concluso ai sensi dell'art. 13, par. 2, del Regolamento (U.E.) 2017/1939 tra il Ministro della giustizia e il Procuratore europeo del 17 febbraio 2022 prevede che essi dedicheranno in favore di "E.P.P.O." il 10% del loro complessivo carico di lavoro. Tale peculiare *status* richiederà l'adozione di disposizioni, sia organizzative e di coordinamento con gli altri sostituti Procuratori generali, sia concernenti le modalità di

partecipazione alle udienze (che si prevede saranno “miste” e continueranno quindi a riguardare procedimenti interni ed “E.P.P.O.”), sia riguardanti le conclusioni nelle udienze penali ordinarie su questioni di carattere esclusivamente “interno” (sostanziale e processuale) che i P.E.D. di legittimità dovranno affrontare nella trattazione dei ricorsi.

Per ciò che riguarda le competenze attribuite all’Ufficio dal d.lgs. n. 9 del 2021, hanno trovato conferma, nel 2025, sia l’assetto organizzativo che prevede il coordinamento del gruppo da parte di un Avvocato generale, diverso da quello preposto alla direzione dei contrasti, sia le linee guida adottate da quest’ultimo nel 2022. Va ricordato che l’art. 16, comma 1, del d.lgs. n. 9 del 2021 individua il Procuratore generale della Corte di cassazione quale autorità competente in caso di contrasto tra la Procura europea e una o più Procure della Repubblica (ai sensi dell’articolo 25, paragrafo 6, del Regolamento e all’art. 18) con riferimento alle seguenti questioni: - esprimere, ai sensi dell’art. 25, paragrafo 4, il consenso a E.P.P.O. a esercitare la propria competenza nei casi che sarebbero esclusi (ai sensi del paragrafo 3, lett. b, dell’art. 25) qualora appaia che E.P.P.O. sia in una posizione favorevole per svolgere indagini o esercitare l’azione penale; - accettare, ai sensi dell’art. 34, paragrafo 5, di farsi carico dell’ipotesi in cui E.P.P.O. decida di rinviare la questione alle autorità nazionali competenti, ai sensi dei precedenti paragrafi 2 e 3; - valutare, a seguito della consultazione, ciò che E.P.P.O. debba obbligatoriamente attivare qualora decida di archiviare un caso nelle ipotesi ivi previste (art. 39, paragrafo 3), ovvero se lo stesso debba essere rinviato all’autorità nazionale (art. 34, paragrafo 6). Torna qui la centrale questione della necessaria informatizzazione del settore. Va invero ribadita, tenuto conto degli effetti negativi che ciò produce sotto il profilo organizzativo, la perdurante mancanza di un *software* gestionale precipuo per la trattazione di tali procedimenti, da tempo richiesto al Ministero, con la conseguenza che, in attesa di specifiche modalità di iscrizione elettronica, la segreteria procede utilizzando lo stesso registro relativo alla trattazione dei contrasti “interni”, con l’aggiunta, dopo il numero: - per i contrasti di competenza (art. 16 d.lgs. n. 9 del 2021 e 25, par. 6, del Reg. 1939/2017) della sigla EP.1; - per le richieste di consenso (art. 18, d.lgs. n. 9 del 2021, e 25, par. 4, del Reg. 1939/2017) della sigla EP.2; - per i procedimenti relativi alla restituzione degli atti da parte di E.P.P.O. (art. 18, d.lgs.

n. 9 del 2021, e 34, par. 5 e 6, del Reg. 1939/2017) della sigla EP.3. Trattasi di soluzione transitoria il cui superamento appare sempre più urgente tenendo conto del fatto che l'anno 2025 ha confermato il forte incremento del numero dei contrasti e delle richieste "E.P.P.O." (complessivamente 199 a fronte di 129 nel 2024 e di 35 nel 2023) e che, da notizie acquisite presso il Procuratore europeo, si prevede la progressiva crescita di detta tendenza anche nei prossimi anni.

Appare, comunque, complesso individuare criteri oggettivi per prevedere il carico di lavoro per l'Ufficio, tenuto conto del fatto che l'esercizio della competenza da parte del Procuratore europeo dipende anche da scelte discrezionali, sia in fase di avocazione che di rinvio del caso, caratterizzate (come è ragionevole supporre) da valutazioni spesso contingenti e non prevedibili (tra esse, a esempio, l'apertura di indagini transnazionali di notevole impegno, che inducono alla dismissione di gran parte dei casi di valore inferiore a 100.000 Euro o, per converso, il loro trattenimento, laddove si tratti di questioni seriali di agevole e pronta definizione). Le ragioni di tali scelte non sono rinvenibili nei *report* annuali sull'attività svolta dal Procuratore europeo ai sensi dell'art. 7, par. 1, del Regolamento 1939/2017, che contengono solo dati di carattere statistico e la mera descrizione delle operazioni svolte (per la descrizione dei casi europei e italiani trattati dal Procuratore europeo si rinvia all'ultimo *report* pubblicato nel 2025 in <https://www.eppo.europa.eu/assets/annual-report-2024/index.html>).

Altro, delicato, profilo sul quale appare opportuna adeguata riflessione inerisce alla valenza della comunicazione al Ministro della giustizia, prevista dall'art. 18 del d.lgs. n. 9 del 2021, dei provvedimenti definitivi, a seguito del visto dell'Avvocato generale e del Procuratore generale. Quanto al rapporto con la segretezza delle indagini, fin dal 2022, a seguito di interlocuzione con il Procuratore europeo per l'Italia, si è posta la questione se l'invio di copia integrale del provvedimento possa rappresentare un rischio in tale direzione. Si è convenuto, in proposito, di limitare la comunicazione alla tipologia del provvedimento e ai reati oggetto del procedimento, dati sufficienti, questi, a consentire al Ministero di svolgere il rilevamento di tipo statistico alla base della previsione normativa, con la precisazione che "copia del provvedimento e degli atti è a disposizione compatibilmente con la

tutela del segreto investigativo”. Alla comunicazione suddetta provvede l’Avvocato generale del settore, a ciò delegato dal Procuratore generale, senza apposizione del suo visto. Tale prassi è stata recepita dai Criteri organizzativi approvati il 9 settembre 2025 ed entrati in vigore il 1° gennaio 2026. Resta peraltro da interrogarsi circa l’ottimizzazione dell’impiego dei dati provenienti dalla comunicazione al Ministro della giustizia, potendo essi avere una valenza statistica significativa per la miglior gestione in ordine a vari aspetti, quali la tipologia di reati in materia di interessi finanziari europei la cui trattazione il Procuratore europeo chiede di rimettere alle Autorità nazionali, le scelte dell’Ufficio sovranazionale riguardo ai casi di connessione tra reati E.P.P.O. e reati nazionali e le fattispecie in cui il Procuratore europeo ritiene di trovarsi in una posizione migliore per lo svolgimento delle indagini.

Per quanto riguarda le decisioni adottate nella trattazione dei contrasti e richieste E.P.P.O., va registrato che, anche nel 2025, non si sono poste le questioni che pure le citate linee guida del 2022 avevano affrontato (si rinvia integralmente al testo del documento pubblicato nel sito dell’Ufficio) riguardo: - al concetto di indissolubile connessione del reato nazionale con quello E.P.P.O. che radica la competenza della Procura europea alle condizioni di cui agli artt. 22, par. 3, e 25, par. 3, del Regolamento; - alla individuazione dei limiti della competenza prevista dall’art. 22, par. 2, in relazione ai reati relativi alla partecipazione a un’organizzazione criminale definiti nella decisione quadro 2008/841/G.A.I., quale attuata dal diritto nazionale, se l’attività criminosa di tale organizzazione criminale è incentrata sulla commissione di uno dei reati E.P.P.O., in presenza di reati fine concorrenti; - alla competenza per il riciclaggio di denaro proveniente sia da un reato che lede gli interessi finanziari U.E. (art. 4 dir. 1371/2017) e di competenza dell’E.P.P.O. (art. 22, par. 1, Reg. 1939/2017), sia da reati di competenza del giudice nazionale; - alle condizioni per la competenza della Procura europea per i reati con danno o pericolo di danno per gli interessi finanziari U.E. inferiore a € 10.000 (art. 25, par. 2); - alla proponibilità, da parte del Procuratore generale, in sede di decisione su un contrasto, di una questione pregiudiziale alla Corte di giustizia, secondo la previsione dell’art. 42, par. 2, lett. c), Regolamento E.P.P.O.

La circostanza che anche nel 2025 tali questioni non si siano poste discende, presumibilmente, dalla positiva prassi, generalmente

seguita, della preventiva interlocuzione tra Procuratore europeo e Uffici nazionali sulla competenza a procedere nei casi di dubbia attribuzione. Prassi coerente con la *ratio* del sistema, che realizza una forma di cooperazione rafforzata a cui consegue una stretta relazione tra Procura europea e Autorità nazionali, implicitamente consentita dallo stesso Regolamento (U.E.) 2017/1939 nella parte in cui prevede la possibilità per il Procuratore europeo di richiedere il rinvio del caso all'Autorità nazionale qualora l'indagine riveli che i fatti non costituiscono un reato di sua competenza a norma degli articoli 22 e 23 (art. 34, par. 1, Reg. E.P.P.O.). Diverso è il caso, anch'esso verificatosi nel corso del 2025, in cui non sia in discussione la competenza della Procura europea, ma le indagini da questa svolte e le iniziative assunte possano interferire con accertamenti nei confronti degli stessi soggetti su cui stanno svolgendo indagini le Autorità giudiziarie nazionali. Il difetto di una disposizione contraria nel Regolamento E.P.P.O. e la previsione di cui all'art. 5, par. 2 – secondo cui il diritto nazionale si applica agli aspetti non espressamente disciplinati (unitamente alla mancata inclusione, nell'art. 9 del d.lgs. n. 9 del 2021, delle norme in materia di poteri di direzione e vigilanza inapplicabili ai P.E.D. dell'art. 371 c.p.p.) – sembrano fondare l'applicabilità degli obblighi di coordinamento nelle indagini collegate con le Procure italiane. Tale conclusione richiede piena contezza dei presupposti del dovere collaborativo e, quindi, degli oneri informativi propri, tuttavia non regolati a livello normativo. Allo stato esso, pertanto, dovrebbe fondarsi su intese e protocolli, almeno per specifiche fattispecie, al fine di prevenire, per quanto possibile, sovrapposizioni e interferenze che potrebbero mettere a rischio i risultati investigativi programmati. A tal fine, come meglio specificato nel capitolo relativo ai rapporti con gli uffici del pubblico ministero, questa Procura generale ha promosso la stipula di un protocollo con la Procura europea e la Procura Nazionale Antimafia e Antiterrorismo, ormai di prossima definizione. Inoltre, nel corso delle riunioni disposte da questo Ufficio con i Procuratori generali delle Corti di appello, ai sensi dell'art. 6 del d.lgs. n. 106 del 2006, è stata evidenziata la necessità di una particolare sensibilità degli uffici requirenti territoriali nella costante interlocuzione collaborativa con la Procura europea, proprio in funzione di preservare e ottimizzare i risultati investigativi.

Quanto alle decisioni dell'Ufficio avuto riguardo all'attività della Procura europea, va segnalata la sentenza n. 14835 del 2025 della Seconda Sezione della Corte di cassazione che ha esaminato la questione se l'esercizio dell'azione penale da parte della Procura europea disciplinato dagli artt. 35 e 36 del Regolamento 2017/1939 (Regolamento E.P.P.O.) – nella parte in cui prevede l'autorizzazione della Camera permanente a procedere con l'esercizio dell'azione penale, senza offrire agli imputati la possibilità di presentare osservazioni, o di essere ascoltati, prima dell'adozione della decisione – violi il loro diritto a essere ascoltati in tutti i procedimenti che incidano in modo diretto o individuale sulla posizione giuridica delle persone, società o associazioni interessate, ai sensi degli artt. 41 (2a) e 47 C.D.F.U.E., nonché il loro diritto di difesa ai sensi dell'art. 6 C.E.D.U. e agli artt. 35 e 36 del Regolamento E.P.P.O., e le garanzie assicurate dall'ordinamento interno, quale l'avviso di conclusione delle indagini preliminari.

La Corte, su conforme richiesta di questo Ufficio, ha ritenuto infondata tale prospettazione, osservando: - che la decisione della Camera permanente di esercitare l'azione penale, a seguito della relazione presentata dal Procuratore europeo, non incide in alcun modo sul diritto di difesa dell'imputato, assicurato dalla sequenza procedimentale prevista dal codice di procedura penale, in quanto corrisponde alla decisione del pubblico ministero di chiedere o meno l'archiviazione al giudice per le indagini preliminari o procedere con la richiesta di rinvio a giudizio o la citazione diretta a giudizio; - che la facoltà per l'indagato di presentarsi per rilasciare dichiarazioni, ovvero chiedere di essere sottoposto a interrogatorio, è espressamente prevista dall'art. 415-bis, comma 3, c.p.p., per cui non si vede per quale motivo il “diritto all'ascolto” dell'indagato dovrebbe essere esercitato in una fase diversa da quella prevista dal codice di procedura penale; - che il Regolamento U.E. si limita ad aggiungere una serie di ulteriori consultazioni interne all'Ufficio prima di consentire al Procuratore Europeo Delegato di chiedere il rinvio a giudizio; - che è improprio il termine “decisione” utilizzato dal Regolamento E.P.P.O. per definire il provvedimento della Camera permanente sulle determinazioni del Procuratore Europeo Delegato, trattandosi di un mero parere e di un passaggio interno nell'organizzazione amministrativa della Procura europea, senza alcun pregiudizio, pertanto, dei diritti della difesa.

II. IL SERVIZIO CIVILE

Introduzione

Negli ultimi anni la valutazione prospettica del giudizio civile di legittimità è notevolmente mutata: da problema quasi irrisolvibile, da sistema in crisi endemica, è divenuto settore in cambiamento ed evoluzione, contraddistinto da varie riforme e costanti *performance*; tanto è vero che gli obiettivi del P.N.R.R. sono stati vicini a essere raggiunti.

Il legislatore ha creduto nella possibilità di invertire la tendenza negativa e in tal senso si sono prodigati i magistrati di legittimità: i numeri dei procedimenti definiti negli ultimi anni, in particolare quelli del 2025, evidenziano una significativa contrazione di quelli sopravvenuti a fronte di una persistente produttività, così da aver realizzato una sensibile riduzione dell'arretrato e una più rapida definizione dei ricorsi. Ancora molto può essere fatto, ma è indubbio il cambio di passo intervenuto nell'ultimo periodo: si intravede ora la luce in fondo al tunnel.

Negli ultimi tre interventi della Procura generale per l'Inaugurazione dell'Anno giudiziario si era già evidenziato tale mutamento di prospettiva: da una visione sostanzialmente negativa, dove si sottolineava la “crisi del giudizio civile di legittimità” (Intervento del 2022), si era passati a un “giudizio civile riformato” caratterizzato da indubbi progressi (Intervento del 2023), fino a tratteggiare uno “stato della giustizia civile di legittimità” in grado di produrre buoni risultati (Intervento del 2024).

La scelta di fondo del legislatore è stata quella di creare “binari” maggiormente rapidi per definire i ricorsi più semplici, dove sostanzialmente viene in gioco lo *ius litigatoris* e non si pongono questioni

nuove o di rilevanza nomofilattica. Le riforme del 2013 e del 2016, introduttive della Sesta Sezione filtro e del rito camerale ordinario, già si innestavano nell'ambito di questa scelta di fondo. Scelta che è stata ulteriormente attuata con la Riforma c.d. Cartabia del 2022, con la quale il sistema "a tre livelli" del giudizio civile di legittimità ha trovato una nuova dimensione e strutturazione. Innanzitutto non vi è più la (Sesta) Sezione 'filtro' e con l'art. 380-*bis* c.p.c. si è introdotto il procedimento c.d. accelerato, che si estingue allorquando la parte ricorrente non si opponga "alla sintetica proposta di definizione"; si è poi previsto il procedimento camerale *standard* di cui all'art. 380-*bis*.1 c.p.c., applicabile anche ai ricorsi assegnati alle Sezioni Unite, la cui procedura è caratterizzata da un contraddittorio solo cartolare, con definizione camerale, senza l'intervento obbligatorio del pubblico ministero, che ne ha tuttavia facoltà: detto procedimento, solitamente, si definisce attraverso l'uso di un modello decisionale agile e semplice, ovvero con un provvedimento che richiede un ridotto sforzo motivazionale, come confermato espressamente dalla legge, che parla di "ordinanza sinteticamente motivata"; vi è infine il procedimento classico, delineato dagli artt. 377-380 c.p.c., che si svolge in pubblica udienza, richiede l'intervento obbligatorio del p.m. e deve concludersi con sentenza, ossia con la forma tradizionale, e più complessa, di decisione.

Nell'innovata impostazione del legislatore, quindi, il procedimento 'classico' costituisce l'eccezione alla regola: esso si impone solo quando "la questione di diritto è di particolare importanza, nonché nei casi di cui all'art. 391-*quater*, c.p.c.". A queste ipotesi, previste dall'art. 375, comma 1, c.p.c., si aggiunge, poi, la decisione sul "rinvio pregiudiziale" disposto dal giudice di merito ai sensi dell'art. 363-*bis* c.p.c., anch'esso condizionato dalla sussistenza di rilevanti questioni nomofilattiche (se la "questione è esclusivamente di diritto" e "presenta gravi difficoltà interpretative"), anche nuove (se la "questione non è stata mai risolta dalla Corte di cassazione") e idonee a riproporsi in molti giudizi ("suscettibile di porsi in altri giudizi"). Come è intuibile, trattasi di casi tipici: il legislatore ha preso atto che non sempre o, meglio, non nella maggioranza dei casi, la questione è realmente "di diritto" e "di particolare importanza". Solo lo *ius constitutionis*, si è deciso, merita quindi il "terzo livello", cioè il procedimento classico,

l'udienza pubblica, la decisione mediante sentenza e l'intervento obbligatorio del p.m.

I numeri a disposizione di questo Ufficio danno conferma della circostanza che il “terzo livello” viene utilizzato dalla Corte di cassazione sempre meno frequentemente; sul punto sono eloquenti le statistiche allegate, che evidenziano un significativo decremento dei ricorsi (si è registrato, nell'anno 2025, un calo del 29% circa per i procedimenti fissati in udienza pubblica, e del 2,9% per quelli fissati in adunanze camerali).

Da qui il rischio della crescente “marginalizzazione” del ruolo del P.G. civile di legittimità, chiamato all'intervento obbligatorio in poche cause, a dispetto della doverosità del suo intervento in tutti i ricorsi secondo la previgente normativa.

Tuttavia, detta “marginalizzazione” è evidenziabile soltanto attraverso un prisma prospettico errato, essenzialmente numerico-quantitativo. Viceversa, in una dimensione squisitamente “qualitativa”, l'evoluzione normativa ci consegna una realtà affatto diversa: il P.G. civile di legittimità è ormai visto dal legislatore come una figura essenziale, di cui non si può fare a meno, nelle cause davvero di rilievo, dove, appunto, sono in gioco questioni “di diritto ... di particolare importanza” (secondo la formula adoperata dall'art. 375, comma 1, c.p.c.). Il P.G. civile di legittimità è quindi certamente un “lusso”, non però un “*lusso che non possiamo permetterci*”, come sosteneva autorevole dottrina (così F. Cipriani, *L'agonia del pubblico ministero nel processo civile*, Foro it. 1993). È invece corretta la previsione di un Procuratore generale “risorsa” imprescindibile allorquando la questione sia effettivamente rilevante. Il P.G. civile di legittimità è indispensabile, cioè, laddove vi è bisogno di una parte pubblica che si aggiunga ai soggetti ‘litiganti’ e agli interessi egoistici di questi e che, appunto, solo e soltanto nell'interesse pubblico, offra il proprio contributo al fine di garantire «l'esatta osservanza e l'uniforme interpretazione della legge, l'unità del diritto oggettivo nazionale ...». Detta funzione di “cooperazione” alla nomofilachia costituisce l'*in sé* del rinnovato ruolo del P.G., che rappresenta, nella dinamica con la Corte di cassazione, l'omologo dell'Avvocato generale rispetto alla Corte di giustizia dell'Unione Europea, il quale è chiamato ad “assistere quest'ultima nell'adempimento della sua

missione, che è di garantire il rispetto del diritto nell'interpretazione e nell'applicazione del Trattato" (sentenza C.G.U.E. 8 febbraio 2000, C. 17-98).

Il P.G. civile di legittimità ha, pertanto, una "missione", a cui non può e non deve rinunciare, tanto più importante ed essenziale a fronte di un ordinamento sempre più complesso e in evoluzione, caratterizzato da una pluralità di fonti, nazionali e sovranazionali, e dal sempre crescente ricorso a clausole generali, a principi e a valori. Tali strumenti normativi, fondamentali per l'interpretazione e l'espansione dei diritti e delle garanzie, finiscono, tuttavia, per rendere il diritto sempre più "fluido" e "liquido", in quanto condizionato da un'ampia discrezionalità che, appunto, costituisce risorsa insostituibile (il mito del giudice mera *bouche de la loi* è ormai da tempo tramontato) ma contiene in sé il germe delle c.d. interpretazioni contrastanti. Al P.G. civile di legittimità è affidato, perciò, il compito di aiutare la Corte di cassazione, da un lato, ad arginare l'ipotesi di un diritto sempre più sfuggente; dall'altro, a ridurre il rischio, opposto, insito nel metodo nomofilattico, ovvero la forte tentazione verso l'immutabilità degli orientamenti. Il diritto e la sua interpretazione sono, per definizione, in continua evoluzione, sicché la nomofilachia moderna deve saper individuare il punto di equilibrio tra "continuo e discontinuo", per usare la mirabile descrizione di Salvatore Pugliatti. Detto equilibrio si realizza facendo leva su un nuovo concetto di certezza del diritto, non più intesa nella sua dimensione statica (ossia del giudice 'mero esecutore delle prescrizioni normative'), laddove lo strumento interpretativo diventa una mera operazione sillogistica volta a esternare il contenuto oggettivamente presente in una norma, ma che deve muoversi con uno sguardo dinamico a un orizzonte, costituito, appunto, dalla "prevedibilità ragionevole" delle decisioni. È palese come il compito di questa nuova e moderna nomofilachia (della quale si è fatto cenno anche nella Relazione inaugurale dello scorso anno della Prima Presidente) sia arduo e assai complesso, esso consistendo nel mediare continuamente tra contrapposte esigenze e possibili derive (un diritto eccessivamente mutevole da un lato, rigido e immutabile dall'altro), nel quadro di un ordinamento multilivello sempre più complesso. Se nella logica del legislatore la Corte di cassazione non può e non deve rimanere sola in questo fondamentale, delicatissimo, compito, ciò significa che non

sussiste, invero, alcuna effettiva “marginalizzazione” del P.G. civile di legittimità, al quale, al contrario, è stato attribuito un ruolo essenziale e insostituibile, centrale per l’ordinamento.

L’istituto che rivela, plasticamente, tale rinnovata dimensione della funzione nomofilattica, e che, al contempo, conferma la scelta di campo del legislatore di attribuire un essenziale ruolo al P.G. civile di legittimità, è quello di recente istituzione contemplato dall’art. 363-*bis* c.p.c. Con esso, si è voluto che la Corte di cassazione risolvesse in via preventiva i possibili conflitti interpretativi insorgenti con riferimento a una norma, senza spazio alle sedimentazioni giurisprudenziali ma, al contrario, prevedendo che tutto sia risolto a monte e in anticipo, attraverso un intervento verticale del giudice di legittimità, in ciò sollecitata da quello di merito. Detto intervento, verticale, non può che essere realizzato col contributo del P.G., che anzi, in tal caso, è obbligato al deposito di “requisitoria scritta” (art. 363-*bis*, comma 4, c.p.c.). La necessità della partecipazione in forma scritta alla funzione nomofilattica preventiva sottolinea il peso che la legge ha riconosciuto alla Procura generale: non certo “marginalizzata”, ma “valorizzata” lì dove davvero conta, addirittura mediante deposito di conclusioni scritte.

Del resto, l’art. 65 ord. giud. ricorda tutte le funzioni assegnate alla Corte di cassazione: non solo chiamate ad assicurare “l’esatta osservanza e l’uniforme interpretazione della legge, l’unità del diritto oggettivo nazionale”, ma anche “il rispetto dei limiti delle diverse giurisdizioni”; soggetto che “regola i conflitti di competenza e di attribuzioni, e adempie gli altri compiti a essa conferiti dalla legge”. Il P.G. civile di legittimità è obbligato a intervenire, per iscritto, nei regolamenti preventivi di giurisdizione e nei regolamenti di competenza (art. 380-*ter* c.p.c.), ovvero laddove si è in presenza delle questioni centrali fissate, appunto, dall’art. 65 ord. giud.

Altro segnale inequivoco della permanente centralità del P.G. di legittimità è costituito dal fatto che anche un nuovo istituto quale quello della revocazione per contrarietà alla convenzione europea dei diritti dell’uomo, *ex* art. 391-*quater* c.p.c., presuppone necessariamente l’udienza pubblica (vedi il già citato art. 375, comma 1, c.p.c.). Trattasi di rimedio eccezionale, che può porre nel nulla una decisione passata in

cosa giudicata, e proprio da tale peculiarità discende necessariamente la celebrazione del procedimento in pubblica udienza e il confronto necessario con il P.G., al quale è fornito, tra l'altro, un potere d'iniziativa autonoma, potendo egli stesso, prescindendo dalle parti, richiederla d'ufficio (art. 37, ult. co., c.p.c.). Si è, anche qui, innanzi ad altro caso tipico di decisione su questione non di *routine*, bensì di portata *extra ordinem*, potendosi superare lo scoglio del giudicato nel contesto di un giudizio di prevalenza della Convenzione E.D.U. rispetto al diritto interno. Proprio detta straordinarietà ha indotto il legislatore all'attivazione officiosa dell'istanza di revocazione da parte del Procuratore generale della Corte di cassazione, la cui centralità, pertanto, nelle controversie di effettivo rilievo, risulta viepiù confermata.

In termini generali, va poi ricordato che la novella del 2022 ha esplicitamente sancito la possibilità, per il P.G., di depositare memoria scritta *ex art.* 378 c.p.c. Si trattava di prassi già avallata dalla giurisprudenza di legittimità e la legislazione emergenziale Covid-19 aveva poi prescritto le conclusioni scritte del p.m. anche per la pubblica udienza, esclusivamente cartolare a meno di esplicita richiesta di trattazione orale. Tuttavia, venuta meno la legislazione emergenziale, l'esplicita previsione contenuta nel novellato art. 378, comma 1, c.p.c. attesta la presa d'atto da parte del legislatore circa il fatto che il P.G. possa incidere con forza maggiore nel procedimento offrendo il proprio contributo nomofilattico in forma scritta e non in via esclusivamente orale. E su detto contributo scritto, anticipato di almeno venti giorni rispetto all'udienza, si realizza un effettivo confronto dialettico tra le parti che, appunto, possono depositare proprie repliche entro dieci giorni dall'udienza (art. 378, comma 2, c.p.c.). Si è in presenza, in tutta evidenza, anche qui, di un contesto ben diverso da quello della pubblica udienza del passato, dove il P.G., avanti a decine e decine di ricorsi, ben pochi di effettiva rilevanza nomofilattica, si limitava a rassegnare mere conclusioni orali, di cui non restava alcuna traccia.

Detto nuovo contesto si è realizzato anche grazie all'impegno dei sostituti dell'Ufficio che, per anni, in epoca ben anteriore alla riforma dell'art. 378 c.p.c., hanno avviato la prassi di depositare memorie scritte nelle cause di maggior rilievo, in specie dinanzi alle Sezioni Unite, così segnalando alla Corte di cassazione, e indirettamente al legislatore, che poi ne ha fatto tesoro, l'importanza, nell'ottica dell'uniforme esegesi

delle norme, del contributo scritto della Procura generale. Peraltro, il legislatore di ciò ha tenuto in conto non solo riformando nei sensi di cui sopra l'art. 378 c.p.c., ma anche introducendo, con l'art. 137-ter disp. att. c.p.c., l'obbligo di pubblicazione di tutte le requisitorie scritte della Procura generale nel sito *web* della Corte di cassazione. Tale obbligo è divenuto attuale, con l'inizio della effettiva pubblicazione, nel settembre appena trascorso. Tale novità costituisce ulteriore dimostrazione circa la consapevolezza del legislatore in ordine al fatto che le conclusioni del P.G. di legittimità costituiscono un oggettivo contributo alla nomofilachia, tanto da dover essere conosciute e/o conoscibili all'esterno. In tal modo esse non solo sono destinate a incidere sul processo decisionale relativo al ricorso di riferimento, ma diventano a loro volta argomento di discussione all'interno della comunità dei giuristi, potendo essere messe a confronto con le soluzioni fornite dalla Corte di cassazione e potendo costituire motivo di riflessione anche per eventuali, successive, aperture e modifiche della giurisprudenza. Di tale valore "esterno", nomofilattico, delle proprie conclusioni scritte la Procura generale è da tempo consapevole, tanto è vero che procede da anni a pubblicare sul proprio sito, con le relative massime, le requisitorie scritte relative alle questioni ritenute di maggiore interesse, *in primis* quelle oggetto di rimessione alle Sezioni Unite. Trattasi di scelta di fondo che si pone in linea di continuità con l'idea che il contributo del P.G. vada valorizzato, come ha fatto conseguentemente il legislatore, proprio laddove è in gioco lo *ius contitutionis*.

Il P.G. civile di legittimità, dunque, continua ad affrontare le riforme processuali dell'ultimo periodo quali occasioni per un proprio rilancio. È evidente che detto obiettivo non possa essere raggiunto utilizzando solo gli ambiti di intervento obbligatorio del p.m. e le opzioni ivi previste. Il P.G. di legittimità, infatti, può e deve risultare utile anche rispetto ai ricorsi camerale *ex art. 380-bis.1 c.p.c.*, laddove cioè vi è la facoltà e non l'obbligo di intervenire. Si tratta di un numero rilevantissimo di ricorsi (nel 2025 sono stati iscritti, in udienza camerale, ben 24.225 procedimenti, per i quali sono state redatte 1.293 requisitorie; numero in aumento rispetto al 2024) nell'ambito dei quali occorre individuare le questioni comunque di interesse, perché nuove od oggetto di contrasti giurisprudenziali, o perché fondate su soluzioni giurisprudenziali non condivisibili, e quindi meritevoli di ripensamento. La Corte

di cassazione, coadiuvata dai componenti dell'Ufficio per il Processo, seleziona anche in questo caso, con la massima cura, i ricorsi che pongono questioni “di diritto ... di particolare rilevanza”, assegnati alla pubblica udienza. Nel fare ciò la Procura generale adempie al compito di ausiliare la Corte di cassazione nella sua opera di selezione dei ricorsi meritevoli di essere trattati in pubblica udienza. In qualche modo persino “controllando” la Corte di cassazione, evitando cioè che ricorsi involgenti questioni di interesse siano decisi, per un eventuale “errore”, senza il “contraddittorio pieno” garantito anche mediante la presenza del pubblico ministero di legittimità. Trattasi di controllo svolto nel massimo rispetto della funzione della Corte, al solo fine di cooperare con essa contribuendo al risultato della nomofilachia. Controllo, peraltro, del tutto fisiologico, proprio perché si innesta nell'ambito del circuito dialettico voluto dall'ordinamento, che ha previsto un pubblico ministero che, al di là dei casi di intervento obbligatorio, “può” individuare i ricorsi meritevoli di conclusione. Senonché, detto controllo – che si traduce in aiuto, dialogo, collaborazione istituzionale, nonché stimolo e sollecitazione per la Corte – è assai difficile da realizzare. Si tratta, infatti, di esaminare decine di migliaia di ricorsi camerali, gran parte dei quali, peraltro, ormai esistenti in forma solo digitale. La Procura generale, che conta (a organico pieno) 24 sostituti addetti al Servizio civile, non ha personale di supporto per lo spoglio, posto che all'Ufficio per il Processo è stata data attuazione soltanto per la Corte di cassazione, e che le disposizioni di cui al d.lgs. n. 151 del 2022 per la Procura generale sono rimaste sulla carta. Il meccanismo di selezione dei ricorsi camerali meritevoli dell'intervento scritto del pubblico ministero ha costituito lo snodo centrale per la Procura generale civile all'indomani della riforma del 2016 che, appunto, ha istituzionalizzato il rito camerale ordinario. Molti sono stati i modelli organizzativi ipotizzati e posti in essere: da una selezione affidata “a pioggia” a tutti i sostituti, a una affidata “a monte” a pochi sostituti per singole materie. Resta il dato che, strutturalmente, a fronte della sproporzione di organico tra Corte di cassazione e Procura generale della Corte di cassazione, e in ragione dell'assenza di una effettiva struttura di supporto, l'Ufficio ha trovato “enormi difficoltà nell'attività preliminare di selezione dei ricorsi, ai fini dell'intervento facoltativo” (se ne dà espressamente atto nell'Intervento del Procuratore generale relativo all'anno 2023).

Tanto premesso, i numeri relativi all'anno 2025 rappresentano come la Procura generale è intervenuta in un numero non esiguo di ricorsi camerali: come sopra accennato n. 1.293 requisitorie risultano essere state depositate. Grazie all'opera di selezione faticosamente realizzata dall'Ufficio, si è, quindi, riusciti a essere presenti anche nell'ambito dei ricorsi camerali, non "accontentandosi", cioè, di intervenire solo laddove ciò era obbligatorio. È un ulteriore, oggettivo, segnale di un rifiuto di una qualsivoglia sua "marginalizzazione".

La Procura generale intende, e continua, quindi, a essere protagonista anche nel settore civile. Tali obiettivi, e tali risultati, si stanno ottenendo anche sperimentando diversi e nuovi modi di interlocuzione con la Corte di cassazione: a esempio, nei ricorsi camerali chiedendo in via preliminare di rimettere il ricorso in pubblica udienza o alle stesse Sezioni Unite, nel primo caso trattandosi di "questione di diritto ... di particolare rilevanza" (art. 375, comma 1, c.p.c.), nel secondo caso per la presenza di una "questione di massima di particolare importanza" o contraddistinta da contrasto giurisprudenziale tra le sezioni semplici (art. 374, comma 2, c.p.c.). E ancora, sempre avuto riguardo ai ricorsi camerali, concludendo solo sui singoli motivi concernenti questioni di interesse e tralasciando gli altri, ritenuti non aventi valenza nomofilattica e quindi non meritevoli dell'intervento del P.G. Trattasi di modalità volte a valorizzare appieno la funzione del pubblico ministero di legittimità, non parte passiva, ma controllore e soggetto svolgente attività di stimolo e sollecitazione dell'attività della Corte di cassazione, in tal modo ausiliando quest'ultima nel proprio ruolo istituzionale. Ciò nel rispetto assoluto della diversità tra la funzione del giudice e quella del pubblico ministero. Si è sostenuto che il giudice attraversa tutta la storia delle relazioni umane, collocandosi al di fuori del tempo e dello spazio. Diversamente si pone la funzione del pubblico ministero; quest'ultima attiene all'organizzazione della giustizia quindi non è un organo necessario e la sua attività è variabile da luogo a luogo. E tuttavia l'art. 73 ord. giud., che individua il pubblico ministero nel soggetto che "veglierà all'osservanza delle leggi", non può non essere letto unitamente all'art. 65 ord. giud., che affida alla Corte di cassazione il compito di assicurare "l'esatta osservanza e l'uniforme interpretazione della legge ...". In altre parole, il pubblico ministero "veglierà" affinché la Corte di cassazione assicuri la nomofilachia:

nell'assetto repubblicano e costituzionale, non trattandosi di controllo gerarchico, di potere su altro potere, bensì di un "controllo" che si realizza in un dialogo all'interno della giurisdizione di legittimità, in condizioni di assoluta parità ed esclusivamente nel superiore interesse del diritto, ovvero in quello dei cittadini al fine di tutelarne i diritti e garantire il rispetto del principio di uguaglianza. L'attività, in concreto, della Procura generale è volta unicamente a realizzare tale obiettivo: cooperare con la Corte di cassazione nella funzione nomofilattica al fine di ottenere quella "prevedibilità ragionata" delle decisioni che, come detto, consiste nella dimensione moderna, realistica, della nomofilachia.

1. L'attività svolta in ambito civile.

a) L'intervento nei giudizi dinanzi alle Sezioni Unite.

Di seguito, è dato sinteticamente conto di alcune delle questioni più importanti che hanno impegnato l'Ufficio nel 2025.

i) **In tema di giurisdizione**, va segnalato il giudizio avente a oggetto una domanda di risarcimento danni per emissione di gas serra e conseguente *climate change*, domanda rivolta contro una società avente sede principale in Italia e varie sedi straniere, in cui era stato eccepito il difetto di giurisdizione per non giustiziabilità della pretesa e per sussistenza di giurisdizione straniera (attività di emissione non svolte in Italia). La Procura generale ha sostenuto che la giustiziabilità della pretesa dinanzi agli organi della giurisdizione statale costituisce non una questione di giurisdizione, ma di merito, ritenendo, sul punto, inammissibile il regolamento preventivo di giurisdizione. L'Ufficio ha poi sottolineato che il criterio principale per individuare la competenza giurisdizionale fra Stati diversi è fissato dall'art. 4, comma 1, del Regolamento Bruxelles I (Reg. U.E. 1215/2012), secondo cui: "le persone domiciliate nel territorio di un determinato Stato membro sono convenute, a prescindere dalla loro cittadinanza, davanti alle autorità giurisdizionali di tale Stato membro" e che ci sono, poi, criteri "alternativi" fra i quali quello dell'art. 7, n. 2), del medesimo Regolamento, che, in materia extracontrattuale, opera il radicamento

“davanti all'autorità giurisdizionale del luogo in cui l'evento dannoso è avvenuto o può avvenire”. Nel caso di specie il medesimo era l'Italia, perché ivi è la sede principale dell'E.N.I., dove sono state compiute le scelte strategiche complessive in punto di emissioni di gas serra (o di contenimento di tali emissioni), laddove le attività compiute negli altri Paesi sono frutto di queste pregresse scelte strategiche; che inoltre, in Italia si è pure “concretizzato il danno”, visto che le associazioni ambientaliste e le singole persone fisiche che hanno promosso il giudizio *de quo* si trovano in Italia e il danno da esse dedotto è, come visto, il *climate change*, un danno per suo natura diffuso all'ambiente mondiale, che però, essendo stato dedotto da associazioni e soggetti singoli agenti e viventi in Italia, è un danno “avvenuto” in Italia o che in Italia “può avvenire”. Le Sezioni Unite, con l'ordinanza n. 20381 del 21 luglio 2025, hanno condiviso tali argomentazioni affermando la giurisdizione del giudice italiano ai sensi dell'art. 7, n. 2, del Reg. (U.E.) 1215/2012 (c.d. Bruxelles I-bis). Secondo la cassazione, il danno consiste nell'effetto ultimo della sequenza causale innescata dal cambiamento climatico, e il pregiudizio si verifica nel luogo in cui risiedono i danneggiati (nel caso di specie, l'Italia).

Sempre in tema di giurisdizione, va segnalato il giudizio riguardante asserite inerzie osservate dall'amministrazione comunale e regionale nel preservare il demanio marittimo onde evitare la causazione di danni alla proprietà immobiliare dell'originaria parte attrice in quanto fortemente battuta da marosi al punto da minarne la stabilità. Questo Ufficio, nella requisitoria depositata, ha evidenziato come l'omissione in parola agli assunti obblighi di *facere* conseguenti al principio del *neminem laedere* non può essere scrutinata dal giudice amministrativo ma da quello di legittimità. Infatti, per un verso, si è sostenuto che, in virtù dell'art. 7, comma 4, c.p.a., la giurisdizione generale di legittimità riguarda esclusivamente le omissioni delle pubbliche amministrazioni che siano legalmente qualificate, ossia, in omaggio al principio di legalità dell'azione amministrativa, quelle specificamente disciplinate dalle disposizioni regolanti l'attività amministrativa. Per altro verso, si è affermato che la giurisdizione, spettante in via esclusiva al giudice amministrativo, per effetto dell'articolo 133 del c.p.a, lettera f), va testualmente perimetrata all'ambito «delle controversie aventi a oggetto gli atti e

i provvedimenti delle pubbliche amministrazioni in materia urbanistica ed edilizia, concernente tutti gli aspetti dell'uso del territorio circoscritta alle controversie aventi a oggetto atti o provvedimenti della pubblica amministrazione nella suddetta materia». Mentre nella fattispecie non risultava impugnato alcun atto o provvedimento dei plessi burocratici convenuti. Tale linea interpretativa ha avuto riscontro nell'ordinanza n. 2312 del 31 gennaio 2025, delle Sezioni Unite, che, conformemente alle conclusioni rese da quest'Ufficio, ha statuito che l'inosservanza da parte della P.A., nella gestione e manutenzione dei beni che a essa appartengono, delle regole tecniche, ovvero dei canoni di diligenza e prudenza, può essere denunciata dal privato dinanzi al giudice ordinario non solo ove la domanda sia diretta a conseguire la condanna della P.A. al risarcimento del danno patrimoniale, ma anche ove sia volta a ottenere la condanna della stessa a un *facere*, giacché la domanda non investe scelte e atti autoritativi dell'Amministrazione, ma attività soggetta al rispetto del principio del *neminem laedere*.

Il caso “Diciotti”, ovvero il trattenimento di fatto e l'individuazione dei profili colposi dell'agire della pubblica amministrazione nell'azione di risarcimento dei danni non patrimoniali. Nel settore della protezione internazionale, tra le controversie di una certa rilevanza merita menzione quella relativa all'azione di risarcimento dei danni intrapresa, nei confronti del Governo italiano e del Ministero dell'Interno, da parte di un gruppo di migranti rimasti a bordo (per dieci giorni) della nave della Marina Militare “Ugo Diciotti”. L'azione è stata incardinata con un ricorso *ex art. 702-bis c.p.c.*, affermando che la permanenza sulla nave doveva essere considerata come illecita restrizione della libertà personale, in assenza di provvedimenti amministrativi e dell'autorità giudiziaria che convalidassero l'avvenuta restrizione (c.d. trattenimento di fatto). Il caso Diciotti, di grande rilievo mediatico, ha rappresentato per l'Ufficio un'importante occasione di riflessione su temi giuridici complessi, di grande novità e non facile approccio. La vicenda è rappresentativa del ruolo del P.G. quale descritto in premessa. Come si vedrà nella sintesi di seguito riportata, il Collegio, pur apportando valutazioni innovative sul risarcimento del danno, ha operato un franco dialogo con la Procura generale, accogliendo in parte la sua ricostruzione normativa, quantomeno sul

concetto di ‘atto politico’ e, quindi, con riferimento alla giurisdizione. D’altro canto, gli approfondimenti delle questioni problematiche in tema di trattenimenti sono stati oggetto di studio anche da parte della dottrina, che è partita proprio dal raffronto tra la requisitoria della Procura generale e la sentenza della Corte di cassazione. Con ordinanza del 9 luglio 2019, il Tribunale di Roma ha dichiarato la carenza assoluta di giurisdizione sulla controversia in esame e ha equiparato il comportamento assunto dal Governo italiano alla stregua di un atto politico, come tale insindacabile dall’autorità giudiziaria. I ricorrenti hanno proposto appello, ai sensi dell’art. 702-*quater* c.p.c., chiedendo la riforma della decisione per erroneità in merito alla declaratoria del difetto assoluto di giurisdizione. La Corte di appello di Roma, con sentenza n. 1803 del 2024, ha accolto parzialmente l’atto di impugnazione, non condividendo, in particolare, la decisione di primo grado in merito alla qualificazione della condotta del Governo italiano in termini di “atto politico” e il difetto assoluto di giurisdizione derivante dal diniego della richiesta di autorizzazione a procedere. Nel merito, la Corte di appello ha, tuttavia, respinto la domanda risarcitoria *ex* art. 2043 c.c. Uno solo dei ricorrenti ha proposto il ricorso per cassazione avverso la sentenza sopra citata con articolazione di un unico motivo (violazione, ovvero falsa applicazione, degli artt. 163, nn. 2 e 6, 164, e 83 c.p.c., 1722, n. 4, c.c., 2495, comma 2, c.c., come modificato dall’art. 4 del d.lgs. 17 gennaio 2003, n. 6, 360, n. 3, c.p.c.). Parte ricorrente, in sede di legittimità, ha ribadito la palese illiceità della condotta materiale posta in essere dalle autorità italiane, ree di aver violato non solo il precetto di cui all’articolo 13 della Costituzione, ma anche la normativa nazionale sulle attività di identificazione dello straniero soccorso in acque internazionali. L’Avvocatura dello Stato, con controricorso incidentale, ha concluso per il rigetto del ricorso e, in via subordinata, nell’evenienza di un accoglimento, ha eccepito nuovamente la carenza assoluta di giurisdizione. Con ordinanza interlocutoria del 10 ottobre 2024, il ricorso è stato trasmesso, per competenza tabellare, alle Sezioni Unite della Corte di cassazione in relazione al ricorso incidentale “eventualmente condizionato” formulato dall’Avvocatura generale dello Stato sul difetto assoluto di giurisdizione. L’ufficio di Procura generale ha affrontato la complessa tematica con una requisitoria depositata per l’udienza con l’intento di

ricostruire i seguenti profili giuridici: la questione relativa alla giurisdizione; la verifica dell'obbligo giuridico – in capo allo Stato competente – di rilasciare il P.O.S. (*Place of Safety*) in relazione alla concreta vicenda della nave Diciotti; l'esame degli specifici profili colposi dell'azione della P.A. La riflessione è stata approfondita sotto il profilo della giurisdizione ed è stato escluso che la decisione governativa di negare lo sbarco ai migranti presenti sulla nave "Diciotti" potesse essere considerata alla stregua di un insindacabile "atto politico". L'Ufficio ha ricostruito la questione, richiamando la giurisprudenza della Corte di cassazione secondo cui «la nozione di atto politico è di stretta interpretazione e ha carattere eccezionale, perché altrimenti si svuoterebbe di contenuto la garanzia della tutela giurisdizionale, che la Costituzione assicura come indefettibile e con i caratteri della effettività e della accessibilità». Si è qualificata, quindi, la decisione governativa come vero e proprio atto di alta amministrazione a indirizzo politico, richiesto dalle norme internazionali in materia di protezione della sicurezza in mare (la convenzioni S.O.L.A.S. e S.A.R.), restringendo la categoria di atto politico insindacabile ai soli atti di estrinsecazione del potere di governo non espressamente disciplinati dalla legge, perché, quando l'azione amministrativa risulti definita da fonti normative, il loro rispetto può e deve essere verificato dall'autorità giudiziaria. Nel caso in esame, inoltre, la Procura generale ha rimarcato che, nell'ambito della controversia internazionale, come quella avvenuta tra Malta e Italia, quest'ultima (segnatamente: la Guardia costiera) aveva operato il salvataggio dei migranti in acque S.A.R. così assumendo su di sé il principio giuridico della responsabilità e degli oneri di primaria accoglienza facenti capo all'altro Stato (Malta, Stato di primo contatto e nella cui zona S.A.R. si è svolto l'evento). Secondo la prospettiva della Corte di appello, condivisa dalla Procura generale, tuttavia, la normativa internazionale non chiarisce dove lo Stato costiero che effettua il salvataggio debba concedere un porto di sbarco e se debba farlo nel proprio territorio; sulla base di questo rilievo, infatti, il giudice di secondo grado ha considerato scusabile l'errore, da parte dello Stato italiano, in ragione della «complessità e non univocità della normativa di riferimento». La Procura generale ha condiviso le affermazioni svolte sul punto dalla Corte di appello: la normativa, anche quella consuetudinaria, si

presentava di complessa interpretazione e lo stesso Consiglio europeo, nel giugno del 2018, affermava che «la responsabilità del salvataggio e della presa in carico dei migranti, in base alle convenzioni internazionali, spettava, in prima istanza, a Malta. Tuttavia, nonostante il diniego da parte di quest'ultima di offrire un P.O.S., l'Italia non ha esitato a offrire – come del resto ha sempre fatto in analoghe circostanze – il sostegno necessario ai 177 migranti; la nave “Diciotti” attraccava, così, nel Porto di Catania, in data 20 agosto 2018, dove veniva garantita una costante assistenza sanitaria senza esitare a trasferire, in strutture ospedaliere, i migranti che necessitavano di cure ... dopo alcuni giorni di trattative, grazie a un'efficace azione diplomatica e politica, si è riusciti a ricollocare i migranti presenti sulla “Diciotti” presso le strutture messe a disposizione dalla C.E.I., ottenendo anche la disponibilità di Albania e Irlanda ad accoglierne una quota». Indi, è stata esaminata la specifica questione riguardante l'identificazione dei profili colposi dell'agire della pubblica amministrazione. Parte ricorrente ha affermato che, nella fattispecie in oggetto, non sarebbe stato necessario allegare o provare l'elemento della colpa ai fini dell'accertamento della responsabilità *ex art.* 2043 c.c. del Governo: la condotta dannosa si sarebbe concretata in un comportamento materiale e non, invece, in un *agere* provvedimentoale. Questo Ufficio, al contrario, ha affermato che l'azione posta in essere dal Governo, quale inquadrata nei termini di attività di alta amministrazione, non sfugge alla ricostruzione codicistica della responsabilità civile. La c.d. colpa da apparato non può essere svincolata dai criteri soggettivistici e non può essere configurata come una responsabilità di tipo oggettivo in capo alla pubblica amministrazione, se non in circostanze del tutto eccezionali. Questo inquadramento è stato effettuato sulla base della giurisprudenza di legittimità che ha puntualizzato i canoni per la configurazione di un'amministrazione responsabile (S.U., n. 500 del 22 luglio 1999) e ha offerto un'interpretazione dell'articolo 2043 c.c. finalizzata a estendere il danno ingiusto alla lesione degli interessi legittimi e non soltanto a quello inferito ai diritti soggettivi. Sulla base di tali principi si è ritenuto che il giudice, investito di simili questioni (colpa da apparato), sia tenuto a effettuare articolati adempimenti istruttori, non ultimo quello inerente alla verifica circa il collegamento soggettivo (imputabilità dell'evento dannoso

alla responsabilità della pubblica amministrazione). Una simile verifica non si deve arrestare alla sola constatazione del dato obiettivo ricavabile dalla illegittimità del provvedimento, ma richiede una indagine ben più articolata sull'esistenza o meno della colpa (che, unitamente al dolo, costituisce requisito essenziale della responsabilità aquiliana) (cfr. Sez. I, n. 16196 del 20 giugno 2018; Sez. III n. 22508 del 28 ottobre 2011; n. 12282 del 27 maggio 2009). Pertanto, secondo l'Ufficio, laddove la Corte di appello aveva stigmatizzato «il difetto di allegazione, prima ancora che di prova del danno conseguenza», rigettando la domanda risarcitoria, aveva correttamente applicato i principi di diritto elaborati in materia di risarcimento del danno.

Le Sezioni Unite n. 5992 del 6 marzo 2025, hanno in parte disatteso le richieste di questo Ufficio. Innanzitutto, è stata affermata, come suggerito da questo Ufficio, la natura giurisdizionale della controversia riguardante non un vero e proprio atto politico, ma un atto di alta amministrazione («va certamente escluso che il rifiuto dell'autorizzazione allo sbarco dei migranti soccorsi in mare protratto per dieci giorni possa considerarsi quale atto politico sottratto al controllo giurisdizionale. (...) Si è in presenza, piuttosto, di un atto che esprime una funzione amministrativa da svolgere, sia pure in attuazione di un indirizzo politico, al fine di contemperare gli interessi in gioco e che proprio per questo si innesta su una regolamentazione che a vari livelli, internazionale e nazionale, ne segna i confini. Le motivazioni politiche alla base della condotta non ne snaturano la qualificazione, non rendono, cioè, politico un atto che è, e resta, ontologicamente amministrativo»). È stato, poi, riconosciuto che le norme internazionali sul salvataggio in mare, pur complesse e lacunose, stabiliscono alcuni parametri di condotta che il Governo italiano ha violato. Di conseguenza, la cassazione ha affermato la responsabilità del Governo per i danni morali subiti dai migranti trattenuti a bordo della nave militare “Diciotti” dal 16 al 25 agosto 2018 e ha stabilito che può configurarsi un trattenimento illegittimo (di fatto) anche a bordo di una nave che opera il salvataggio. Con una pronuncia innovativa nel panorama giurisprudenziale, infine, la decisione ha prospettato la risarcibilità dei danni morali causati dal trattenimento, ammettendone la prova per presunzioni (però da fornire). In questo ambito, la Corte di cassazione ha annullato la decisione con rinvio al giudice di appello.

ii) Rilevazione d'ufficio di questione pregiudiziale di rito.

Una questione di particolare interesse in relazione alle norme processuali, che ha impegnato la Procura generale, ineriva alla possibilità per il giudice dell'impugnazione di rilevare d'ufficio la questione pregiudiziale di rito non sollevata nel precedente grado, nel quale la domanda fosse stata rigettata nel merito, in mancanza d'impugnazione incidentale della parte vittoriosa. Questione la cui soluzione dipende dalla sussistenza del giudicato implicito nel rapporto tra pregiudiziale di rito e di merito. La Procura generale ha sostenuto che il potere di rilevazione d'ufficio del giudice dell'impugnazione sussiste soltanto a fronte di questioni preliminari attinenti a vizi radicali (difetto d'integrità del contraddittorio, difetto di legittimazione *ad causam*, improponibilità assoluta della domanda, decadenza sostanziale dell'azione, etc.) e nell'ipotesi in cui il giudice abbia adottato il criterio della ragione più "liquida".

Le Sezioni Unite della Corte, con sentenza n. 24172 del 29 agosto 2025, hanno condiviso tali conclusioni affermando che la formazione del giudicato interno sulla questione processuale, in applicazione del principio di conversione del vizio in motivo di gravame *ex art. 161*, comma primo, c.p.c., preclude, di regola, tanto al giudice del gravame, quanto alla Corte di cassazione, il potere di rilevare, per la prima volta, tale vizio *ex officio*. A tale regola – prosegue la cassazione – si sottraggono, così da consentire al giudice dei gradi successivi di esercitare il potere di rilievo officioso, i vizi processuali rilevabili, in base a espressa previsione legale, "in ogni stato e grado" e i vizi relativi a questioni "fondanti", la cui omessa rilevazione si risolverebbe in una sentenza *inutiliter data*, ovvero le ipotesi in cui il giudice abbia esternato la propria decisione come fondata su una ragione più "liquida", che impedisce di ravvisare una decisione implicita sulla questione processuale coinvolta.

iii) Rito cartolare e rito del lavoro.

Sempre con riferimento a profili processuali va segnalata la questione dell'applicabilità del c.d. rito cartolare di cui all'art. 127-ter c.p.c. al processo del lavoro, questione di particolare interesse attesa la diffusa utilizzazione di tale disposizione da parte dei giudici di merito.

La Procura generale aveva sostenuto la piena compatibilità del procedimento cartolare previsto dall'art. 127-ter c.p.c. con i procedimenti disciplinati dal Titolo IV del Libro II del codice di rito, "Norme per le controversie di lavoro" (artt. 409 e ss. c.p.c.), e nella specie al procedimento regolato dai commi 47 e ss. dell'art. 1 della legge n. 92 del 2012, *ratione temporis* applicabile alla fattispecie, restando comunque intatta la possibilità di verificare da parte del giudice l'eventuale lesione del diritto di difesa, proprio alla luce del nuovo art. 101, comma 2, c.p.c. In secondo luogo, questo Ufficio ha sostenuto, in ordine a un ulteriore motivo, anch'esso sottoposto alla decisione delle Sezioni Unite, che il mancato deposito entro l'orario della giornata fissata per tale incombenza non aveva comportato la tardività dell'atto, atteso che l'art. 127-ter c.p.p. stabilisce che: "Con il provvedimento con cui sostituisce l'udienza il giudice assegna un termine perentorio non inferiore a quindici giorni per il deposito delle note", sicché essendo il calcolo da effettuare a giorni, il termine deve essere ancorato solo ai giorni, non invece alle ore.

Le Sezioni Unite con la sentenza n. 17603 del 30 giugno 2025 hanno deciso conformemente, enunciando il seguente principio: «con riferimento all'art. 127-ter c.p.c. in versione anteriore alle modifiche del 2024, il provvedimento con cui il giudice sostituisce l'udienza destinata alla discussione col deposito di note scritte è ammissibile, nel processo del lavoro, alle seguenti condizioni: - che la sostituzione non riguardi l'udienza di discussione nella sua integralità, ma governi la sola fase processuale propriamente decisoria; - che nessuna delle parti si opponga alla sostituzione della discussione orale col deposito di note scritte; - che non si escluda che le note scritte contengano (o possano contenere), oltre alle conclusioni e alle istanze, anche gli argomenti a difesa, così da rispondere alla funzione tecnica sostitutiva della oralità; - che si tenga conto delle necessità collegate al contraddittorio, cosicché qualora l'iter processuale richieda chiarimenti in base alla situazione concreta, il dialogo tra le parti e il giudice sia ripristinato in funzione del principio del contraddittorio e del diritto di difesa».

La sentenza ha altresì affermato che il termine perentorio assegnato dal giudice per il deposito di note scritte in sostituzione dell'udienza, agli effetti dello stesso art. 127-ter c.p.c., è individuato avendo riguardo al giorno di scadenza in rapporto all'orario di apertura

della cancelleria del giudice, non potendosi considerare alla stregua di violazione di detto termine la mancata osservanza dell'orario di deposito eventualmente indicato nel provvedimento.

***iv)* Procura rilasciata all'estero e validità dell'atto tradotto in lingua italiana.**

Altra questione relativa all'applicazione di norme processuali riguarda la configurabilità, come requisito di validità dell'atto, della traduzione in lingua italiana della procura rilasciata all'estero e dell'attività certificativa, sia nelle ipotesi di legalizzazione, sia ai sensi della Convenzione dell'Aja del 5 ottobre 1961, sia di quella di Bruxelles del 25 maggio 1987.

L'Ufficio ha sostenuto che in materia di atti prodromici al processo (quali in particolare gli atti di conferimento di poteri a soggetti processuali: procura alle liti, nomina di rappresentanti processuali, autorizzazioni a stare in giudizio e correlative certificazioni) redatti in lingua diversa dall'italiano, discende dal principio della facoltatività della traduzione in lingua italiana a mezzo di esperto (art. 123 c.p.c.) che la contestuale produzione di traduzione in lingua italiana non integra requisito di validità dell'atto.

Le Sezioni Unite, con la sentenza n. 17876 del 2025, conformemente alle conclusioni della Procura, hanno enunciato il seguente principio di diritto: «In materia di atti prodromici al processo, quale, nella specie, la procura speciale alle liti, la traduzione in lingua italiana di quest'ultima e dell'attività certificativa, sia nelle ipotesi di legalizzazione, sia ai sensi della Convenzione di L'Aja del 5 ottobre 1961, sia ai sensi della Convenzione di Bruxelles del 25 maggio 1987, non integra un requisito di validità dell'atto, sicché la sua carenza non dà luogo ad alcuna nullità».

***v)* Diritti reali.**

In tema di diritti reali va segnalata la questione sull'ammissibilità della rinuncia abdicativa alla proprietà immobiliare. La Procura generale ha concluso ritenendo che la rinuncia al diritto di proprietà immobiliare è ammissibile, quale atto negoziale in cui si estrinseca lo statuto proprietario. Il relativo negozio unilaterale a carattere

abdicativo, non traslativo, non recettizio, irrevocabile, sottoposto a forma scritta *ad substantiam* e trascrivibile esclusivamente contro il rinunciante, comporta *ipso iure* l'acquisizione a titolo originario da parte dello Stato del bene oggetto di rinuncia *ex art.* 827 c.c. Esso è comunque soggetto a un giudizio di meritevolezza agganciato ai valori costituzionali, fondanti l'ordinamento giuridico, e al rispetto del diritto europeo, di modo che il negozio unilaterale di rinuncia abdicativa del diritto di proprietà immobiliare, in casi eccezionali, può essere considerato immeritevole di tutela e, quindi, nullo se consista in un'operazione economica che si ponga in netto e irriducibile contrasto con gli interessi pubblici, collettivi e generali, espressi dal testo costituzionale e dai Trattati europei e concretantisi, in particolare, nel principio costituzionale della parità di bilancio e dei relativi vincoli europei in tal senso, senza che a tal fine sia sufficiente il mero perseguimento da parte del rinunciante di un fine egoistico.

Le Sezioni Unite della Corte, con sentenza n. 23093 dell'11 agosto 2025, hanno ritenuto ammissibile la rinuncia abdicativa del diritto di proprietà, escludendo però qualsiasi sindacato sulla meritevolezza *ex art.* 1322 c.c. Secondo la Corte in presenza di un atto di disposizione patrimoniale, quale la rinuncia formale alla proprietà di un immobile, essenzialmente votato alla perdita del diritto, non può invocarsi lo scopo della funzione sociale per decidere della validità di tale atto, affidando al giudice un "sindacato di costituzionalità" della medesima rinuncia abdicativa alla proprietà immobiliare, in nome di un bilanciamento di interessi da sovrapporre a quello operato nel codice civile.

vi) **Mutui bancari.**

In materia di mutui bancari vanno segnalate due importanti questioni di rilevante interesse generale.

La prima è attinente alla qualificazione e alla configurabilità quale titolo esecutivo del c.d. mutuo solutorio. La Procura generale ha chiesto l'affermazione del seguente principio di diritto: «Il perfezionamento del contratto di mutuo, con la conseguenziale nascita dell'obbligo di restituzione a carico del mutuatario, si verifica nel momento in cui la somma mutuata, ancorché non consegnata materialmente, sia posta nella disponibilità giuridica del mutuatario medesimo, non rilevando,

a tal fine, che sia previsto, nell'accordo tra le parti, l'obbligo di utilizzare quella somma ad estinzione di altra posizione debitoria verso il mutuante. L'accreditamento in conto corrente della somma mutuata a favore del mutuatario integra la *traditio rei* dato che in tal modo il mutuante crea, con l'uscita delle somme dal proprio patrimonio, un autonomo titolo di disponibilità in favore del mutuatario. Nel mutuo solutorio il ripianamento delle precedenti passività costituisce una legittima e fisiologica modalità di impiego dell'importo mutuato entrato nella disponibilità giuridica del mutuatario. Il contratto di mutuo solutorio costituisce valido titolo esecutivo ai sensi dell'art. 474 c.p.c.».

Le Sezioni Unite della Corte, con sentenza n. 5841 del 5 marzo 2025, hanno accolto le conclusioni dell'Ufficio enunciando il seguente principio di diritto: «Il perfezionamento del contratto di mutuo, con la conseguente nascita dell'obbligo di restituzione a carico del mutuatario, si verifica nel momento in cui la somma mutuata, ancorché non consegnata materialmente, sia posta nella disponibilità giuridica del mutuatario medesimo, attraverso l'accredito su conto corrente, non rilevando in contrario che le somme stesse siano immediatamente destinate a ripianare pregresse esposizioni debitorie nei confronti della banca mutuante, costituendo tale destinazione frutto di atti dispositivi comunque distinti ed estranei alla fattispecie contrattuale. Anche ove si verifichi tale destinazione, il contratto di mutuo (c.d. mutuo solutorio), in presenza dei requisiti previsti dall'art. 474 cod. proc. civ., costituisce valido titolo esecutivo».

La seconda, oggetto di rinvio pregiudiziale *ex art. 363-bis c.p.c.*, relativa alla possibilità di riconoscere natura di titolo esecutivo al contratto di mutuo che preveda l'immediato vincolo delle somme erogate dalla parte mutuante in deposito irregolare (o deposito cauzionale), in attesa che la parte mutuataria ponga in essere determinati adempimenti previsti dal contratto stesso (come, a esempio, l'iscrizione dell'ipoteca volontaria a garanzia della restituzione del finanziamento concesso).

La Procura generale ha, in tal caso, concluso chiedendo l'affermazione del seguente principio di diritto «il contratto di mutuo è titolo esecutivo ogniqualvolta esso si sia perfezionato con la *traditio rei*; tale regola non può essere sconfessata nei casi in cui il contratto di mutuo preveda che il mutuatario, ottenuta l'erogazione, debba ordinarne il

versamento su un deposito cauzionale infruttifero sottratto alla sua disponibilità in attesa del consolidarsi delle garanzie concesse all'istituto di credito allorquando tale istituto si sia obbligato a svincolare immediatamente le somme in giacenza al verificarsi delle condizioni pattuite; il contratto di mutuo cui accedano le clausole contrattuali appena citate è, perciò, titolo esecutivo sin dal momento della erogazione dell'importo mutuato ed è, perciò, idoneo a fondare l'esercizio dell'azione esecutiva dell'istituto bancario quando il mutuatario, che si sia impegnato a rimborsare quanto ricevuto a far data dalla erogazione, sia risultato inadempiente ovvero non abbia rispettato il piano rateale di rimborso che lo obbliga alla restituzione secondo un piano di ammortamento a decorrenza immediata».

Le Sezioni Unite, con sentenza n. 5968 del 6 marzo 2025, hanno confermato l'impostazione dell'Ufficio statuendo che: «il contratto di mutuo integra titolo esecutivo a favore del mutuante in tutti i casi in cui la somma mutuata sia stata effettivamente, quand'anche con mera operazione contabile, messa a disposizione del mutuatario e questi abbia assunto l'obbligazione – univoca, espressa ed incondizionata – di restituirla. Pertanto, costituisce valido titolo esecutivo, di per sé solo e senza che occorra un nuovo atto pubblico o scrittura privata autenticata che attesti l'erogazione dell'avvenuto svincolo, anche quando vi sia contestualmente pattuizione di costituzione della somma mutuata in deposito o pegno irregolari e assunzione dell'obbligazione della mandante di svincolarla direttamente al verificarsi di quanto convenuto».

vii) **Diritto societario.**

In materia societaria, una questione particolarmente rilevante, molto controversa all'interno delle diverse sezioni della Corte, è quella vertente sulla possibilità di configurare la tacita rinuncia ad alcuni dei crediti della società, *sub iudice*, illiquidi, e non compresi nel bilancio finale di liquidazione, ove questa venga cancellata dal registro delle imprese in pendenza di lite, con conseguente estinzione e impossibilità di trasferimento ai soci anche ai fini dell'art. 110 c.p.c. L'Ufficio ha sostenuto che la remissione del debito, quale causa di estinzione delle obbligazioni, esige che la volontà abdicativa del creditore sia espressa in modo inequivoco e che, pertanto, un comportamento tacito può

ritenersi indice della volontà del creditore di rinunciare al proprio credito solo se è privo di alcun'altra giustificazione razionale.

Le Sezioni Unite, con sentenza n. 19750 del 2025, in sintonia con le conclusioni della Procura generale, hanno enunciato il seguente principio di diritto: «L'estinzione della società, conseguente alla cancellazione dal registro delle imprese, non comporta anche l'estinzione dei crediti della stessa, i quali costituiscono oggetto di trasferimento in favore dei soci, salvo che il creditore abbia inequivocamente manifestato, anche attraverso un comportamento concludente, la volontà di rimettere il debito, comunicandola al debitore, e sempre che quest'ultimo non abbia dichiarato, in un congruo termine, di non volerne profittare: a tal fine, non risulta tuttavia sufficiente la mancata iscrizione del credito nel bilancio di liquidazione, la quale non giustifica di per sé la presunzione dell'avvenuta rinuncia allo stesso, incombendo al debitore convenuto in giudizio dall'ex-socio, o nei confronti del quale quest'ultimo intenda proseguire un giudizio promosso dalla società, l'onere di allegare e provare la sussistenza dei presupposti necessari per l'estinzione del credito».

viii) **Pubblica amministrazione e recupero costi.**

In materia di pubblica amministrazione va segnalata una questione attinente a una controversia d'impatto economico assai rilevante: quella relativa al riconoscimento o meno della possibilità, per il gestore del servizio idrico integrato, di recuperare retroattivamente i costi (le cosiddette partite pregresse), con riguardo a un periodo, quello 2005-2011, con un regime tariffario (distinto, rispetto a quello introdotto per il periodo successivo, e oggi vigente) caratterizzato dall'impossibilità di scaricare in bolletta l'integralità dei costi in ragione di un sistema qualificato da un limite massimo non superabile (il c.d. *price cap*).

La Procura generale ha sostenuto la piena legittimità del recupero postumo dei costi di gestione in capo al gestore dei servizi idrici valorizzando, oltre alle fonti normative di diritto interno, anche e soprattutto quelle unionali, da cui desumere l'obbligo degli Stati membri di adottare una politica generale di recupero integrale dei costi connessi alla gestione del servizio idrico, sulla base della regola per cui "chi inquina paga". È stata inoltre sostenuta l'esistenza di una previsione pattizia

del diritto del Gestore al recupero delle partite pregresse, dal momento che nel contratto *standard* concluso dal Gestore stesso con gli utenti è compreso l'espresso richiamo al Regolamento per il servizio idrico integrato, che rimanda al sistema tariffario determinato dall'Autorità d'Ambito; detto sistema, inclusivo della necessità del recupero delle partite pregresse, deve quindi considerarsi parte del contenuto del regolamento contrattuale, secondo quanto previsto dall'art. 1339 c.c.

La Corte di cassazione, con la sentenza n. 23858 del 26 agosto 2025 ha ritenuto che il gestore possa richiedere i conguagli, a norma dell'art. 31 della delibera A.E.E.G.S.I. 643/2013/R/idr del 27 dicembre 2013, e che dovevano essere oggetto di liquidazione e approvazione da parte degli Enti d'ambito o dagli altri soggetti competenti entro il 30 giugno 2014, ricomprendono le sole somme che potevano essere addebitate agli utenti in ragione della disciplina tariffaria contenuta nel d.m. 1 agosto 1996, con cui è stato istituito e regolamentato il "metodo tariffario normalizzato", dal momento che, da un lato, il citato art. 31 assume autonomo valore precettivo con esclusivo riguardo all'individuazione della data entro cui i relativi conguagli andavano approvati; dall'altro, l'addebito dei conguagli riferiti a partite pregresse non può implicare la violazione dei principi di irretroattività degli atti amministrativi e di affidamento nell'esecuzione del contratto di somministrazione.

ix) **Locazioni.**

In materia di locazioni va segnalata la seguente questione, posta all'attenzione delle Sezioni Unite: se al locatore al quale il conduttore inadempiente abbia riconsegnato l'immobile prima della naturale scadenza del contratto vada riconosciuto o meno il diritto al risarcimento del danno consistente nella mancata percezione dei canoni di locazione eventualmente dovuti per il periodo successivo a detta riconsegna, fino alla naturale scadenza del contratto, o all'eventuale precedente data di conclusione di una nuova locazione.

La Procura generale, stante la particolarità dello statuto locativo, in cui l'art. 1575 c.c. staglia, fra le obbligazioni del locatore, l'obbligo di consegna e di garanzia del pacifico godimento durante la locazione, ha sostenuto che la parte locatrice fedele non possa, in ultima analisi,

ottenere il medesimo risultato economico dell'operazione contrattuale complessiva pur riottenendo, per effetto della risoluzione del contratto, la detenzione materiale del bene locato. Secondo l'Ufficio quindi, tale diritto risarcitorio derivante dalla risoluzione anticipata del contratto di locazione per inadempimento del conduttore andrebbe negato.

Le Sezioni Unite della Corte, con sentenza n. 4892 del 25 febbraio 2025, sono giunte a diverse conclusioni affermando il seguente principio di diritto: «Il diritto del locatore a conseguire, ai sensi dell'art. 1223 c.c., il risarcimento del danno da mancato guadagno a causa della risoluzione del contratto per inadempimento del conduttore non viene meno, di per sé, in seguito alla restituzione del bene locato prima della naturale scadenza del contratto, ma richiede, normalmente, la dimostrazione, da parte del locatore, di essersi tempestivamente attivato, una volta ottenuta la disponibilità dell'immobile, per una nuova locazione a terzi, fermo l'apprezzamento del giudice delle circostanze del caso concreto anche in base al canone della buona fede e restando in ogni caso esclusa l'applicabilità dell'art. 1591 c.c.».

x) **Diritto del lavoro.**

Nella materia del lavoro e in quella previdenziale vanno segnalate alcune ulteriori questioni.

La prima è quella relativa alla decorrenza del termine di prescrizione della facoltà del lavoratore di chiedere all'I.N.P.S. la costituzione di una rendita vitalizia nel caso in cui «non possa ottenerne» la costituzione dal datore di lavoro e voglia, perciò, sostituirsi a lui (art. 13, quinto comma, della legge n. 1338 del 1962).

La Procura generale, facendo leva sulla lettera della disposizione e sui precedenti della Corte in ordine alla natura surrogatoria dell'azione del lavoratore e all'interpretazione della clausola per cui il lavoratore può esercitare la facoltà quando «non possa ottenere dal datore» la costituzione della rendita, ha chiesto alla Corte di confermare l'orientamento consolidato, secondo cui anche la facoltà del lavoratore di chiedere all'I.N.P.S. la costituzione della rendita vitalizia, quando non possa ottenerla dal datore di lavoro, è soggetta al termine di prescrizione decennale decorrente dalla scadenza del termine di prescrizione dei contributi.

Le Sezioni Unite, con sentenza n. 22802 del 7 agosto 2025, sono andate di contrario avviso, affermando il seguente principio di diritto: «Ai fini dell'esercizio della facoltà di chiedere all'I.N.P.S. la costituzione della rendita vitalizia reversibile disciplinata dall'art. 13, comma 1, della legge n. 1338 del 12 agosto 1962 il termine di prescrizione decorre, per il datore di lavoro, dalla intervenuta prescrizione dei contributi; la rendita chiesta dal lavoratore ai sensi dell'art. 13, comma 5, della legge citata inizia a prescriversi da quando si è prescritto il diritto del datore di lavoro di chiedere la costituzione della rendita ai sensi dell'art. 13, comma 1, della legge n. 1338 del 1962».

Altra questione, oggetto di due distinti ricorsi, è quella relativa alla ripetibilità dell'indennità di disoccupazione e di mobilità erogate dall'I.N.P.S. quando, a seguito dell'impugnazione del licenziamento o della collocazione in mobilità, il giudice ne abbia dichiarato l'illegittimità e abbia disposto la reintegrazione del lavoratore. La Procura generale ha ritenuto di risolvere la questione sottesa a entrambe le controversie rimesse alle Sezioni Unite alla luce del principio di piena autonomia del rapporto previdenziale rispetto al rapporto di lavoro e ha quindi concluso chiedendo alla Corte di affermare il principio secondo cui, quand'anche il licenziamento o la collocazione in mobilità siano dichiarati illegittimi e sia stata ordinata la reintegrazione nel posto di lavoro, l'indennità di disoccupazione e di mobilità, erogate in presenza delle condizioni previste dalla legge, non sono mai ripetibili dall'I.N.P.S.

La Corte, viceversa, ha ritenuto di dovere adottare due percorsi argomentativi diversi. Nel caso deciso con sentenza n. 23476 del 18 agosto 2025 – in cui l'azione di ripetizione seguiva a un ordine di reintegrazione reso in applicazione dell'art. 18 dello Statuto dei lavoratori nella sua versione originaria, in cui il datore era stato perciò condannato a pagare al lavoratore un risarcimento del danno pari alla somma delle retribuzioni perdute dal licenziamento alla reintegra, risarcimento nei fatti mai conseguito – la Corte ha ritenuto che il lavoratore non è tenuto a restituire le indennità di mobilità o disoccupazione (come la N.A.S.P.I.) percepite se il provvedimento di reintegrazione nel posto di lavoro non è stato effettivamente eseguito, ovvero se non ha ripreso a svolgere le sue mansioni e non ha ricevuto una retribuzione. Questo

principio tutela il diritto del lavoratore al sostentamento economico e si applica anche ai casi di reintegrazione formale ma inefficace.

Nel caso deciso dalla cassazione S.U. n. 23876 del 26 agosto 2025 – in cui l'azione di ripetizione seguiva a un ordine di reintegrazione reso in applicazione dell'art. 32, comma 5, della legge n. 183 del 2010, cui si accompagnava la condanna al pagamento a favore del lavoratore di un indennizzo di dodici mensilità, pari al massimo di legge – la Corte, sostanzialmente recependo le indicazioni della Procura generale, ha ritenuto, invece, che la soluzione del problema interpretativo al suo esame dovesse essere improntata alla diversità, e distinzione, tra rapporto previdenziale e rapporto lavorativo.

.xi) **Diritto tributario.**

In materia tributaria va segnalata la questione relativa all'esatta perimetrazione della prova di resistenza, che il contribuente deve superare per poter lamentare, fondatamente, il pregiudizio subito a causa del mancato rispetto del principio del contraddittorio preventivo negli accertamenti tributari. Principio consistente nel diritto di essere ascoltato nel procedimento amministrativo, prima dell'adozione di un atto pregiudizievole, stabilito dall'art. 41, comma 2, prima alinea, della Carta dei Diritti fondamentali dell'Unione europea (o Carta di Nizza). L'ordinanza interlocutoria di rimessione alle Sezioni Unite ravvisava un contrasto, sul punto, fra la giurisprudenza unionale e la giurisprudenza di legittimità.

Questo Ufficio chiedeva alle Sezioni Unite di affermare il seguente principio di diritto: «la violazione del principio del contraddittorio comporta l'invalidità dell'atto emesso al termine del procedimento amministrativo di accertamento, ove il contribuente allegghi elementi fattuali che non ha potuto portare all'attenzione dell'Amministrazione finanziaria, tali da apparire, con giudizio da svolgersi in relazione alle circostanze del caso concreto, in grado di incidere sulle determinazioni di questa, con esclusione solo degli elementi pretestuosi, vacui o chiaramente infondati».

La Corte di cassazione a Sezioni Unite, con sentenza n. 21271 del 25 luglio 2025, concludeva nel senso che il giudice di merito, richiesto di annullare l'atto impositivo per violazione del contraddittorio,

doveva compiere, prima e indipendentemente dal giudizio di fondatezza dell'impugnazione, una valutazione rispondente ai tipici canoni della prognosi postuma *ex ante* (perché riguardata al momento dell'omesso contraddittorio preventivo), ispirata a parametri di fattualità, specificità, concretezza, probabile idoneità causale dell'elemento tralasciato a sortire un risultato diverso del procedimento impositivo. Solo per questa via, escludendosi il carattere meramente pretestuoso, vacuo e strumentale dell'istanza, affermavano, così, il seguente principio di diritto: «la violazione dell'obbligo di contraddittorio procedimentale comporta l'invalidità dell'atto purché il contribuente abbia assolto all'onere di enunciare in concreto gli elementi in fatto che avrebbe potuto far valere e non abbia proposto un'opposizione meramente pretestuosa, fittizia o strumentale, tale essendo quella non idonea, secondo una valutazione probabilistica *ex ante* spettante al giudice di merito, a determinare un risultato diverso del procedimento impositivo».

b) L'intervento nei giudizi dinanzi alla Prima, Seconda e Terza Sezione.

i) La protezione internazionale.

Tra le questioni in tema di protezione internazionale, la Procura generale ha contribuito in modo significativo a chiarire le implicazioni procedurali conseguenti all'adozione di un provvedimento questorile di respingimento differito con accompagnamento alla frontiera, essendosi posta la questione relativa all'eventuale nullità del decreto di respingimento per mancato espletamento dell'udienza di convalida.

La Corte di cassazione, con sentenza n. 6602 del 2025, ha dichiarato di condividere esplicitamente l'articolata requisitoria svolta dalla Procura generale «che ha ben illustrato le differenze che ricorrono tra il decreto questorile di respingimento differito mediante l'allontanamento coattivo e il decreto di respingimento differito seguito dall'ordine di allontanamento impartito allo straniero con termine di sette giorni»: alla luce dell'art. 13 Cost. (che prevede una riserva di giurisdizione solo in relazione alle restrizioni della libertà personale), infatti, l'ordine del questore di lasciare il territorio nazionale entro sette giorni, producendo un effetto “obbligatorio” e non “coercitivo”, non incide sulla libertà personale e non deve quindi essere oggetto di convalida giurisdizionale. La soluzione è stata ricavata anche sulla

base di quanto deciso da Corte Cost. n. 105 del 2001 che, dopo aver ricondotto in linea generale l'accompagnamento alla materia regolata dall'art. 13 Cost., ha tuttavia precisato che tale equivalenza opera solo per quelle misure che si traducono in effettive restrizioni alla libertà personale e non su quelle incidenti sulla libertà di circolazione».

ii) **Il matrimonio canonico.**

L'Ufficio ha affrontato la fattispecie della domanda di un coniuge volta a ottenere la trascrizione tardiva nei registri dello stato civile del matrimonio contratto con un soggetto da tempo scomparso.

La Procura, in particolare, ha osservato nella sua requisitoria che nell'ipotesi della trascrizione tardiva, affinché gli effetti civili possano essere conseguiti, si richiede ai coniugi una specifica manifestazione di volontà, che si concretizza nella richiesta di trascrizione proposta da entrambi, o anche da uno solo ma con la conoscenza e senza l'opposizione dell'altro. Rileva che la Circ. Min. Giustizia 1/54/FG/1 del 26 febbraio 1986, par. 13, prevede che, prima di eseguire la trascrizione tardiva, l'ufficiale dello stato civile debba acquisire piena sicurezza sulla chiara ed esplicita volontà di entrambi i coniugi di conferire effetti civili al loro matrimonio, ricevendo lui stesso le loro istanze orali o scritte, accertando di queste la provenienza e il loro effettivo contenuto e redigendo al riguardo apposito processo verbale. L'ufficiale dello stato civile è chiamato a verificare che il coniuge, il quale non ha presentato l'istanza di trascrizione tardiva, abbia avuto conoscenza della richiesta proposta dall'altro. L'ufficio ha concluso osservando che il giudice territoriale, nel porre l'accento sulla necessità di una sicura prova circa la preventiva ed effettiva conoscenza da parte dello scomparso dell'iniziativa intrapresa dalla ricorrente, ha correttamente escluso ogni rilievo alla conoscibilità legale, e anche, attraverso un puntuale accertamento di fatto, escluso sia la conoscenza effettiva sia la sussistenza di un consenso presunto.

Tali considerazioni sono state pienamente condivise dalla Corte che, con ord. n. 2929 del 2025, ha osservato che la trascrizione tardiva può avvenire, a norma dell'art. 8, comma 6, della l. n. 121 del 1985, a condizione che la relativa domanda sia proposta dai coniugi o anche da uno solo di essi, purché l'altro ne sia a conoscenza e non si

opponga, ma tale consenso, espresso o tacito, deve essere attuale e, in quanto atto personalissimo, non può essere manifestato dal curatore speciale nominato per gestire gli affari della persona scomparsa, né può ricostruirsi il consenso presunto dello stesso, attribuendo efficacia alla mancata risposta alle comunicazioni inviate al suo indirizzo dopo la dichiarazione della scomparsa ovvero facendo riferimento a elementi privi del requisito dell'attualità.

iii) **La materia fallimentare.**

In materia concorsuale, una questione di particolare interesse decisa dalla Corte di cassazione è quella relativa all'ammissione con riserva dei crediti oggetto di accertamento negativo da parte di una sentenza non passata in giudicato e pronunciata prima della dichiarazione di fallimento. L'Ufficio ha ritenuto che, in tal caso, il creditore, per evitare gli effetti preclusivi derivanti dal passaggio in giudicato della decisione di merito, deve proporre impugnazione in via ordinaria nei confronti della curatela e la sentenza di accertamento del credito, eventualmente emessa in riforma di quella di primo grado, spiega efficacia nei confronti della procedura.

La Prima Sezione civile, in sintonia con le conclusioni della Procura, con la sentenza n. 10616 del 2025, ha enunciato il seguente principio di diritto: «In tema di ammissione al passivo fallimentare con riserva, l'art. 96, comma 2, n. 3, legge fall. deve essere interpretato estensivamente, in modo da ricomprendere anche i crediti oggetto di accertamento negativo da parte di una sentenza non passata in giudicato e pronunciata prima della dichiarazione di fallimento; in tal caso, il creditore, per evitare gli effetti preclusivi derivanti dal passaggio in giudicato della decisione di merito, deve proporre impugnazione in via ordinaria nei confronti della curatela e la sentenza di accertamento del credito, eventualmente emessa in riforma di quella di primo grado, spiega efficacia nei confronti della procedura (fattispecie nella quale il fallimento era intervenuto dopo la sentenza di rigetto della domanda del creditore, che, anteriormente all'apertura della procedura concorsuale, aveva proposto appello e il relativo giudizio si era interrotto; poiché, tuttavia, l'appellante non aveva provveduto alla riassunzione del giudizio nei confronti della curatela, era passata in giudicato la

sentenza di rigetto di primo grado, sicché restava precluso l'accoglimento della pretesa creditoria in sede fallimentare)».

Altra questione di particolare interesse è quella relativa alla ammissione allo stato passivo, in via condizionata, dei crediti da regresso per fideiussioni non ancora escusse. L'Ufficio ha chiesto enunciarsi il seguente principio di diritto: «In tema di concorso di creditori nel fallimento, il fideiussore del fallito non ha un credito di regresso prima del pagamento e dunque non può essere ammesso con riserva per un credito condizionale. Il fideiussore del fallito, in mancanza di insinuazione del creditore comune, potrà essere ammesso al passivo solo dopo il pagamento, in surrogazione del creditore, considerata la natura concorsuale del credito di regresso a condizione che quest'ultimo possa ancora insinuarsi al passivo; laddove, invece, il creditore si sia insinuato allo stato passivo, potrà avvalersi dello strumento previsto dall'art. 115 l.fall.».

La Prima Sezione civile, in modo consonante, con la sentenza n. 5964 del 2025, ha enunciato il seguente principio di diritto: «In tema di concorso di creditori, ai sensi dell'art. 61, comma 2, legge fall., il fideiussore non vanta un diritto di regresso prima del pagamento del debito garantito e non può, pertanto, essere ammesso al passivo con riserva trattandosi di credito condizionale; la sua ammissione al passivo potrà semmai avvenire, data la natura concorsuale del credito di regresso, solo dopo il pagamento, in surrogazione del creditore».

Con riferimento alla disciplina del concordato preventivo vanno poi segnalate due rilevanti questioni.

Una prima in materia di prescrizione dei crediti in corso di procedura e dopo l'omologa, dove a fronte di un contrasto all'interno della Corte, la Procura generale ha concluso ritenendo che l'omologazione del concordato, e gli effetti obbligatori che ne conseguono *ex* art. 184 legge fall., implicano la sospensione del corso della prescrizione dei crediti e che tale sospensione opera per il periodo temporale compreso tra l'omologazione del concordato e il momento in cui, secondo le previsioni della proposta o, in assenza di un termine di adempimento, dei piani di riparto, il singolo credito può essere considerato esigibile.

La Corte, con la decisione n. 20175 del 18 luglio 2025 ha condiviso le conclusioni dell'Ufficio affermando che l'omologa del concordato,

vincolando, a norma dell'art. 184 legge fall., tutti i creditori anteriori all'osservanza dei nuovi termini di adempimento previsti nella proposta concordataria o nei piani di riparto, dà luogo a una situazione di temporanea inesigibilità dei relativi crediti e integra una causa giuridica ostativa all'ulteriore decorso della prescrizione, segnatamente, una causa di sospensione, che viene meno solo con la scadenza dei predetti termini; resta ferma, invero, la possibilità del creditore di tutelare la propria posizione giuridica anche prima della scadenza dei termini, ove si manifesti con evidenza che le modalità soddisfattive contemplate nel piano omologato sono inattuabili.

Una seconda, in tema di prededuzione, dove la Procura generale ha concluso chiedendo che la Corte rivedesse il proprio orientamento in tema di riconoscimento nel successivo fallimento della prededuzione funzionale relativamente ai crediti sorti dopo l'omologa del concordato, dovendosi negare tale riconoscimento.

La Corte, con l'ordinanza n. 10307 del 18 aprile 2025, ha condiviso le conclusioni dell'Ufficio e, mutando il suo precedente orientamento, ha affermato il seguente principio di diritto: «In tema di concordato preventivo in continuità aziendale, i crediti sorti dopo la chiusura della procedura ai sensi dell'art. 181 legge fall. e durante la fase di esecuzione del concordato medesimo non beneficiano, nella procedura fallimentare successivamente aperta, della pre-deducibilità c.d. 'in funzione', di cui all'art. 111, comma 2, legge fall., come ridelineata da Cass. S.U., n. 42093 del 2021».

La Procura generale, con le requisitorie emesse nei procedimenti iscritti al R.G. n. 2100 del 2023 e n. 16136 del 2023, ha esaminato una interessante questione relativa alla portata applicativa dell'art. 142 legge fall. La questione controversa era la seguente: occorre valutare se, nel vigore dell'art. 445 c.p.p., nel testo antecedente alle modifiche introdotte dal d.lgs. n. 150 del 2022, anche la pronuncia di patteggiamento, quando emessa in relazione ai reati menzionati dall'art. 142, comma 1, n. 6 legge fall., possa precludere la esdebitazione, se non ricorrano i presupposti per la riabilitazione. In proposito, L'Ufficio ha ritenuto preferibile la tesi secondo cui la pronuncia di patteggiamento è, di regola, pienamente equiparabile alla sentenza di condanna, di guisa che entrambe ostano alla concessione del beneficio previsto

dall'art. 142 legge fall. Si è ritenuto che tale equipollenza sia ricavabile dal tenore letterale dell'art. 445 c.p.p. così come interpretato dalla giurisprudenza civile, penale, tributaria e amministrativa. Affinché la citata equiparazione possa essere esclusa occorre, quindi, una specifica previsione normativa di carattere derogatorio. Si è, conseguentemente, ritenuto che, ai sensi dell'art. 142 legge fall., la sentenza penale di condanna osti alla concessione del beneficio della esdebitazione anche nelle forme del patteggiamento. Si è, infine, evidenziato in proposito che tale ricostruzione è del tutto coerente con la *ratio* complessiva dell'art. 142 legge fall. La esdebitazione configura un istituto premiale e la concessione del beneficio è subordinata a una accurata verifica in termini di meritevolezza del fallito tornato *in bonis* che può essere riconosciuta solo all'esito della ridetta esdebitazione.

La Suprema Corte ha accolto tali tesi e, con le sentenze n. 18520 del 2023 (definendo il procedimento iscritto al R.G. n. 2100 del 2023) e n. 19949 del 2025 (definendo il procedimento iscritto al R.G. n. 16136 del 2023), ha affermato che: «l'esdebitazione è preclusa ogniqualvolta il fallito sia stato condannato per uno dei reati previsti dall'art. 142 legge fall. e non abbia conseguito la riabilitazione, quale che sia la forma del processo che ha condotto alla condanna».

iv) **La materia societaria.**

In materia societaria va segnalata una questione di particolare interesse relativa alla estensione dell'effetto preclusivo previsto dall'art. 2504-*quater*, c.c. ai casi di inefficacia relativa dell'atto di fusione. L'Ufficio ha ritenuto che la preclusione della declaratoria di invalidità dell'atto di fusione, sancita dall'art. 2504-*quater* c.c. quale effetto dell'iscrizione nel registro delle imprese in attuazione nel nostro ordinamento della Terza Direttiva Comunitaria 78/855/C.E. del 9 ottobre 1978, tutelando l'affidamento dei terzi e la certezza dei traffici, infatti, non può non estendersi a tutti i vizi che inficiano la fusione e, quindi, anche alla sua inefficacia conseguente alla violazione dell'art. 2503 c.c.

La Prima Sezione civile, in sintonia con le conclusioni della Procura generale, con la sentenza n. 16689 del 2025, ha enunciato il seguente principio di diritto: «In tema di fusione tra società, l'art. 2054-*quater*, c.c. pone una preclusione di carattere assoluto che

riguarda tanto il caso in cui si deducano vizi inerenti direttamente all'atto di fusione, quanto l'ipotesi che gli stessi concernano il procedimento di formazione dell'atto e della sua iscrizione, in coerenza con il *favor* del legislatore della riforma del 2003 per la tutela obbligatoria, in luogo di quella reale, delle situazioni giuridiche soggettive incise da atti societari; ne consegue che l'ambito di operatività dell'effetto sanante previsto da detta norma si estende a tutte le forme di inosservanza della disciplina – anche procedimentale – che conducono all'approvazione della delibera di fusione e alla sua iscrizione nel Registro delle imprese, salvo che eventuali vizi o lacune determinino uno stravolgimento del procedimento tale da farlo apparire manifestamente irriconoscibile nei suoi tratti essenziali, anche ai terzi, così da potersi ipotizzare l'inesistenza giuridica dell'atto di fusione iscritto nel registro».

Sempre in materia societaria va segnalata la questione relativa alla responsabilità per danno ambientale da inquinamento cagionato dalla produzione di prodotti chimici in vari siti industriali della regione Lombardia. Responsabilità ascrivibile a società controllate da una società, poi interessata da un fenomeno di scissione societaria che aveva portato alla costituzione di una seconda società, beneficiaria, cui venivano cedute le attività biomedicali, ma non le attività del settore chimico, responsabili degli inquinamenti dannosi. Varie questioni attinenti il fenomeno della scissione societaria erano state agitate in causa: l'abuso della scissione societaria; l'esclusione delle passività relative al settore chimico, non desumibili dal progetto di scissione; l'attribuzione alla beneficiaria di elementi del patrimonio passivo (costi di bonifica e danni ambientali), accertati dopo la scissione, ma riconducibili a condotte antecedenti della società scissa; l'applicabilità del principio di responsabilità di cui al novellato art. 2497 c.c. a carico della società controllante per fatti posti in essere dalle società controllate in momenti antecedenti l'entrata in vigore di tale norma (1° gennaio 2024); l'individuazione del limite di responsabilità della società beneficiaria, consistente nel valore effettivo del patrimonio netto, *ex* art. 2506-*bis*, comma 3, ultimo periodo, c.c.; le modalità risarcitoria del danno ambientale mediante la condanna alla costituzione di un deposito fruttifero.

L'Ufficio ha concluso ritenendo insussistente l'abuso, non potendosi sindacare la scelta di eseguire un'operazione societaria sotto

l'impero di una norma ritenuta più favorevole; che l'attribuzione alla beneficiaria fosse corretta, anche alla luce della sentenza della Corte di giustizia U.E. 29.7.2024, C-713/2022, adita in sede di rinvio pregiudiziale; che la responsabilità della controllante fosse comunque riconducibile al generale principio del *neminem laedere*; che per l'individuazione limite di responsabilità della società beneficiaria, non si debba tenere conto delle passività non desumibili dal progetto di scissione, ma unicamente della somma algebrica fra gli elementi attivi e passivi in esso individuati. Con la conseguenza che da tale valore non va detratta la misura dei debiti solidali gravanti sulla beneficiaria per il meccanismo di corresponsabilità, che, altrimenti, finirebbe per essere del tutto annullato in caso di misura elevata del debito solidale.

La Corte di cassazione, con sentenza n. 6675 del 13 marzo 2025, ha accolto le osservazioni di questo Ufficio, decidendo in conformità alle relative conclusioni.

Di particolare rilievo è l'intervento dell'Ufficio nell'ambito di un ricorso per revocazione *ex art. 391-quater*, c.p.c., proposto a seguito di sentenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo che, in contrasto col pronunciamento ormai passato in giudicato della Corte di appello di Milano, aveva affermato la responsabilità dello Stato italiano in relazione al decesso del dante causa delle parti del giudizio, riconoscendo a loro favore il diritto al risarcimento dei danni morali. Con tale intervento è stata richiesta la declaratoria di inammissibilità del ricorso sul rilievo che la limitazione di cui all'art. 391-*quater* cit. c.p.c. richiede che oggetto del giudizio sia un "diritto di stato della persona", che è qualcosa di diverso e ben più ridotto, rispetto all'ampia categoria dei "diritti personali", tutelati a livello italiano dall'art. 2 Cost. e, a livello sovranazionale, tra gli altri, dall'art. 6 della Convenzione E.D.U. In particolare, nella requisitoria in esame si è posta in evidenza la differenza tra "diritto" e "stato", non potendo quest'ultimo essere incluso nella nozione di diritti, i quali traggono origine dallo *status*. Consegua da ciò che una controversia sullo *status* è quella che riguarda il riconoscimento della posizione che a esso si ricollega. Diversa è la controversia in cui non si discuta del riconoscimento di tale posizione, bensì del ristoro di qualsivoglia diritto personale leso. In conclusione, secondo l'Ufficio non era possibile una interpretazione estensiva della norma in esame secondo cui, contrariamente al dato testuale, sarebbe

possibile omologare le indicate due diverse tipologie di controversie e le situazioni soggettive cui si riferiscono, *status* e diritti personali.

Le suindicate conclusioni sono state condivise della Corte (Sez. III, n. 7128 del 2025) che ha affermato il seguente principio di diritto: «La nuova ipotesi di “revocazione per contrarietà alla Convenzione europea dei diritti dell’uomo”, prevista dall’art. 391-*quater* c.p.c., essendo stata introdotta in relazione alle decisioni passate in giudicato il cui contenuto è stato dichiarato dalla Corte Europea dei Diritti dell’Uomo contrario alla Convenzione per la salvaguardia dei Diritti dell’Uomo e delle Libertà fondamentali ovvero ad uno dei suoi Protocolli, a condizione che la violazione accertata dalla Corte europea abbia pregiudicato un “diritto di stato della persona” e che l’equa indennità eventualmente accordata dalla Corte europea ai sensi dell’articolo 41 della Convenzione non sia idonea a compensare le conseguenze della violazione, può essere invocata esclusivamente nei casi in cui la decisione nazionale abbia avuto ad oggetto una domanda incidente direttamente sul diritto al riconoscimento o alla negazione di uno *status* soggettivo personale e, quindi, la violazione accertata dalla Corte E.D.U. abbia arrecato un pregiudizio che si risolve nella negazione o nel tardivo riconoscimento di uno *status* personale al quale si abbia diritto ovvero nell’illegittima attribuzione di uno *status* personale che si neghi di possedere, in quanto situazioni soggettive non suscettibili di tutela per equivalente; di conseguenza, la revocazione è, in ogni caso, esclusa quando la stessa domanda proposta nel giudizio definito con la sentenza passata in giudicato di cui si invoca la revocazione abbia avuto ad oggetto già essa stessa una tutela meramente risarcitoria o, comunque, per equivalente, e ciò anche se il diritto oggetto della sentenza sia un diritto fondamentale della persona, ma non di stato».

Sempre in materia processuale, la Procura generale, in fattispecie relativa alla domanda risarcitoria nei confronti dei chiamati all’eredità per danni cagionati dal *de cuius*, ha rilevato come l’individuazione del momento di decorrenza del termine breve per l’impugnazione *ex* art. 326 c.p.c., decorra dalla data delle singole notificazioni a ciascuno dei titolari dei diversi rapporti definiti con unica sentenza. A parere dell’Ufficio, infatti, il carattere parziario dei debiti ereditari comportava la scindibilità dei rapporti obbligatori facenti capo agli eredi e

l'insussistenza di litisconsorzio necessario, con la conseguenza che il termine per impugnare non poteva ritenersi unitario.

Tali conclusioni sono state pienamente recepite dalla Corte di cassazione (Sez. 2, n. 3142 del 2025).

Con riferimento, poi, al procedimento esecutivo, la Procura generale ha depositato requisitoria scritta nel giudizio avente a oggetto la questione se, nonostante l'emanazione di un'ordinanza di assegnazione dei canoni di locazione presenti e futuri di un immobile, il custode giudiziario, nominato nell'ambito di un'espropriazione successivamente promossa proprio su quello stesso cespite, sia legittimato a richiedere al conduttore terzo pignorato di eseguire il pagamento di quanto non ancora versato, non più in favore del creditore assegnatario ma in suo favore. L'Ufficio ha dato risposta negativa a tale questione. In proposito si è rilevato che il vincolo imposto dal pignoramento immobiliare successivo potrà avere a oggetto i soli frutti civili del bene immobile subastato maturati dopo la totale estinzione del credito vantato dal creditore assegnatario e, dunque, a seguito della definitiva esecuzione dell'ordine impartito dal primo giudice dell'esecuzione, ai sensi dell'art. 553 c.p.c. Si è, poi, posto in evidenza che rispetto alla summenzionata soluzione, che individua il criterio di risoluzione del conflitto tra plurimi creditori nella anteriorità del provvedimento che definisce la prima delle espropriazioni promosse sullo stesso oggetto, non assume nessun rilievo l'orientamento maturato in tema di fallimento del debitore esecutato "sopravvenuto" alla emanazione della ordinanza di assegnazione. I plurimi precedenti della Suprema Corte che ammettono la proponibilità, nei confronti del creditore assegnatario dell'azione di massa prevista dall'art. 44 l.f., sono, invero, ispirati a una regola che non può essere richiamata nel caso in esame. Detti precedenti si fondano sul principio secondo cui i pagamenti effettuati con le risorse del debitore debbono necessariamente rispettare il principio della *par condicio creditorum* e sono, perciò, vietati quando la procedura concorsuale sia stata già instaurata. Nel caso in cui il debitore esecutato fallisca in pendenza dei pagamenti da eseguirsi in attuazione della ordinanza di assegnazione, dunque, l'ordine impartito dal giudice ai sensi dell'art. 553 c.p.c. diviene inoperante, non perché questa è una regola di carattere generale, ma in quanto ove si operasse diversamente si legittimerebbe

la violazione dell'obbligo di rilevanza pubblicistica che impone di attuare il concorso formale e sostanziale dei creditori. Sotto altro profilo, l'Ufficio ha ritenuto, parimente, non condivisibile la tesi secondo cui il trasferimento dei crediti futuri opera solo a far data dal momento in cui essi vengono a esistenza. Una siffatta ricostruzione è, invero, contraria al principio secondo cui detti crediti possono essere staggiti ai sensi dell'art. 543 c.p.c. In sostanza, una volta pignorati, i crediti futuri sono soggetti al vincolo del pignoramento, diventano indisponibili e vengono trasferiti nella titolarità del creditore assegnatario che, però, è legittimato a escutere il terzo solo a decorrere dal momento in cui essi vengono a esistenza. Per completezza, l'Ufficio ha rilevato che la soluzione in esame, è quella che meglio garantisce la posizione del terzo pignorato, il quale, diversamente, si troverebbe esposto al rischio di dover valutare "in autonomia" se continuare a rispettare l'ordinanza di assegnazione già emessa o sospenderne l'adempimento a fronte dell'ordine di apprensione proveniente dal giudice della sopravvenuta espropriazione immobiliare.

La Corte ha condiviso l'interpretazione sopra riportata con la sentenza Sez. 3, n. 17195 del 2025, con la quale è stato affermato il seguente principio di diritto: «La pronuncia, all'esito di procedura espropriativa presso terzi, di un'ordinanza di assegnazione di canoni locatizi non ancora scaduti determina l'immediato trasferimento della titolarità del relativo credito in favore del creditore assegnatario e l'immediata fuoriuscita di tale credito dal patrimonio del debitore esecutato, facendo sorgere l'obbligo del terzo assegnato ad adempiere nei confronti dell'assegnatario alle scadenze stabilite e sino a concorrenza dell'importo assegnato; in tale ipotesi, la successiva effettuazione ad opera di altri creditori di un pignoramento sull'immobile produttivo dei canoni già assegnati non attinge questi ultimi, non priva di efficacia l'ordinanza di assegnazione e non consente agli organi della procedura esecutiva immobiliare di adottare statuizioni incidenti su tali canoni (principio enunciato nell'interesse della legge *ex art. 363 c.p.c.*)».

Meritano, poi, di essere menzionate le conclusioni scritte depositate dalla Procura generale nell'ambito di un giudizio avente a oggetto l'impugnazione di una sanzione disciplinare a carico di un professionista; giudizio nel quale si è scrutinato il tema afferente all'esercizio

della libertà di manifestazione del pensiero. In particolare, oggetto dell'impugnazione era la delibera consiliare dell'Ordine degli Psicologi con la quale era stata inflitta al ricorrente, ai sensi dell'art. 26, comma 2, lett. d), della legge sull'Ordinamento della professione di psicologo n. 56 del 1989, la sanzione della radiazione dall'Ordine. Con l'atto impugnato veniva censurata la condotta tenuta dal professionista al tavolo tecnico dell'U.N.I. (Ente Italiano di Normazione), istituito per l'elaborazione di una proposta normativa sulla figura del *counselor* psicologo; condotta che, ritenendo possibile tale figura di supporto psicologico, aveva in sostanza avallato, secondo l'Ordine, l'esercizio abusivo della professione di psicologo in violazione degli artt. 2 e 8 del Codice Deontologico degli Psicologi italiani. Nella memoria, in via preliminare, l'Ufficio riporta la tesi del Consiglio dell'Ordine degli Psicologi, secondo la quale, promuovere concretamente la citata figura del *counselor*, non equivarrebbe a mera espressione di un pensiero, ma consisterebbe in un'attività materiale tendente in concreto alla formale promozione di un modello pseudo professionale in abusiva competizione con la categoria professionale di appartenenza. Tale assunto è stato ritenuto privo di fondamento. La Procura, nel chiedere il rigetto del ricorso proposto dal suindicato Consiglio dell'Ordine, ha rilevato che la Corte di merito aveva correttamente ritenuto esulare dal proprio ambito giurisdizionale l'apprezzamento delle problematiche connesse alla delimitazione dell'attività, dei compiti e delle funzioni eventualmente esercitabili da parte del *counselor*, «trattandosi di ambito scientifico in cui la libera manifestazione del pensiero non può trovare limitazioni di sorta, ed essendo dunque irrilevante la maggiore o minore fondatezza delle posizioni espresse dall'Ordine o dal singolo professionista».

Tale interpretazione è stata fatta propria dalla Seconda Sezione nella sentenza n. 7362 del 2025, la quale ha affermato che, in tema di libertà di manifestazione del pensiero, la diffusione di un pensiero scientifico scevro di portata critica nei confronti di qualcuno o qualcosa è tendenzialmente priva di limiti, incluso quello della verità oggettiva, purché non si traduca nell'immotivata negazione di consolidate acquisizioni della conoscenza scientifica, tale da porre in pericolo l'altrui integrità psico-fisica.

v) Le successioni *mortis causa*.

In materia di successioni *mortis causa*, la Procura generale ha affrontato il problema dell'individuazione del momento in cui possa considerarsi esaurita la vicenda successoria, nella specie ai fini dell'applicazione dell'art. 72 legge n. 218 del 1995, secondo il quale le norme di riforma del diritto internazionale privato si applicano a tutti i giudizi iniziati dopo la data della sua entrata in vigore «fatta salva l'applicabilità alle situazioni esaurite prima di tale data delle previgenti norme di diritto internazionale privato». Nel proprio intervento l'Ufficio non ha condiviso l'impostazione seguita dal giudice di merito, che aveva considerato esaurita la vicenda successoria al momento dell'accettazione dell'eredità e, dunque, al momento dell'apertura della successione *ex art. 459 c.c.*

La Corte (Sez. 2, n. 1632 del 2025) ha condiviso l'impostazione suggerita nella requisitoria, statuendo che l'accettazione dell'eredità, intervenuta prima dell'entrata in vigore della legge n. 218 del 1995, non determina l'esaurimento della successione ai sensi dell'art. 72, comma 1, della medesima legge, poiché, pur costituendo in capo all'istituito la qualità di erede universale, non rende intangibile la regolazione del testamento che consegue, unicamente, al passaggio in giudicato della sentenza che definisce i rapporti successori, al verificarsi di altra preclusione alla possibilità di porne in discussione l'assetto ovvero al decorso dei termini di prescrizione o decadenza per far valere eventuali diritti successori.

vi) Le elargizioni in favore di vittime di reati di tipo mafioso.

In tema di elargizioni in favore di vittime di reati di tipo mafioso, la Procura ha, poi, ritenuto che il requisito della estraneità ad ambienti e rapporti delinquenziali costituisce elemento costitutivo originario della fattispecie legale che dà diritto all'accesso al Fondo di rotazione istituito dalla legge n. 512 del 1999. Esso, infatti, deve ritenersi pre-requisito tassativo e stringente di meritevolezza in funzione dello scopo perseguito di sostegno alle vittime della mafia e di contrasto ai fenomeni d'infiltrazione mafiosa, di talché sussiste ininterrottamente sin dall'entrata in vigore della l. n. 302 del 1990, e nelle successive disposizioni relative alla materia in esame, ben prima dell'entrata in

vigore della legge n. 122 del 2016, che altro non ha fatto che confermare quanto già ricavabile dalle precedenti disposizioni.

La Corte di cassazione, Sez. 3, n. 17987 del 2025, ha confermato tale interpretazione, rilevando che il disposto dell'art. 15, comma 1, lett. c), della legge n. 122 del 2016, che ha introdotto il suindicato requisito, è privo di efficacia innovativa, avendo funzione meramente ricognitiva e chiarificatrice.

In altro giudizio, l'Ufficio ha rilevato che l'ordinanza contingibile e urgente emessa dal Sindaco a tutela della salute pubblica, definitiva perché mai impugnata, nei confronti dei proprietari e/o "aventi diritto di passaggio" su aree di proprietà altrui, è idonea a costituire una obbligazione solidale in capo ai suoi destinatari. Conseguenza da ciò, il diritto di regresso tra costoro in capo a chi tra loro abbia sostenuto le relative spese e a prescindere dal ruolo di ognuno nella produzione della situazione di inquinamento cui ovviare. Infine, nella requisitoria depositata dalla Procura generale si è ritenuta l'idoneità dell'ordinanza appena descritta a costituire titolo, in favore di uno o più tra i suoi destinatari, per intervenire sulle proprietà facenti capo ad altri tra i destinatari medesimi, al fine di eseguire i lavori ordinati dal Comune. Tale interpretazione è stata condivisa da anche da un'altra decisione della Terza Sezione (Sez. 3, n. 12929 del 2025).

vii) L'intervento nei giudizi dinanzi alla Sezione Quarta.

Nell'anno 2025, tra i contributi alla nomofilachia della Corte di cassazione, Sezione Lavoro, che si ritengono di rilievo ai fini dell'intervento del Procuratore generale in sede di inaugurazione dell'Anno giudiziario, si segnalano i seguenti:

In tema di permessi *ex lege* n. 104 del 1992, questo Ufficio ha affrontato la questione inerente alla prospettata violazione e/o falsa applicazione degli artt. 5, Direttiva 2000/78/CE, 2, Convenzione O.N.U. 13 dicembre 2006, 2 d.lgs. n. 216 del 2003, e ha ritenuto che il diritto del lavoratore ai permessi in questione si pone in relazione diretta con le esigenze di assistenza alla persona disabile, per lo svolgimento di tutte le attività che essa non è in condizioni di compiere autonomamente, senza che il datore di lavoro, salvo diverso accordo tra le parti sociali, possa sindacare la scelta dei giorni in cui fruire di

tali permessi, rimessa esclusivamente al lavoratore e soggetta solo a obbligo di comunicazione, o contestare la prestazione dell'assistenza in orari non integralmente coincidenti con il turno di lavoro, la quale pertanto non costituisce abuso del diritto (Sez. lav., ord. n. 26417 del 10 ottobre 2024). Tali permessi sono riconosciuti al lavoratore portatore di *handicap* in ragione della necessità di una più agevole integrazione familiare e sociale, senza che la fruizione degli stessi debba essere necessariamente funzionale alle esigenze di cura (Sez. lav., ord. n. 20243 del 25 settembre 2020). La *ratio* dei permessi *ex lege* n. 104 deve intendersi riconducibile alla considerazione che la persona con disabilità affronta una fatica maggiore nella sua vita lavorativa ed *extra* lavorativa e dunque necessita di maggior tempo di riposo dal lavoro rispetto alle persone prive di disabilità, che le consenta al contempo di contenere il complessivo dispendio di energie durante il lavoro e di recuperare durante il riposo le maggiori energie spese. Ne consegue che l'applicazione delle stesse regole sia discriminatoria, nella misura in cui, sebbene apparentemente neutra, perché volta a trattare tutti alla stessa maniera, colloca di fatto i disabili in una posizione deteriore, tanto più che non può considerarsi un accomodamento ragionevole la possibilità per gli specialisti ambulatoriali convenzionati con *handicap* grave, di auto-organizzare la propria attività tramite la modulazione dell'intensità del lavoro.

La richiesta è stata conforme alla sentenza (n. 10012 del 16 aprile 2025) che ha enunciato il principio di diritto secondo cui gli accordi collettivi nazionali anteriori al 2020 realizzano una discriminazione diretta nei confronti degli specialisti ambulatoriali convenzionati con l'A.S.L. affetti da *handicap* grave, nella misura in cui non riconoscono loro la fruizione dei permessi *ex lege* n. 104 del 1992, senza che la flessibilità dell'orario di lavoro configuri un accomodamento ragionevole, dal momento che essa non garantisce di per sé all'interessato il recupero delle energie psicofisiche.

In tema di tutela delle condizioni di lavoro in periodo di pandemia da Covid-19, questo Ufficio ha chiesto che venisse confermata la sentenza della Corte di appello, di rigetto della domanda di un docente di scuola pubblica volta alla condanna dell'amministrazione scolastica al rimborso delle spese sostenute per la certificazione verde Covid-19 e alla retribuzione del tempo impiegato per eseguire il *test* antigenico,

da qualificare come orario lavorativo. La *quaestio iuris* è se il costo del tampone sia un costo sostenuto dal lavoratore nell'esclusivo interesse del proprio datore di lavoro e non anche di interessi collettivi, a tutela della salute pubblica. L'Ufficio ha ritenuto che il c.d. *green pass* servisse a proteggere la generalità dei consociati, e non soltanto i lavoratori, e si prefiggesse l'obiettivo di tutelare la salute pubblica in via generale, prevenendo la diffusione della pandemia, e non quello di tutelare la salute individuale dei lavoratori. Le norme di legge denunciate (artt. 9 e 9-ter del d.l. n. 52 del 2021, conv. con modif. dalla l. n. 87 del 2021), in buona sostanza, non hanno natura lavoristica, quanto natura sanitaria e determinano obblighi di legge non solo a carico dei datori di lavoro, ma a carico di tutti i consociati, compresi gli stessi lavoratori dipendenti, pubblici e privati, i quali, senza *green pass*, non solo non possono accedere presso il proprio luogo di lavoro, ma non possono accedere alla gran parte dei luoghi pubblici.

La richiesta è risultata conforme alla sentenza (n. 7483 del 20 marzo 2025) che ha enunciato il principio di diritto secondo cui la certificazione verde Covid-19, di cui agli artt. 9 e 9-ter del d.l. n. 52 del 2021, conv. con modif. dalla l. n. 87 del 2021, *ratione temporis* applicabile, non è riconducibile alle misure cui il datore di lavoro è tenuto per garantire la sicurezza dei luoghi di lavoro, non rilevando, in contrario, il parere – non vincolante – dell'Agenzia delle Entrate sulla rimborsabilità da parte del datore della spesa sostenuta dai dipendenti per eseguire i tamponi antigenici.

Nell'ambito del contenzioso previdenziale e assistenziale l'anno trascorso sembra degno di nota in particolare per l'emergere di alcune divergenze tra l'orientamento espresso dall'Ufficio e quello poi seguito dalla Corte in ordine a tematiche sulle quali pareva registrarsi una convergenza di fondo, e il riemergere di tematiche sulle quali l'orientamento della Corte andava consolidandosi in senso diverso da quello propugnato dall'Ufficio.

L'evoluzione della giurisprudenza della Corte è andata condizionalmente nel senso di riconoscere che il lavoro del detenuto alle dipendenze dell'Amministrazione Penitenziaria, non più «obbligatorio» in base alla recente riforma dell'Ordinamento penitenziario, va considerato alla stregua di un ordinario rapporto di lavoro, del tutto

equiparabile anche per quanto concerne gli aspetti applicativi del regime previdenziale; e, nel 2024, si è altrettanto condivisibilmente arrestata sul principio che anche i detenuti hanno il diritto di percepire la NA.S.p.I. in caso di disoccupazione involontaria (come nei casi di disoccupazione conseguente alla scadenza della pena e alla liberazione o alla scadenza di uno «specifico progetto di assunzione a tempo determinato»).

Con la sentenza n. 20393 del 2025, tuttavia, la Corte ha segnato una battuta d'arresto nel riconoscimento di tale diritto, e proprio con riguardo al caso che più frequentemente si pone nella pratica della disoccupazione conseguente allo scadere dei turni avvicendati in cui i detenuti prestano di norma la loro attività lavorativa, a causa della scarsità dei posti disponibili. All'esito di una lunga dissertazione centrata sulla finalità rieducativa della pena, pur riconosciuta estranea alla «causa» del rapporto, e il sistema di ripartizione delle occasioni di lavoro in carcere, e di qualche richiamo, non del tutto calzante, alla «doverosità» del lavoro del detenuto, la Corte, infatti, ha cassato con rinvio la sentenza di merito, che, pianamente e correttamente secondo l'Ufficio, ha ritenuto che la perdita del lavoro per scadenza del turno assegnato determini una situazione di disoccupazione involontaria, per avere omesso «qualsivoglia accertamento in ordine alle concrete modalità di svolgimento della turnazione, se si versasse in ipotesi di pausa dalla turnazione ovvero di cessazione del rapporto, non riconducibile a mera sospensione per programmato avvicendamento». Con l'effetto che non risulta a oggi chiaro se, a dire della Corte, il lavoro dei detenuti secondo il sistema della turnazione escluda di per sé che tra un turno e l'altro possa darsi disoccupazione involontaria e debba invece parlarsi di periodi di «sospensione» del rapporto (come sostenuto nell'ordinanza n. 5510 del 2025, seppure al diverso fine di affermare che la prescrizione dei connessi diritti retributivi inizia a decorrere solo «dalla fine del rapporto di lavoro, da considerarsi unico, non essendo configurabili interruzioni intermedie, volontariamente concordate»); oppure, se spetti al giudice di merito verificare se la cessazione del rapporto per scadenza della turnazione sia equiparata e trattata, anche nei fatti, come una cessazione vera e propria del rapporto, come in effetti consta.

Sempre in tema di NA.S.p.I., nel corso del 2015 la Corte ha affrontato un serie di questioni interpretative di rilievo tra le quali

si ricorda, per la numerosità del contenzioso cui ha dato luogo, quella relativa al significato da assegnare al requisito di ammissione delle «trenta giornate di lavoro effettivo», che, in linea con l'avviso espresso dall'Ufficio, ha interpretato come comprensivo, oltre che di ogni giornata che dà luogo al diritto del lavoratore alla retribuzione e alla relativa contribuzione, anche delle giornate di ferie e/o riposo retribuito, in quanto costituenti pause essenziali e connaturali del rapporto di lavoro costituzionalmente garantite. Sul versante opposto della «decadenza» dal diritto alla NA.S.p.I., si è manifestato, invece, un contrasto tra la posizione dell'Ufficio, che, ai fini della decadenza, ha ritenuto sufficiente, secondo la lettera della norma, il fatto della stipula di un rapporto di lavoro subordinato il cui reddito annuale sia superiore al reddito minimo escluso da imposizione fiscale di durata superiore a sei mesi, e la posizione «costituzionalmente orientata» della Corte secondo cui non rileva la durata del rapporto prestabilita nel contratto ma quella effettiva, da valutarsi *ex post* tenuto conto delle sue concrete modalità attuative, di modo che la decadenza non opera se il nuovo rapporto di lavoro subordinato abbia avuto, in concreto, durata inferiore a sei mesi (n. 19638 del 2025).

Ritornando in qualche modo sui suoi passi, nel 2025, con ordinanza interlocutoria n. 25175, la Corte ha ritenuto di dover trasmettere gli atti al Primo Presidente per l'eventuale rimessione alle Sezioni Unite della questione della «natura», retributiva o previdenziale, delle quote di T.F.R. che dal 2007 il datore di lavoro che impieghi più di 50 dipendenti è tenuto ad accantonare presso il Fondo di tesoreria, costituito presso il Ministero dell'economia e delle finanze ma gestito da I.N.P.S. A partire dalla sentenza n. 25035 del 2023 (seguita dalle nn. 25205, 25207 e 25208 e, poi, dalla n. 11569 del 2024) la Corte, in un procedimento in cui veniva in rilievo la questione degli accessori dovuti per il tardivo pagamento del T.F.R., ne ha affermato la natura di prestazione previdenziale, semplicemente modulata, quanto a presupposti e misura, sulle previsioni dell'art. 2120 c.c. Tale soluzione, contrastata a più riprese dall'Ufficio sin dal primo arresto, non ha trovato piena adesione nemmeno all'interno della Corte, in particolare nella giurisprudenza del Collegio “lavoro privato” della Corte che, da ultimo, con ordinanza n. 10082 del 2025 ha affermato che le quote di T.F.R. maturate e non versate dal datore di lavoro al Fondo di

tesoreria mantengono la natura di crediti retributivi, con conseguente legittimazione passiva al pagamento del datore di lavoro. Nonostante fosse auspicabile che il contrasto interpretativo fosse affrontato e risolto all'interno della Sezione, tanto che nel procedimento esitato nell'ordinanza interlocutoria l'Ufficio ha concluso, solo in subordine, per la rimessione della questione, saranno, dunque, ancora una volta le Sezioni Unite a risolvere la questione, prettamente laburistico/previdenziale, e dalle rilevanti implicazioni su molti istituti della materia.

Sul versante contributivo, la Corte dopo avere a lungo espresso l'orientamento in base al quale i geometri iscritti all'Albo che svolgano la loro attività alle dipendenze di un datore di lavoro sono parimenti tenuti al versamento del contributo soggettivo minimo alla Cassa di appartenenza, ha ritenuto di dover tornare sul proprio orientamento, come suggerito a più riprese anche dall'Ufficio; ma, probabilmente in ragione del cospicui numero di decisioni già adottate, ha preferito anche in questo caso rimettere la questione al Presidente per l'eventuale assegnazione alle Sezioni Unite, con un'ordinanza a prima vista adesiva alle «argomentazioni meritevoli di considerazioni» formulate in senso contrario all'orientamento corrente (ord. n. 22640 del 2025).

Sempre nell'ambito del contenzioso che riguarda le Casse previdenziali privatizzate, nel corso dell'anno sono venuti all'esame della Corte, ancora, una serie di procedimenti promossi da avvocati in pensione contro la Cassa forense per la mancata rivalutazione dei redditi del periodo 79/80 e il pagamento delle differenze conseguentemente maturate sui ratei pensionistici. Procedimenti dal rilevante impatto economico, all'esito dei quali la Corte, conformemente a quanto sostenuto dall'Ufficio, ha ritenuto che la rivalutazione fosse dovuta e non fosse stata riconosciuta, ma ha finito per respingere le domande di differenze sui ratei di pensione in ragione del mancato versamento da parte dei pensionati dei contributi che avrebbero *illo tempore* dovuto versare se la Cassa avesse rivalutato i redditi; così superando gli argomenti spesi dall'Ufficio a sostegno della fondatezza delle domande in ordine alla non diretta correlazione tra contribuzione e pensione nelle pensioni calcolate con il metodo retributivo e, comunque, alla non imputabilità dell'inadempimento.

c) L'intervento nei giudizi dinanzi alla Sezione Tributaria.

Una rilevante questione decisa dalla Sezione Tributaria è quella relativa all'imposizione I.M.U. delle c.d. piattaforme continentali site al di fuori delle 12 miglia marine. L'Ufficio ha ritenuto che il presupposto impositivo fosse ancorato al concetto di territorio dello Stato inteso, nel caso di specie, come limitato al mare territoriale, definito secondo l'ordinamento entro le 12 miglia.

La Sezione Tributaria, con la sentenza n. 14556 del 2025, conformemente alle conclusioni della Procura generale, ha enunciato il seguente principio di diritto: «Agli impianti fissi o galleggianti situati sulla piattaforma continentale, come definita dall'art. 76 della Convenzione delle Nazioni Unite sul Diritto del Mare del 10 dicembre 1982 (Convenzione di Montego Bay) la cui ratifica è stata autorizzata con la legge n. 689 del 2 dicembre 1994, non si applica l'imposta comunale sugli immobili, posto che la piattaforma continentale – e del pari la Zona economica esclusiva di cui all'art. 55 della medesima Convenzione – non è territorio dello Stato, essendo i diritti sovrani e la giurisdizione esclusiva su di essa assegnati allo Stato costiero, ai sensi degli articoli 77 e 60, comma 2 della Convenzione, esercitabili solo “funzionalmente”, allo scopo di esplorarla e sfruttarne le risorse».

Nella stessa materia, in altra controversia, in cui si ponevano le questioni relative: - alla carenza del potere di imposizione dell'I.M.U. in capo al Comune sulle piattaforme petrolifere site nel mare territoriale antistante il territorio del Comune; - all'applicabilità alle piattaforme petrolifere dell'art. 1, commi 21 e ss., della legge n. 208 del 2015 a partire dal periodo 2016, normativa che esclude dalla tassazione gli impianti tecnici; - alla classificazione catastale nella categoria E/3 e non nella categoria D/7, con conseguente esenzione dall'I.M.U. delle piattaforme; - all'illegittimità dell'applicazione delle sanzioni per l'oggettiva incertezza sulla portata del dato normativo e per lesione del principio di affidamento; la Procura generale ha motivato la richiesta di rigetto del ricorso della contribuente sostenendo che: a) il Comune ha il potere impositivo dell'I.M.U. sulle piattaforme petrolifere per le annualità antecedenti l'entrata in vigore dell'art. 38 del d.l. n. 124 del 2019, che ha istituito l'imposta immobiliare sulle piattaforme marine, poiché esse hanno tutte le caratteristiche di legge per essere

assoggettate all'imposta; b) l'art. 1, commi 21 e segg., legge n. 208 del 2015, non può essere applicato al caso di specie in quanto il bene non risulta ancora iscritto in catasto; c) la piattaforma in questione, costituisce un'unità immobiliare urbana soggetta ad accatastamento e rientra nella categoria D7 e non in quella residuale E – concernente gli immobili a particolare destinazione pubblica – in quanto svolge attività industriale secondo parametri economico imprenditoriali; d) è stata infine esclusa l'incertezza normativa in considerazione dei precedenti specifici e univoci della Corte sulla questione e della portata del d.l. n. 124 del 2019, istitutivo della nuova imposta sulle piattaforme marine, in sostituzione dell'I.M.U. e delle imposte che l'hanno a loro volta sostituita”.

La Corte di cassazione, con sentenza n. 24617 del 5 settembre 2025, ha statuito aderendo integralmente alle conclusioni della Procura generale.

In altra controversia, l'oggetto della decisione riguardava la pretesa dell'impresa di dedurre l'intero costo di acquisto di un elicottero assumendo che trattavasi di bene comprato e utilizzato in via esclusiva per il trasferimento dei consiglieri di amministrazione dalla sede legale allo stabilimento industriale. Viene in gioco l'operatività dell'art. 164, comma, 1 lett. a), del T.U.I.R. (*ex art. 121-bis*), il quale prevede la deducibilità per l'intero ammontare delle spese relative «1) agli aeromobili da turismo, alle navi e imbarcazioni da diporto, alle autovetture e autocaravan, di cui alle lettere a) e m) del comma 1 dell'articolo 54 del decreto legislativo n. 285 del 30 aprile 1992, ai ciclomotori e motocicli destinati a essere utilizzati esclusivamente come beni strumentali nell'attività propria dell'impresa».

L'Ufficio ha chiesto accogliersi il ricorso dell'amministrazione finanziaria, sul rilievo che “l'art. 164, comma 1, lett. a), del T.U.I.R. prevede una deduzione “totale” del costo, che logicamente si giustifica, per mezzi di trasporto quali quelli indicati della norma, solo se tali mezzi siano stati acquistati per l'attività d'impresa. La deduzione totale del costo, il quale oltretutto può essere molto elevato per beni di lusso come un aeromobile, una nave o un'imbarcazione da diporto, è giustificata dal fatto che il mezzo di locomozione è lo strumento che serve a produrre reddito d'impresa. Questa interpretazione è la più

logica anche perché dà un senso alla norma dell'art. 164 rispetto a quella dell'art. 109 T.U.I.R. L'interpretazione proposta dal contribuente, e accolta dai giudici di merito, finisce col sovrapporre le due norme e confondere il requisito richiesto dall'art. 164, comma 1, lett. a), con quello generico di "inerenza". Invero, il costo di trasporto di un amministratore dallo stabilimento industriale agli uffici amministrativi "inerisce" all'attività d'impresa e, quindi, sarebbe già scaricabile ai sensi dell'art. 109 T.U.I.R. ma, così divisando, l'art. 164 non avrebbe più ragion d'essere. E, invece, tale norma c'è e la sua esistenza ha e deve avere la sua *ratio* autonoma.

La Corte di cassazione, con la sentenza n. 19983 del 2025, ha accolto questa impostazione, aderendo espressamente a tutti gli argomenti della requisitoria.

Infine, in tema di imposte doganali, si è affrontata la questione, ampiamente dibattuta, della rilevanza della falsità e, più in generale, delle inesattezze del certificato di origine della merce oggetto di importazione rispetto alla responsabilità dell'importatore, anche qualora conseguano a un'inesatta situazione riferita e attestata dall'autorità doganale dell'esportatore, ai fini della legittimità della contabilizzazione a posteriori, nella misura tariffaria non agevolata, dei dazi doganali.

L'Ufficio ha ribadito il principio secondo cui l'eventuale buona fede scriminante dell'importatore deve essere accertata, di volta in volta, con riguardo alle concrete peculiarità della singola fattispecie e l'onere di dimostrare la legittimità dell'affidamento riposto nelle attestazioni del certificato di origine della merce grava sul contribuente. Nel caso di specie, poiché l'importazione riguardava un settore merceologico "particolare" (elementi di fissaggio in acciaio inossidabile), nell'ambito del quale risultavano accertate nel recente passato numerose ipotesi di *dumping* da parte di Stati limitrofi alle Filippine, Stati tra i quali è compreso anche Taiwan, l'Ufficio ha sostenuto che quest'unico, ma estremamente significativo elemento, avrebbe dovuto indurre la contribuente – titolare della procedura di importazione domiciliata obbligata in via solidale con l'importatore – a dubitare della veridicità della dichiarazione di origine, e ad attivare un dovere di controllo particolarmente stringente, con conseguente responsabilità per il pagamento dei dazi evasi.

III. IL SERVIZIO DISCIPLINARE

1. Premessa.

Nel dare conto delle attività svolte in tema di responsabilità disciplinare dei magistrati ordinari, occorre necessariamente confrontarsi con la riforma costituzionale definitivamente approvata il 30 ottobre 2025, anche prima e a prescindere dall'esito referendario.

La giurisdizione disciplinare dei magistrati ordinari ha rappresentato, infatti, un ambito particolarmente inciso dalla riforma *in itinere*. Tra i tre 'fronti' di intervento (separazione delle carriere e dei Consigli; criteri di composizione non elettivi degli stessi; organismo titolare della giurisdizione disciplinare), quest'ultimo è stato quello maggiormente condiviso da progetti di riforma; probabilmente, quello più 'preventivato', meno inopinato. È stato probabilmente il fronte di intervento riformatore su cui si è acceso maggiormente il dibattito 'tecnico', e non semplicemente *latu sensu* politico: sul *quomodo* della riforma, più che sull'*an* della stessa; su come è stato concepito il progetto dell'Alta Corte, sulla sua funzionalità, sulla coerenza interna con il resto della riforma.

Da un lato, la separazione delle carriere tra magistrati giudicanti e requiranti pone, infatti, la questione della persistente titolarità dell'azione disciplinare anche per i primi in capo al Procuratore generale della Corte di cassazione; dall'altro, quanto all'istituzione dell'Alta Corte disciplinare, si pone il duplice tema della compatibilità tra la previsione del comma 7 del nuovo art. 105 Cost., nella parte in cui prevede che contro le sentenze previste da tale organo in prima istanza «è ammessa impugnazione, anche per motivi di merito, soltanto dinanzi» allo stesso, e quella del comma 7 dell'art. 111 Cost. nella parte in cui prevede che «contro le sentenze e contro i provvedimenti sulla

libertà personale, pronunciati dagli organi giurisdizionali e speciali, è sempre ammesso ricorso in cassazione per violazione di legge». Su entrambi i versanti, l'Ufficio ha prospettato la soluzione affermativa in più occasioni di confronto, tra le quali va ricordata l'Assemblea generale della Corte di cassazione tenutasi il 19 giugno 2025 ai sensi dell'art. 96 dell'Ordinamento giudiziario, cui ha partecipato fornendo due diffusi contributi scritti sui citati temi problematici. Il loro contenuto, unitamente ad altri aspetti dell'attività dell'Alta Corte meritevoli di approfondimento, sarà illustrato nel successivo paragrafo 3). Prima appare utile, per ragioni di completezza, fare il punto sui principi fondamentali della responsabilità disciplinare dei magistrati anche alla luce delle attività svolte nell'anno trascorso.

2. I principi fondamentali della responsabilità disciplinare.

2.1. Natura e finalità della responsabilità disciplinare.

Come più volte sottolineato negli Interventi relativi agli anni passati, la responsabilità disciplinare non rappresenta lo strumento volto a fronteggiare ogni violazione dei doveri imposti al magistrato, poiché il suo ambito è circoscritto a un ventaglio predeterminato e tassativo di fattispecie, individuate dal legislatore come meritevoli di sanzione, elencate nelle disposizioni del d.lgs. n. 109 del 2006, in particolare agli articoli 2, 3 e 4.

Non ogni violazione dei doveri implica per il magistrato la sottoposizione al giudizio disciplinare; non generano infatti ipotesi di responsabilità quelle rilevanti sul piano etico che, non trasfuse in specifiche prescrizioni disciplinate nel d.lgs. n. 109 del 2006, potranno essere colpite da un giudizio morale, come tale giuridicamente irrilevante. Non diversamente, restano estranee all'ambito disciplinare le violazioni delle regole deontologiche, posto che con l'adozione della tipizzazione degli illeciti, è stato abbandonato quello precedente fondato sulla generica previsione (art. 18 del R.d.lgs. n. 511 del 1946) secondo cui spettava al giudice disciplinare il potere di identificare i valori tutelati, "riempiendo" la clausola di legge anche avendo riguardo ai precetti del codice etico, nei fatti strettamente contigui, se non

coincidenti, rispetto alla responsabilità disciplinare. Nel 2006 la scelta legislativa è stata di segno diverso. Invero, anche dopo l'approvazione del Codice etico da parte dell'Associazione Nazionale Magistrati (secondo il precetto di cui all'art. 58-*bis* del d.lgs. n. 29 del 1993, poi trasfuso nell'art. 54 del d.lgs. n. 165 del 2001), la violazione della regola deontologica stabilita da detto Codice può trovare sanzione solo nell'ambito interno dell'associazione, non rappresentando le regole dello stesso parametri per incolpazioni disciplinari, né potendo operare la giurisdizione disciplinare come strumento di applicazione del codice etico, la cui violazione si colloca al di sotto della soglia dell'illecito disciplinare. Ancora: non spetta allo strumento disciplinare – se non nel caso di espressa previsione nell'ambito del sistema dell'illecito tipizzato – sanzionare la violazione delle regole della professionalità (ossia di quell'insieme di regole preordinate a garantire il saper fare e il saper essere magistrato) fissate dalla legge e in gran parte precisate dalla normazione secondaria di produzione consiliare, che rilevano nell'ambito delle valutazioni periodiche di professionalità ovvero in caso di conferimento di incarichi direttivi o semidirettivi.

In proposito, sovengono le chiare indicazioni delle Sezioni Unite civili, che hanno affermato come le disposizioni del d.lgs. n. 109 del 2006, «[a]gli artt. 2, 3 e 4 [elenchino] minuziosamente gli illeciti disciplinari» e, quindi, «è la stessa legge che individua le condotte disciplinarmente rilevanti in contrasto con i doveri del magistrato. Ne consegue [...] che la violazione delle regole deontologiche non sempre è sanzionata disciplinarmente». L'enumerazione dei doveri contenuta nell'art. 1 del d.lgs. n. 109 del 2006 ha una «funzione prevalentemente simbolica (o se si vuole “pedagogica”) e deontologica (...) che può assumere rilievo solo nell'ambito delle valutazioni rimesse al giudice in presenza di clausole generali quali quelle della scarsa rilevanza del fatto, della giustificabilità o della scusabilità della condotta», con la conseguenza che, «al di fuori di tali ipotesi, il sillogismo giuridico richiesto per affermare o escludere la responsabilità disciplinare comporta soltanto il confronto tra la fattispecie astratta e la condotta del magistrato» (S.U. n. 6827 del 2014).

La regola deontologica, per la magistratura ordinaria professionale, ha dunque contenuti ed effetti diversi in relazione alla fonte che la prescrive: la regola deontologica disciplinarmente rilevante, la cui

violazione è, cioè, sanzionata dalla giurisdizione disciplinare, a seguito della riforma realizzata dal d.lgs. n. 109 del 2006, è dunque esclusivamente quella fissata da tale atto normativo. Il disegno realizzato con quest'ultimo è, peraltro, conforme e coerente con la previsione dell'art. 18 della *Magna Carta dei giudici*, secondo cui i principi della deontologia «devono emanare, quanto a redazione, dagli stessi giudici» e con gli altri atti internazionali e sovranazionali indicati di seguito.

La preliminare individuazione dei limiti entro i quali occorre circoscrivere l'operatività della responsabilità disciplinare del magistrato comporta ulteriori considerazioni d'ordine generale, tali da illuminarne l'essenza su un piano di principio, così da farne comprendere la *ratio* specifica.

Innanzitutto, deve sottolinearsi che le regole di condotta fissate dalla legge non mirano alla tutela dei valori propri dell'ordinamento professionale a cui il magistrato appartiene: esse piuttosto si correlano alla rilevanza costituzionale della stessa funzione giurisdizionale. La violazione di tali precetti non riguarda il solo Ordine giudiziario, ma lede l'interesse della generalità dei consociati. Non a caso, la Costituzione si occupa espressamente solo della responsabilità disciplinare dei magistrati, mentre trascura di considerare quella dei funzionari pubblici, dedicando alla giurisdizione disciplinare le previsioni degli artt. 103 e 105 Cost., rivolte solo alla magistratura ordinaria professionale (artt. 105 e 107 Cost.), e non ai magistrati delle altre giurisdizioni (art. 103 Cost.), e tantomeno a tutti gli altri dipendenti pubblici. D'altronde, le regole di ruolo che al magistrato si impongono nell'esercizio dell'attività affidatagli risentono dello *status* che riveste, in ragione del fatto che egli è chiamato a esercitare una funzione, quella giurisdizionale, di rilevanza costituzionale, in cui risiede uno dei perni irrinunciabili dello stato di diritto, garanzia per lo svolgimento della vita democratica del Paese.

Le regole di condotta imposte al magistrato non sono, dunque, strumentali a garantire la coerenza dell'ordine cui appartiene, e neppure mirano alla tutela dei valori propri di quest'ultimo, posto che non esprimono un interesse autocorrettivo. La violazione di dette regole non può riguardare il solo Ordine giudiziario, dal momento che essa in

realtà va a ledere l'interesse della generalità dei consociati al corretto svolgimento della funzione.

La responsabilità disciplinare del magistrato si giustifica, dunque, in ragione della sua posizione istituzionale, sicché egli deve rispondere del suo agire innanzitutto nei confronti dell'ordinamento generale; il relativo procedimento è strumentale all'accertamento e alla repressione di un illecito che esorbita dai confini dell'ordine professionale attingendo l'ordinamento generale.

Sotteso alla responsabilità disciplinare del magistrato e al relativo procedimento è dunque un interesse pubblico, in ragione del quale la materia disciplinare, per la magistratura ordinaria professionale, rappresenta un *unicum* nel quadro costituzionale (Corte Cost., sentenza n. 220 del 1994). Il Giudice delle leggi si è pronunciato, sul punto, in più occasioni individuando i molteplici interessi coinvolti dal complesso delle regole di condotta imposte al magistrato, evidenziando la necessità di un loro ragionevole bilanciamento. Se, da un canto, è necessario assicurare «la salvaguardia delle funzioni giudiziarie da possibili condizionamenti, a tutela dell'indipendenza e dell'imparzialità della magistratura» (Corte Cost., sentenza n. 164 del 2017, con riguardo alla responsabilità civile, con considerazione richiamabile per quella disciplinare), è doveroso tener conto che l'autonomia e l'indipendenza della magistratura e del giudice, costituzionalmente garantite, non pongono «l'una al di là dello Stato, quasi *legibus soluta*, né l'altro fuori dell'organizzazione statale» (Corte Cost., sentenza n. 2 del 1968).

Sta proprio qui il nucleo originale e qualificante della responsabilità disciplinare del magistrato. Esso si correla direttamente alle prerogative costituzionali di indipendenza e autonomia che la Costituzione riserva alla magistratura, che appunto l'art. 104 Cost. ha configurato come «ordine autonomo e indipendente da ogni altro potere», espressiva di potere essa stessa, in quanto titolare di quello di interpretare e applicare il diritto, sulla base di una legittimazione che non deriva dalla rappresentanza elettiva. In quanto portatrice di un potere siffatto, del suo esercizio deve essere chiamata a rispondere, secondo tipologie di responsabilità che agiscono in ambiti più generali (quali la responsabilità penale, o quella civile) ovvero proprie della funzione: nella specie, appunto, la responsabilità disciplinare.

Le prerogative di autonomia e indipendenza rispetto ai possibili condizionamenti da parte di poteri e interessi estranei alla giurisdizione comportano, per il magistrato, che il suo essere assoggettato “soltanto alla legge” costituisca, da un lato, il necessario limite all’esercizio della sua funzione, dall’altro, lo scudo rispetto ai tentativi di imposizione di scelte e determinazioni che da altri poteri promanano. Alla legge, dunque, e solo a questa, il magistrato deve rispondere: il suo primo dovere è quello del corretto esercizio delle funzioni e dell’osservanza dei doveri inerenti al suo *status*.

Tali premesse trovano conferma e specificazione nelle pronunce della Corte costituzionale sulla responsabilità disciplinare dei magistrati e sul sistema delle norme che la disciplinano. La considerazione che la responsabilità disciplinare presidia il regolare e corretto svolgimento della funzione giurisdizionale, per Costituzione assistita da speciali prerogative di indipendenza e di autonomia, implica che il relativo procedimento debba essere svolto secondo un modulo giurisdizionale, allo scopo della più rigorosa tutela dei beni costituzionalmente protetti (Corte cost., n. 289 del 1992), carattere questo che riflette il *proprium* dell’Ordine giudiziario (Corte cost., nn. 220 del 1994 e 119 del 1995). Ciò in quanto, come si è detto sopra, i valori coinvolti dalla violazione dei doveri «non riguardano soltanto l’Ordine giudiziario riduttivamente inteso come corporazione professionale, ma appartengono alla generalità dei soggetti e, come del resto la stessa indipendenza della magistratura, costituiscono presidio dei diritti dei cittadini» (Corte Cost., n. 479 del 2000).

Il quadro si completa con l’ulteriore elemento di sistema, del tutto coerente alle considerazioni circa la *ratio* e la finalità della responsabilità disciplinare, per cui spetta al Parlamento, per riserva costituzionale, la fissazione dei doveri e l’identificazione delle fattispecie di illecito disciplinare, dato che «la responsabilità disciplinare è stata considerata dal Costituente di una rilevanza politica tale da interessare la istituzione generale, transcendendo quindi gli interessi specifici e settoriali del corpo organizzato nel quale le sanzioni disciplinari sono fatte valere». La disciplina dei magistrati, come osservato dal Consiglio Superiore della Magistratura, è sottoposta a riserva di legge (art. 105 Cost.), in quanto costituisce «uno strumento di responsabilizzazione della magistratura dinanzi alla sovranità popolare, di rottura della separatezza

dell'ordine e di costruzione di una deontologia non corporativa» (parere reso dal C.S.M. nel settembre 1984 sul disegno di legge di riforma della responsabilità disciplinare presentato nel corso della IX legislatura).

Alla matrice costituzionale del sistema disciplinare si affianca, come sopra già accennato, il suo allineamento con i principi stabiliti nelle Carte internazionali. La *Magna carta dei giudici* (adottata dal C.C.J.E. il 17 novembre 2010, in occasione del decimo anniversario), all'art. 18 stabilisce infatti: «l'azione dei giudici deve essere guidata da principi di deontologia, distinti dalle norme disciplinari». In senso sostanzialmente analogo è la *Raccomandazione CM/Rec 12 (2010)* del Comitato dei Ministri agli Stati membri sui giudici: indipendenza, efficacia e responsabilità (adottata dal Comitato dei Ministri il 17 novembre 2010 in occasione della 1098^a riunione dei Delegati dei Ministri), secondo cui «nella loro attività i giudici devono essere guidati da principi deontologici di condotta professionale. Tali principi non solo ricomprendono doveri suscettibili di sanzione disciplinare, ma forniscono anche indicazioni ai giudici sul come comportarsi», rendendo in tal modo certa la maggiore ampiezza (e diversità) dei doveri deontologici rispetto ai doveri disciplinarmente sanzionabili. Analogamente la *Opinion n. 3 of the Consultative Council of European Judges (C.C.J.E.) to the attention of the Committee of Ministers of the Council of Europe on the principles and rules governing judges' professional conduct, in particular ethics, incompatible behaviour and impartiality* (Strasburgo, 19 novembre 2002), nell'affrontare il tema della rilevanza dei codici etici e, in particolare, di quello definito il «più antico [...] “Codice etico” italiano adottato il 7 maggio 1994» dall'A.N.M., rimarca: «È chiaro che il codice non consiste in regole disciplinari o penali, ma è uno strumento di autoregolamentazione generato dalla magistratura stessa» (art. 42); «i principi di condotta professionale sono diversi dalle regole statutarie e disciplinari» (*Standards of professional conduct are different from statutory and disciplinary rules*) (art. 45); «anche se c'è una sovrapposizione e un'interazione, i principi di condotta dovrebbero rimanere indipendenti dalle regole disciplinari applicabili ai giudici, nel senso che il mancato rispetto di uno di questi principi non dovrebbe costituire di per sé un'infrazione disciplinare o un'infrazione civile o penale» (art. 48); «il primo punto che il C.C.J.E. identifica (ripetendo in sostanza un punto affrontato in precedenza in

questo parere) è che non è corretto correlare le violazioni dei corretti *standard* professionali con la cattiva condotta che dà potenzialmente luogo a sanzioni disciplinari» (art. 60). Non diversamente, la *European Charter on the statute for judges* (Strasburgo, 8-10 luglio 1998), nello *Explanatory memorandum*, stabilisce che «l'unico motivo valido per imporre sanzioni è l'inadempimento di uno dei doveri esplicitamente definiti nello statuto dei giudici» (art. 5.1) e, quindi, fa implicito ma chiaro riferimento alle regole diverse da quelle contenute nei codici etici. L'*European judicial systems CEPEJ Evaluation Report 2020*, ha fornito, infine, un quadro ricognitivo generale, evidenziando che, «per quanto riguarda i procedimenti disciplinari, le violazioni dell'etica professionale non giocano un ruolo importante», rendendo in tal modo palese la sostanziale omogeneità della nostra regolamentazione con quella della maggior parte degli Stati con riguardo al profilo in esame.

Il 6 dicembre 2024, lo stesso C.C.J.E. ha emesso un ulteriore, articolato parere (*Opinion n. 27*), già richiamato nella Relazione dell'anno passato, incentrato sulla responsabilità disciplinare dei magistrati, in cui viene ribadito che “Le regole etiche devono essere chiaramente distinte dalla legge dalla cattiva condotta che giustifica le sanzioni disciplinari” (*Ethical standards should be clearly distinguished in law from misconduct that justifies disciplinary sanctions*). Tocca agli Stati membri prescrivere chiare regole procedurali concernenti i procedimenti disciplinari contro i giudici, che devono avere l'opportunità di partecipare effettivamente nei processi disciplinari contro di loro. Le sanzioni disciplinari devono essere definite chiaramente dalla legge, facilmente accessibili ed elencate in una lista esaustiva. Ogni sanzione disciplinare imposta al giudice deve essere proporzionata.

Dalla operata ricostruzione di sistema discendono alcuni fondamentali corollari, coerenti ai principi costituzionali che lo ispirano e a quelli stabiliti nelle Carte internazionali, che ulteriormente connotano la materia. Sono disciplinarmente perseguibili esclusivamente le condotte che integrano gli elementi costitutivi di una delle fattispecie tipizzate contemplate dal d.lgs. n. 109 del 2006, che comportano l'applicazione di una sanzione che comunque è destinata a incidere soltanto sul rapporto di impiego, senza alcun coinvolgimento del soggetto che ne abbia eventualmente subito gli effetti. La responsabilità disciplinare, è bene ricordarlo, non costituisce strumento immediato di

tutela dei diritti dei cittadini nel processo: su questo diverso piano operano i rimedi previsti, da un lato, dalla legge processuale, e dall'altro, dalla responsabilità civile; essa non costituisce un sistema preordinato ad assicurare correttezza ed esattezza delle decisioni; e non è nemmeno strumentale allo scopo di garantire l'osservanza dei doveri deontologici non recepiti dalle norme primarie, ovvero di garantire la professionalità dei magistrati.

Ribadito che, in virtù dei principi di tipicità e di legalità, agli organi della giurisdizione disciplinare spetta esclusivamente il potere-dovere di accertare se una data condotta integri uno degli illeciti previsti dal d.lgs. n. 109 del 2006, nel valutare la congruità del sistema deve aversi riguardo esclusivo a tale contenuto e alla finalità che gli appartiene.

Anche alla luce di tale considerazione, i dati statistici allegati, nel loro rilievo numerico, non giustificano talune critiche di presunto lassismo, che normalmente rifuggono dalle premesse di metodo da cui occorre muovere. Per formulare un oggettivo giudizio sulla 'serietà' del sistema disciplinare, occorre evidenziare che nelle assoluzioni e nelle pronunce di non farsi luogo al giudizio sono statisticamente compresi anche i casi di dimissione dall'Ordine giudiziario o di pensionamento anticipato, spesso motivati proprio dalla volontà di sottrarsi al procedimento disciplinare.

Con tali precisazioni, va comunque ribadito che la giusta aspirazione a regole deontologiche rigorose non deve alimentare l'idea di un diritto disciplinare quale principale – se non addirittura, unico – strumento di garanzia della correttezza dei comportamenti, pena il rischio di ricadere in quelle dinamiche degenerative che, da tempo, nel nostro sistema affliggono il diritto penale. Presidio della correttezza delle condotte deve essere anzitutto la professionalità del magistrato, secondo quel complesso di regole e competenze che costituiscono patrimonio comune della funzione giudiziaria. Vanno, inoltre, rafforzati gli strumenti in grado di prevenire le condotte scorrette; è necessario operare sulla formazione, intesa quale somministrazione di conoscenze tecnico-giuridiche e come maturazione di un comune quadro valoriale sul significato dei doveri dei protagonisti del processo, di contenuto diverso, ma radicati in alcuni comuni principi e che perciò esige momenti

di condivisione comune. Se è vero che la responsabilità disciplinare è ispirata alla logica repressiva e la deontologia alla logica preventiva, occorre, soprattutto, rafforzare i presidi anticipatori delle violazioni, ricordando che agli organi chiamati a sanzionare le trasgressioni non può essere chiesto qualcosa di diverso dalla punizione del comportamento che le ha violate, nell'osservanza dei principi di tipicità e legalità.

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

Dalle considerazioni sin qui svolte, consegue che la congruità e peculiarità del controllo disciplinare va misurata anche in relazione alle ulteriori forme di controllo sull'attività dei magistrati. La distinzione tra responsabilità disciplinare e regole della professionalità (intesa come l'insieme dei precetti preordinati a garantire il *saper fare* e il *saper essere* magistrato) stabilite dalla legge e, in larga misura, dagli atti consiliari, assume rilevanza in ambiti diversi, in occasione delle valutazioni di professionalità, del conferimento di uffici semidirettivi e direttivi, dell'autorizzazione allo svolgimento degli incarichi extragiudiziari. Nondimeno, le sanzioni disciplinari si riverberano, nei modi e nei termini stabiliti dalle circolari del C.S.M., su queste ultime e anche sanzioni *minori*, contrariamente a quanto non di rado si pensi, producono significativi effetti sulla vita professionale del magistrato.

Relativamente alle interferenze tra le valutazioni svolte nei diversi ambiti – secondo l'orientamento dell'Ufficio, sostenuto in diversi procedimenti, specie in materia di ritardi – il conferimento di una positiva valutazione di professionalità non preclude che le osservazioni rese in quella sede siano apprezzabili in sede disciplinare con una certa autonomia di giudizio, attesa la diversa struttura e funzioni dei procedimenti (disciplinare da un lato; amministrativo di valutazione della professionalità dall'altro).

Il punto ora accennato lambisce il più generale profilo della riconduzione a unitarietà logica e valutativa delle differenti sedi nelle quali, a diversi fini, la stessa condotta professionale o extraprofessionale del magistrato può formare oggetto di apprezzamento. Unitarietà (*rectius*, coerenza) che, senza confliggere con il principio di reciproca autonomia, potrebbe perseguirsi con l'individuazione normativa di aree di

reciproca intersezione, al fine di consentire la messa in opera di meccanismi idonei a prevenire valutazioni che risultino tra loro in aperto contrasto, intorno a una medesima condotta. Il tema attiene, essenzialmente, alla coesistenza delle valutazioni di professionalità e di quelle in materia disciplinare, mentre esso può dirsi strutturalmente evitato, a monte, nel rapporto tra materia disciplinare e giudizi di responsabilità civile (*infra*), ovvero quanto al rapporto tra iniziative risarcitorie – nei confronti della Presidenza del Consiglio dei Ministri – originate da attività di giurisdizione, che si assumono affette da dolo o colpa grave (art. 2 della legge n. 117 del 1988, novellata dalla legge n. 18 del 2015), e procedimento disciplinare, tenuto conto della formulazione dell'art. 9, comma 1, della citata legge n. 117 (“il Procuratore generale presso la Corte di cassazione per i magistrati ordinari o il titolare dell'azione disciplinare negli altri casi devono esercitare l'azione disciplinare nei confronti del magistrato per i fatti che hanno dato causa all'azione di risarcimento, salvo che non sia stata già proposta”).

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

Secondo una coerente linea di condotta, la Procura generale ha varato una nutrita serie di provvedimenti di archiviazione, sia prima che dopo la novellazione, nel 2015, della legge n. 117 del 1988, sempre condivisi dal Ministro della giustizia (che non ha dissentito secondo il meccanismo di cui all'art. 16, comma 5-*bis*, secondo periodo, del d.lgs. n. 109 del 2006), ritenendo che la regola dell'obbligatorietà dell'azione disciplinare e quella che stabilisce il potere-dovere del Procuratore generale della Corte di cassazione di esercitarla, non esclude che quest'ultimo debba previamente accertare la riconducibilità della condotta ascrivibile al magistrato a una delle fattispecie di illecito tipizzate. Gli elementi costitutivi dell'illecito civile di danno e quelli dell'illecito disciplinare infatti non coincidono. Su un piano di sistema,

del resto, è acquisito nella cognizione disciplinare che l'intervento sanzionatorio non ha a oggetto il risultato dell'attività giurisdizionale e le conseguenze dei suoi possibili errori, bensì il comportamento deviante posto in essere dal magistrato nell'esercizio della sua funzione (S.U. n. 11069 del 2012). L'illecito disciplinare ipotizzabile nel caso di proposizione dell'azione in sede civile non è, infatti, costituito dal mero esperimento dell'azione risarcitoria e neppure dall'accertamento dell'eventuale fondatezza della stessa, bensì dalla condotta tenuta dal magistrato, invocata nel giudizio risarcitorio quale fatto costitutivo della relativa pretesa, sempre che sussistano violazioni riconducibili a una delle fattispecie tipizzate previste da quest'ultimo – di regola, quelle oggetto dell'art. 2, comma 1, lettere *g*) e *h*) – tenendo conto della diversità di valutazione che si impone in relazione ai due diversi ambiti.

Per ciò che concerne, infine, i rapporti con la responsabilità penale, l'autonomia del procedimento disciplinare (dovuta alla sua incidenza esclusivamente sul rapporto di impiego) va collegata alla previsione di un illecito dipendente dalla commissione di un reato (art. 4 del d.lgs. n. 109 del 2006), cui consegue la necessità di coordinamento tra i due procedimenti e la rilevanza in sede disciplinare della sentenza penale irrevocabile, secondo le previsioni dell'art. 20 del d.lgs. n. 109 del 2006.

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

Questa impostazione dà rilievo al concetto di *medesimezza* in senso storico-naturalistico (*ex plurimis*, S.U. n. 20385 del 2021), in funzione anche dell'esigenza di assicurare l'unitarietà del procedimento disciplinare e di evitare l'effetto deteriore della moltiplicazione dei procedimenti disciplinari. Non sempre, tuttavia, è agevole individuare i presupposti fattuali riconducibili al concetto di medesima vicenda storica cui consegue la sospensione del procedimento disciplinare. L'orientamento dell'Ufficio è di rimettersi, nei casi dubbi, alle valutazioni del giudice disciplinare chiedendo la celebrazione del giudizio pur in pendenza del procedimento penale, facendo salva la sospensione del giudizio da parte del giudicante. L'esito del procedimento penale condiziona quindi i tempi e le modalità di definizione di quello disciplinare. Nel caso della pendenza del giudizio penale, è necessario attendere la formazione del giudicato, tenendo peraltro presente il principio, costantemente applicato da questo Ufficio e ribadito dalle Sezioni Unite (*ex plurimis*, sentenza n. 22428 del 2023), secondo cui la definitività del giudizio penale non preclude, in sede disciplinare, una rinnovata valutazione dei fatti accertati, essendo diversi i presupposti delle rispettive responsabilità e i beni giuridici protetti, fermo restando il solo limite dell'immutabilità dell'accertamento dei fatti nella loro materialità, sicché, se è inibito al giudice disciplinare ricostruire l'episodio posto a fondamento dell'inculpazione in modo diverso da quello risultante dalla sentenza penale dibattimentale passata in giudicato, sussiste tuttavia piena libertà di valutare i medesimi accadimenti nell'ottica, indubbiamente più rigorosa, dell'illecito disciplinare. Ciò in quanto – come precisato da ultimo dalla citata pronuncia – le uniche decisioni penali totalmente vincolanti per il giudice disciplinare sono, a norma dell'art. 20 del d.lgs. 109 del 2006, quelle pronunciate con le formule “il fatto non sussiste” e “l'imputato non lo ha commesso”, sempreché, da un lato, vi sia perfetta e completa coincidenza tra i fatti contestati nelle due sedi e, d'altro canto, la sussistenza del fatto reato o la sua attribuzione all'imputato siano state escluse con riferimento agli elementi rilevanti sul piano disciplinare. Nel caso, invece, di archiviazione del procedimento penale, l'Ufficio ritiene che, quando sia il caso, la sospensione del procedimento possa farsi cessare anche prima di quel momento, ovvero all'atto della comunicazione alla Procura generale, da parte dell'ufficio giudiziario competente, della formulazione della

richiesta di archiviazione da parte del pubblico ministero procedente: ciò in forza del rilievo di ordine pratico della frequente dilazione temporale tra richiesta del pubblico ministero e decreto del giudice per le indagini preliminari, nonché dell'esigenza di non lasciare indefinitamente in sospeso un procedimento – il quale può avere conseguenze per il magistrato su piani estranei alla materia disciplinare – specie quando dagli elementi acquisiti, e dalla stessa narrazione e valutazione del pubblico ministero in sede penale, si ricavano plausibili, fondati, motivi per ritenere l'adesione da parte del g.i.p.

L'eventuale dissenso del g.i.p. e il successivo esercizio dell'azione penale giustificano, infatti, l'esercizio dell'azione disciplinare. Le Sezioni Unite civili, con la sentenza n. 26371 del 10 ottobre 2024, richiamando espressamente una propria decisione di qualche anno addietro (S.U. n. 26809 del 19 dicembre 2009), hanno ricordato che il provvedimento di archiviazione «non assume il carattere della definitività peculiare delle pronunce giurisdizionali aventi contenuto decisorio, e può, invece, essere successivamente revocato dallo stesso organo che l'ha emesso ... L'eccezione a tale regola è che il potere di revoca non può essere esercitato *quomodolibet*, ma presuppone l'emersione di “nuovi elementi” (Sezioni Unite, sentenza n. 14664 del 2011)». Dunque, il procedimento disciplinare può riprendere in ragione dell'esistenza di un fatto ‘nuovo’ – «non per effetto di un mero “ripensamento”» – come, a esempio, deve senz'altro ritenersi il «rinvio a giudizio dell'incolpato». «L'esercizio dell'azione penale, in definitiva, non è un mero esercizio di qualificazione giuridica della condotta, ma è un fatto oggettivo che rileva come elemento discrezionale tra i vari tipi di illecito disciplinare, e dal quale dipende il titolo dell'incolpazione. Esso, dunque può ben costituire uno di quegli “elementi di novità” che consentono la revoca del provvedimento di archiviazione del procedimento disciplinare» (S.U. n. 14664 del 2021).

2.3. Informazione e trasparenza dell'attività disciplinare.

Come ogni anno, anche nel 2025 sono pervenute alla Procura generale numerose richieste di informazione sulla pendenza o sull'esito di procedimenti disciplinari, provenienti da soggetti privati e pubblici. Si è quindi riproposto il tema dell'accesso agli atti del procedimento, con riguardo sia alla fase predisciplinare, che a quella dell'istruttoria

disciplinare. La questione è stata da tempo risolta dall'Ufficio tenendo conto che l'art. 17, comma 1, del d.lgs. n. 109 del 2006 prevede che la comunicazione della contestazione disciplinare deve essere effettuata esclusivamente all'incolpato e al Ministro della giustizia e, quindi, esclude che alla notizia abbiano accesso parti diverse; mentre, una volta esercitata l'azione e aperta la fase del giudizio presso la Sezione disciplinare del Consiglio Superiore della Magistratura, l'ostensibilità degli atti ricade nell'ambito della regolazione propria di tale fase e riguarda il giudice disciplinare, a quel giudice – se e quando sussista un interesse, ai sensi dell'art. 116 c.p.p. – dovendosi rivolgere la relativa istanza di accesso documentale (anche in ordine al se sia stato svolto un tale giudizio). Anche in ragione della natura del procedimento (anche predisciplinare), risultano inapplicabili le regole sul procedimento amministrativo e sul diritto di accesso agli atti del procedimento, secondo la legge n. 241 del 1990 e, a maggior ragione, secondo lo strumento dell'accesso civico c.d. generalizzato (d.lgs. n. 33 del 2013, artt. 5 e 5-*bis*). Uno dei caratteri che connota l'attività svolta nella fase predisciplinare è, invero, la riservatezza degli atti nei confronti dell'esponente e del magistrato cui la stessa si riferisce, che concerne altresì la fase disciplinare (sino alla conclusione delle indagini), coerentemente alla finalità della responsabilità disciplinare e, come accennato, con la preordinazione del relativo procedimento alla tutela non dell'interesse del denunciante, bensì dell'amministrazione della giustizia.

In considerazione di detto carattere, con Ordine di servizio n. 44 del 17 dicembre 2019, (pubblicato nel sito *web* dell'Ufficio e le cui direttive sono state dunque rese congruamente conoscibili a tutti i cittadini) sono state regolamentate le modalità di trattazione delle istanze di informazione e di accesso agli atti e le notizie ostensibili. Nel corso del 2024, con provvedimento dei due Avvocati generali preposti al Servizio, si sono ulteriormente precisati i contenuti delle motivazioni in risposta alle istanze di informazione, nello sforzo di esplicitare e rendere accessibili le premesse giuridiche che supportano la posizione dell'Ufficio. Questa, peraltro, risulta del tutto in linea con le determinazioni del giudice amministrativo. Si è già dato conto, in occasione della Relazione per l'Inaugurazione dell'Anno giudiziario 2025, della più recente sentenza in tema, la n. 4014 del 2 maggio 2024, con cui il Consiglio di Stato, Sezione IV, confermando la pronuncia di primo

grado, ha ribadito il consolidato orientamento della giurisprudenza amministrativa secondo cui la natura giurisdizionale, e non amministrativa, del procedimento disciplinare, anche nella fase che precede la formulazione dell'incolpazione ovvero della archiviazione della notizia, esclude che l'accesso agli atti possa seguire le regole di cui agli artt. 22 e segg. l. n. 241 del 7 agosto 1990, «atteso che quelli di cui si chiede l'ostensione non sono documenti amministrativi, bensì atti processuali». È stato ribadito, in particolare, che tale caratterizzazione «connota anche la fase preliminare, in quanto segmento del procedimento disciplinare preordinato alla verifica dei presupposti dell'azione disciplinare stessa, ma anche all'accertamento dell'esistenza di un illecito che, se di scarsa rilevanza (ai sensi dell'articolo 3-*bis* del d.lgs. n. 109 del 2006) ne legittima la definizione con un provvedimento di archiviazione, quale esito della valutazione sul merito della ipotetica "accusa" di violazione degli obblighi di rilevanza disciplinare sanciti dal ridetto testo normativo». Il Consiglio di Stato, nell'occasione, ha precisato trattarsi di «principi consolidati, in quanto confermati da copiosa giurisprudenza, dai quali non v'è motivo per discostarsi (*cfr.* Cons. Stato, Sez. IV, n. 2302 del 6 aprile 2020; Cons. Stato, Sez. V, n. 2309 del 6 aprile 2020; Cons. Stato, Sez. V n. 2593 del 29 marzo 2021; Cons. Stato, Sez. V n. 5712 del 3 agosto 2021; Cons. Stato, Sez. V n. 5647 del 7 luglio 2022; S.U. sentenza n. 14664 del 2011)».

L'affermazione parte dalla formulazione della legge da cui si trae che, «in base al combinato disposto di cui agli artt. 14, comma 3, e 15, comma 4, del d.lgs. n. 109 del 2006, può essere data notizia dell'esercizio dell'azione disciplinare esclusivamente al Ministro della giustizia, al Consiglio Superiore della Magistratura e all'incolpato, ma non al denunciante; analogamente, ai sensi dell'art. 16, comma 5-*bis*, del d. lgs. n. 109 del 2006, il «provvedimento di archiviazione», con cui può essere definita la fase predisciplinare, è comunicato al solo Ministro della giustizia il quale, se dissente, può esercitare l'azione disciplinare. In applicazione del brocardo interpretativo *ubi lex voluit dixit ubi noluit tacuit*, «il terzo denunciante, in quanto non espressamente menzionato tra i soggetti legittimati ad avere notizia dell'avvio del procedimento o copia del provvedimento di conclusione della fase predisciplinare non ha titolo neppure per avere copia, in generale, degli atti istruttori relativi a tale fase di verifica preliminare»: il sistema

delle norme indica la precisa volontà legislativa, una volta operato il bilanciamento degli interessi, di dare prevalenza alle esigenze di riservatezza previste a tutela della indipendenza dei magistrati, per i quali «il doveroso rispetto delle regole di deontologia e correttezza professionale è assicurato, nell'ambito del rapporto di servizio, da parte degli organi a ciò preposti dalla legge, sebbene con modalità tali da garantirne il massimo riserbo, anche a fronte di esigenze di carattere difensivo opposte motivatamente da soggetti terzi, come accade nel caso di specie». Il Consiglio di Stato corrobora ulteriormente le proprie conclusioni attraverso il richiamo degli insegnamenti della stessa Corte costituzionale, che, in più occasioni – da ultimo con la sentenza n. 170 del 2015 – ha chiarito che il legislatore «è stato indotto a configurare tale procedimento “secondo paradigmi di carattere giurisdizionale” (sentenza n. 497 del 2000) per l'esigenza precipua di tutelare in forme più adeguate specifici interessi e situazioni connessi allo statuto di indipendenza della magistratura (sentenze n. 87 del 2009 e n. 262 del 2003)».

Da ultimo, a corroborare la natura giurisdizionale, anziché amministrativa, anche degli atti di indagine, il giudice amministrativo ritiene significativa la previsione di cui dall'art. 16, comma 2, del predetto decreto legislativo, secondo cui: «Per l'attività di indagine si osservano, in quanto compatibili, le norme del codice di procedura penale...»: rinvio che, nella sua portata onnicomprensiva, ricomprende certamente anche «le sommarie indagini preliminari» di cui all'art. 15, comma 1, prodromiche alla decisione sull'avvio dell'azione disciplinare, oltre al provvedimento di archiviazione che ne segna la conclusione.

Gli atti della fase predisciplinare si collocano in un «medesimo ed unitario procedimento – disciplinare – avente natura sostanzialmente giurisdizionale»: non può dunque logicamente, ancor prima che giuridicamente, ammettersi «una cesura ontologica tra fase (necessaria) *ante* incolpazione e successiva fase (eventuale) *post* incolpazione, tale da determinare una differente applicabilità della disciplina in materia di accesso. L'istanza di accesso riguarda infatti atti che assolvono ad una imprescindibile funzione strumentale all'ulteriore prosieguo del procedimento, partecipando consequenzialmente della natura giurisdizionale dello stesso: per tali sono quindi sottratti alla disciplina generale sull'accesso agli atti amministrativi *stricto sensu* intesi».

L'approdo è da tempo condiviso anche dalla giurisprudenza delle Sezioni Unite della Corte di cassazione, che, dopo un iniziale orientamento di segno contrario, ha poi virato sulla soluzione di segno opposto, che riconosce l'impossibilità di attrarre i provvedimenti assunti in materia disciplinare nell'orbita dell'amministrazione «poiché essi non perseguono finalità riconducibili a tale area, né effettuano in alcun modo ponderazioni di interessi in chiave di imparzialità (amministrativa) *ex art. 97 Cost.*, bensì hanno finalità di giustizia e, per ciò che concerne l'archiviazione, si pongono come alternativa allo sbocco, certamente giurisdizionale ed eventualmente sanzionatorio, susseguente all'esercizio dell'azione. Da ciò la sottrazione delle archiviazioni disciplinari al regime di impugnazione presso la giurisdizione amministrativa. Questa configurazione è l'unica in armonia con le coordinate costituzionali della potestà disciplinare, di cui è menzione nell'art. 105 e nell'art. 107 della Carta fondamentale, in diretta correlazione con la garanzia ordinamentale dell'organo di governo autonomo della magistratura»

La Procura generale ha comunque operato per rendere trasparenti le proprie decisioni, pur nel vincolo costituito dal carattere riservato degli atti della procedura predisciplinare e della non ostensibilità del provvedimento conclusivo. In tale prospettiva, sin dal 2020, è stata disposta la pubblicazione nel sito *web* della Procura generale, accessibile a tutti i cittadini (all'indirizzo *web* https://www.procuracassazione.it/it/massime_di_archiviazione.page) una 'sorta' di massimario dei decreti di archiviazione, che dà conto di alcuni di essi, in particolare di quelli che hanno affermato principi di più generale valenza. Si è cercato in tal modo di realizzare un ragionevole equilibrio delle esigenze di trasparenza dell'agire e di tutela della riservatezza.

Con Ordine di servizio dell'11 novembre 2021 del Procuratore generale Aggiunto, dirigente del Servizio disciplinare, e dell'Avvocato generale coordinatore di detto Servizio, sono state emanate le direttive di dettaglio relative all'*an* e al *quomodo* della massimazione ed è stato approvato l'elenco dei cc.dd. titoletti, ispirato all'intento di rendere agevolmente percepibili i principi, anche da parte dei cittadini che non siano magistrati, avvocati o studiosi del diritto. Con l'Ordine di servizio n. 1 del 2024, la funzione di redigere le massime relativamente ai

provvedimenti che presentano interesse e valore di precedente, è stata attribuita direttamente ai due Avvocati generali del Servizio.

Sempre a proposito delle iniziative attuate per rafforzare le esigenze di trasparenza dell'attività, va pure ricordato che nel sito *web* della Procura generale sono pubblicati gli Ordini di servizio (n. 34 del 2020 e n. 44 del 2019) concernenti le modalità da osservare nell'inoltro degli esposti.

3. Riforma costituzionale e procedimento disciplinare.

L'attuale sistema disciplinare trova dunque base normativa costituzionale nell'art. 105 Cost., secondo cui "spettano" al C.S.M. i provvedimenti disciplinari, e nel secondo comma dell'art. 107, che riconosce al Ministro la facoltà di esercitare l'azione disciplinare: l'architettura trova il suo necessario completamento nell'art. 10, comma 1, n. 3 della legge n. 195 del 1958, istitutiva del Consiglio Superiore della Magistratura, che attribuisce il potere di iniziativa disciplinare al Procuratore generale, come poi ribadito nel d.lgs. n. 109 del 2006. L'odierno sistema costituzionale disegna un equilibrio per certi versi perfetto, ma estremamente delicato.

L'art. 14 del decreto legislativo n. 109 del 2006 prevede la doppia titolarità dell'azione disciplinare, seppur il Ministro può soltanto "promuovere" la medesima (comma secondo) mediante 'richiesta di indagini'. Si è sostenuto, quindi, che l'iniziativa del Ministro della giustizia evoca la responsabilità di un giudice indipendente non solo nei confronti del proprio ordine di appartenenza, ma dell'intera collettività. Parallelamente, l'iniziativa del Procuratore generale può dirsi segni la piena giurisdizionalizzazione dell'esercizio dell'azione.

Tale peculiare equilibrio, come accennato in premessa, non pare debba cambiare a fronte dell'introduzione nel nostro sistema costituzionale, per via della modifica dell'art. 105 Cost., dell'Alta Corte disciplinare: la Procura generale della cassazione, nel corso dell'Assemblea generale della Corte svoltasi il 19 giugno 2025, ha avuto modo di ribadire che la previsione di modifica dell'art. 105 Cost. (art. 4 del disegno di legge), di un duplice grado di giudizio [anche] di merito soltanto dinanzi alla stessa Alta Corte, che giudica senza la partecipazione

dei componenti che hanno concorso a pronunciare la decisione impugnata, non può escludere sul piano costituzionale la necessità che tale procedimento sia contraddistinto dal carattere giurisdizionale, proprio per la ineludibilità delle garanzie di cui i magistrati sottoposti al procedimento giurisdizionale devono godere, secondo i principi più volte enunciati dalla Corte costituzionale. E, anzi, la natura giurisdizionale del procedimento dinanzi all'Alta Corte pare, nella prospettiva della riforma, indiscutibile anche in ragione di indici testuali inequivoci.

I corollari che da tale natura del procedimento discendono dovranno essere adattati all'indomani della riforma costituzionale, al fine di garantire l'omogeneità dell'azione, del procedimento, dell'interpretazione del catalogo degli illeciti, necessariamente unico sia per i magistrati requirenti che per quelli giudicanti.

Anche quanto al profilo della titolarità dell'iniziativa disciplinare – oggi parimenti attribuita al Procuratore generale (la cui iniziativa è obbligatoria) e al Ministro della giustizia (che ha mera facoltà di iniziativa) – il mantenimento di tale attuale assetto pare postulato rigoroso della natura giurisdizionale del procedimento. Assetto che, quanto alla titolarità facoltativa del decisore politico, continua a rimanere di fonte costituzionale (art. 107, secondo comma, della Carta, unica disposizione, in Costituzione, a menzionare espressamente un Ministro), non avendo la riforma della Carta novellato sul punto l'iniziativa ministeriale e che, quanto alla speculare iniziativa del Procuratore generale della Corte di cassazione (titolarità introdotta, com'è noto, dall'art. 14, n. 1, della legge 24 giugno 1958, n. 195, istitutiva del Consiglio Superiore della Magistratura, che prevedeva, tuttavia, come facoltativa anche l'azione del Procuratore generale, poi divenuta obbligatoria con la riforma ordinamentale del 2006) trova piena e razionale giustificazione. La “doppia titolarità” asimmetrica nel potere e negli obblighi si è rivelata perfettamente complementare, senza dar luogo a sbilanciamenti di sistema o a frizioni. Né, rispetto a tale realizzato equilibrio, paiono mutare le esigenze in ragione della presenza dell'organo giurisdizionale individuato in un'unica Alta Corte, sotto il profilo che sarebbe imposta l'individuazione di un unico organo di promovimento e istruttoria dell'azione disciplinare. A parte l'intangibile fonte costituzionale del potere di iniziativa facoltativa per il Ministro (art. 107 Cost.), detta azione non potrebbe

che caratterizzarsi di obbligatorietà in ragione della irreversibile tipizzazione degli illeciti disciplinari, già realizzata normativamente (e costituente punto di non ritorno per la garanzia di indipendenza), e su cui gli interventi della Corte costituzionale hanno nel tempo contribuito a delimitare l'ambito, soprattutto in ordine alla intollerabilità degli automatismi sanzionatori, non potrebbe che imporre un'omogeneità soggettiva, che ben si iscrive nella già citata finalità di garanzia della funzione giurisdizionale. A ciò si aggiunga che la natura giurisdizionale del processo disciplinare postula, di necessità, l'iniziativa in capo a un organo già deputato, quale il Procuratore generale della Corte di cassazione, a garantire l'uniformità dell'esatta interpretazione della legge in una materia così delicata. Va, infatti, ricordato come il p.m. di legittimità, conservi *ab imis* funzioni diverse e distinte dal p.m. di merito, che risultano evidenziate sin dalla definizione utilizzata nell'art. 104 Cost., in cui il «Procuratore generale della Corte di cassazione», è organo che direttamente inerisce alla Corte di cui è parte, diversamente da quanto accade per gli organi giurisdizionali di merito, che esercitano le funzioni requirenti presso gli organi giurisdizionali territoriali. Tale locuzione, appannaggio del solo Procuratore di legittimità, resta assolutamente immutata a seguito della riformulazione oggi in discussione dell'art. 104, terzo comma, Cost., circostanza che induce a ritenere confermata la peculiarità delle funzioni requirenti di legittimità, connessa alla molteplicità e specificità delle funzioni di garanzia esercitate.

Il Procuratore generale, poi, in ragione della sua partecipazione all'intera funzione di legittimità deputata, a sua volta, a garantire l'uniformità dell'interpretazione giurisprudenziale, appare l'autorità giudiziaria più agevolmente posta nelle condizioni di applicare, all'atto del promovimento delle azioni disciplinari, l'esito della nomofilachia cui partecipa diuturnamente, contribuendo in tal modo all'uniformità dell'esercizio dell'azione che troverà verifica in ultima istanza proprio dinanzi all'organo dinanzi al quale il Procuratore generale esercita la sua funzione "nel solo interesse della legge". Del resto, l'Ufficio della Procura generale, come si è sopra detto, già oggi si uniforma a criteri interni per assicurare l'omogenea valutazione delle condotte disciplinari, mediante una serie di indicazioni che rivestono valenza generale, in quanto forniscono criteri generali per discriminare

taluni comportamenti che costituiscono potenzialmente un illecito disciplinare da quelli che non lo sono, in ossequio al principio di tipicità dell'illecito.

La conservazione di un simile assetto tradizionale della Corte di cassazione e, soprattutto, del Procuratore generale della Corte di cassazione, consente peraltro di risolvere le stesse problematiche cui la previsione di un unico organo di disciplina ha inteso porre rimedio, a fronte di uno sdoppiamento dei consigli per le funzioni giudicanti e requirenti, non scevro da delicati e complessi problemi di possibile tenuta costituzionale in punto di indipendenza della magistratura.

In proposito, va ricordato che con il citato parere n. 27 del 2024, il Consiglio Consultivo dei Giudici europei sulla responsabilità disciplinare dei magistrati, ha evidenziato come gli Stati membri dovrebbero avere uno specifico organo d'inchiesta oppure una persona incaricata di ricevere i reclami, di raccogliere le osservazioni di un giudice e di valutare se vi siano sufficienti elementi nei confronti di un giudice per giustificare l'avvio di un tale procedimento.

L'organo d'inchiesta deve inoltre essere libero da ogni influenza politica. Si osserva infatti che «in alcuni sistemi giuridici in cui l'amministrazione della giustizia è posta sotto l'autorità del Ministero della giustizia, può esserci un rischio reale in tal senso quando i procuratori disciplinari sono nominati dal governo o da autorità legate al governo e quando sono sistematicamente subordinati al potere esecutivo incaricato dell'amministrazione della giustizia».

4. L'organizzazione del Servizio disciplinare.

A seguito dei nuovi Criteri organizzativi approvati il 9 settembre 2025 e in vigore dal 1° gennaio 2026, le modalità operative del Servizio non sono state sostanzialmente innovate.

È, quindi, sufficiente rammentare che il Servizio è organizzato con l'individuazione di un gruppo di magistrati – attualmente in numero di 14 a fronte di una previsione di 18 magistrati – cui è affidato l'intero *iter* procedimentale, dallo spoglio iniziale delle segnalazioni pervenute, alle «sommarie indagini preliminari» (art. 15, comma 1 del

d.lgs. n. 109 del 2006) e alla redazione del provvedimento di archiviazione, allo svolgimento delle indagini, nel caso di esercizio dell'azione disciplinare, da parte del Ministro della giustizia o del Procuratore generale. La scelta di assegnare gli stessi magistrati a entrambe le fasi, predisdisciplinare e disciplinare, è stata confermata, per garantire, in linea di principio, una migliore gestione dei procedimenti, poiché assicura – con alcuni temperamenti – la continuità della delega, dalle fasi istruttorie a quella del giudizio dinanzi al giudice disciplinare e, con essa, il mantenimento dell'assieme conoscitivo e di riflessione sulla vicenda maturato nel corso dell'istruttoria.

Le due fasi sono dirette, rispettivamente, da due Avvocati generali (soluzione introdotta dai Criteri organizzativi del 2022) che si coordinano tra loro e con il Procuratore generale, seguendo le modalità operative riviste nel 2023 con l'Ordine di servizio n. 30 del 1° giugno 2023.

Per ciò che concerne, più specificamente, la fase predisdisciplinare, da svolgere nell'osservanza del termine di un anno dalla notizia del fatto per la promozione dell'azione disciplinare (art. 15, comma 1 del d.lgs. n. 109 del 2006), all'esito del quale può comunque optarsi per l'archiviazione (art. 16, comma 5-*bis* del d.lgs. n. 109 del 2006), va evidenziato che, sin dal 2023, con l'Ordine di servizio n. 43, si è scelto di attribuire a ciascun sostituto assegnato al Servizio, a rotazione secondo turni giornalieri prefissati, il compito di prendere visione delle segnalazioni giunte, al fine di selezionare le notizie meritevoli di iscrizione predisdisciplinare, su cui procedere negli accertamenti con lo svolgimento delle sommarie indagini, ove necessarie.

È infatti propriamente con l'iscrizione del procedimento che la fase predisdisciplinare trova inizio. Deve tuttavia sottolinearsi l'importanza della preliminare attività di filtro che, considerato il gran numero di segnalazioni ed esposti, si è rivelata essenziale per una necessaria opera di selezione delle notizie di un qualche possibile rilievo disciplinare, su cui procedere negli accertamenti con lo svolgimento delle sommarie indagini, ove necessarie.

Ai fini dell'identificazione della notizia non meritevole di iscrizione, come tale subito definibile mediante provvedimento di allegazione agli atti della Segreteria (nell'osservanza delle vigenti direttive, anche

quanto alla successiva comunicazione al Ministro della giustizia), con l'Ordine di servizio n. 44 del 4 ottobre 2023 sono state specificate nuove direttive secondo criteri di omogeneità e oggettività. In particolare, va disposta l'iscrizione di procedimento predisciplinare in caso di: comunicazione da parte dell'autorità giudiziaria di apertura di procedimento penale a carico di magistrato, anche se è già stata richiesta l'archiviazione da parte del p.m.; esposti e segnalazioni provenienti dal Consiglio Superiore della Magistratura e da magistrati (anche se non titolari di funzioni direttive o semidirettive); esposti e segnalazioni – in particolare se provenienti da Avvocati – che riguardano più propriamente l'esercizio dell'attività giurisdizionale da parte del magistrato devono, di regola, essere trattati disponendo l'iscrizione di procedimento predisciplinare, salvo che non sia di immediata evidenza che sono diretti esclusivamente a sindacare l'attività giurisdizionale e a ottenerne un riesame nel merito, senza evidenziare condotte di rilievo disciplinare e, quindi, non costituenti, appunto perché tali, “notizia circostanziata”.

Vanno invece definiti, sempre in via tendenziale, mediante allegazione agli atti di segreteria gli esposti (soprattutto se provenienti da privati) in caso di evidente genericità o incoerenza della narrazione dei fatti, e/o del carattere seriale dell'esposto medesimo e, dunque, di inesistenza di una “notizia circostanziata”.

Nell'Intervento del 29 gennaio 2021, per l'Inaugurazione dell'Anno giudiziario 2020, nel dare conto dell'avvio di tale proceduralizzazione, si è precisato che «nell'osservanza del principio di leale collaborazione, di tale modalità di trattazione il Ministro della giustizia è stato previamente informato (mediante interlocuzioni orali) e la stessa è stata poi formalmente comunicata con nota del 16 luglio 2020, prevedendo che delle archiviazioni ‘dirette’ sia data notizia al Ministro» (pag. 213). La segreteria cura la periodica redazione dell'elenco dei provvedimenti di allegazione agli atti di segreteria, al fine della trasmissione, da parte dell'Avvocato generale preposto al Servizio predisciplinare al Ministero della giustizia, nell'osservanza delle modalità stabilite nei Criteri organizzativi, nonché negli Ordini di servizio n. 34 del 2020 e n. 30 del 2023, con l'indicazione che i provvedimenti di allegazione e le relative segnalazioni sono disponibili, per l'eventuale trasmissione in copia, per esteso, al Sig. Ministro.

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

Per dare conto di questa ingente attività basta riferirsi al dato statistico. Rinviando più diffusamente all'allegato, è sufficiente ricordare, in questa sede, che nel 2025, a fronte del pervenimento di 1.587 notizie della più varia provenienza (privati cittadini, avvocati, Autorità giudiziarie, Dirigenti degli uffici, Consiglio Superiore della Magistratura, ma anche la diretta verifica del contenuto di notizie di stampa), sono stati emessi 1.067 atti di segreteria.

Al fine di far comprendere le modalità di lavoro, poi, si precisa che nel corso dell'anno sono state avviate complessivamente 76 azioni disciplinari – dato sostanzialmente in linea con quello del triennio precedente – di cui 43 esercitate da questa Procura generale e 33 dal Ministro della giustizia (le azioni del Ministro ineriscono, prevalentemente, agli illeciti dei magistrati per ritardi nel deposito di provvedimenti); il numero complessivo delle inculpazioni è di 113.

Inoltre, nel 2025 sono stati celebrati avanti al C.S.M. 118 procedimenti disciplinari e definiti 35 con sentenza di condanna e 31 con decisioni assolutorie. Da ultimo, meritano menzione le 14 sentenze e le 38 ordinanze di non luogo a procedere (che, come già riferito, sovente sottendono l'uscita del magistrato dall'Ordine giudiziario, per evitare la condanna disciplinare). Delle 35 condanne 1 è stata all'ammonizione, 19 sono state alla censura, 7 alla perdita di anzianità, 4 alle sospensione dalle funzioni e addirittura si sono avute, nell'anno decorso, 4 rimozioni.

Infine, 24 sono stati i procedimenti trattati nell'anno decorso avanti alle S.U. civili della Corte di cassazione, con un totale di definizioni conformi alle richieste di questo Ufficio pari a 21 (1 soltanto parzialmente difforme e 2 difformi).

In aggiunta al già notevole impegno rappresentato dall'attività di esame del complesso delle notizie pervenute, va ricordata l'attribuzione al Servizio predisciplinare del compito concernente la valutazione dei decreti di condanna per equa riparazione ai sensi della legge n. 89 del 2001 (c.d. *Legge Pinto*) pervenuti in numero di 14929 nel corso dell'anno passato. Con l'Ordine di servizio n. 9 del 13 febbraio 2023, (di cui si è fatta applicazione anche nel 2025) sono stati fissati i parametri di valutazione di tali decreti ai fini della qualificazione della stessa come 'notizia circostanziata ed è stata stabilita una modalità di gestione informatica delle relative comunicazioni e della loro distribuzione tra i sostituti Procuratori generali sulla scorta di un predeterminato e oggettivo criterio geografico.

Anche quanto al settore disciplinare si rinvia ai dati statistici allegati, da cui risultano le azioni proposte rispettivamente dal Ministro della giustizia e dal Procuratore generale, l'oggetto delle contestazioni, le informazioni sui magistrati interessati e gli esiti dei procedimenti e dei giudizi avanti alla Sezione disciplinare e alle Sezioni Unite della Corte di cassazione.

Tali indicazioni, che forniscono un quadro esaustivo di tutti gli aspetti del sistema disciplinare, sono state elaborate modificando in senso più specifico e mirato alcuni dei criteri di selezione adottati per gli *Interventi* degli anni passati, allineandoli a quelli che dal prossimo anno consentiranno l'estrazione automatica dei dati statistici a opera del nuovo sistema informatico gestionale del Servizio disciplinare. Il nuovo applicativo, infatti, in funzione dal gennaio 2026, dopo un periodo di sperimentazione con utilizzo contemporaneo anche del precedente sistema, costituisce un prestigioso traguardo conseguito con l'Ufficio, che vede finalmente realizzata un'idea del tutto innovativa – e quasi utopistica – concepita alcuni lustri orsono. Esso consentirà la formazione, la gestione e l'archiviazione del fascicolo disciplinare in forma immateriale, sin dalla ricezione e dall'iscrizione delle notizie di rilevanza disciplinare, con progressivo abbandono dei

tradizionali canali di deposito cartaceo degli atti, fino alla redazione automatizzata, assistita, precompilata o in forma semplificata dei decreti di archiviazione e dei provvedimenti giurisdizionali (interlocutori o definitivi) dei singoli procedimenti, che, a regime, muniti di firma digitale, potranno essere trasmessi telematicamente al Ministro della giustizia e alla Sezione disciplinare del Consiglio Superiore della Magistratura. Il nuovo sistema informatico, paragonabile a una aggiornata e innovativa *consolle del magistrato* per la gestione del procedimento disciplinare in tutte le sue fasi, contenendo utili e potenziate funzioni redazionali e di ricerca o di utilità, consentirà una più efficace compilazione e consultazione (anche da remoto) degli atti processuali, l'immediato controllo sul rispetto dei termini processuali previsti a pena di decadenza per il tempestivo esercizio dell'azione disciplinare, nonché la ricerca e l'incrocio degli atti in formato nativo digitale. Il completamento del progetto di informatizzazione permetterà, altresì, l'automatica formazione degli elenchi completa di tutti gli elementi utili – anche a fini statistici – per l'identificazione delle pratiche, con il conseguente agevole arricchimento dell'informazione semplificata al Ministro della giustizia. È un risultato, in breve, che inorgoglisce l'Ufficio.

5. Le principali questioni esaminate nel 2025.

Nel dare conto delle principali questioni esaminate saranno omessi i riferimenti agli orientamenti dell'Ufficio e alla corrispondente giurisprudenza che hanno confermato indirizzi ormai consolidati già illustrati negli *Interventi* degli anni precedenti.

Quanto, poi, ai procedimenti che si trovano in fase di indagine e che sono in corso di definizione presso la Sezione disciplinare o le Sezioni Unite della cassazione, si farà cenno alle sole questioni di diritto di particolare rilevanza.

Va infine precisato, quanto ai provvedimenti di archiviazione predisciplinare di seguito richiamati, che le relative massime sono rinvenibili nel sito Internet dell'Ufficio al seguente indirizzo https://www.procuracassazione.it/it/massime_di_archiviazione.page.

5.1. *Gli illeciti disciplinari nell'esercizio delle funzioni.*

Prendendo avvio dall'illecito disciplinare di cui alla lettera a) dell'art. 2 del d.lgs. n. 109 del 2006, va rilevato che, anche nel 2025, gran parte delle fattispecie ricondotte a tale previsione hanno riguardato ipotesi di ritardata scarcerazione.

Con riferimento a una fattispecie in cui il magistrato era incolpato dell'illecito disciplinare di cui all'art. 2, comma 1, lett. a) e g), per avere scarcerato tardivamente l'imputato (poi) condannato, in violazione sia dei termini di fase che dei termini massimi di durata della custodia cautelare, la Sezione disciplinare del C.S.M., su conforme richiesta dell'Ufficio, con la sentenza n. 31 del 2025, ha enunciato i seguenti principi: - l'art. 91, disp. att., c.p.p. individua il giudice competente in ordine alle misure cautelari nel "giudice persona fisica" che ha emesso il provvedimento impugnato, per cui la competenza non è dell'ufficio giudiziario che procede. Se il provvedimento viene adottato da altro giudice del medesimo ufficio non vi sarà nullità, sanzione testualmente prevista dall'art. 525, comma 2, c.p.p. solo in caso di mutamento del giudice nella fase deliberativa, ma il fatto che non vi sia nullità non significa che, in termini generali, l'art. 91, disp. att., c.p.p. non attribuisca la responsabilità in ordine alla verifica delle misure cautelari in capo al "giudice persona fisica" che ha emesso il provvedimento; - le difficoltà organizzative dell'ufficio, l'inadempimento anche di altri uffici o della cancelleria, i carichi di lavoro e l'elevata produttività del magistrato non sono elementi idonei a escludere l'illecito, essendo tali solo *gravissimi impedimenti* o *cause eccezionali*; - è irrilevante che l'imputato, rimasto in custodia cautelare oltre i limiti temporali previsti dalla legge, sia in seguito condannato a una pena detentiva di durata superiore alla misura preventiva sofferta. Ciò in particolare perché il danno deve essere valutato nel momento in cui si realizza l'ingiusta privazione della libertà personale, non rilevando valutazioni *ex post*, fatte tenendo conto della condanna poi in concreto irrogata.

Su un versante contiguo, le Sezioni Unite (sentenza n. 6596 del 2025) hanno esaminato il caso di un Procuratore della Repubblica assegnatario di un procedimento di esecuzione, cui era contestata la ritardata emissione di un ordine di carcerazione a carico di un condannato per reati ostativi a misure alternative alla detenzione, così recando

allo stesso l'ingiustificato vantaggio di aver fruito dello stato di libertà per un periodo di sei mesi. La sentenza, su conforme richiesta dell'ufficio, ha rigettato il ricorso, affermando che le competenze funzionali del pubblico ministero nella fase di esecuzione delle sentenze definitive di condanna non si esauriscono con la formale adozione dell'ordine di carcerazione, ma si sostanziano anche nel dovere di verificare che l'attività preparatoria demandata al suo ufficio di segreteria per l'acquisizione degli atti a tal fine necessari sia svolta in modo regolare e tempestivo. La sentenza ha poi escluso la decisività della circostanza che le procedure organizzative seguite dall'ufficio esecuzioni penali della Procura della Repubblica non fossero state oggetto di rilievo da parte degli ispettori ministeriali, non potendo da ciò derivare alcuna forma di affidamento, né una esimente dell'illecito correlato al ritardo nella emissione dell'ordine di carcerazione del condannato, tenuto altresì conto che la mancanza di direttive generali in ordine alla verifica periodica dello stato dei procedimenti di esecuzione presuppone che il controllo sia esercitato direttamente sui singoli fascicoli.

Le Sezioni Unite hanno altresì chiarito che, con riguardo alla riformulazione dell'illecito di cui all'art. 2, comma 1, lett. a), d.lgs. n. 109 del 2006, operata dalla l. n. 71 del 2022, nel senso di escludere il concorso con l'illecito di cui all'art. 2, comma 1, lett. g), non trova applicazione il principio del *favor rei*, di cui all'art. 2 c.p., in forza del quale l'eventuale *abolitio criminis* opera retroattivamente, essendo gli illeciti disciplinari dei magistrati riconducibili al *genus* di quelli amministrativi.

In sede predisplinare è stata, invece, esclusa la configurabilità dell'illecito di cui alla lettera a) per il comportamento del magistrato che, sulla scorta degli approfonditi accertamenti dell'Amministrazione penitenziaria, tutti significativi in ordine alla formulazione di una prognosi positiva relativamente al futuro comportamento del detenuto, ne aveva autorizzato il lavoro all'esterno, in occasione del quale questi aveva commesso un delitto, dovendosi in tal caso escludere la colpa.

Per quanto riguarda l'attività del giudice civile, una fattispecie ricondotta alla lettera a) dalla Sezione disciplinare (sentenza n. 120 del 2025), su conforme richiesta dell'Ufficio, ha riguardato la decisione di una causa per un sinistro stradale mortale con liquidazione di una

somma ritenuta abnorme dalla Sezione, in quanto: a) aderendo alla prospettazione di parte, senza alcuna motivazione, il giudice aveva innalzato notevolmente le percentuali del risarcimento del danno biologico rispetto alle valutazioni operate dal C.T.U.; b) nell'applicare le Tabelle milanesi di determinazione degli importi del danno biologico, aveva incrementato la c.d. personalizzazione del danno rispetto a quanto previsto dalle stesse; c) aveva incrementato anche il danno parentale sulla scorta di tale personalizzazione, pur essendo prevista da tali Tabelle, per il danno da perdita del rapporto parentale, esclusivamente una forbice di importi risarcitori ben determinati nel minimo e nel massimo. Per effetto di tali correttivi l'importo risarcito era risultato abnorme e non rispettoso né delle norme in materia di illecito aquiliano né delle Tabelle milanesi utilizzate come criterio equitativo, in violazione dei doveri di correttezza e imparzialità, in favore delle parti attrici.

Passando all'illecito di cui alla lettera b), va segnalata la sentenza n. 84 del 2025 con cui la Sezione disciplinare del C.S.M. ha esaminato il caso di un magistrato incolpato di aver omesso di comunicare la propria incompatibilità con la sorella avvocato civilista al momento di prendere servizio nella nuova sede, facendolo solo più di tre anni dopo, neppure comunicando che la stessa, benché civilista, aveva rapporti di collaborazione professionale e cointeressenza lavorativa col proprio coniuge, noto penalista della sede dell'incolpato, del cui studio, coi relativi servizi, ella si serviva. La Sezione disciplinare ha condiviso le tesi sostenute dalla Procura generale, enunciando i seguenti importanti principi: - ai fini della configurazione dell'illecito disciplinare di cui all'art. 2, comma 1, lett. b), d.lgs. n. 109 del 2006, gli obblighi di legge fissati dagli artt. 18 e 19 r.d. n. 12 del 1941 e s.m. devono essere valutati alla luce della procedura e degli obblighi di cui alla Circolare C.S.M. P-12940 del 25 maggio 2007 e s.i., per cui la dichiarazione di potenziale incompatibilità deve essere fatta prima della domanda di tramutamento (art. 46, lett. b), ma va confermata "dopo la presa di possesso nell'ufficio di destinazione ... entro trenta giorni" (art. 47) e tale conferma deve essere fatta attraverso una dichiarazione completa, esaustiva e veritiera (art. 48); - quindi, le norme della Circolare del C.S.M. integrano il precetto normativo e rilevano, appunto, per riscontrare la sostanziale violazione e la conseguenziale configurabilità dell'illecito disciplinare di cui all'art. 2, comma 1, lett. b), d.lgs. n.

109 del 2006, dato dalla “omissione della comunicazione, al Consiglio Superiore della Magistratura, della sussistenza di una delle situazioni di incompatibilità di cui agli articoli 18 e 19 dell’Ordinamento giudiziario”; - l’obbligo di confermare la situazione di possibile incompatibilità dopo il trasferimento (art. 46, lett. b) non è meramente formale e la sua inosservanza può dar vita all’illecito disciplinare perché, dopo il trasferimento, per l’assegnazione in concreto delle funzioni tabellari, sorge l’esigenza di attualizzare le informazioni e le notizie, onde appunto procedere all’assegnazione di funzioni che eviti in concreto di determinare problemi di incompatibilità con coniugi, affini e parenti. Le informazioni e notizie vanno fornite in modo completo ed esaustivo, senza omissioni, vigendo, appunto, l’obbligo di verità sancito dall’art. 48 della Circolare, che è dovere di verità “sostanziale”, finalizzato appunto a rappresentare in modo chiaro e completo ogni possibile “situazione” che possa anche solo far apparire il magistrato come non terzo e imparziale. Nella specie, si è ritenuto che questo dovere di verità sostanziale non fosse stato rispettato, a fronte della mancata indicazione del rapporto di coniugio della sorella con noto avvocato penalista, titolare di studio nel quale almeno in apparenza collaborava la stessa sorella.

Quanto alla consapevole violazione dell’obbligo di astensione, in sede predisciplinare è stato escluso possa integrare l’illecito disciplinare previsto dalla lettera c) dell’art. 2, la condotta del magistrato che non si astiene dalla trattazione della causa di cui aveva già conosciuto ai limitati fini del giudizio sull’istanza di sospensione della sentenza di primo grado, dal momento che l’aver trattato la controversia in sede di procedimento cautelare proposto *ante causam* non costituisce un’ipotesi sufficientemente assimilabile, sotto il profilo dell’incompatibilità, alla trattazione della causa in un altro grado di giudizio. Si è altresì ribadito che la denuncia nei confronti di un magistrato non radica l’obbligo di astensione: non sussiste pertanto l’illecito disciplinare in capo al magistrato che non si astiene dal giudizio nei confronti del soggetto che l’ha denunciato penalmente. In altro provvedimento di archiviazione si è affermato che sulla c.d. istanza di astensione non vi è da parte del giudice civile alcun obbligo di provvedere, né vi sono effetti sospensivi sul processo, essendo questi previsti per la sola ricusazione dall’art. 51 c.p.c. Ne consegue che non sussiste illecito disciplinare in capo al magistrato che prosegue nell’attività istruttoria

pur in presenza di tale istanza. Sempre in sede predisciplinare è stata esclusa la violazione dell'obbligo di astensione nella condotta del giudice per le indagini preliminari che, nell'ambito di un procedimento penale in cui era indagata persona con la quale il magistrato era legato da un rapporto di amicizia o di frequentazione con le rispettive famiglie, aveva autorizzato le intercettazioni nei confronti di altro indagato sulla base di elementi che non riguardavano la persona a lui vicina.

Le Sezioni Unite, con la sentenza n. 20631 del 2025, hanno invece ritenuto configurabile l'illecito con riferimento all'omessa astensione dalla trattazione di numerosi procedimenti aventi a oggetto istanze di detenuti assistiti da un'avvocata, con la quale l'incolpato intratteneva una relazione sentimentale o comunque intima e confidenziale. La sentenza ha rigettato il ricorso, affermando, tra l'altro, che, ai fini dell'inosservanza dell'obbligo di astensione, rilevante in sede disciplinare a norma dell'art. 2, comma 1, lett. c), d.lgs. n. 109 del 2006, con riferimento all'ipotesi delle "gravi ragioni di convenienza" prevista dall'art. 36, comma 1, lett. h), c.p.p., anche lo "stretto legame" tra il giudice e il difensore della parte sviluppatosi in termini di "significativa intimità", seppure in un arco temporale limitato, mina o pone a repentaglio la serenità e la capacità del magistrato di essere imparziale.

Non è, infine, ancora intervenuta una pronuncia giurisprudenziale sulla configurabilità dell'obbligo di astensione in presenza di un interesse proprio del magistrato, tradizionalmente fondato sull'art. 323 c.p., abrogato con legge n. 114 del 9 agosto 2024, quale norma fondante un dovere generale di astensione, ove sussista un conflitto, anche potenziale, di interessi, anche non patrimoniali.

In una fattispecie, la Sezione disciplinare (sentenza n. 54 del 2025), su conforme parere dell'Ufficio, ha ritenuto irrilevante l'abrogazione richiamando l'orientamento consolidato che nega l'applicabilità, nel giudizio disciplinare, della successione nel tempo delle leggi penali più favorevoli (nella specie, la mancata astensione era stata commessa prima dell'abrogazione). L'intervenuta abrogazione della norma è stata ritenuta irrilevante da questo Ufficio anche in relazione a fatti successivamente commessi, per i quali pende procedimento avanti alla Sezione Disciplinare, richiamando l'affermazione (da ultimo sentenza disciplinare del C.S.M., n. 54 del 2024) secondo cui l'art. 323 c.p. è espressione del principio di imparzialità sancito dall'art. 97 della Costituzione.

Un illecito ricorrente nei procedimenti disciplinari è poi quello di cui alla lettera d) dell'art. 2, relativo alla grave o abituale violazione del dovere di correttezza. Con diversi provvedimenti di archiviazione si è esclusa la configurabilità dell'illecito per i comportamenti che, pur connotati dalla mancanza di rispetto delle regole dell'educazione, non trasmodino in lesione della dignità della persona o non finiscano per incidere sul buon svolgimento del servizio, essenzialmente in ragione della loro abitualità. Per avere rilievo disciplinare, alla stregua della previsione di legge, i comportamenti devono comunque riferirsi ai rapporti tra colleghi suscettibili di influire sulle relazioni rilevanti ai fini dello svolgimento dell'attività e tra gli uffici, o investire le relazioni di tipo personale che intercorrono con soggetti che tali relazioni hanno intessuto con il magistrato per il ruolo che questi svolge, dal momento che il bene giuridico specifico tutelato dalla richiamata norma consiste essenzialmente in quello del buon andamento dell'ufficio giudiziario e della sua stessa unitarietà funzionale.

Per quanto riguarda le espressioni contenute in provvedimenti giurisdizionali, si è esclusa, sempre in sede predisciplinare, la configurabilità dell'illecito disciplinare per grave scorrettezza: - riguardo alla condotta del pubblico ministero e del g.i.p. che, rispettivamente, nella richiesta di misura cautelare e nell'ordinanza concessiva, menzionano un terzo soggetto che, pur non direttamente indagato, risultava inequivocabilmente legato alla persona sottoposta alla misura, fornendo così riscontro sicuro alla sua identificazione; - nel caso di utilizzo da parte del pubblico ministero, in una richiesta di archiviazione, di espressioni fortemente significative in ordine alla condotta tenuta dall'indagato, pur a seguito della sentenza n. 41 del 2024 della Corte costituzionale, quando le stesse siano giustificate dalla necessità, ai fini della configurabilità della responsabilità penale, di ricostruire i fatti e valutare la condotta istituzionale del soggetto interessato; - con riferimento alla condotta dei giudici del Tribunale del riesame che, nel rigettare l'appello contro l'ordinanza del g.i.p. reiettiva dell'istanza di revoca degli arresti domiciliari, ripercorrono in motivazione la linea difensiva dell'indagato per negare che nelle ammissioni delle condotte ascritte, oggettivamente dimostrate, possa ravvisarsi una sincera resipiscenza, quando l'interessato neghi la portata penale delle condotte ammesse, poiché in tal caso non viene formulato alcun indebito giudizio personale.

L'Ufficio ha poi affrontato il tema della configurabilità dell'illecito avanti alle Sezioni Unite.

In una prima occasione (sentenza n. 7051 del 2025), andando di contrario avviso rispetto alle conclusioni della Procura generale, le S.U. hanno stabilito che la fattispecie di illecito prevista dall'art. 2, lett. d), d.lgs. n. 109 del 2006, nella parte in cui sanziona “comportamenti abitualmente scorretti” del magistrato, da un lato impone al giudice di valutare le singole condotte, anche se relative a episodi diversi, nel loro insieme, al fine di accertarne il connotato di abitudine, ma dall'altro richiede che esse siano singolarmente giudicate scorrette, cioè contrarie ai principi a cui deve attenersi il magistrato nel comportarsi con le persone con cui viene a contatto in ufficio. Preciso che la reiterazione di condotte lecite, o comunque prive di rilievo disciplinare, anche per mancanza di prova, può determinare un giudizio di responsabilità solo nel caso configurino un abuso della posizione del magistrato – siano cioè poste in essere per scopi diversi da quelli attinenti ai compiti che la legge gli assegna – le S.U. citate hanno concluso che non era stato dimostrato, né dedotto, che le condotte ascritte all'incolpata fossero state ispirate da mero arbitrio, cioè avessero un intento diverso da quello del buon andamento dell'ufficio.

In un'altra occasione, invece, su conforme richiesta della Procura generale, le S.U. hanno rigettato il ricorso di un Procuratore della Repubblica condannato dalla Sezione disciplinare alla censura con trasferimento d'ufficio, per avere egli mancato ai doveri di correttezza, riserbo ed equilibrio, rivolgendosi ai sostituti e al personale con toni e modi aggressivi ed espressioni dispregiative (sentenza n. 22400 del 2025). Data la particolarità della vicenda, e i potenziali riflessi di carattere generale, sembra infine opportuno fare cenno alla decisione (sentenza n. 43 del 2025) con cui la Sezione disciplinare ha assolto alcuni sostituti della stessa Procura della Repubblica cui l'Ufficio aveva contestato una ipotesi di grave scorrettezza per aver proceduto alla registrazione occulta e concertata di conversazioni e/o riunioni di natura investigativa/organizzativa cui partecipavano il Procuratore e il Procuratore Aggiunto (nonché appartenenti alla polizia giudiziaria), successivamente utilizzate in un esposto contro di loro. Il Collegio, pur riconoscendo la scorrettezza dell'attività captativa, ha ritenuto la condotta scriminata dall'esercizio del diritto all'autotutela con

affermazione di principi che questo Ufficio ha contestato proponendo ricorso per cassazione.

Quanto all'illecito di ingiustificata interferenza nell'attività giudiziaria di altro magistrato (lettera e), va richiamata la sentenza n. 6432 del 2025 con cui le Sezioni Unite hanno aderito all'impostazione dell'Ufficio secondo cui tale condotta si pone in rapporto di specialità rispetto alla violazione del dovere di correttezza ed è consentita una lettura frazionata dei comportamenti, non rispondente ai canoni interpretativi indicati dalla giurisprudenza di legittimità in materia di grave scorrettezza, dovendosi procedere a una valutazione unitaria e globale degli episodi, che consenta di apprezzarne la reale portata, risultando rilevante, ai fini del giudizio, non solo il contenuto in sé della singola richiesta rivolta al magistrato, ma anche il quadro in cui la stessa si inserisce, rilevandone lo scopo reale, anche in relazione a quelle che si presentano come mere richieste di informazione, in realtà incidenti quanto meno sui tempi di adozione dei relativi provvedimenti.

Sembra utile altresì segnalare una contestazione da parte del Ministro della giustizia, ancora all'esame della Sezione disciplinare, di ingiustificata interferenza nella condotta consistita nell'omessa trasmissione di un procedimento penale alla Procura competente, ipotesi che, se confermata, amplierebbe il perimetro applicativo della fattispecie disciplinare.

Altro illecito ricorrente nei procedimenti disciplinari è quello di cui alla lettera g), relativo alla grave violazione di legge determinata da ignoranza o negligenza inescusabile. Con altrettanti provvedimenti di archiviazione, si è esclusa la configurabilità dell'illecito: - quanto alla condotta del giudice per le indagini preliminari che accolga la richiesta di archiviazione e rigetti l'opposizione della parte offesa, applicando un orientamento giurisprudenziale opposto a quello valorizzato in un precedente provvedimento di archiviazione per risolvere la medesima questione, quando detto orientamento si sia consolidato solo in epoca successiva alla prima archiviazione; - riguardo all'omessa considerazione di un debito in capo a società nella sentenza che rigetti l'apertura della liquidazione giudiziale nei suoi confronti, allorquando risulti che l'inesattezza tecnico-giuridica del provvedimento giurisdizionale non sia conseguenza di scarso impegno e ponderazione o di approssimazione e limitata diligenza, bensì indice di un comportamento del tutto arbitrario.

In sede disciplinare, l'illecito in esame è stato affrontato in diversi casi di errori nei provvedimenti di liquidazione dei compensi agli ausiliari del giudice. Tra questi va ricordato il caso deciso dalle Sezioni Unite con sentenza n. 29201 del 2025 che, su conforme richiesta dell'Ufficio, ha rigettato il ricorso proposto dal Ministro della giustizia avverso l'assoluzione della Presidente e di una componente togata di una Corte d'Assise che, dopo aver adottato provvedimenti di liquidazione di compensi in favore di amministratori giudiziari di beni sottoposti a sequestro, senza osservare il criterio legale degli scaglioni riferito al valore crescente del complesso aziendale, avevano emesso successivi provvedimenti di correzione dei decreti di liquidazione già emessi, recanti modifiche sostanziali delle precedenti statuizioni, dichiarando inammissibile l'istanza dei difensori volta al rilascio di copie dei suddetti atti. La Sezione disciplinare del C.S.M. aveva assolto le incolpate per difetto di tipicità degli illeciti contestati, assumendo che l'errore occorso nei provvedimenti di liquidazione costituisse un errore di calcolo grossolano, con conseguente legittimità del rimedio della correzione dell'errore materiale, evidenziando che l'istanza di rilascio di copia integrale del fascicolo delle Camere di consiglio relative ai decreti di liquidazione degli amministratori giudiziari era del tutto priva dell'indicazione delle ragioni e dell'interesse delle parti richiedenti. Le Sezioni Unite hanno rigettato il ricorso, osservando che, se la prima delle *rationes decidendi* della pronuncia di assoluzione della Sezione disciplinare, circa la configurabilità di un errore di calcolo commesso dalle incolpate, denotava effettivamente il vizio dell'erronea applicazione dell'art. 2, comma, 1, lett. g), d.lgs. n. 109 del 2006, giacché i provvedimenti di liquidazione erano piuttosto affetti da un errore di diritto con riguardo all'art. 3 del d.P.R. n. 177 del 2015, la decisione impugnata poteva comunque essere mantenuta in considerazione della sua seconda *ratio*, basata sull'assenza di gravità dell'errore di diritto. A tal fine, la Sezione disciplinare aveva correttamente apprezzato la condotta tenuta dalle incolpate in rapporto agli illeciti contestati, attribuendo evidenza, oltre che alle eccezionali condizioni in cui vennero adottati i provvedimenti di liquidazione del compenso degli amministratori, alla determinazione di far luogo, sebbene con l'improprio strumento della procedura di correzione di errore materiale, alla sollecita eliminazione dei vizi che effettivamente affliggevano questi ultimi, nell'interesse degli imputati e dell'Erario, in modo da scongiurare il danno che si

sarebbe determinato ove le liquidazioni originarie fossero state portate a esecuzione. Le Sezioni Unite hanno altresì sostenuto che la decisione della Sezione disciplinare impugnata non fosse criticabile né con riferimento alla mancata fissazione dell'udienza camerale per procedere alla correzione, stante l'esistenza di un indirizzo interpretativo che valorizza l'interesse della parte alla partecipazione alla Camera di consiglio, né quanto al mancato accoglimento dell'istanza di rilascio di copie, essendo la medesima istanza priva dell'indicazione dell'interesse delle parti a ottenere la documentazione richiesta, per cui non poteva apprezzarsi come errore macroscopico o negligenza grave e inescusabile.

Sempre con riferimento al rapporto con gli ausiliari, si è posta la questione se l'incompletezza delle relazioni *ex art. 33* della legge fallimentare (compilate dal curatore senza indicazione della parte contabile), non verificata dal giudice delegato, potesse comportarne la responsabilità per le appropriazioni commesse dal curatore. La Sezione disciplinare, con la sentenza n. 97 del 2025, ha escluso la configurabilità degli illeciti di cui alle lettere a) e g), contestati dall'Ufficio, in quanto il giudice delegato si era trovato in una situazione lavorativa di particolare gravosità, e non poteva accorgersi della condotta distrattiva del curatore fallimentare operata con modalità tali per cui i controlli del giudice non avrebbero, comunque, potuto portare alla emersione della situazione.

La Procura generale ha proposto ricorso per cassazione, ritenendo che la particolare gravosità della situazione lavorativa potesse rilevare ai fini della configurabilità della lettera a), in relazione all'omesso impedimento delle indebite appropriazioni, ma non anche quanto alla lettera g), in relazione al distinto profilo dell'omesso rilievo dell'evidente incompletezza delle relazioni *ex art. 33* della legge fallimentare.

Un altro caso di violazione della lettera g) trattato dalle Sezioni Unite ha riguardato la condotta di un giudice per l'udienza preliminare che, in esito alla discussione e alla successiva Camera di consiglio concernenti nove imputati che avevano richiesto il rito abbreviato, aveva dato lettura del dispositivo in relazione a soli tre imputati, senza definire il giudizio nei confronti degli altri; immediatamente dopo, a seguito delle immediate osservazioni degli avvocati presenti, aveva preannunciato informalmente l'intento di provvedere sulle posizioni non definite all'udienza del giorno successivo, senza darne atto nel

dispositivo e nel verbale di udienza; alla successiva udienza, aveva fatto redigere verbale in cui, senza l'intervento del p.m. presente, aveva dato atto dell'interlocuzione con i difensori e, a fronte dell'eccezione d'incompatibilità da loro sollevata, vi aveva aderito, ma, in luogo di formulare dichiarazione di astensione, aveva rinviato il procedimento dinanzi al giudice destinato a sostituirlo nelle funzioni di g.i.p./g.u.p. per il raggiungimento dell'ultradecennalità.

Le Sezioni Unite, con la sentenza n. 6305 del 2025, hanno rigettato il ricorso, conformemente alla richiesta dell'Ufficio, quanto all'illecito disciplinare della "grave violazione di legge", in relazione alla mancata definizione, nel dispositivo letto all'esito di giudizio abbreviato, della posizione di sei imputati, al rinvio "informale" operato al giorno successivo per decidere al riguardo e all'ulteriore differimento del procedimento disposto, infine, dinanzi ad altro magistrato. Hanno invece cassato la sentenza impugnata, andando di contrario avviso rispetto alla richiesta dell'Ufficio, con riguardo all'illecito configurato dall'art. 2, comma 1, lett. ff), d.lgs. n. 109 del 2006, dovendosi negare il carattere abnorme del provvedimento di trasmissione diretta del fascicolo al nuovo giudice, senza la previa declaratoria di astensione e l'intermediazione del Capo dell'ufficio, in quanto provvedimento finalizzato a prevenire la stasi quale presupposto di un atto processuale abnorme.

Altra violazione di legge trattata dall'Ufficio, da menzionare per la sua rilevanza, è quella contestata sia al sostituto Procuratore della Repubblica che formulava richiesta di rinvio a giudizio, sia al giudice dell'udienza preliminare che disponeva il rinvio a giudizio di un imputato, Senatore della Repubblica Italiana all'epoca dei fatti, indicando quali fonti di prova anche le intercettazioni telefoniche, senza considerare che: - tra queste vi erano anche quelle operate sull'utenza in uso a un imprenditore terzo di cui era interlocutore il Senatore nel periodo in cui esercitava il mandato; - tali intercettazioni non erano state precedute, se "indirette", dall'autorizzazione preventiva della Camera d'appartenenza del parlamentare, come previsto dall'art. 4 della legge n. 140 del 20 giugno 2003, e, comunque, se occasionali, dalla richiesta al g.i.p. di inoltrare alla Camera di appartenenza richiesta di autorizzazione alla loro utilizzazione, come previsto dall'art. 6 della legge n. 140 del 2003.

La Sezione disciplinare del C.S.M., con la sentenza n. 77 del 2025, successivamente impugnata dagli incolpati ha ritenuto sussistente

l'addebito nei confronti di entrambi gli incolpati, irrogando al pubblico ministero la sanzione della perdita di anzianità per un anno e al giudice dell'udienza preliminare quella della censura.

Quanto poi all'emissione di provvedimenti privi di motivazione (illecito di cui alla lettera l), se ne è esclusa la configurabilità in sede di archiviazione predisciplinare con riferimento all'ordinanza con cui i giudici di appello avevano disposto la sospensione dell'efficacia esecutiva della sentenza di primo grado relativamente alle spese di lite, in quanto la pur succinta motivazione non consentiva di ritenere violati i criteri previsti dal primo comma dell'art. 283 c.p.c. come novellato dall'art. 3, comma 22, lett. a), d.lgs. n. 149 del 2022.

La violazione della lettera l) viene contestata nel caso di ricorso alla tecnica del "copia e incolla" rispetto ad atti di parte. Per i provvedimenti collegiali si pone la questione del perimetro dei doveri di controllo del Presidente del collegio che l'Ufficio, in un procedimento non ancora definito dalla Sezione disciplinare, ha ritenuto di escludere ritenendo che il compito del Presidente sia quello di verificare che la motivazione del provvedimento sia conforme al deliberato della Camera di consiglio e che la stessa esponga argomenti logici e coerenti in relazione alla deliberazione collegiale, mentre lo stesso non è tenuto a verificare (punto per punto) l'originalità dei singoli passaggi della motivazione, né se tra questi ve ne siano alcuni (o tutti) estrapolati dagli atti di parte.

La stessa questione si è posta, in una vicenda recente di pubblico dominio, nel caso di sentenza redatta da un membro del collegio con l'utilizzo acritico, e senza verifica, dell'intelligenza artificiale per la redazione delle sentenze conformemente al deliberato di cui alla Camera di consiglio.

Per quanto poi riguarda l'illecito di cui alla lettera n), le Sezioni Unite, con la sentenza n. 5812 del 2025, hanno rigettato il ricorso dell'incolpato confermandone la condanna, su conforme richiesta di questo Ufficio, precisando che, in coerenza con il principio di gerarchia, la norma primaria dell'art. 3, comma 2, d.lgs. n. 106 del 2006, in base al quale la richiesta di misura cautelare non può essere emessa in difetto di assenso scritto del Procuratore, prevale sulla norma secondaria rappresentata dal progetto organizzativo, e comunque ne orienta l'interpretazione in ipotesi di contrasto (nella specie dedotto

dal ricorrente, sul rilievo che il progetto organizzativo si limitava a stabilire che, in caso di dissenso sull'adozione della misura cautelare, nell'impossibilità di pervenire a una soluzione concordata, il Procuratore valuterà la sussistenza delle condizioni normativamente previste per la revoca dell'assegnazione, senza stabilire alcunché in ordine ai possibili riflessi della mancata revoca dell'assegnazione sulla presentazione della richiesta di custodia cautelare da parte del sostituto).

Riguardo alla violazione del dovere di riserbo, con un provvedimento di archiviazione si è esclusa la configurabilità degli illeciti di cui all'art. 2, co. 1, lett. u), v) e aa), d.lgs. n. 109 del 2006, con riferimento al comportamento del magistrato che, pubblicamente, aveva espresso critiche di carattere generale nei confronti del funzionamento della giustizia penale, senza imputare ad alcun magistrato la violazione di norme processuali, limitandosi a manifestare partecipazione emotiva per la vicenda di un soggetto prima arrestato e poi condannato, successivamente prosciolto per intervenuta prescrizione dei reati.

L'illecito di cui alla lettera u) è stato invece ritenuto dalle Sezioni Unite con la sentenza n. 20802, del 2025, conformemente alle richieste di questo Ufficio che aveva proposto il rigetto del ricorso avverso la condanna emessa dalla Sezione disciplinare (sentenza n. 98 del 2024), con riferimento alla divulgazione, da parte di un Procuratore della Repubblica, di informazioni riservate o coperte da segreto, relative a indagini in corso, nei confronti di un soggetto che appariva legato ad attività della Presidenza del Consiglio, in quanto, a prescindere dalla successiva verifica dell'inesistenza di tale rapporto, lo stesso non giustificava alcuna propalazione.

Su un versante contiguo, la Sezione disciplinare, in data 28 ottobre 2025, ha condannato un Procuratore della Repubblica facente funzioni per l'illecito di cui all'articolo 2, lettera v), incolpato per le dichiarazioni rese a un giornalista, poi pubblicate su un quotidiano a tiratura nazionale, e riprese nei giorni successivi da numerosi altri organi di stampa, sul conto di una persona indagata per l'omicidio di una donna, in relazione alla contestata violazione dell'articolo 5 del d.lgs. n. 106 del 2006, comma 1, nella parte in cui prevede che il Procuratore della Repubblica mantiene i rapporti con gli organi di informazione esclusivamente tramite comunicati ufficiali oppure, nei

casi di particolare rilevanza pubblica dei fatti, tramite conferenze stampa, e comma 2-*bis*, per aver diffuso informazioni sul procedimento penale non strettamente necessarie per la prosecuzione delle indagini o per altre specifiche ragioni di interesse pubblico, in quanto, nella conversazione con il giornalista, si soffermava sulle qualità personali e fisiche, nonché sulla pericolosità sociale correlata ai precedenti giudiziari del presunto, e sulla condotta in concreto avuta da quest'ultimo nell'osservare puntualmente gli obblighi correlati a pregressa misura cautelare irrogatagli.

Quanto, infine, alla clausola di salvaguardia di cui al comma 2 dell'art. 2 del d.lgs. n. 109 del 2006, va menzionata, per le argomentazioni a fondamento dell'esclusione della sua operatività, la sentenza n. 28369 del 2025, con cui le Sezioni Unite hanno accolto il ricorso avverso la condanna di un giudice civile, cui era contestata la grave violazione di legge per aver adottato provvedimenti (sospensione, in via cautelare, con decreto inaudita altera parte e poi con ordinanza confermativa, di provvedimento dell'Ordine degli Psicologi di divieto all'iscritta all'Ordine professionale di esercitare la professione fino alla sua sottoposizione al trattamento vaccinale e autorizzazione all'esercizio della professione di psicologa a prescindere dall'assolvimento dell'obbligo vaccinale) contenenti valutazioni sull'inutilità, dannosità e natura sperimentale dei vaccini, frutto di considerazioni arbitrarie e soggettive e in contrasto con la disciplina dettata dall'art. 115, comma 2, c.p.c.

Le Sezioni Unite, premessa l'inammissibilità delle censure tendenti a sollecitare un giudizio sull'asserita pericolosità e sull'inefficacia della vaccinazione, e circoscritto il proprio sindacato alle doglianze attinenti alla interpretazione e corretta applicazione di norme giuridiche e di principi di diritto, hanno ribadito che, ai fini della responsabilità disciplinare, l'errore del giudice deve essere grave e idoneo a rivelare ignoranza e negligenza inescusabili, il che implica, oltre all'evidenza e all'incontrovertibilità dell'errore medesimo, che alla soluzione data il magistrato sia pervenuto o senza dare adeguato conto delle ragioni della decisione, o sulla base di argomentazioni del tutto arbitrarie, come tali non idonee a integrare un'attività interpretativa.

Di conseguenza, si è ritenuto che l'errore commesso in concreto dal magistrato non fosse tale da integrare la contestata responsabilità

disciplinare, poiché non presentava quei caratteri che devono ricorrere affinché il medesimo possa dirsi frutto di ignoranza e di negligenza inescusabili e, in quanto tale, esulante dall'ambito di applicazione della clausola di salvaguardia di cui al comma 2 del citato art. 2 del d.lgs. n. 109 del 2006: si trattava di un errore che rilevava sul piano della correttezza tecnico-giuridica della decisione, che avrebbe giustificato l'impugnazione del provvedimento, non tale, tuttavia, da integrare responsabilità disciplinare, in presenza di una analitica e dettagliata motivazione, la quale non stravolgeva il principio *iudex peritus peritorum*, invocato a suo sostegno.

5.2. *Il piano di smaltimento e l'estinzione dell'illecito disciplinare del ritardo nel deposito dei provvedimenti (art. 3-ter del d.lgs. n. 109 del 2006).*

La legge n. 71 del 2022 ha introdotto l'art. 3-ter del d.lgs. n. 109 del 2006 per il quale: «l'illecito disciplinare previsto dall'art. 2, lettera q), è estinto quando il piano di smaltimento, adottato ai sensi dell'art. 37, comma 5-bis, d.l. n. 98 del 6 luglio 2011, convertito con modificazioni, dalla legge n. 111 del 15 luglio 2011, è stato rispettato. Il beneficio di cui al comma 1 può essere applicato una sola volta».

Le Sezioni Unite, su conforme parere dell'Ufficio, hanno affermato che tale causa di estinzione dell'illecito non opera per fatti verificatisi in epoca anteriore alla sua entrata in vigore, non rilevando per gli illeciti disciplinari dei magistrati il principio di retroattività della *lex mitior* (sentenze n. 4974 e n. 29145 del 2025). Le stesse decisioni hanno ribadito come, ai fini dell'integrazione dell'illecito disciplinare di cui all'art. 2, comma 1, lett. q), d.lgs. n. 109 del 2006, è necessario che sussistano, congiuntamente, tre autonomi presupposti, ovvero: la reiterazione, la gravità e l'ingiustificabilità del ritardo nel compimento degli atti relativi all'esercizio delle funzioni, costituendo i primi due elementi strutturali della fattispecie, mentre il terzo si colloca all'esterno e rileva come causa di esclusione della punibilità, correlata a specifiche condizioni di inesigibilità della condotta doverosa, con il conseguente onere dell'incolpato di allegarne e provarne l'esistenza.

Per tali ragioni l'Ufficio, anche in sede predisciplinare, ha ritenuto che l'adozione di un piano di rientro non possa costituire, *ex se*, un

indice della gravità e della natura ingiustificata del ritardo nel deposito dei provvedimenti, trattandosi di soluzione organizzativa finalizzata a garantire il recupero dell'efficienza dell'ufficio, con la conseguenza che – anche in caso di sua predisposizione – occorre verificare l'idoneità dei ritardi medesimi a integrare l'illecito disciplinare di cui alla citata lettera q).

Nell'anno trascorso, su sollecitazione delle difese, si è posta la questione, non ancora risolta dalla Sezione disciplinare, se sia possibile ritenere estinto l'illecito disciplinare, per effetto del puntuale rispetto del piano di smaltimento, anche con riferimento ai provvedimenti già depositati in grave ritardo (in grado di integrare l'illecito in discorso) prima dell'adozione del piano di smaltimento e quindi in esso non ricompresi. Secondo la tesi affermativa, prospettata da diversi incolpati, sia la *ratio* della norma, sia l'interpretazione sistematica, evidenzia come la causa estintiva riguardi l'intero quadro dei ritardi, senza differenziazione alcuna tra provvedimenti già depositati con ritardo e provvedimenti ancora da depositare, per cui si è già accumulato ritardo. Si osserva che l'incentivazione a rispettare i piani di smaltimento sarebbe ben poco efficace se riguardasse i (normalmente pochi) provvedimenti ancora da depositare e non anche l'intero ambito (abituale molto più ampio) dei provvedimenti già depositati e quindi l'estinzione perderebbe efficacia.

Peraltro, il piano di smaltimento non può che riguardare i soli ritardi ancora in corso, con la conseguenza che solo per essi varrebbe la causa estintiva. Per quelli ormai cristallizzati si potrebbe al più configurare, ricorrendone le condizioni, l'ipotesi della scarsa rilevanza ai sensi dell'art. 3-*bis* del d.lgs. n. 109 del 2006.

Si ribatte che questa interpretazione “omnicomprensiva” potrebbe essere utile a impedire un uso distorto del beneficio estintivo previsto dall'art. 3-*ter*; evitando che il magistrato, proprio perché sa che l'effetto estintivo vale solo per i ritardi ancora in corso, invece di impegnarsi a depositi anche se tardivi decida di sospendere il deposito di tutti i provvedimenti, magari anche per anni, per appunto attendere il piano di smaltimento e beneficiare dell'estinzione tombale dell'illecito una volta rispettato tale piano.

Tuttavia, pur nella consapevolezza della non implausibilità di questa tesi alternativa, la Procura generale ha ritenuto che

l'interpretazione preferibile sia quella più rigorosa, escludendo l'effetto estintivo con riguardo ai provvedimenti già depositati. Ciò perché l'art. 3-ter, proprio in quanto prevede l'estinzione di un illecito, è norma di stretta interpretazione, destinata a operare solo con riguardo ai provvedimenti che tipicamente e strutturalmente sono inclusi nel piano di smaltimento, da smaltire proprio in quanto ancora non depositati.

La Sezione disciplinare sembra avere recepito questa interpretazione, in quanto in un procedimento definito all'udienza dell'11 settembre 2025, ha separato la contestazione relativa ai provvedimenti non ancora depositati, e inclusi nel piano di smaltimento successivamente adempiuto dall'incolpato (per i quali la Procura generale ha richiesto la pronuncia camerale di non farsi luogo all'udienza dibattimentale per sopravvenuta estinzione dell'illecito di cui all'art. 3-ter d.lgs. n. 109 del 2006), e ha proceduto a giudizio dibattimentale unicamente per i gravi e reiterati ritardi ormai cristallizzati (si ripete relativi a provvedimenti depositati e non inclusi nel piano di smaltimento).

Alla predetta udienza, in conformità alla richiesta dell'Ufficio, la Sezione disciplinare ha emesso ordinanza di non luogo a procedere (n. 146 del 2025) quanto ai ritardi sanati con il piano di smaltimento, mentre nel procedimento separato relativo ai ritardi non coperti da tale piano ha emesso sentenza di condanna alla censura (n. 153 del 2025).

La questione è stata riproposta in altri procedimenti in corso di trattazione. La soluzione, che sembra in via di affermazione, è d'altra parte in linea con una lettura sistematica delle modifiche introdotte dalla Riforma Cartabia. Tale interpretazione impone di considerare che il legislatore della novella si è preoccupato di onerare il Capo dell'ufficio della sollecita adozione di ogni iniziativa idonea a consentire l'eliminazione dei gravi e reiterati ritardi mediante la predisposizione di mirati piani di smaltimento, sicché l'adozione di un tale piano dovrebbe oggi intervenire sollecitamente al ricorrere dei presupposti, rendendo priva di reale consistenza l'obiezione in esame. Non a caso la novella ha pure previsto che il presidente di sezione segnali immediatamente al Capo dell'ufficio la presenza di gravi e reiterati ritardi da parte di uno o più magistrati della sezione, indicandone le cause e trasmettendo la segnalazione al magistrato interessato, il quale deve parimenti indicarne le cause (si vedano i commi 5-bis e 5-quater dell'art. 37 del d.l. n. 98 del

6 luglio 2011, convertito con modificazioni, dalla legge n. 111 del 15 luglio 2011, introdotti dall'art. 14 della legge n. 71 del 2022).

La cogenza di tali adempimenti è stata poi sottolineata con la previsione di due illeciti disciplinari “propri” nei confronti del Capo dell'ufficio e del Presidente di Sezione che omettano le iniziative di cui all'art. 37, commi 5-*bis* e 5-*ter* citati, ovvero omettano di comunicare, rispettivamente, al Consiglio giudiziario o al Capo dell'ufficio le condotte del magistrato che non collabori nell'attuazione del piano di smaltimento (si vedano gli illeciti di cui alle lettere *ee-bis*) ed *ee-ter*) del d.lgs. n. 109 del 2006, introdotte dalla legge n. 71 del 2022).

In definitiva, le norme introdotte con la legge n. 71 del 2022 mirano a scongiurare che possano verificarsi situazioni di gravi e reiterati ritardi non adeguatamente monitorati dal Presidente di Sezione e non fronteggiati dal Capo dell'ufficio mediante la tempestiva predisposizione di un piano mirato di smaltimento prima che essi si consolidino. L'intero sistema normativo, valutando anche gli obblighi posti a carico del dirigente, e dei Presidenti di Sezione, sembra escludere che vi possano essere ritardi gravi e reiterati già consolidatisi al momento in cui il citato dirigente adotta il piano di smaltimento, misura quindi destinata a comprendere, nella prospettiva del legislatore, tutti i ritardi in corso. D'altra parte, eventuali reiterati e gravi ritardi ingiustificabili, maturati prima dell'adozione del piano di smaltimento (quando ancora non vi si erano verificate le condizioni per la sua adozione), ben potrebbero andare esenti da sanzione ove contrassegnati dalla scarsa rilevanza del fatto (così la Sezione disciplinare nel processo n. 33 del 2024, sia pure con riferimento alla fattispecie della mancata integrale attuazione del piano di smaltimento). Infine, non può non rilevarsi come la tesi propugnata dall'Ufficio appaia coerente con la giurisprudenza consolidata, sia di merito sia di legittimità (*retro*), per la quale l'estinzione dell'illecito per il rispetto del piano di smaltimento non può avere applicazione retroattiva, neppure con riferimento ai piani di smaltimento predisposti prima dell'entrata in vigore dell'art. 3-*ter* del d.lgs. n. 109 del 2006. In effetti, i piani di smaltimento del passato spesso si innestavano su pregressi ritardi già consolidati. Mentre, come detto, i piani successivi all'entrata in vigore della Riforma Cartabia, visti i doveri di intervento dei dirigenti e i nuovi illeciti disciplinari posti a loro carico, sono destinati ad anticipare tali consolidamenti.

Altra questione su cui vi è incertezza è se i termini fissati nei piani di smaltimento possano essere prorogati e se tale proroga possa anche essere successiva alla scadenza dell'originario termine. La Sezione disciplinare, con la sentenza n. 32 del 2025, ha escluso l'applicabilità dell'art. 3-ter del d.lgs. n. 109 del 2006 nel caso di piano di rientro non "immediatamente e integralmente rispettato", in quanto "la *ratio* della disposizione è mandare esente da sanzione il soggetto che ha riparato l'offesa con un comportamento di segno opposto, ossia depositando tutti i provvedimenti omessi o in ritardo". Tale affermazione non sembra contrastare con la possibilità di proroga prima della scadenza del termine originario e con la sua utilità anche ai fini dell'applicazione della causa di estinzione. I termini fissati nel piano sono infatti ordinatori e non perentori, essendo tali solo quelli così definiti dalla legge, essi potendo essere prorogati prima della scadenza. Per il resto, spetta al dirigente valutare la congruità dell'originario termine e quindi la possibilità della sua proroga.

5.3. *Gli illeciti disciplinari fuori dell'esercizio delle funzioni.*

Riguardo all'illecito di cui all'art. 3, lettera a), va fatta menzione della sentenza n. 21214 del 2025 delle Sezioni Unite che, ai fini della contestazione dell'abitudine dell'abuso della qualità (non espressamente contestata nell'inculpazione, ma ritenuta dalla Sezione disciplinare con la sentenza di condanna), ha confermato l'impostazione del "Procuratore generale nella memoria in atti citando i principi giurisprudenziali affermati dalle Sezioni penali di questa Corte ... [per i quali] l'ambito della contestazione dei fatti illeciti deve avere riguardo non al solo capo di inculpazione in senso stretto, ma anche a tutti i fatti emergenti dagli atti inseriti nel fascicolo processuale, che abbiano posto l'inculpato in condizione di conoscere e, comunque, prevedere come possibile epilogo del giudizio, il riconoscimento delle circostanze incidenti sul disvalore dell'illecito e, conseguentemente, sull'entità della sanzione irrogabile".

Quanto all'illecito di cui alla lettera b) va richiamata la decisione della Sezione disciplinare (sentenza n. 108 del 2025) che ha condannato un magistrato di sorveglianza accusato di aver frequentato una persona condannata per gravi reati, interessata da procedimento presso lo stesso ufficio di appartenenza dell'inculpato. La Sezione disciplinare ha riconosciuto la responsabilità dell'interessato, condividendo il

percorso argomentativo della Procura generale. La linea difensiva si incentrava sulla differenza di ruoli tra il giudice della cognizione e quello del magistrato di sorveglianza, deducendo l'inapplicabilità del divieto di frequentazione a quest'ultimo. L'Ufficio ha osservato che le considerazioni circa la peculiarità del ruolo – erano corrette in quanto l'art. 70, comma sesto, ord. pen. dispone che “uno dei due magistrati ordinari deve essere il magistrato di sorveglianza sotto la cui giurisdizione è posto il condannato o l'internato in ordine alla cui posizione si deve provvedere.” – e ha concentrato la propria attenzione sulla necessaria ‘conoscenza’ del detenuto al fine di operare una prognosi sul suo futuro. Laddove il magistrato di sorveglianza continui a interessarsi, anche “oltre e fuori” dall'esecuzione, del detenuto, in una prospettiva generale di ausilio al migliore reinserimento e/o di “consulenza legale” per possibili ulteriori effetti giuridici della condanna, ciò deve ritenersi estraneo al sistema disciplinare.

Riguardo poi all'ipotesi di cui all'articolo 3, lettera d), vanno segnalate due ordinanze di non farsi luogo al dibattimento (nn. 40 e 41 del 2025) che, nella medesima vicenda, hanno escluso lo svolgimento di una non consentita attività professionale degli incolpati con riferimento a consigli dati alla figlia di un amico avvocato, defunto, in relazione alla gestione dei beni ereditari, trattandosi di suggerimenti in forma privata e gratuita, condotta priva del requisito dell'abitudine necessario per qualificarla come attività professionale inidonea a compromettere l'assolvimento dei doveri di indipendenza, equilibrio e imparzialità.

5.4. *La condotta disciplinarmente irrilevante (art. 3-bis d.lgs. n. 109 del 2006).*

Riguardo alla causa di esclusione di responsabilità per scarsa rilevanza va menzionata, per aver messo ordine su una questione rispetto alla quale si registravano crescenti oscillazioni, la sentenza delle Sezioni Unite n. 22095 del 2025 che, su conforme richiesta dell'Ufficio, ha accolto il ricorso del Ministro della giustizia, quanto al riconoscimento dell'esimente di cui all'art. 3-bis a un sostituto Procuratore della Repubblica incolpato per gli illeciti di cui all'art. 2, comma 1, lett. a) e g), d.lgs. n. 109 del 2006. Secondo la decisione, a fronte dell'illecito, consistito nell'indebita compressione della libertà personale dell'indagato

per 43 giorni, in conseguenza dell'omessa vigilanza da parte del pubblico ministero sulla scadenza del termine di durata massima della custodia cautelare, la sentenza impugnata, pur avendo qualificato la lesione del bene giuridico tipizzato dalla norma disciplinare come "non di minima entità", aveva riconosciuto l'esimente valorizzando elementi di contorno (in particolare «l'assenza di istanze dell'imputato e la pena finale concretamente irrogata, sebbene con sospensione condizionale, nonché l'errore indotto dalla mancata annotazione di cancelleria sul S.I.C.P. sul quale il magistrato ha fatto affidamento», oltre che l'unicità dell'episodio e la laboriosità del magistrato) che, secondo gli *standard* valutativi desumibili dai precedenti della Corte, non hanno idoneità a proiettare effetti sul danno da indebita privazione della libertà personale e sul livello di colpa da omessa vigilanza, in senso riduttivo della gravità degli stessi.

Quanto alle disorganizzazioni delle cancellerie, l'Ufficio ha rimarcato che esse non possono scriminare la condotta del magistrato, gravando sul medesimo l'obbligo di controllare il rispetto dei termini cautelari, né, per la stessa ragione potendo rilevare l'assenza di istanze di scarcerazione o di reclami da parte dell'interessato, avendo il medesimo l'obbligo di diuturnamente vigilare circa la persistenza delle condizioni cui la legge subordina la privazione della libertà personale di chi è sottoposto a indagini. Né – ha osservato – potrebbe venire in rilievo l'assenza di clamore mediatico e l'eventuale circostanza che l'indebita carcerazione sofferta sia rimasta assorbita nel computo della pena da espiarsi, non venendo meno in tale ipotesi il danno ingiusto subito dall'imputato e consistente nella lesione del diritto, costituzionalmente garantitogli, a non subire limitazioni della libertà personale, prima dell'accertamento della propria responsabilità, se non nei limiti stabiliti dalla legge. In ordine, poi, alla durata del ritardo, se è vero che le Sezioni Unite hanno affermato che nell'ipotesi di ritardata scarcerazione di indagato sottoposto a custodia cautelare, la necessità di procedere, ai fini dell'applicazione dell'esimente di cui all'art. 3-*bis* del d.lgs. n. 109 del 2006, a una valutazione in misura della singola vicenda disciplinare e dei tratti che la contraddistinguono, impedisce di enucleare in astratto e in via generale soglie minime e massime di durata della privazione della libertà personale che rendano applicabile o non applicabile l'esimente (così S.U., n. 27418 del 20 settembre

2022), in una valutazione globale e complessiva della vicenda, in cui la cui custodia cautelare era stata protratta *sine titulo* oltre i termini di legge per un periodo di 43 giorni, la violazione non potesse ritenersi di “minima entità”, non potendo nel caso di specie l'imputato neanche computare la maggiore detenzione patita in sede di esecuzione avendo beneficiato con sentenza definitiva della sospensione condizionale della pena.

In sede di rinvio dopo l'annullamento delle Sezioni Unite la Sezione disciplinare, su conforme richiesta della Procura generale, ha comminato all'incolpato la sanzione della censura.

5.5. Gli illeciti disciplinari conseguenti a reato.

Riguardo all'illecito disciplinare di cui all'art. 4, lettera d), d.lgs. n. 109 del 2006 va fatta menzione di due decisioni delle Sezioni Unite sulla inapplicabilità, in sede disciplinare, del principio del *favor rei*, di cui all'art. 2 c.p., in forza del quale l'eventuale *abolitio criminis* opera retroattivamente. È stata quindi esclusa la rilevanza, ai fini dell'integrazione dell'illecito disciplinare previsto dall'art. 4, comma 1, lett. d), d.lgs. n. 109 del 2006 della legge n. 114 del 2024 nella parte in cui ha modificato il reato di traffico di influenze illecite previsto dall'art. 346-*bis* c.p. (sentenza n. 1653 del 2025) e abrogato il reato di cui all'art. 323 c.p. (sentenza n. 22758 del 2025) dovendo la qualificazione giuridica del fatto disciplinarmente rilevante essere operata con riguardo al quadro normativo vigente al momento della condotta suscettibile di valutazione in tale ambito. La seconda delle due sentenze ha inoltre ribadito che gli «speciali doveri» che gravano sui magistrati vincolano sia il magistrato che esercita le funzioni giurisdizionali, sia quello collocato fuori dal ruolo organico della magistratura, senza che, poi, ulteriormente possa distinguersi se il magistrato fuori ruolo svolga funzioni tecniche o amministrative oppure ricopra una carica politica elettiva, atteso che anche in tale veste concorre al prestigio e alla credibilità dello stesso Ordine.

Sempre con riferimento all'illecito in esame va segnalato un provvedimento di archiviazione che ha escluso la natura diffamatoria nel comportamento del dirigente dell'ufficio che, adempiendo a un proprio compito specifico, riporta agli organi competenti, in particolare

al Procuratore generale della cassazione e al C.S.M., fatti riferibili a un magistrato del suo ufficio che potrebbero integrare responsabilità disciplinare o profili di incompatibilità ambientale, con valutazioni circa la mancanza di equilibrio e l'abnormità di suoi provvedimenti, laddove si esprima con frasi del tutto pertinenti a quanto oggettivamente riportato.

Quanto al resto, è sufficiente ricordare il richiamo, da parte della giurisprudenza, ai principi consolidati del concorso formale tra l'illecito di cui all'art. 4, lett. d), e quelli di cui agli artt. 2 e 3 (Sezione disciplinare, sentenza n. 31 del 2025) e della irrilevanza in sede disciplinare delle sentenze di non doversi procedere perché il reato è estinto per prescrizione o per altra causa (Sezioni Unite n. 1653 del 2025). Proprio con riferimento all'articolo 4, lett. d), merita menzione la vicenda processuale inerente al previgente automatismo della sanzione della rimozione dall'ordine giudiziario per colui che sia incorso in una condanna a pena detentiva per delitto non colposo, non inferiore a un anno, la cui esecuzione non fosse stata sospesa. Invero, la Corte costituzionale, con la sentenza numero 51 del 2024, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 12, comma 5, d.lgs. n. 109 del 2006.

La sezione disciplinare del C.S.M., nel 2002, aveva ritenuto il magistrato meritevole della massima sanzione sia sulla base del predetto automatismo che in ragione della 'gravità dei fatti' contestati in sede penale. La Corte di cassazione, investita del ricorso del magistrato, con ordinanza n. 26693 del 2023, ha sollevato incidente di costituzionalità, ritenuto fondato. Così, il Consiglio Superiore della Magistratura, nell'aprile del 2025 (circa due anni e mezzo dopo la prima decisione), si è espresso nuovamente, comminando al magistrato una sanzione assai severa, ma non quella della rimozione. Le motivazioni sono state depositate il 15 dicembre 2025 e dalle stesse emerge che il collegio, condividendo il punto di vista della Procura generale (che a sua volta non ha chiesto l'applicazione della massima sanzione), ha argomentato il tenore della condanna sulla base dell'innovativa lettura dell'art. 12 del d.lgs. n. 109 del 2006 fornita dal Giudice delle leggi.

L'Ufficio di Procura generale, poi, aveva sostenuto che, proprio in ragione del 'tempo trascorso' e del comportamento tenuto dal magistrato nel corso degli anni, fosse ragionevole calibrare la richiesta sanzionatoria. Tale posizione è stata assunta proprio in virtù della

riflessione operata dal Giudice delle leggi, il quale ha ricordato che «a fronte dell'entità delle ripercussioni che l'espulsione definitiva dall'Ordine giudiziario è suscettibile di produrre sui diritti fondamentali, e sull'esistenza stessa, della persona interessata, è invece necessario che il giudice disciplinare sia posto in condizioni di valutare la proporzionalità di una tale sanzione rispetto al reato da questi commesso, dal peculiare angolo visuale della eventuale inidoneità del magistrato a continuare a svolgere le proprie funzioni. E ciò anche in relazione alle esigenze di salvaguardia del prestigio dell'Ordine giudiziario, e della conseguente necessità di mantenere la fiducia dei consociati nei suoi confronti». Nel caso in esame, in particolare, oltre al trascorrere del tempo rispetto al fatto reato, ci si trovava al cospetto di una situazione affatto peculiare: il magistrato aveva espiato la propria pena attraverso il positivo espletamento dell'affidamento in prova al servizio sociale.

5.6. *Le questioni procedurali.*

Quanto alla fase predisciplinare, sul versante procedimentale va menzionata la sentenza delle Sezioni Unite n. 6432 del 2025, secondo cui «la sospensione dei termini dei procedimenti amministrativi disposta durante il Covid-19 – per il periodo dal 23 febbraio al 15 aprile 2020 – dall'art. 103, comma 1, d.l. n. 18 del 2020, conv., con modif., dalla legge n. 27 del 2020, nella formulazione *ratione temporis* vigente, si applica anche con riferimento all'attività preliminare di indagine del P.G., sicché al termine annuale per il promovimento dell'azione disciplinare, previsto dall'art. 15, comma 1, d.lgs. n. 109 del 2006, deve aggiungersi detto periodo».

Va poi ricordata la costante applicazione nella fase predisciplinare del principio secondo cui l'esposto non ha il carattere circostanziato prescritto dall'art. 15, comma 1, d.lgs. n. 109 del 2006 quando, nel segnalare gravi violazioni di legge, contenga deduzioni meramente allusive e generiche e non indichi in modo specifico gli ipotetici errori da parte del magistrato.

Quanto alla fase disciplinare, un primo tema che si va ponendo, in procedimenti non ancora definiti, e che quindi può qui solo essere accennato, riguarda la tenuta del principio giurisprudenziale consolidato secondo cui, in tema di procedimento disciplinare a carico di

magistrati, i richiami al codice di procedura penale contenuti nelle disposizioni di cui agli artt. 16, comma 2, e 18, comma 4, d.lgs. n. 109 del 2006, rispettivamente per la fase delle indagini e per il dibattimento, devono interpretarsi restrittivamente e solo nei limiti della consentita compatibilità, applicandosi, per il resto, le regole del codice di procedura civile (*ex plurimis*, Sezioni Unite n. 9390 del 2021). A tale principio questo Ufficio continua a uniformarsi senza eccezioni, anche perché recentemente ribadito da pronunce delle Sezioni Unite dell'anno 2025. Con riferimento ai criteri di valutazione delle dichiarazioni rese dagli indagati/imputati di reati connessi o collegati, in applicazione del principio generale, su conforme richiesta della Procura generale, il Supremo Consesso ha infatti affermato l'inapplicabilità in sede disciplinare dell'art. 197, comma 3, c.p.p. alle dichiarazioni accusatorie rese in sede penale da un indagato di reato connesso nei riguardi del magistrato imputato poi incolpato, pur ravvisando la sussistenza di elementi di riscontro (sentenza n. 1653 del 2025). La stessa linea di continuità rispetto alla giurisprudenza delle Sezioni Unite ha contraddistinto le posizioni assunte dall'Ufficio riguardo alla questione dell'utilizzabilità nel procedimento disciplinare a carico di magistrati della messaggistica (*chat whatsapp*, sms, e-mail), che notoriamente ha natura di corrispondenza (Corte Cost. n. 170 del 2023), acquisita in un procedimento penale da parte di un pubblico ministero e, quindi, in difetto di un provvedimento di apprensione da parte di un giudice. All'udienza del 23 settembre 2025 avanti alle Sezioni Unite, in un procedimento per il quale non risulta ancora depositata la sentenza, la Procura generale ha sostenuto la piena utilizzabilità di tale materiale, richiamando la clausola di compatibilità contenuta negli artt. 16, comma 2, e 18, comma 4, d.lgs. n. 109 del 2006. Si è osservato, in proposito, che alcuna preclusione potrebbe venire dalla recente sentenza della Corte di Giustizia, Grande Camera, 4 ottobre 2024, C.G. c. *Bezirkshauptmannschaft Landeck* (C-548/21) – che ha affermato i principi secondo cui l'accesso ai dati personali conservati in un telefono cellulare non è necessariamente limitato alla lotta contro i reati gravi e che tuttavia il rispetto del principio di proporzionalità impone la previa autorizzazione da parte di un giudice o di un'autorità amministrativa indipendente, salvo casi di urgenza debitamente comprovati – il cui riflesso sulla giurisprudenza penale nazionale ha visto contrapporsi tesi diverse, comunque non

preclusive dell'utilizzabilità in concreto. Quale che sia in materia penale l'orientamento da seguirsi tra quelli sinora adottati dalla Suprema Corte, nella diversa materia del procedimento disciplinare nei confronti di magistrati le disposizioni del codice di procedura penale si applicano in quanto applicabili: clausola, questa, la cui *ratio* va individuata proprio nella volontà del legislatore di salvaguardare le specifiche esigenze di un procedimento volto a garantire, sempre nel rispetto dell'inviolabile diritto di difesa dell'incolpato, l'efficacia dell'azione di accertamento e repressione degli illeciti disciplinari dei magistrati. La conferma di questa prospettiva si rinviene nella recentissima sentenza della Corte E.D.U., Grande Camera, 1° aprile 2025, *Ships Waste Oil Collector B.V. and Others v. the Netherlands*, ove, sia pure in relazione all'utilizzo delle intercettazioni, ma con principi estensibili a maggior ragione all'acquisizione di messaggistica, è specificamente affrontato il tema dell'uso "secondario" degli esiti delle intercettazioni disposte nel procedimento penale. La Corte E.D.U. ha escluso la violazione del diritto al rispetto della vita privata e del diritto a un ricorso effettivo (artt. 8 e 13 C.E.D.U.) in relazione alla trasmissione dall'autorità giudiziaria (pubblico ministero) a un'autorità amministrativa delle risultanze di intercettazioni telefoniche legittimamente disposte nell'ambito di un procedimento penale, se avvenuta nel rispetto di garanzie minime, che la stessa Corte E.D.U. ha enunciato come applicabili alla fattispecie dell'utilizzo "secondario" di dati personali fuori dal procedimento penale in cui si è verificata l'acquisizione. Tali specifiche garanzie sono pienamente rispettate nell'uso nel procedimento disciplinare della messaggistica acquisita a seguito di sequestro in sede penale dell'apparecchio ove è custodita. Infine, la conferma di detta prospettiva è stata fondata anche sui principi affermati, sempre con riferimento al tema delle intercettazioni, dalle Sezioni Unite civili con la sentenza n. 13319 del 2024, che si era già fatta carico dei temi che hanno trovato espansione nella sentenza della Grande Camera del 2025. In particolare, l'arresto ha individuato in maniera chiara la base giuridica giustificativa dell'acquisizione «quanto alla ricerca e all'acquisizione degli elementi di prova dell'illecito disciplinare del magistrato, dagli artt. 16 e 18 del D.lgs. n. 109 del 2006»; ha affermato la prevalenza di tale base giuridica «sulla finalità e sulla ratio dell'art. 270 c.p.p. che ... non preclude qualsivoglia utilizzazione esterna delle risultanze delle intercettazioni,

ma impedisce solo che sulle stesse possa essere fondato l'accertamento della responsabilità penale, giacché in tal caso, venendo in rilievo la libertà personale dell'indagato o dell'imputato, possono essere giustificate limitazioni più stringenti all'acquisizione della prova, in deroga al principio fondamentale della ricerca della verità materiale». Per tali motivi nel procedimento disciplinare dei magistrati, applicandosi la regola generale della ricerca della verità 'materiale', le risultanze delle intercettazioni sono utilizzabili senza limiti. Si è affermato, inoltre, che avendo il procedimento disciplinare nel nostro ordinamento carattere giurisdizionale, è assicurato il pieno diritto di difesa, in relazione alla validità e all'efficacia probatoria delle intercettazioni acquisite *aliunde*.

Sempre in tema di messaggistica, la Procura generale ha affrontato anche la questione dell'utilizzabilità delle *chat* acquisite in via primaria agli atti del procedimento disciplinare in difetto di un provvedimento di sequestro da parte dell'autorità giudiziaria. L'Ufficio ha ritenuto utilizzabile il contenuto della corrispondenza perché non acquisita autoritativamente né dai titolari dell'azione disciplinare, né da parte di chi a questi aveva il dovere di segnalazione, ovvero in assenza di qualsivoglia intrusione dell'autorità pubblica nella libertà di comunicazione, in un caso in cui il contenuto delle comunicazioni, offerto a sostegno della segnalazione disciplinare, era stato messo a disposizione da parte di uno degli interlocutori delle conversazioni intervenute tramite messaggistica (in tal senso anche Sezione V penale, n. 11743 del 2025). Si è osservato che la consegna spontanea del contenuto delle conversazioni da parte di chi ne ha la legittima disponibilità priva di consistenza il dubbio di inutilizzabilità, rimarcandosi inoltre come il servizio di messaggistica *whatsapp* contiene anche l'opzione "messaggi effimeri", che ne consente la visione per un periodo limitato, nonché l'opzione "visualizza una volta", che permette di inviare foto e video che scompaiono dopo che il destinatario li ha aperti, non attivati dall'incolpato, che ne aveva lasciato la piena disponibilità e, quindi, la possibilità di utilizzazione e rivelazione. Il principio vale a maggior ragione nel caso in cui le comunicazioni acquisite non sono elementi probatori a sostegno delle contestazioni, ma costituiscono esse stesse le specifiche condotte scorrette contestate, che in esse si esauriscono.

Le Sezioni Unite si sono invece pronunciate con la sentenza n. 27538 del 2025, sul tema dello *standard* probatorio per l'affermazione

della responsabilità disciplinare, posto da questo Ufficio con il ricorso avverso la sentenza della Sezione disciplinare n. 7 del 2025 che aveva ritenuto di attestarsi su quello dell’*“oltre ogni ragionevole dubbio”* previsto dall’art. 530 c.p.p.

La Procura generale nel proprio gravame aveva sostenuto che la Sezione disciplinare avesse operato una erronea lettura del testo dell’art. 19, comma 2, prima parte, d.lgs. n. 109 del 2006, poiché il dato letterale della norma non consente la sostituzione dello *standard* della prova “sufficiente” con quello della prova “oltre ogni ragionevole dubbio” prevista dal codice di procedura penale, trattandosi di concetti non sovrapponibili. Tale interpretazione risulta ancor più non consentita ove si pensi che la responsabilità penale e quella disciplinare operano su piani ben diversi e nella prima il giudizio di colpevolezza deve necessariamente essere ancorato a criteri più stringenti, essendo in gioco un bene primario quale la libertà personale.

La natura non penale della materia disciplinare e il riferimento al concetto di prova “sufficiente” enunciato dall’art. 19 cit. giustificano, secondo l’impostazione dell’Ufficio, l’applicazione di uno *standard* probatorio diverso da quello dell’oltre ogni ragionevole dubbio, dovendosi di contro ricorrere a quello, tipico, della responsabilità civile del “più probabile che non”. Del resto, il d.lgs. n. 109 del 2006 individua con chiarezza la piena autonomia del giudizio disciplinare, considerato che l’art. 20 stabilisce, al comma 1, che “l’azione disciplinare è promossa indipendentemente dall’azione civile di risarcimento del danno o dall’azione penale relativa allo stesso fatto, ferme restando le ipotesi di sospensione dei termini di cui all’articolo 15, comma 8”, tanto che non è prevista la sospensione del processo per pregiudizialità, ma solo “la sospensione dei termini di cui all’art. 15, comma 8”. Anche i commi 2 e 3 dell’art. 20, che individuano specificamente i casi in cui il giudicato penale ha efficacia nel giudizio disciplinare (la sentenza irrevocabile di condanna o *ex art. 444*, comma 2, c.p.p. ovvero di assoluzione), si iscrivono nella logica di fondo dell’autonomia dei due accertamenti che appunto costituiscono deroga alla detta autonomia.

Le Sezioni Unite, pur accogliendo il ricorso, non hanno però condiviso la tesi proposta dalla Procura generale e hanno confermato l’equiparazione dei due concetti, affermando che l’art. 19, comma 2,

d.lgs. n. 109 del 2006 ha dettato una regola di giudizio modellata sulla disciplina del processo penale e improntata a ragioni di *favor rei* nei confronti dell'incolpato, di talché, ove difettino i vincoli del giudicato penale, al criterio dell'“oltre ogni ragionevole dubbio” corrisponde quello dell'esclusione della responsabilità in ogni caso di “insufficienza probatoria” e la sanzione disciplinare non può essere irrogata in presenza di una contrapposizione fra elementi contrari ed elementi favorevoli – con un argomento non pienamente convincente. Viene individuata “una coerenza di sistema” sul rilievo che, anche in materia di responsabilità da reato degli enti, «il giudice, a fronte della prescrizione del reato presupposto, deve procedere all'accertamento autonomo della responsabilità amministrativa della persona giuridica nel cui interesse o a cui vantaggio l'illecito fu commesso, e, verificata, in via incidentale, la sussistenza del fatto di reato, deve “accertare la ricorrenza dei presupposti dell'illecito amministrativo oltre ogni ragionevole dubbio”, ai sensi dell'art. 533 c.p.p., regola che trova applicazione non solo in forza delle clausole estensive delle norme del codice di rito contenute negli artt. 34 e 35, d.lgs. n. 231 del 2001, ma anche in forza dell'art. 66, stesso d.lgs., che, in caso di prova mancante, «insufficiente» o contraddittoria, impone di dichiararlo in sentenza (S.U. penali n. 14343 del 26 febbraio 2025, pag. 5)».

In altri procedimenti trattati all'udienza del 7 ottobre 2025, non ancora definiti dalle Sezioni Unite, la questione è stata riproposta dall'Ufficio, richiamando la differente natura della responsabilità penale e disciplinare e osservando che la responsabilità amministrativa da reato degli enti, a differenza di quella disciplinare, è intimamente agganciata alla responsabilità penale e la sua disciplina fa espresso rinvio alle norme del codice di rito penale, con la conseguente diretta applicabilità dell'art. 533 c.p.p.

Altra questione esaminata nel corso del 2025, è stata quella dell'efficacia in sede disciplinare della sentenza di patteggiamento. La Sezione disciplinare del C.S.M. con le sentenze nn. 71 e 157 del 2025, ha accolto l'impostazione della Procura generale secondo cui la sentenza *ex art. 444 c.p.p.* conserva immutata la sua specifica valenza, senza che possa riconoscersi alcuna portata incidente o abrogante alla modifica dell'art. 445, comma 1-*bis*, c.p.p. recata dall'art. 25, lett. b), d.lgs. n. 150 del 2022, in ragione della specialità dello Statuto disciplinare dei

magistrati ordinari – che risponde a un quadro di principi e di tutela di beni costituzionali che ne connota l'assoluta specialità e l'indifferenza alle modifiche generali del codice di rito (“essendo la fiducia dei consociati nel sistema giudiziario valore essenziale per il funzionamento dello Stato di diritto” – S.U. n. 26662 del 15 settembre 2023) – e, altresì, della considerazione che la Riforma non è intervenuta sul testo del d.lgs. n. 109 del 2006, sicché gli artt. 4 e 20 sono rimasti immutati nella loro portata applicativa.

Gli argomenti sono molteplici: 1. lo Statuto disciplinare dei magistrati risponde a un quadro di principi e di tutela di beni costituzionali che ne connota l'assoluta specialità e l'indifferenza alle modifiche generali del codice di rito, essendo essa improntata, non solo come per tutti i dipendenti, ad aspetti che concernono l'effettiva violazione di regole deontologiche, l'idoneità anche morale a rivestire la funzione e la persistenza di un rapporto fiduciario con il datore di lavoro, anche volta a preservare il prestigio dell'ordine giudiziario, l'apparenza di imparzialità e terzietà, valori di rilievo costituzionale; 2. si è affermato che il fine che il Costituente sembra essersi proposto, con il richiamo nel secondo comma dell'art. 106 alla legge sull'Ordinamento giudiziario, e nel successivo art. 107 al testo legislativo di Ordinamento giudiziario, non è tanto quello di esigere in materia la predisposizione di un provvedimento formalmente unitario quanto, piuttosto, quello di assicurare la generalità delle leggi sull'Ordinamento giudiziario e di vietare in materia leggi speciali, eccezionali o temporanee; 3. l'interprete è, quindi, tenuto a operare un necessario adattamento delle previsioni generali alle peculiarità della normativa speciale, per cui, ove il legislatore non abbia espressamente inteso modificarla (e, quindi, ove non vi sia un impedimento testuale), essa deve continuare ad assicurare piena effettività alla tutela dei beni da essa presidiati, quali il prestigio dell'Ordine giudiziario e la tutela anche dell'apparenza dell'immagine del magistrato e, in via ultima, l'indipendenza e l'imparzialità dell'azione giudiziaria; 4. d'altronde, proprio in ragione della divisata diversa “ontologia” e delle diverse finalità del giudizio penale e di quello disciplinare a carico dei magistrati, in quest'ultimo, non solo sono utilizzabili come prova gli esiti delle intercettazioni compiute nel procedimento penale, ma non trova applicazione neppure l'art. 270 c.p.p. che disciplina i limiti della circolazione, nell'ambito del processo

penale, dei risultati delle intercettazioni in procedimenti diversi da quelli nei quali queste ultime sono state disposte; 5. va, allora, rilevata la specialità della materia disciplinare che giustifica l'applicazione di un regime di deroga rispetto alle regole generali del codice di procedura penale di modo che, in quest'ottica, la finalità di incentivo al ricorso al patteggiamento alla base della novella ha carattere recessivo rispetto al prevalente interesse, di fondamento costituzionale, rappresentato dalla garanzia di indipendenza, imparzialità e professionalità della magistratura; 6. peraltro, per gli illeciti di cui all'art. 4, lett. a), b) e c) del d.lgs. n. 109 del 2006 la sentenza di patteggiamento non è una "prova" di un illecito disciplinare qualunque (es. quelli regolati dagli artt. 2 e 3), ma la prova di un elemento del fatto tipico; 7. quest'opzione interpretativa è esente da profili di illegittimità costituzionale in quanto la scelta di non modificare la normativa di cui al d.lgs. n. 109 del 2006 è stata operata nel pieno rispetto di tale criterio direttivo, comunque in esercizio non irragionevole della discrezionalità legislativa a seguito di un apprezzamento di conformità tra la regola introdotta e la causa normativa che la deve assistere.

La Procura generale nella specifica questione di cui si è occupata la sentenza della Sezione disciplinare del C.S.M. n. 71 del 2025, sopra citata, una volta divenuta irrevocabile la sentenza di patteggiamento, ha ritenuto di dover riqualificare la contestazione dell'illecito disciplinare di cui all'art. 4, lett. d), d.lgs. n. 109 del 2006 in quella di cui all'art. 4, lett. a). Tale determinazione è stata dettata dalla lettura dell'art. 20 del d.lgs. n. 109 del 2006 che, nell'attribuire alla sentenza irrevocabile prevista dall'art. 444 c.p.p. "autorità di cosa giudicata nel giudizio disciplinare quanto all'accertamento della sussistenza del fatto, della sua illiceità penale e dell'affermazione che l'imputato lo ha commesso", le assegna un valore probatorio decisivo. Inoltre, il disposto dell'art. 4, lett. a) del d.lgs. n. 109 del 2006, nel prevedere l'identità tra il patteggiamento e una condanna per il "reato che integra l'illecito", prevede una fattispecie disciplinare di natura sostanziale, e non processuale. Ne consegue – secondo l'Ufficio – la netta distinzione tra la valenza processuale della sentenza di patteggiamento, come prova della responsabilità ai sensi dell'art. 4, lett. d) del d.lgs. n. 109 del 2006 in base al citato art. 20, e quella sostanziale di cui alle ipotesi previste dalle lettere a), b) e c) dell'art. 4 che è pienamente coerente con

la peculiarità del disciplinare dei magistrati, per il quale rileva non solo il profilo deontologico sostanziale e obiettivo, ma anche la lesione del prestigio dell'ordine giudiziario e il profilo dell'apparenza; aspetti entrambi costituzionalmente rilevanti.

La Sezione disciplinare ha recepito tale ricostruzione del quadro normativo attuale osservando anche che: a) la fattispecie di cui all'art. 4, lett. a), non è stata modificata dalla Riforma Cartabia; b) la sentenza aveva applicato sanzioni accessorie per cui anche a mente dell'art. 445, comma 1-*bis*, come novellato, era certa la sua efficacia extrapenale nel giudizio disciplinare; c) la sentenza di patteggiamento era anteriore alla Riforma Cartabia e, pertanto, la modifica normativa è inoperante nel giudizio sia che si assegni alla norma valenza processuale (*tempus regit actum*) sia anche sostanziale, stante la non operatività del principio di irretroattività della legge più favorevole nel giudizio disciplinare.

La Sezione disciplinare, poi, confermando l'adesione all'impostazione di questo Ufficio circa la specialità della previsione dell'art. 20 del d.lgs. n. 109 del 2006, in ipotesi di magistrato che ha definito la sua posizione di imputato per omicidio colposo da circolazione stradale con una sentenza di patteggiamento, ha mandato assolto l'incolpato disciplinare escludendo che il delitto colposo presentasse, per modalità e conseguenze, carattere di particolare gravità (sent. n. 157 del 2025, cit.).

In tema di principio di correlazione tra contestazione e sentenza di cui all'art. 521 c.p.p., le Sezioni Unite, con la sentenza n. 21214 del 2025, hanno confermato la correttezza della riqualificazione, da parte della Procura generale in sede di giudizio avanti alla Sezione disciplinare, dell'originaria contestazione dell'art 3, lett. e), nella meno grave fattispecie di cui all'art. 3, lett. a). La riqualificazione conseguiva al ritenuto accertamento solo della gratuità della prestazione ricevuta – soggiorno alberghiero – non anche della conoscenza da parte dell'incolpato, al momento dei fatti, dello *status* di condannato in primo grado di colui che aveva intermediato e favorito l'erogazione gratuita della prestazione. Le Sezioni Unite hanno validato l'impostazione dell'Ufficio secondo cui può parlarsi di violazione del principio di correlazione solo e soltanto se risulti accertata l'introduzione, nel costrutto accusatorio riqualificato, di elementi essenziali eterogenei rispetto a quelli emergenti nell'accusa originaria e solo se risulti provato che rispetto a tali nuovi

elementi l'incolpato non ha avuto la possibilità di esercitare in giudizio la propria difesa in maniera adeguata ed effettiva. Evenienze, queste, che nel caso di specie non ricorrevano, considerata: 1. la comunanza del nucleo centrale del fatto contestato (rappresentato dal ricevimento di un'utilità indebita ottenuta attraverso l'uso della qualità); 2. l'ampia possibilità di interlocuzione avuta dall'incolpato, che è stato posto nelle condizioni di difendersi "a tutto tondo" in relazione a ciascuna delle emergenze processuali oggetto dell'incolpazione riqualficata.

Con riferimento al giudizio di rinvio dopo l'annullamento della sentenza della Sezione disciplinare da parte delle Sezioni Unite, va segnalata la sentenza di tale organo n. 22028 del 2025 che ha confermato il principio, già affermato in precedenza, secondo cui il termine di un anno cui all'art. 15, comma 6 del d.lgs. n. 109 del 2006, allo scadere del quale il procedimento è estinto se non è intervenuta "pronuncia", e che decorre dalla data in cui gli atti vengono restituiti dalla Corte di cassazione, deve essere calcolato con riferimento alla lettura dispositivo da parte della Sezione disciplinare, e non al deposito della sentenza, completa di motivazione, precisando, con statuizione innovativa, che tale orientamento non è suscettibile di rimeditazione alla luce dell'istituto dell'improcedibilità di cui all'art. 344-*bis* c.p.p. e all'art. 304 c.p.p., poiché la diversità di *ratio* che connota i due sistemi (peraltro il giudizio penale si sviluppa in due gradi di merito, a differenza del procedimento disciplinare) non consente l'estensione del novello istituto al procedimento disciplinare. Inoltre, nessun rilievo di ordine sistematico può attribuirsi alla sospensione dei termini di durata massima della custodia cautelare, contemplata dall'art. 304, lett. c), c.p.p. «nella fase del giudizio, durante la pendenza dei termini previsti dall'articolo 544, commi 2 e 3», in quanto tale previsione non interferisce con l'individuazione del momento di definizione del giudizio ai fini del giudizio di rinvio in materia disciplinare.

Quanto infine all'istituto della riabilitazione, va in primo luogo rilevata la sua crescente incidenza statistica (26 per l'anno 2025)

Sotto il profilo applicativo dell'istituto, varie sono le questioni con cui l'Ufficio si è confrontato. La prima riguarda l'ammissibilità della riabilitazione in presenza di condanna definitiva alla sanzione disciplinare della censura con trasferimento d'ufficio. Sul punto le

Sezioni Unite con la sentenza n. 3652 del 2025, andando di contrario avviso rispetto alle conclusioni dell'Ufficio, hanno affermato che, nel silenzio della disposizione di cui all'art. 25-*bis* del d.lgs. n. 109 del 2006, introdotto dalla l. n. 71 del 2022, che prevede le condizioni per la riabilitazione, debba escludersi un approdo ermeneutico *in malam partem*, sicché essa è applicabile anche quando la condanna che abbia comportato l'applicazione della sanzione disciplinare della censura sia stata accompagnata dalla misura accessoria del trasferimento ad altra sede o ad altro ufficio, di cui all'art. 13, comma 1, d.lgs. n. 109 del 2006. Infine, hanno chiarito che la riabilitazione del magistrato condannato alla censura con trasferimento d'ufficio non comporta l'estinzione di quest'ultima misura. Non si assiste, cioè, a una riassegnazione automatica, eventualmente in soprannumero, alla sede dalla quale il magistrato condannato e riabilitato era stato trasferito. Ciò non toglie, tuttavia che il magistrato trasferito d'ufficio, maturato il periodo di legittimazione nell'ufficio *ad quem*, possa ambire, al pari di ogni altro magistrato, al rientro nella sede da cui è stato trasferito (o al trasferimento in altra sede) secondo la disciplina ordinaria dei trattenimenti, ferme le valutazioni di competenza del Consiglio Superiore della Magistratura.

La seconda questione in tema di riabilitazione è relativa alla sua ammissibilità in presenza di più condanne del magistrato alla sanzione disciplinare della censura. La Procura generale si è espressa per la soluzione positiva, implicitamente condivisa dalla Sezione disciplinare che con due ordinanze (n. 100 e n. 105 del 2025) relative al medesimo magistrato condannato alla censura in due occasioni gli ha concesso la riabilitazione in presenza delle condizioni previste dalla norma, senza però esplicitare le ragioni della soluzione adottata.

Altra questione che si è posta è quella della riabilitazione per magistrati che hanno già conseguito la settima valutazione di professionalità. Un primo caso ha riguardato un magistrato condannato alla censura per fatti che la settima valutazione di professionalità, successivamente conseguita, non aveva preso in considerazione, ma che, con successiva delibera di trasferimento adottata dal C.S.M., era stato positivamente valutato affermando il carattere non ostativo della sanzione disciplinare. A fronte della necessità, prospettata dall'Ufficio, di una specifica valutazione da adottarsi secondo i criteri previsti

dalla Circolare per la valutazione di professionalità dei magistrati, la Sezione disciplinare (ordinanza n. 14 del 2025) ha ritenuto che «anche in difetto di una valutazione esplicita dei fatti oggetto della condanna disciplinare in sede di positivo superamento della valutazione di professionalità, alla luce dell’attenta e condivisibile considerazione del fatto illecito contenuta in un giudizio di professionalità altamente positivo che ha consentito il conferimento delle funzioni di legittimità, nonché della modesta rilevanza del fatto oggetto di condanna, si ritiene sia possibile avvalersi di quello spazio di autonoma valutazione dell’istanza riservato alla sezione disciplinare dall’inciso “Ferma restando l’autonoma valutazione della Sezione disciplinare” di cui all’art. 2, comma 1, della Circolare in materia di accertamento delle condizioni per la riabilitazione e procedimento di riabilitazione».

Questo Ufficio – preso atto di tale soluzione, con riferimento al diverso caso di un magistrato che aveva riportato una condanna alla censura dopo il conseguimento della settima valutazione di professionalità ed era stato in seguito positivamente valutato dal Consiglio giudiziario nell’ambito di una procedura di trasferimento, con esame anche dei fatti alla base della condanna – ha prospettato l’applicazione del principio di equivalenza enunciato con l’ordinanza n. 14 del 2025, ma la Sezione disciplinare (con l’ordinanza n. 50 del 2025) ha ritenuto necessaria un’ulteriore valutazione di professionalità, adottata “ad hoc”, del percorso professionale successivo alla condanna, trattandosi di *«una valutazione normativamente tipizzata, non surrogabile con altre valutazioni che il Consiglio Superiore della Magistratura può essere chiamato a svolgere in altre sedi e ad altri fini»*; ha quindi sospeso il procedimento di riabilitazione fino alla deliberazione consiliare sul percorso professionale successivo alla settima valutazione.

Sempre con riferimento al rapporto tra procedimento amministrativo e disciplinare presso il C.S.M., va infine dato conto della sentenza n. 20802 del 2025 con cui le Sezioni Unite, su conforme richiesta dell’Ufficio, hanno affermato, fra l’altro, che non può invocarsi la violazione del principio del *ne bis in idem* in relazione al procedimento disciplinare nei confronti di un magistrato instaurato a seguito dell’archiviazione della procedura di trasferimento per incompatibilità ambientale, a norma dell’art. 2 del r.d.l. n. 511 del 31 maggio 1946, stante la diversa finalità dei due istituti.

III.1 L'ATTIVITÀ CONCERNENTE GLI AFFARI INERENTI AL CONSIGLIO NAZIONALE FORENSE

1. Compiti e organizzazione dell'Ufficio disciplinare forense e per gli affari inerenti al Consiglio Nazionale Forense.

La trattazione degli affari inerenti al Consiglio Nazionale Forense (C.N.F.) è attribuita, a partire dal 2020, a una apposita articolazione organizzativa, denominata ufficio disciplinare forense e per gli affari inerenti al C.N.F., alla quale sono assegnati i sostituti Procuratori generali individuati nel prospetto allegato ai Criteri organizzativi.

L'ufficio è diretto da un Avvocato generale al quale spetta la designazione dei magistrati per le udienze relative all'attività disciplinare forense e per la trattazione degli affari inerenti al C.N.F., nonché la trattazione di tutti i provvedimenti rientranti nella competenza del medesimo, prevedendo altresì detti criteri la facoltà del Dirigente dell'Ufficio di stabilire la disciplina di dettaglio con apposite direttive.

Si tratta di compiti importanti e delicati, in considerazione dell'egida costituzionale che connota e preserva l'attività difensiva, essenziale ai fini del giusto processo e dell'inveramento dello stato di diritto in una società democratica. In tal senso è significativo che le decisioni del C.N.F., al pari di quelle della Sezione disciplinare del C.S.M., siano le uniche a poter essere impugnate dinanzi al massimo organo nomofilattico, le Sezioni Unite: espressione, questa, dell'alta e speciale considerazione con cui l'ordinamento complessivo approccia la soggetta materia, anche rispetto alla materia disciplinare di altre, pur rilevanti, libere professioni.

In questa prospettiva, la funzione del Procuratore generale nel disciplinare forense si colloca al crocevia tra le esigenze di tutela della deontologia professionale, l'interesse pubblico e la salvaguardia dei diritti di difesa degli avvocati. Egli agisce come organo pubblico e imparziale, con un duplice obiettivo: tutelare l'interesse pubblico e garantire il rispetto delle norme procedurali e sostanziali; per altro verso, la sua presenza nel procedimento disciplinare forense è espressione del riconoscimento dell'importanza e dell'autorevolezza della funzione svolta dagli avvocati.

Con Ordine di servizio del 22 aprile 2025, la direzione di tale Ufficio è stata attribuita all'Avvocato generale dirigente il settore disciplinare magistrati, pur restando ferma la distinzione tra i gruppi di sostituti Procuratori generali preposti ai due settori (assegnati nel 2025 a quello in esame in numero di tredici). La scelta organizzativa, confermata dai nuovi Criteri organizzativi dell'Ufficio approvati il 9 settembre 2025, ed entrati in vigore il 1° gennaio 2026, ha lo scopo di garantire la specializzazione nella materia degli affari relativi al C.N.F. e, nel contempo, di perseguire, attraverso l'unitarietà della direzione, la circolarità delle informazioni e la coerenza delle soluzioni per questioni affini in ambiti connotati da indubbia contiguità. Assunta la direzione dell'Ufficio, l'Avvocato generale, d'intesa con i colleghi, ha concordato con il C.N.F. modalità esclusivamente informatiche per la comunicazione e trasmissione di ricorsi e atti ai sensi dell'art. 60 R.D. n. 37 del 22 gennaio 1934, nonché per l'accesso da parte dei sostituti Procuratori generali alla documentazione d'udienza. Facendo seguito a tale importante novità, si è istituito presso l'Ufficio l'archivio informatico delle sentenze emesse dal C.N.F. e, in data 8 ottobre 2025, l'Avvocato generale del servizio ha emanato l'Ordine di servizio recante la disciplina organizzativa di dettaglio, con la quale sono stati in particolare regolati i criteri per l'assegnazione delle udienze dinanzi al C.N.F., l'esame dei provvedimenti emessi dal C.N.F. ai fini dell'eventuale proposizione di ricorso per cassazione e la trattazione dei ricorsi dinanzi alle Sezioni Unite civili. Per quanto riguarda la partecipazione alle udienze è stabilita una programmazione delle designazioni avente cadenza trimestrale, secondo il criterio della rotazione, tenendo anche conto delle assegnazioni mensili relative alle udienze civili, penali e

disciplinari dinanzi alla Sezione disciplinare del Consiglio Superiore della Magistratura.

Le tematiche oggetto dell'attività dell'ufficio disciplinare forense sono state affrontate anche approfondendo, in apposite riunioni, le questioni più complesse e di maggiore rilevanza. Finalità di tali riunioni (e, a monte, della scelta organizzativa di istituire un apposito ufficio), è stata quella di elaborare soluzioni e orientamenti condivisi in vista degli interventi nelle udienze dinanzi al C.N.F. e di garantire, già in tale fase, un significativo apporto, anche mediante l'attenta considerazione degli orientamenti della giurisprudenza di legittimità, sulle questioni più rilevanti, tenuto conto del compito cooperativo della Procura generale verso la Corte di cassazione nella funzione nomofilattica e, appunto per questo, dell'esigenza di garantire lo svolgimento dell'attività dell'ufficio della Procura generale in un percorso di condivisa linea d'azione.

Nell'anno 2025 sono state programmate 38 udienze dinanzi al C.N.F. per la celebrazione dei giudizi disciplinari nei confronti degli avvocati, nel corso delle medesime risultando trattati 681 procedimenti. I ricorsi trattati dinanzi alle Sezioni Unite civili sono invece stati 61 (46 in adunanza in camera di consiglio e 15 in pubblica udienza), e le memorie depositate 57 (42 per i ricorsi in camera di consiglio nei casi di particolare importanza e 15 per i ricorsi in pubblica udienza).

2. L'attività dell'Ufficio nell'anno 2025.

Quanto all'attività che ha impegnato l'Ufficio nelle udienze celebrate avanti il C.N.F., mette conto evidenziare, in prima battuta, che nella giurisprudenza forense si registrano a tutt'oggi, incertezze in ordine alla decorrenza della prescrizione con riguardo a specifiche fattispecie di illecito disciplinare. Con riferimento, in particolare, alla violazione dell'obbligo di emettere fattura, di cui all'art. 29, comma 3, del C.D.F., con sentenze nn. e 65 e 162 del 2025, dissentendo dalle conclusioni dell'Ufficio e da quanto in altri casi affermato dallo stesso C.N.F. (*cfr.* sentenza n. 68 del 2025) – secondo cui, in tal caso, il *dies a quo* di decorrenza del termine prescrizionale andrebbe individuato nel momento dell'avvenuta, tardiva fatturazione o, in mancanza, nel momento di deposito della decisione del C.D.D. –, ma dissentendo,

altresì, dai suoi più recenti arresti – che collegavano il *dies a quo* prescrizione al termine finale dell'obbligo di conservazione della documentazione fiscale, ovvero alla scadenza del termine ultimo per la presentazione della dichiarazione –, il C.N.F. ha concluso che, ferma restando la natura permanente dell'illecito, esso si protrae non oltre lo spirare del termine utile per la presentazione della dichiarazione dei redditi dell'anno in cui il compenso non fatturato è stato percepito, quindi il 31 dicembre dell'anno successivo, che rappresenta, perciò, il *dies a quo* della decorrenza della prescrizione.

Affrontando, ancora, una questione sulla quale non si rinvencono precedenti specifici nel vigore della legge n. 247 del 2012, il C.N.F. (sentenza n. 46 del 2025), su conclusioni conformi dell'Ufficio, ha ritenuto che, qualora il procedimento disciplinare dinanzi al C.D.D. sia stato sospeso *ex art. 54*, comma 2 (cioè allorché, agli effetti della decisione, sia indispensabile acquisire atti e notizie appartenenti al processo penale), la successiva relativa riattivazione del giudizio può avvenire in ogni tempo, giacché nessun termine (tantomeno a pena di decadenza) è all'uopo previsto né dall'Ordinamento forense né dal codice di procedura penale; non trovando in particolare applicazione l'art. 297 c.p.c., che, per la riassunzione prevede il termine perentorio di tre mesi – come invece il C.N.F. riteneva avvenisse nel vigore della disciplina previgente alla legge n. 247.

Nella giurisprudenza del C.N.F. del 2025 è emerso, poi, un contrasto con riguardo all'ambito di applicazione dell'articolo 52 della Codice deontologico. Secondo la sentenza n. 68 del 2025, in una lettura orientata al rispetto del principio di tipicità della norma, condivisa dall'Ufficio anche per il richiamo alla sentenza n. 28705 del 2024 delle Sezioni Unite, il divieto di uso di espressioni offensive o sconvenienti rileva esclusivamente nel caso in cui tali espressioni siano connesse a scritti del giudizio o all'esercizio dell'attività professionale, quale non può essere, a esempio, il loro impiego nella copertina del fascicolo di studio dell'avvocato; anche se, precisa la sentenza, il comportamento tenuto – identico nella sua materialità – può nondimeno rilevare quale violazione dell'art. 9 C.D.F. relativo ai doveri di probità, dignità, decoro e indipendenza cui l'avvocato deve ispirare la sua attività. Diversamente, secondo la sentenza n. 64 del 2025, le espressioni sconvenienti e offensive assumono rilievo di per sé, indipendentemente dal contesto in

cui sono usate e dalla veridicità dei fatti che ne costituiscono oggetto, essendo il relativo divieto previsto a salvaguardia della dignità e del decoro della professione che, anche in presenza di comportamenti criticabili o perfino illeciti dei colleghi o di terzi, impongono all'avvocato di esprimere il proprio biasimo o di formulare la propria denuncia in modo rispettoso della personalità e della reputazione altrui, astenendosi da ingiustificata animosità e da toni irriguardosi, e ciò indipendentemente dalla considerazione delle possibili conseguenze civilistiche o penalistiche della condotta. Con la sentenza n. 30 del 2025 il C.N.F., su conformi conclusioni dell'Ufficio, ha puntualizzato in modo efficace il diverso rilievo degli elementi probatori utilizzabili nel procedimento disciplinare ai sensi dell'art. 59, comma 6, lett. g) della legge n. 247 del 2012, precisando che, mentre gli esposti e le segnalazioni inerenti alla notizia di illecito disciplinare e i verbali di dichiarazioni testimoniali redatti nel corso dell'istruttoria, sono utilizzabili a condizione che la persona dalla quale provengono sia stata citata per il dibattimento, diversamente le dichiarazioni e i documenti provenienti dall'incolpato, gli atti formati e i documenti acquisiti nel corso della fase istruttoria e del dibattimento sono sempre utilizzabili ai fini della decisione disciplinare, ancorché allegate all'esposto eventualmente dichiarato inutilizzabile per mancata convocazione dell'esponente, atteso che la natura officiosa del procedimento disciplinare rende irrilevante la mancanza originaria o sopravvenuta dell'esposto.

Ancora, rileva la precisazione contenuta nella sentenza n. 88 del 2025, anch'essa resa su conclusioni conformi dell'Ufficio, secondo cui ai sensi dell'art. 60 della legge n. 247 del 2012, la sospensione cautelare può essere disposta in caso di applicazione di misura cautelare detentiva o interdittiva irrogata in sede penale e non impugnata o confermata in sede di riesame o di appello, ma l'attualità di questa non condiziona necessariamente quella, giacché la stabilità della misura è l'unico elemento del provvedimento penale costituente presupposto per l'adozione della sospensione cautelare disciplinare, non anche l'attualità.

Significativa, ancora, è la sentenza n. 77 del 2025 con cui il C.N.F., su conformi conclusioni dell'Ufficio, in applicazione dell'art. 157, comma 7, c.p. e in analogia con quanto previsto dall'art. 15, comma 7 del d.lgs. n. 109 del 2006 ha ammesso che l'incolpato possa rinunciare alla prescrizione anche nel giudizio disciplinare, giacché

egli ha il diritto (artt. 24 e 27 Cost. nonché art. 6 par. 2 C.E.D.U.) di essere giudicato nel merito delle accuse rivoltegli al fine di ottenere il riconoscimento della sua completa innocenza, considerando il bene della vita l'ultimo e vero oggetto della difesa, rispetto al quale le altre pretese al giusto procedimento assumono funzione strumentale.

Circa l'attività che ha impegnato l'Ufficio nelle udienze avanti alle Sezioni Unite civili della Corte di cassazione, merita di essere segnalato, tra gli altri, l'arresto, reso su conformi conclusioni dell'Ufficio, secondo cui la mancata o tardiva riassunzione – a seguito della cassazione con rinvio della decisione del C.N.F. sull'impugnazione della sanzione disciplinare irrogata dal Consiglio distrettuale di disciplina – comporta l'estinzione del giudizio e, conseguentemente, determina la definitività della sanzione inflitta, poiché innanzi al C.N.F. è impugnato un atto amministrativo, non giurisdizionale com'è invece la sentenza del C.N.F., sicché la caducazione della decisione implica la piena reviviscenza del provvedimento sanzionatorio e il suo consolidamento (sentenza n. 7405 del 2025).

Dissentendo dalle conclusioni rese dall'Ufficio, la Corte, ancora, ha ritenuto che, avendo il ricorso al C.N.F. avverso il provvedimento di cancellazione d'ufficio dall'albo natura giurisdizionale, trova applicazione l'art. 59 del r.d. n. 37 del 1934, richiamato dall'art. 36, comma 1, della legge n. 247 del 2012, sicché il ricorso va proposto mediante deposito presso i locali del Consiglio dell'Ordine ovvero notifica al medesimo Consiglio, irrituale dovendosi, viceversa, ritenere il suo deposito presso il C.N.F.; escludendosi, perciò, come invece sostenuto dall'Ufficio, che possa assumere rilievo il meccanismo della *translatio iudicii*, che, secondo la Corte, presuppone la proposizione del ricorso ad altro organo giurisdizionale, seppure in difetto di competenza (sentenza n. 7402 del 2025).

In altro caso di impugnazione del provvedimento di cancellazione, in cui il ricorso era stato depositato presso il C.N.F. e non presso il C.O.A., e nel quale l'Ufficio ha nuovamente sostenuto l'applicabilità del principio della *translatio iudicii* quale soluzione rispondente al principio dell'effettività della tutela giurisdizionale immanente nel nostro ordinamento, la Corte, richiamandosi all'orientamento espresso nella sentenza n. 7402 del 2025, ha concluso nel senso dell'ammissibilità del

ricorso per il fatto che, pur *depositato* presso il C.N.F. e non presso il C.O.A., esso era stato comunque *notificato* al C.O.A. entro i termini stabiliti dalla legge per l'impugnazione, realizzandosi con ciò la necessaria instaurazione del contraddittorio (ordinanza n. 21639 del 2025).

In adesione alle conclusioni dell'Ufficio, in un caso in cui l'avvocato ricorrente, lamentando di avere potuto accedere agli atti solo dopo l'avvio della fase del giudizio con l'avvenuta citazione, censurava la sentenza del C.N.F. per eccesso di potere per violazione del diritto di accesso agli atti e irregolare svolgimento del contraddittorio, la Corte ha respinto le censure ribadendo che il procedimento davanti al Consiglio distrettuale di disciplina conserva carattere amministrativo, svolgendo tale organo una funzione amministrativa di natura giustiziale, con la conseguenza che gli eventuali vizi procedurali non possono giammai determinare la nullità della sentenza (sentenza n. 6548 del 2025).

In un procedimento in cui l'incolpato ricorrente sosteneva che con l'abrogazione della vecchia legge professionale (r.d.l. n. 1578 del 1933) è venuto meno anche l'art. 38 e, quindi, anche la parte della disposizione che attribuiva rilievo ai fini disciplinari (oltre che ad abusi o mancanze nell'esercizio della loro professione) anche a fatti non conformi alla dignità e al decoro professionale, la Corte, su conformi conclusioni dell'Ufficio, ha evidenziato, in senso contrario, da un canto, che l'art. 3, comma 3, della legge n. 274 del 2012 rinvia al Codice deontologico per la disciplina generale dei comportamenti che l'avvocato è tenuto a osservare e che il Codice ha disciplinato i profili dei comportamenti rilevanti tenuti nella vita privata e nei confronti di terzi; e, dall'altro, che essendo l'illecito disciplinare dell'avvocato atipico, la Corte non può sostituirsi all'organo disciplinare nel valutare se una determinata condotta rientri o meno in una previsione disciplinare di portata generale (qual è quella che sanziona gli atti lesivi «del decoro e della dignità» professionali), potendo al più sindacare, sotto il profilo della violazione di legge, la ragionevolezza con cui l'organo disciplinare ha ricavato, dalla previsione deontologica generale, il precetto da applicare al caso concreto (sentenza n. 6439 del 2025).

In un caso in cui l'avvocato ricorrente lamentava che il C.N.F. avesse respinto per tardività l'impugnazione promossa avverso il

provvedimento del C.O.A. che aveva rigettato la sua richiesta di reiscrizione all'Albo – non accogliendo l'istanza di rimessione in termini per l'omessa indicazione nel provvedimento dell'autorità e del termine di impugnazione –, la Corte, come richiesto dall'Ufficio, ha ribadito che la rimessione in termini, regolata dall'art. 153, comma 2, c.p.c., presuppone che l'evento addotto per integrare una causa non imputabile abbia carattere di impedimento assoluto, il cui accertamento compete al giudice del merito ed è incensurabile per cassazione, se non nei limiti di cui all'art. 360, comma 1, n. 5, c.p.c., e che la qualifica professionale di avvocato del ricorrente escludeva la configurabilità di un errore scusabile (sentenza n. 6431 del 2025).

In tema di sospensione cautelare, infine, la Corte, anche in tal caso secondo conformi conclusioni dell'Ufficio, ha affermato che ai fini del rispetto del limite annuale di durata massima della sospensione cautelare dall'esercizio della professione, di cui all'art. 60 della legge n. 247 del 2012, non può tenersi conto della sospensione eventualmente irrogata in sede penale sotto forma di misura cautelare interdittiva, dal momento che i due provvedimenti, pur avendo l'identico effetto di impedire lo svolgimento della professione, tendono a salvaguardare esigenze differenti (di ordine pubblico, in un caso; di salvaguardia della dignità e del prestigio dell'ordine forense, nell'altro) e sono disciplinati da norme specifiche, recanti autonome e distinte previsioni di durata. Del resto, ha aggiunto la Corte, la possibilità che l'avvocato scontasse due periodi di sospensione cautelare dall'esercizio della professione, in ipotesi anche complessivamente superiori al limite massimo di un anno previsto dall'art. 60 della legge professionale, in conseguenza di una misura cautelare interdittiva adottata in sede penale e di una sospensione cautelare emessa dall'organo di disciplina forense, è desumibile dalla circostanza che il c.d. scomputo del presofferto di sospensione cautelare, disposta sia dall'organo di disciplina forense sia dall'autorità giudiziaria penale, è previsto solo con riguardo alla durata della sanzione disciplinare della sospensione dall'esercizio della professione, ontologicamente diversa dalla sospensione cautelare (sentenza n. 11464 del 2025).

III.2 L'ATTIVITÀ CONCERNENTE I PROCEDIMENTI DISCIPLINARI A CARICO DEL PERSONALE DI POLIZIA GIUDIZIARIA

La materia dei procedimenti disciplinari avviati nei confronti del personale della polizia giudiziaria si incentra sulla duplice loro dipendenza dall'amministrazione di appartenenza e dall'autorità giudiziaria, per quanto riguarda l'esercizio, appunto, delle funzioni di polizia giudiziaria. Tale duplicità si riflette sulla regolazione degli aspetti sostanziali e procedurali della materia.

Quanto al primo profilo, le condotte vietate e le relative sanzioni disciplinari sono stabilite dall'ordinamento proprio di ciascun ufficiale o agente di polizia giudiziaria. Sul versante procedimentale, l'iniziativa disciplinare e il giudizio sono affidati a organi appositi in cui prevale la presenza numerica dei magistrati.

L'esercizio dell'azione disciplinare nei confronti del personale della polizia giudiziaria spetta, ai sensi dell'art. 17 disp. att. c.p.p., al Procuratore generale presso la Corte di appello nel cui distretto l'interessato presta servizio. In sede di impugnazione, la decisione compete alla commissione prevista dall'art. 18 disp. att. c.p.p., con sede presso il Ministero della giustizia, composta da un magistrato della Corte di cassazione, uno con funzioni di appello e un ufficiale di polizia giudiziaria. Innanzi quest'ultima commissione, "l'accusa è esercitata da un magistrato della Procura generale della Corte di cassazione". Con i Criteri organizzativi, approvati in data 9 settembre 2025 e in vigore dal 1° gennaio 2026, la trattazione di detti procedimenti è stata attribuita allo stesso gruppo di magistrati preposto alla trattazione della materia disciplinare forense. Il gruppo, così unificato, è coordinato dal medesimo Avvocato generale dirigente il servizio disciplinare relativo ai magistrati, in modo da favorire la specializzazione e, nel contempo, la circolarità delle informazioni in materie tra loro contigue.

La disciplina di dettaglio del settore è stata definita dall'Avvocato generale, confermando, con alcune integrazioni, le prassi attuative consolidate, con lo stesso Ordine di servizio dell'8 ottobre 2025 che ha riguardato il servizio disciplinare forense.

Quanto al ruolo della Procura generale nella materia, l'esclusione della possibilità di ricorrere alla Corte di cassazione comporta per l'Ufficio il compito di garantire la tendenziale uniformità degli orientamenti della giurisprudenza disciplinare. A tal fine, per agevolare la conoscenza delle decisioni, è stata redatta una rassegna, completamente aggiornata e contenente le decisioni del quadriennio 2019-2022, inoltrata dal Procuratore generale a tutte le Procure generali territoriali, titolari dell'iniziativa disciplinare nei confronti del personale di polizia giudiziaria, alla quale, come per l'anno passato, si fa richiamo, facendo presente che nel 2025 l'unica decisione della Commissione di secondo grado presso il Ministero della giustizia ha riguardato la condanna in data 18 giugno 2025, su conforme richiesta di questo Ufficio, di un dirigente della Polizia di Stato, responsabile di una sezione della Polizia stradale, che in occasione di un incidente stradale mortale, pur essendo stato tempestivamente informato e pur essendo stato insistentemente contattato dal pubblico ministero di turno, si era sottratto all'interlocuzione diretta con il magistrato, delegando la comunicazione a un suo sottoposto e impedendo così al p.m. di impartire ordini e direttive urgenti per il coordinamento delle indagini. Tale condotta, secondo la decisione, aveva esposto l'indagine a rischi di gravi mancanze e inesattezze ed è stata ritenuta in contrasto con l'art. 16 del d.lgs. n. 271 del 1989 nella parte in cui impone agli ufficiali di polizia giudiziaria il dovere di riferire tempestivamente all'autorità giudiziaria e di eseguire senza ritardi ordini e direttive, nonché di garantire una piena interlocuzione funzionale con il magistrato.

IV. RAPPORTI CON GLI UFFICI DEL PUBBLICO MINISTERO (UFFICIO AFFARI INTERNI)

1. L'attuazione dell'art. 6 del d.lgs. n. 106 del 20 febbraio 2006: quadro generale.

1.1. La continua espansione del sistema di attuazione dell'art. 6.

Negli *Interventi* degli ultimi anni, si è evidenziata la continua espansione del sistema di attuazione dell'art. 6 del d.lgs. n. 106 del 20 febbraio 2006, in tema di vigilanza per l'uniformità dell'attività del pubblico ministero (affidata all'Ufficio Affari interni, di seguito anche U.A.I.).

Le ragioni sono molteplici. Nel corso del tempo, le attività di attuazione dell'art. 6 sono state impostate su un sempre più stretto e costante collegamento con gli uffici territoriali, superando il solo tradizionale incontro annuale che le aveva caratterizzate nei primi anni e valorizzando il ricorso a metodi di confronto più agili nella discussione (il riferimento è all'uso dell'applicativo *Teams*, introdotto con l'emergenza epidemiologica del 2020 e divenuto strumento indispensabile per il dialogo, anche immediato). La continua interlocuzione con i Procuratori generali presso le Corti di appello ha consentito la diffusione della positiva circolarità (a livello distrettuale e nazionale) delle informazioni circa la diversa impostazione seguita dai vari uffici requirenti in merito a taluni aspetti relativi alla gestione delle indagini e favorito, in diversi casi, il superamento di ingiustificate disomogeneità, con abbandono di prassi rivelatesi scarsamente funzionali. Tale processo è evidentemente riconosciuto dallo stesso legislatore, intervenuto più volte per ampliare le competenze previste dall'originaria previsione dell'art. 6, che riferiva il potere di vigilanza al corretto e uniforme

esercizio dell'azione penale, al rispetto delle norme sul giusto processo, alla verifica del puntuale esercizio da parte dei Procuratori della Repubblica dei poteri di direzione, controllo e organizzazione degli uffici ai quali sono preposti. E infatti:

- la legge n. 103 del 2017 ha incluso nell'ambito di applicazione della norma l'osservanza delle disposizioni relative all'iscrizione delle notizie di reato;
- il d.lgs. n. 188 del 2021 lo ha esteso all'osservanza delle disposizioni concernenti le comunicazioni da parte degli uffici di Procura delle informazioni su procedimenti penali;
- le leggi nn. 162 e 168 del 2023 hanno esteso la vigilanza alle attività del pubblico ministero in relazione ai reati di *Codice rosso* (relativamente al rispetto dei termini per l'esame della persona offesa e per la valutazione delle iniziative cautelari), prevedendo l'invio al Procuratore generale della Corte di cassazione di una relazione almeno semestrale, così delineando, in materia di violenza di genere, un meccanismo di vigilanza specifico, ulteriormente confermato dal recente intervento in materia di femminicidio con la legge n. 181 del 2025 (si rinvia al paragrafo 3.3.).

L'espansione delle aree di intervento dell'art. 6 ne ha consolidato la natura, ormai generalmente riconosciuta, di strumento che, attraverso il coordinamento, consente ai vari uffici del pubblico ministero di mantenere la propria indipendenza senza che questa sfoci in una anacronistica e, in definitiva, poco democratica (perché diseguale) parcellizzazione del sistema giudiziario. A questo Ufficio, quindi, compete di individuare il punto di equilibrio, e di sintesi, delle varie posizioni e di diffondere le buone prassi organizzative a livello nazionale, allo scopo di pervenire – secondo le indicazioni emerse fin dall'incontro annuale tenutosi il 14 e 15 aprile 2016 – a una organizzazione della magistratura requirente, nel suo complesso, improntata a un «sistema “a rete”, nel quale la Procura generale della Corte di cassazione funga da garante del bilanciamento tra autonomia dei singoli uffici nella trattazione del merito dei procedimenti penali, uniformità complessiva delle prassi sulle modalità della gestione di detti procedimenti e circolarità delle informazioni».

Fondamentale, a tal fine, è stato l'utilizzo crescente degli *orientamenti* che rappresentano, secondo la prassi ormai consolidata, il passaggio finale delle plurime interlocuzioni con gli uffici territoriali e il momento di sintesi delle varie posizioni emerse durante la fase preparatoria e di approfondimento.

Si è quindi consolidata una “figura” – generalmente riconosciuta e ormai concordemente richiesta dagli uffici territoriali nei casi di complessità nell’interpretazione e applicazione di norme relative all’agire del pubblico ministero – di *codificazione delle prassi condivise* che, pur non avendo carattere vincolante, ha mostrato una significativa utilità come costantemente confermato dalle Relazioni dei Procuratori generali. Va poi tenuto presente che le attività relative all’art. 6, pur svolgendosi all’interno del circuito di dialogo con le Procure generali, trovano un fondamentale momento di confronto nell’interlocuzione sia con il Ministro della giustizia, il quale, anche nel 2025, ha chiesto la collaborazione del sistema attuativo dell’art. 6 per interventi di armonizzazione e di supporto alla sua attività (si rinvia ai paragrafi 2.4., 4.7. e 10), sia con il Consiglio Superiore della Magistratura.

Con quest’ultimo, la collaborazione si è svolta negli anni attraverso momenti di confronto su temi interessati dalle rispettive aree di competenza dell’organizzazione degli uffici e dell’uniformità delle prassi (a titolo esemplificativo, vanno ricordati i rispettivi interventi del 2018, tra loro coordinati, in materia di avocazione, a seguito della riforma della materia con la legge n. 103 del 2017 e, per quanto riguarda l’anno 2023, le attività svolte nella fase preparatoria della circolare del Consiglio sull’organizzazione degli uffici di Procura approvata il 3 luglio 2024).

In questo contesto, va evidenziata la previsione – nella “Circolare sulla organizzazione degli uffici di Procura” del 2024: art. 12, comma 18 – dell’invio a questo Ufficio, oltre che al Procuratore generale presso la Corte di appello, dei provvedimenti adottati dal Consiglio in tema di progetti organizzativi. Previsione in continuità con quella della previgente circolare, che si colloca in un contesto procedimentale diverso, a seguito del passaggio dalla mera presa d’atto da parte del Consiglio all’approvazione del progetto organizzativo, anche in ragione delle eventuali osservazioni formulate dal Ministro della giustizia

ai sensi dell'art. 11, comma 16 della legge n. 195 del 24 marzo 1958. Un passaggio, quest'ultimo, sul quale saranno necessari opportuni approfondimenti per individuare la funzione della comunicazione nel nuovo contesto e le conseguenti modalità di gestione da parte di questo Ufficio.

Le relazioni istituzionali all'esterno del circuito di dialogo con le Procure generali riguardano anche l'ampio e diversificato numero di protocolli e accordi di collaborazione conclusi con varie Istituzioni, da parte sia di questo Ufficio (per le collaborazioni attivate nel 2025 si rinvia ai paragrafi 4.2. e 7.2.), sia di quelli territoriali (come sarà specificato in diversi paragrafi).

L'interlocuzione con le Procure generali si completa nei rapporti tra queste e le Procure della Repubblica del distretto, alle quali l'Ufficio si rivolge per raccogliere dati e conoscenze circa le prassi in atto, le difficoltà incontrate nell'attuare le scelte organizzative o nuove misure normative, l'articolazione dei rapporti con altri enti, a partire dai Tribunali del distretto e dalla Corte di appello (si rinvia al paragrafo 8 per approfondimenti).

Nel 2025, oltre alla riorganizzazione dell'U.A.I. descritta nel paragrafo che segue, l'attuazione dell'art. 6 ha registrato tre ulteriori novità.

La prima riguarda le modalità di interlocuzione con i Procuratori generali. Come preannunciato nel corso della riunione in presenza del 16 maggio 2025 – la prima del sottoscritto nuovo Procuratore generale – a integrazione delle riunioni su *Teams* e delle interlocuzioni meramente cartolari, si prevede la tenuta di due incontri in presenza all'anno: il primo, entro il mese di febbraio, avente a oggetto la programmazione delle principali attività da compiere e dei temi da approfondire con priorità; il secondo, entro il mese di novembre, finalizzato al riepilogo dei temi affrontati nell'anno e all'eventuale integrazione delle informazioni fornite con le relazioni richieste in vista dell'Inaugurazione dell'Anno giudiziario.

La seconda novità è rappresentata dall'avvio di un dialogo con le Procure generali direttamente presso i distretti. Nel 2025, infatti, si sono tenute per la prima volta riunioni di coordinamento *in loco* tra rappresentanti di questo Ufficio, Procuratori generali e Procuratori della Repubblica (il riferimento è agli incontri avuti dall'Avvocato

generale dirigente l'U.A.I. nei distretti di Brescia, in data 11 aprile 2025, e di Palermo, in data 18 luglio 2025).

La terza novità consiste nell'inclusione, con i nuovi Criteri organizzativi dell'Ufficio, approvati il 9 settembre 2025, delle attività relative al Sistema nazionale di coordinamento Eurojust in quelle di competenza dell'U.A.I., considerata la natura nazionale dei partecipanti e la prevalente loro appartenenza anche al sistema di attuazione dell'art. 6. Tale soluzione, da un lato porta l'indubbio vantaggio di evitare sovrapposizioni con l'Ufficio Affari internazionali e di valorizzare la specificità delle attività del citato Sistema, dall'altro amplia ulteriormente gli spazi d'intervento dell'Ufficio Affari interni e le connesse responsabilità gestionali.

1.2. La riorganizzazione dell'Ufficio Affari interni.

Per far fronte a tali crescenti incombenze, i nuovi Criteri organizzativi hanno sostituito il precedente assetto dell'Ufficio Affari interni con il passaggio dall'assegnazione di un gruppo ristretto di colleghi delegati, di volta in volta, alla trattazione di singole pratiche, alla previsione di un assetto incentrato su gruppi tematici e specializzati.

Con Ordine di servizio n. 24 del 29 settembre 2025, sono stati individuati i seguenti gruppi di lavoro, a carattere tendenzialmente permanente, avendo a oggetto tematiche ormai stabilmente al centro dell'attività dell'U.A.I., e precisamente:

- 1) *gruppo sull'organizzazione delle Procure* (si occupa delle questioni organizzative degli uffici di Procura di primo e secondo grado, tra cui l'esame delle comunicazioni del C.S.M. sui provvedimenti adottati in tema di progetti organizzativi ai sensi dell'art. 12, comma 18 della circolare sulla organizzazione degli uffici di Procura approvata il 3 luglio 2024, delle comunicazioni istituzionali su procedimenti penali ai sensi del d.lgs. n. 188 del 2021, delle questioni relative ai Criteri organizzativi con particolare riferimento alle scelte in materia di priorità, dei rapporti tra Procure circondariali, minorili e distrettuali con l'analisi dei protocolli conclusi nei distretti, del processo penale telematico);

- 2) *gruppo indagini e processo* (si occupa delle ulteriori attività del pubblico ministero nella fase delle indagini e del processo di primo e secondo grado);
- 3) *gruppo esecuzioni e sorveglianza* (si occupa delle ulteriori attività del pubblico ministero nella fase esecutiva e nei rapporti con la magistratura di sorveglianza);
- 4) *gruppo ambiente, sicurezza sul lavoro, salute e pubblica incolumità* (si occupa delle attività della Rete delle Procure generali nella materia ambientale, oltre che dell'attività del pubblico ministero nelle indagini in materia di sicurezza sul lavoro e di tutela della salute e incolumità pubblica in generale);
- 5) *gruppo reati economici e responsabilità degli enti* (si occupa dell'uniforme esercizio dell'azione penale in relazione ai reati economici e alla responsabilità degli enti ai sensi del d.lgs. n. 231 del 2001);
- 6) *gruppo violenza di genere* (si occupa dell'esame delle comunicazioni che pervengono semestralmente a questo ufficio ai sensi delle leggi nn. 122 e 168 del 2023 e dell'aggiornamento periodico degli orientamenti);
- 7) *gruppo per i rapporti con l'Eppo e l'Eurojust* (si occupa dei rapporti delle Procure di primo e secondo grado con l'Eppo, coordinandosi con le competenze delle Procure distrettuali; segue le attività relative al Sistema di coordinamento nazionale dell'Eurojust per l'Italia previste dall'art. 12 del d.lgs. n. 182 del 2023);
- 8) *gruppo sulle attività del pubblico ministero nel settore civile in materia economica* (si occupa delle competenze del pubblico ministero nella crisi d'impresa e nella materia societaria ed economica in genere);
- 9) *gruppo sulle residue attribuzioni del pubblico ministero nel settore civile* (si occupa delle attività del pubblico ministero nel settore civile, quali a titolo esemplificativo, in materia di famiglia, minori, adozioni, soggetti deboli).

Ciascun gruppo ha il compito di supportare il Procuratore generale e l'Avvocato generale dirigente il servizio nel monitoraggio e analisi finalizzati alla verifica dell'opportunità di emanare o aggiornare gli orientamenti per l'uniformità delle prassi, nei rapporti con i Procuratori generali, inclusa la preparazione degli incontri periodici, nonché

nella gestione dei rapporti con Istituzioni e soggetti esterni, compresa la stipula di Protocolli. Resta fermo il principio generale dell'alternanza nella partecipazione a essi fissato dai Criteri organizzativi (punto 10.3).

La riorganizzazione del servizio rappresenta il presupposto per l'ulteriore espansione delle attività di attuazione dell'art. 6. Si indicano quali punti principali:

- l'implementazione e programmazione delle attività nei distretti, d'intesa con i Procuratori generali;
- i rapporti con la Scuola Superiore della Magistratura su tematiche formative specifiche a supporto delle attività di attuazione dell'art. 6 (ambito nel quale è stato organizzato il corso sul pubblico ministero civile nelle materie economiche e della crisi di impresa, meglio descritto nel paragrafo 7.2., con un modello replicabile anche in altre materie);
- i Protocolli con Università ed enti di ricerca per il supporto nell'analisi di fenomeni connessi al tema dell'uniformità dell'agire dei pubblici ministeri (oltre a quelli conclusi in passato su vari temi, si ricorda quello in tema di scelte di priorità nei Criteri organizzativi in corso di attuazione con l'Università di Pisa del quale si è dato conto nell'Intervento dello scorso anno);
- lo sviluppo dei rapporti con Commissioni parlamentari d'inchiesta che hanno contatti continui con gli uffici di Procura. Al riguardo si segnala l'ormai decennale collaborazione con la Commissione parlamentare d'inchiesta sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti e su altri illeciti ambientali e agroalimentari, con la quale sono stati recentemente avviati rapporti per possibili, immediate, sinergie su aspetti specifici del contrasto al crimine ambientale, anche nella prospettiva del recepimento della Direttiva 2024/1203/UE sulla tutela penale dell'ambiente, da attuarsi entro il 26 maggio 2026; lo stesso dicasi per i rapporti con la Commissione parlamentare d'inchiesta sul femminicidio, nonché su ogni forma di violenza di genere, il cui sviluppo è stato uno dei principali punti evidenziati nel corso del recente incontro tenutosi sul tema presso il Consiglio Superiore della Magistratura il 18 settembre 2025 al quale l'Ufficio ha partecipato con l'Avvocato generale dirigente l'U.A.I.;

- la creazione dell'archivio dei protocolli infradistrettuali (la cui raccolta è stata avviata nel 2025 con l'apertura di una specifica pratica di art. 6) all'interno della sezione del sito dell'Ufficio già allo scopo predisposta, nella quale si possono inserire documenti provenienti dagli uffici con accessibilità limitata ai Procuratori generali tramite credenziali dedicate;
- la creazione nella stessa sezione di un archivio delle buone prassi distrettuali;
- la stabilizzazione del gruppo di lavoro con gli uffici requirenti di merito finalizzato alla implementazione del S.I.C.P. per l'estrazione dei dati da comunicare ai Procuratori generali e a questo Ufficio in tema di rispetto dei termini per la conclusione delle indagini preliminari e di osservanza degli obblighi introdotti in materia di violenza di genere dalle leggi nn. 122 e 168 del 2023 (gruppo la cui costituzione è stata già programmata nel corso di recenti riunioni con i Procuratori generali);
- la ricerca di un supporto effettivo da parte del Ministero della giustizia per l'analisi statistica dei dati provenienti dagli uffici territoriali.

1.3. Le informazioni dagli uffici territoriali: considerazioni preliminari.

Nella ricostruzione delle attività svolte in attuazione dell'art. 6 nei paragrafi seguenti un ruolo fondamentale è rivestito dalle informazioni fornite dai Procuratori generali.

Varie sono le modalità informative. Va in primo luogo richiamata quella che tradizionalmente chiude l'anno e ha carattere riepilogativo delle attività svolte, rappresentata dalle relazioni trasmesse dai Procuratori generali in vista dell'Inaugurazione dell'Anno giudiziario, le quali, secondo una prassi ormai consolidata, costituiscono anche adempimento del dovere previsto dall'art. 6 di relazionare almeno annualmente a questo ufficio.

Riservando ai singoli paragrafi l'analisi delle singole tematiche, si rileva in via preliminare che le relazioni pervenute quest'anno riferiscono che l'attività di vigilanza è perseguita con varie modalità, quali:

- l'emissione di note di orientamento e/o direttive sul tema, a volte recepite anche nel progetto organizzativo dell'ufficio;
- la verifica dell'inserimento di adeguate prescrizioni nei progetti organizzativi degli uffici del distretto che vengono trasmessi (esaminati con l'ausilio di sostituti Procuratori generali, talvolta costituiti in gruppi di lavoro designati alla raccolta e alla diffusione tra gli uffici del distretto delle buone prassi e dei protocolli operativi adottati);
- lo svolgimento di riunioni periodiche;
- la stipula di protocolli infradistrettuali e con soggetti istituzionali;
- la richiesta di informazioni su criticità e problematiche particolari insorte e le soluzioni individuate dai singoli uffici di Procura.

Alle relazioni in vista dell'Inaugurazione dell'Anno giudiziario, vanno aggiunte altre modalità informative. Va in primo luogo fatta menzione delle notizie fornite dai Procuratori generali in risposta ai monitoraggi avviati da questo Ufficio, attività particolarmente intensa nel 2025, come può evincersi dalla pluralità dei temi affrontati sui quali si darà conto nei paragrafi seguenti. Inoltre, sempre più ripetute sono le comunicazioni inviate a questo Ufficio dai Procuratori generali di loro iniziativa.

Quest'ultima può essere del singolo ufficio, di regola nel caso di questioni emerse nelle sedi distrettuali ma ritenute di rilevanza generale, ovvero di prassi operative di carattere innovativo o di positiva sperimentazione. È importante sottolineare come tali comunicazioni, a loro volta spesso fondate su dati ed esperienze provenienti dalle Procure di primo grado, vedano la Procura generale non come il terminale ultimo dell'informazione, ma quale filtro valutativo per attivarne la circolarità all'interno del circuito di attuazione dell'art. 6, a conferma della natura diffusa del sistema di collaborazione.

In alcuni casi, l'iniziativa informativa proviene congiuntamente dai Procuratori generali, come avvenuto in occasione della riunione *Teams* del 30 ottobre 2025. Dopo la convocazione da parte di questo Ufficio per fare il punto delle attività svolte e dei contenuti delle relazioni di fine anno, l'incontro è stato preceduto da un documento

unitario con cui tutti i Procuratori generali chiedevano di discutere le seguenti questioni ritenute meritevoli di approfondimento:

- 1) potere di avocazione e criteri di priorità;
- 2) rapporti con gli uffici requirenti di primo grado nel giudizio (rinuncia all'appello, applicazione, ecc.);
- 3) comunicazioni *ex art. 118-bis* (in particolare in materia di reati ambientali, nonché in ipotesi di indagini collegate tra Procura distrettuale e Procura per i minorenni);
- 4) modalità ancora vigenti della c.d. “*Rete ambientale*” e rapporti con la Procura generale della Corte di cassazione;
- 5) poteri nell'attività di vigilanza con particolare riguardo alla tempestività delle iscrizioni, alla corretta tenuta del modello 45, alla durata delle indagini preliminari;
- 6) rapporti Procure generali/Procure distrettuali/Procure circondariali ed E.P.P.O.;
- 7) limiti del vaglio pre-disciplinare da parte dei Capi degli uffici;
- 8) applicazione del nuovo comma 10-*bis* dell'art. 656 c.p.p., con particolare riferimento al fine pena effettivo.

Alla richiesta hanno fatto seguito l'effettiva discussione e, su iniziativa di questo Ufficio, il successivo invio di note illustrative delle considerazioni svolte nel corso della riunione. Nei paragrafi che seguono si darà conto delle ulteriori riflessioni svolte con tali note, fatta salva quella relativa al vaglio pre-disciplinare da parte dei Capi degli uffici, in quanto estranea al perimetro applicativo dell'art. 6 e risolta separatamente nella sede propria.

Dal quadro descritto emerge che l'Ufficio è il terminale, con modalità diverse e complementari tra loro, di una notevole massa di informazioni e di questioni, interpretative e operative, la cui gestione potrà senz'altro essere favorita dalla recente riorganizzazione dell'U.A.I. in gruppi tematici.

Tanto premesso, si precisa che, per esigenze di sintesi, il *report* che segue riguarda i dati essenziali acquisiti, rinviandosi per un'analisi più ampia alla relazione che sarà inviata al Consiglio Superiore della Magistratura in materia di buone prassi organizzative per l'anno 2025,

ai sensi dell'art. 40, comma 2 della Circolare sulla organizzazione degli uffici di Procura, di prossima pubblicazione nel sito dell'Ufficio.

Lo stesso rinvio va fatto per quanto riguarda le informazioni fornite dai Procuratori generali sui procedimenti di particolare rilevanza trattati nel corso del 2025 e sull'impatto di recenti novità normative sull'attività degli uffici di Procura, in relazione:

- alla drastica diminuzione, registratasi in diverse sedi, delle richieste di decreto penale di condanna da parte dei pubblici ministeri a seguito della modifica dell'art. 459, comma 1-bis, c.p.p.;
- a fattispecie nelle quali la previsione del comma 1-octies dell'art. 291 c.p.p., nella parte in cui prevede che l'invito a presentarsi per rendere l'interrogatorio dell'indagato deve contenere anche l'avviso di deposito nella cancelleria del giudice di tutti gli atti presentati a sostegno della richiesta di misura cautelare, espone le persone informate sui fatti, ma soprattutto le persone offese dai reati, in particolare quelli del c.d. *Codice Rosso*, a gravi pericoli per la loro incolumità personale;
- alla progressiva riduzione in diversi distretti dell'effetto deflattivo perseguito con l'estensione della procedibilità a querela;
- alla significativa diminuzione dei procedimenti determinata dall'applicazione della nuova regola di giudizio per l'archiviazione della ragionevole previsione di condanna;
- alla positiva applicazione dell'istituto del concordato in appello, con tendenziale crescita di tale forma di definizione;
- alla natura penalizzante della modifica dell'art. 593 c.p.p. in materia di appello del pubblico ministero avverso le sentenze di proscioglimento per i reati a citazione diretta (in alcuni distretti, tale modifica legislativa ha comportato il dimezzamento degli appelli e un aumento di quattro volte dei ricorsi per cassazione);
- al diffuso giudizio di sostanziale inutilità della c.d. udienza filtro predibattimentale, valutata come incomprensibile duplicazione dell'udienza preliminare per reati meno gravi e ulteriore aggravio per le fragili strutture giudiziarie, che rischia di allungare ulteriormente i tempi del processo, già notoriamente significativi, piuttosto che accorciarli.

2. Le questioni organizzative.

2.1. L'impatto della modifica della circolare sulla organizzazione degli uffici di Procura.

I Procuratori generali riferiscono che le modifiche introdotte dal Consiglio Superiore della Magistratura nel 2025 hanno risolto diverse criticità operative. Si rammenta come tali modifiche abbiano costituito il positivo esito di un circuito virtuoso, attivatosi rapidamente all'indomani di un documento sottoscritto da diversi magistrati del settore requirente e relativo alla segnalazione di alcune criticità funzionali scaturenti dall'originario testo della Circolare sull'organizzazione degli uffici di Procura. Invero, all'indomani dell'invio di tale documento, questa Procura generale ha inteso immediatamente sollecitare la competente Commissione consiliare a convocare una riunione virtuale assai estesa e partecipata dei magistrati requirenti, nel corso della quale sono state puntualizzate e specificate le ragioni delle disfunzionalità denunciate, indicando i possibili correttivi. Ne è seguita un'attenta e meticolosa interpolazione del testo originario sui punti oggetto di rilievi, frutto di approfondita discussione sia in Commissione che nella sede plenaria consiliare, cui questo Ufficio di Procura generale ha offerto un non secondario contributo, con specifiche proposte di soluzione e spunti di mediazione. L'esito è stato, in generale, più che soddisfacente, pur con il permanere di qualche nodo problematico, segnalato nelle comunicazioni dei Procuratori generali.

Il primo riguarda la gestione del lavoro in assenza. Si osserva che la disciplina della redistribuzione e co-assegnazione dei procedimenti (art. 16) in caso di assenza, impedimento o esonero di un magistrato, nella formulazione previgente (che prevedeva una durata presumibile di assenza superiore a sei mesi, inizialmente un anno) era di fatto incompatibile con la gestione dei procedimenti penali, in quanto una sospensione di attività di sei mesi, anche se per assenze non preventivabili, avrebbe potuto causare la stasi dei procedimenti o la scadenza di termini perentori. Viene quindi visto con favore l'abbassamento del limite temporale a tre mesi e, soprattutto, l'introduzione della possibilità di co-assegnazione immediata in caso di particolare urgenza, anche per assenze inferiori a tre mesi, rimedi che risolvono il problema

della continuità investigativa. Si osserva, tuttavia, che la gestione dei procedimenti co-assegnati incontra un serio ostacolo pratico nell'applicativo A.P.P., che richiede le firme congiunte dei titolari, rendendo di fatto impossibile la trattazione o la definizione urgente quando uno dei pubblici ministeri titolari è assente.

Quale ulteriore aspetto problematico, si segnala il carico di lavoro e la funzione del dirigente e del semidirigente. La Circolare (art. 5) impone che il Procuratore della Repubblica e l'Aggiunto trattino quote di lavoro giudiziario non inferiori rispettivamente al 30% e al 50% del carico dei Sostituti. Si rileva che la determinazione di queste quote è complessa e, secondo alcuni dirigenti, non tiene conto in modo adeguato dell'onere di lavoro derivante dai compiti istituzionali e dirigenziali. Inoltre, si è criticata la definizione di "lavoro giudiziario" data dal C.S.M., che sembra equiparare l'attività dei Procuratori Aggiunti a quella dei Sostituti. Questo non terrebbe conto che gli Aggiunti, oltre ai compiti amministrativi, devono svolgere l'essenziale funzione di coordinamento investigativo all'interno delle Sezioni. Tale attività, pur essendo di natura giudiziaria, è distinta dal lavoro del sostituto e comporta lo studio e la valutazione di procedimenti complessi. Un'eccessiva equiparazione rischia di compromettere l'efficienza del coordinamento.

Sono stati poi sottolineati alcuni aspetti problematici nella disciplina delle priorità e delle assegnazioni. Riguardo ai primi – premesso che permane una lacuna normativa dovuta alla mancata approvazione della legge quadro da parte del Parlamento, che dovrebbe dettare i principi generali per l'individuazione dei criteri di priorità – viene da taluni posta la questione della cogenza di criteri ulteriori rispetto a quelli legali e della rilevanza disciplinare in caso di loro inosservanza. Si auspica che, in ogni caso, i criteri di priorità siano condivisi tra Procura e Tribunale.

Per quanto riguarda l'assegnazione in deroga, l'introduzione dei commi 9-bis e 9-ter all'art. 15, che consentono di posticipare la comunicazione dei provvedimenti di assegnazione in deroga fino alla *discovery*, per esigenze di segretezza, è stata notevolmente apprezzata. Resta, però, il problema di fondo di una distinzione chiara tra l'assegnazione in deroga (intesa come *eversiva* dei principi generali, sebbene giustificata e motivata) e l'assegnazione che implica un margine di

apprezzamento discrezionale ma è comunque conforme alle regole generali del progetto organizzativo.

Quanto alla sostituzione in udienza, si rileva da alcuni che l'art. 26 crea problemi nella pratica quotidiana per la gestione delle sostituzioni *ad horas* dovute a fattori non preventivabili (come la sovrapposizione tra processi o impegni urgenti), rendendo difficile operare il tracciamento formale previsto dalla norma.

Quanto, infine, all'assegnazione del coordinamento dei gruppi di lavoro ai Sostituti (art. 4), sono state espresse riserve in ordine all'opportunità di nominare magistrati coordinatori e si è evidenziato che tale aspetto si presta a un'applicazione diversa a seconda delle dimensioni dell'ufficio.

Si rilevano poi incertezze sullo statuto giuridico delle Procure per i minorenni. Infatti, con delibera del C.S.M. dell'8 maggio 2024, il Consiglio, in vista della concreta attuazione dell'istituzione dei Tribunali per le persone, i minorenni e le famiglie, aveva esonerato i Tribunali per i minorenni dall'avviare le procedure di elaborazione delle nuove tabelle, riconoscendo efficacia ultrattiva alle precedenti, modificabili secondo le norme della nuova circolare. L'art. 60 della circolare del 3 luglio 2024, che dedica un apposito spazio all'organizzazione delle Procure minorili (parte X – artt. 58 e ss.) prevede che il Procuratore rediga il progetto “con cadenza corrispondente al periodo di vigenza delle tabelle di organizzazione degli uffici giudicanti”. Sennonché l'entrata in funzione del T.P.F.M. è stata differita, dapprima, con il d.l. n. 92 del 2024 a ottobre 2025 e, successivamente, col d.l. n. 117 del 2025 di un ulteriore anno, con ciò rendendo impossibile elaborare una strategia precisa dell'assetto da imprimere alle Procure minorili.

Quanto, infine, al progetto organizzativo in generale, si osserva che la circolare, ampliando il contenuto obbligatorio (art. 11), rischia di produrre progetti che possano ingessare le attività degli uffici, dimenticando che tale documento è solo uno degli strumenti organizzativi possibili.

Si pone, infine, la questione dell'adattamento dei progetti organizzativi relativi al periodo 2026-2029 (già redatti e in gran parte approvati al momento delle modifiche di luglio 2025). Si osserva al riguardo che il C.S.M. non ha specificato se essi debbano essere

automaticamente adeguati dai Procuratori, generando soluzioni contrastanti nei diversi uffici.

2.2. *Le risorse di personale e di mezzi.*

Quanto alle risorse di personale e mezzi a disposizione degli uffici di Procura, i Procuratori generali evidenziano come la situazione sia caratterizzata da croniche carenze negli organici del personale amministrativo, con percentuali di scopertura che oscillano tra il 10% e il 50% a seconda dei distretti. Queste carenze incidono pesantemente sulla funzionalità delle segreterie, generando disfunzioni organizzative e operative che non sono state risolte neppure dagli ultimi interpellati nazionali. In particolare, la perdita di professionalità dovuta ai pensionamenti e la progressiva eliminazione del rapporto diretto tra assistente e magistrato hanno portato alla creazione di segreterie uniche per aree di specializzazione e all'abbinamento di più magistrati a un singolo assistente, soprattutto negli uffici di maggiori dimensioni. Per fronteggiare tali difficoltà, le Procure generali hanno adottato soluzioni quali: interpellati distrettuali; applicazioni di personale amministrativo e protocolli con le Università per formare neolaureati da impiegare nelle segreterie. In alcuni casi, si è fatto ricorso al personale della polizia giudiziaria, che tuttavia non riesce a garantire la medesima funzionalità del personale amministrativo, dovendo svolgere anche i propri compiti istituzionali. In altri distretti, si è ricorso a personale distaccato dalla Regione. Un aspetto critico riguarda il progetto "Ufficio del processo" del P.N.R.R., di cui hanno beneficiato solo gli uffici giudicanti, lasciando ai margini gli uffici requirenti, nonostante l'aumento dell'efficienza dei primi abbia avuto ripercussioni dirette sui secondi. Inoltre, gran parte del personale assegnato alle Procure con le risorse del P.N.R.R. ha rassegnato le dimissioni per assumere servizio presso altre amministrazioni dello Stato.

Le criticità sono aggravate dalla carenza di strumenti informatici e supporti tecnici, che si scontrano con i crescenti adempimenti richiesti sia sul piano amministrativo (come la migrazione dei siti *web* istituzionali sulla piattaforma ministeriale), sia sul piano delle procedure di supporto alla giurisdizione imposte dal legislatore, come la Riforma Cartabia e l'avvio del processo penale telematico. Le segreterie, già in grave affanno, non riescono a digitalizzare tutti gli atti, specie quelli

arretrati, e la fruibilità degli atti digitali risulta più laboriosa rispetto a quelli cartacei, generando continue interlocuzioni con le parti e ulteriori carichi di lavoro per il personale.

Un'altra sistematica vacanza che affligge numerosi uffici requiranti è quella del dirigente amministrativo, ruolo che in assenza del titolare viene ricoperto dai Procuratori della Repubblica, costretti così a dividersi tra incombenze giudiziarie e amministrative. La difficoltà di organizzare turni di presidio nei giorni festivi per gestire atti urgenti depositati fuori orario e la mancata corrispondenza tra numero di magistrati e cancellieri genera problemi quotidiani nello smistamento del lavoro e nelle statistiche sui tempi di definizione dei procedimenti. Gli uffici giudiziari, specie quelli requiranti, oggi spesso si reggono sul personale sacrificio dei singoli funzionari o addetti amministrativi, che interpretano la propria funzione con altissimo senso di responsabilità istituzionale. È attraverso questa individuale generosità che si sopprime a carenze ormai endemiche e prive di ragionevole giustificazione.

Sul fronte delle risorse, i Procuratori generali, concordemente, segnalano l'obsolescenza delle postazioni informatiche, il deterioramento delle attrezzature *hardware* e la mancanza assoluta di pezzi di ricambio, l'impossibilità di sostituzioni, oltre a frequenti malfunzionamenti della rete e degli applicativi. Queste difficoltà ostacolano la digitalizzazione e lo sviluppo tecnologico degli uffici, aggravate dall'introduzione di nuovi applicativi come A.P.P., che richiedono maggiore impegno da parte del personale senza una formazione adeguata. Il rendimento complessivo degli uffici è garantito solo grazie allo sforzo del personale in servizio e al supporto estemporaneo della polizia giudiziaria.

Si evidenzia la necessità di forniture di stampanti, *scanner* multifunzione e altri strumenti informatici per digitalizzare e dematerializzare gli atti processuali, con protocolli d'intesa siglati con altre amministrazioni per ottimizzare l'attività di digitalizzazione. L'assistenza tecnica è giudicata adeguata per qualità ma insufficiente per quantità. Infine, viene sottolineata la mancata attivazione degli uffici del processo presso gli uffici requiranti, che rischia di produrre un aumento del carico lavorativo difficilmente gestibile, soprattutto in vista dell'incremento delle sentenze di primo grado, dei maxiprocessi e delle liquidazioni di onorari per il gratuito patrocinio.

In sintesi, si evidenzia concordemente come la situazione delle risorse umane e materiali delle Procure sia ancora critica e come sia necessario un intervento strutturale per garantire efficienza, digitalizzazione e qualità del servizio.

2.3. Aspetti problematici relativi al processo penale telematico e all'applicativo A.P.P.

Negli obiettivi del Piano nazionale di Ripresa e Resilienza, rientra quello generale dell'innovazione del Paese in chiave digitale e, in questo ambito, è ricompreso anche l'obiettivo dell'innovazione organizzativa della giustizia attraverso la transizione digitale con la conseguente digitalizzazione del processo. Nell'ottica dell'implementazione dei sistemi per la realizzazione del processo penale telematico da parte della Direzione Generale per i servizi applicativi del Ministero della giustizia, come è noto, è stato sviluppato un nuovo sistema denominato A.P.P. (Applicativo del Processo Penale), ovvero un applicativo unico per la gestione del processo penale telematico e per la gestione dei flussi procedurali e documentali esterni e interni agli uffici giudiziari, che vanno dall'iscrizione della notizia di reato fino all'udienza preliminare esclusa.

A seguito dell'approvazione del D.M. n. 206 del 27 dicembre 2024 (che modifica l'art. 3 del D.M. n. 217 del 29 dicembre 2023) in materia di P.P.T., è stata estesa, a decorrere dal 1° gennaio 2025, l'obbligatorietà del deposito telematico di atti, richieste e memorie da parte dei soggetti abilitati interni nei procedimenti che si trovano in fase di udienza preliminare, udienza predibattimentale, nel dibattimento di primo grado innanzi al Tribunale ordinario e nei riti alternativi dell'applicazione della pena su richiesta delle parti, nel procedimento per decreto e nel procedimento di sospensione con messa alla prova. Con il medesimo D.M., si dispone, a partire dal 1° aprile 2025, l'obbligo di procedere con modalità telematiche, esteso all'iscrizione delle notizie di reato ai sensi dell'art. 335 c.p.p. e al deposito di atti, richieste e memorie nei riti alternativi del giudizio abbreviato, del giudizio immediato e del giudizio direttissimo. L'obiettivo perseguito attraverso A.P.P. è quello di offrire all'utente la possibilità di poter fruire per la prima volta di un flusso nativo digitale, anche interagendo con gli altri applicativi P.D.P. (Portale Deposito Atti Penali) e N.D.R. (Portale delle Notizie di Reato).

La gestione dei processi penali appare condizionata dalla funzionalità dell'applicativo A.P.P., rispetto al quale sono tuttora segnalate numerose criticità che finiscono per rallentare l'attività giudiziaria nel suo complesso e che hanno imposto l'adozione di provvedimenti di sospensione dell'utilizzo dell'applicativo *ex art. 175-bis c.p.p.* (per esempio, Napoli e Potenza). Allo stato, il flusso delle archiviazioni rimane quello privilegiato di utilizzo dell'applicativo A.P.P. (Catania). La farraginosità delle attività di consultazione e inserimento dei dati all'interno dell'applicativo, comunque, ha palesato l'inadeguatezza delle procedure informatiche, per le connotazioni del *software* ancora in fase di sviluppo, non completo nelle sue funzionalità e, forse, con qualche difetto di strutturazione ancora da risolvere (Firenze e Catania). Le fasi di lavorazione indotte dal programma si sono rivelate maggiormente complesse (Potenza e Catania) e lunghe rispetto alle corrispondenti attività in formato cartaceo (Campobasso): per l'estrema rigidità nella trasmissione degli atti da un ufficio all'altro; per la difficoltà di navigare all'interno del fascicolo digitale; per la mancanza della possibilità di allegare atti al contenitore digitale; per errori di formattazione dei file in formato *word*; per la farraginosità delle iscrizioni; per il limitato numero dei fascicoli che possono essere messi "in evidenza"; per i blocchi o i rallentamenti anche in assenza di comunicazioni, manutenzione o aggiornamento (Trieste); per mancata suddivisione dei fascicoli per materia e per l'assenza di *alert* di alcun tipo in grado di segnalare il deposito di nuovi atti, istanze o richieste da evadere in tempi brevi o sottoposti a scadenza (L'Aquila, Salerno e Bologna); per l'impossibilità di procedere a una archiviazione parziale del procedimento o di provvedere autonomamente al deposito di atti e documenti all'interno del fascicolo del giudice (Bologna). Una criticità dell'applicativo A.P.P. è stata indicata anche nella formazione del personale, assolutamente inadeguata per un uso strutturale dell'applicativo ministeriale (Trento).

L'avvio del percorso di digitalizzazione è, dunque, ostacolato dalla obiettiva complessità della transizione, ma anche dalla scarsa sperimentazione, dalla farraginosità delle procedure e da un eccessivo numero di passaggi per la redazione degli atti, che rende particolarmente complessa la stesura dei provvedimenti rispetto al sistema cartaceo, fermi restando gli incontestabili vantaggi del processo penale telematico (Messina).

La dematerializzazione del fascicolo processuale richiede, per la rigidità dei protocolli e delle procedure informatiche, l'adozione di percorsi obbligati che costringe il magistrato a incombenze corrispondenti ad attività di segreteria che potrebbero, semmai, essere inserite successivamente alla predisposizione dell'atto (L'Aquila).

Le criticità segnalate, anche per la mancanza di personale specializzato e per la necessità di interventi tecnici di funzionalità che richiedono interventi degli organismi tecnici del Ministero, paiono rallentare molto le economie di scala che l'uso generalizzato dei sistemi informatici in ambito giudiziario sono indubbiamente idonei a generare. L'impatto è, a oggi, con indice negativo: foriero, cioè, di provocare un rallentamento nella trattazione dei fascicoli (Bologna), piuttosto che il suo contrario.

Le problematiche dipendono principalmente dalla scelta di fornire un nuovo applicativo che si aggiunge a quelli già in uso (principalmente S.I.C.P. e *Consolle* del magistrato, espressione di una diversa tecnologia, evidentemente più datata) con cui la procedura informatica deve necessariamente interagire e che si rivela spesso complicata per la necessità di continui e significativi interventi migliorativi da parte degli organismi tecnici del Ministero della giustizia, cui corrispondono momenti di necessaria sospensione del suo utilizzo (Bologna). In riferimento alla gestione del dibattimento e degli atti prodromici, la procedura informatica A.P.P. appare inadeguata in ordine alle modalità di inoltro della lista testi e di redazione del decreto di citazione diretta a giudizio, che si rivela incompleta, non essendo ancora prevista la funzione di formazione del doppio fascicolo (relativo alle indagini e al dibattimento) come previsto dal sistema processuale. Questa realtà è talvolta difficilmente gestibile con modalità esclusivamente telematiche, anche perché al deposito di quegli atti deve sovente far seguito l'adozione, in termini brevissimi, di provvedimenti di varia tipologia da comunicare e far eseguire.

È stato anche segnalato (Milano) che, per garantire la tempestività dei flussi procedurali, nella sostanza è praticato un doppio binario di svolgimento delle attività processuali, non già nel senso che parte dell'attività è documentata telematicamente e parte in forma cartacea, ma nel senso che, sostanzialmente, tutte le attività sono

documentate con entrambe le forme: ciò comporta, non soltanto, come è ovvio, un paradossale raddoppio degli impegni di segreteria, ma altresì produce gravi confusioni e ritardi in direzione esattamente opposta rispetto a quanto previsto dall'art. 111-ter comma 1 c.p.p., a mente del quale “i fascicoli telematici sono formati e conservati ... in modo da assicurarne l'autenticità, integrità, accessibilità, leggibilità e interoperabilità, nonché l'agevole consultazione telematica”. Con riferimento all'accettazione automatica degli atti che soddisfino meri requisiti informatici, è stata rilevata l'impossibilità di effettuare un previo controllo di congruenza tra la denominazione del *file* depositato e il suo effettivo contenuto (Salerno): gli applicativi, infatti, non effettuano un controllo contenutistico di quanto depositato, né alcuna analisi algoritmica del testo del documento, né di verifica della coerenza tra le informazioni fornite dal difensore al momento dell'accesso al portale e quelle riportate nel documento di cui si chiede il deposito. Ciò può comportare che, se il difensore per mero errore inserisce atti sbagliati, a esempio relativi ad altri procedimenti, ha comunque una regolare attestazione di deposito dell'atto come da lui qualificato, anche se diverso è il contenuto dell'atto depositato. Non meno preoccupante è stata ritenuta l'incidenza negativa che l'utilizzo dell'applicativo A.P.P. ha sull'attendibilità dei dati statistici, per quanto riguarda soprattutto la verifica delle pendenze dei procedimenti, che spesso necessita anche di ricerche da fare manualmente affinché i dati siano realmente attendibili (Bologna).

Alcune Procure della Repubblica hanno posto in rilievo l'assenza di una preventiva attività di formazione specifica non solo dei magistrati e del personale amministrativo, ma anche delle Forze di polizia giudiziaria deputate all'inserimento delle stesse notizie tramite il portale N.D.R. e tali difficoltà hanno portato i dirigenti dell'ufficio a disporre la sospensione dell'applicativo A.P.P. per le procedure di iscrizione (così Taranto).

È stato segnalato (Bari) che A.P.P. non gestisce la redazione del foglio notizie. Posto che *il foglio delle notizie deve essere redatto in ogni fase e in ogni grado del processo, civile o penale* (circolare 26 giugno 2003 del Ministero della giustizia), la mancata formazione del medesimo finirebbe per obbligare a formarne uno cartaceo poi da scansare e acquisire, con l'ulteriore conseguenza di dover creare un

fascicolo cartaceo di cortesia *ad hoc* – soluzione impraticabile in un contesto di digitalizzazione del fascicolo.

Nonostante le generalizzate doglianze espresse dagli uffici requiranti di merito, non sono mancate esperienze positive e prassi virtuose, come nel caso della Procura della Repubblica di Lecce, la quale ha segnalato che «l'ufficio ha affrontato l'epocale innovazione dell'introduzione dell'applicativo informatico A.P.P. ... con un risultato più che soddisfacente ... avendo trasferito in A.P.P. tutto il flusso degli affari penali in ingresso da qualsiasi fonte proveniente, la loro classificazione, i provvedimenti di iscrizione, il successivo invio al magistrato, con una drastica riduzione dei tempi di lavorazione», senza ricorrere alla misura derogatoria dell'art. 175 c.p.p.».

Tra le proposte per un miglioramento dell'efficienza del Servizio penale, il Procuratore generale di Lecce ha evidenziato che occorrerebbe integrare le funzioni attualmente esistenti sulla *Consolle* penale all'interno dell'unico sistema A.P.P., essendo macchinoso e dispersivo dover ricorrere ad applicativi diversi per lo svolgimento di funzioni processuali.

L'utilizzo intensivo degli applicativi da parte del personale amministrativo e dei magistrati ha palesato l'insufficienza della banda trasmissiva della rete R.U.G., per il sovraffollamento che sembra destinato ad aggravarsi, in un immediato futuro, appena verrà implementato il flusso di lavorazione connesso alla completa attuazione del processo penale telematico e appena verrà ultimata la migrazione dei dati relativi all'A.D.I. (Archivio Digitale delle Intercettazioni), verso le nuove infrastrutture digitali inter-distrettuali (Salerno). Inoltre, in alcuni uffici, il dato che maggiormente impatta in senso negativo è correlato al mancato completamento del cablaggio delle aule di udienza che impedisce, di fatto, la gestione telematica e impone un misto tra processo digitale e cartolare che ne determina un significativo appesantimento e che, soprattutto, impone al pubblico ministero, all'atto dell'esercizio dell'azione penale, la stampa dell'intero fascicolo (Reggio Calabria).

Ancora, sussistono alcune difficoltà di natura tecnica derivanti dal mancato allineamento tra il sistema informatico eccessivamente rigido e il reale utilizzo da parte dei difensori (Reggio Calabria). Per

garantire il pieno successo del processo penale telematico, si è ritenuto necessario rafforzare l'assistenza tecnica e la comunicazione istituzionale, investire nella formazione continua degli operatori, adeguare le risorse materiali e infrastrutturali e prevedere un sistema di aggiornamenti pianificato e condiviso (Palermo). Si è altresì segnalato come il processo penale telematico e l'utilizzo di A.P.P. sono ancora del tutto estranei al panorama della giustizia minorile (Bologna).

2.4. La gestione delle intercettazioni: tariffe e conferimento nell'archivio digitale.

La Procura generale partecipa al «Tavolo tecnico permanente per il monitoraggio del sistema delle prestazioni obbligatorie e funzionali alle operazioni di intercettazione», istituito dal Ministero della giustizia. I lavori del “tavolo tecnico” sono incentrati sulla valutazione dell'eventuale necessità di aggiornamento delle voci del listino relative alle prestazioni funzionali allegato al decreto del Ministero della giustizia del 6 ottobre 2022.

L'ufficio, tramite le Procure generali, ha svolto un approfondito monitoraggio presso le Procure della Repubblica, accertando quali prestazioni ulteriori sia necessario prevedere in ragione dell'evoluzione tecnologica intervenuta dalla data di emanazione del decreto ministeriale nonché quali problematiche siano insorte negli anni per lo svolgimento di tali servizi e quali accorgimenti siano opportuni anche per razionalizzare la spesa.

Un'ulteriore attività di monitoraggio è stata condotta da questo ufficio, sempre per il tramite delle Procure generali, per l'individuazione delle principali imprese a cui le Procure della Repubblica si rivolgono per la fornitura delle prestazioni di intercettazione allo scopo di aprire un confronto con le medesime.

La Procura generale, infine, sempre al fine di offrire un contributo al tavolo tecnico, ha svolto un monitoraggio sulla progressiva attuazione dell'istituzione delle infrastrutture digitali centralizzate per le intercettazioni prevista dall'art. 2 del d.l. n. 105 del 2023, convertito con modificazioni dalla legge n. 137 del 2023, verificando, in particolare, l'andamento della migrazione delle I.S.O. (cioè, dei dati informatici delle intercettazioni) dagli archivi delle intercettazioni locali

(A.D.I.) verso le infrastrutture centrali. All'esito di questa indagine, è risultato che, nella maggior parte dei distretti, la migrazione dei dati dagli A.D.I. locali verso le infrastrutture digitali interdistrettuali si è conclusa con esito positivo e non ha inciso sulle ordinarie attività di conferimento.

La maggioranza degli uffici di Procura ha escluso il verificarsi di "code" nei conferimenti causate da tale migrazione. Nei casi in cui esse si sono verificate, inoltre, sono state ritenute "fisiologiche", perché provocate dal peso del *file* (relativi, in genere, a intercettazioni telematiche o audio-video) oppure dai tempi tecnici impiegati dalla polizia giudiziaria incaricata delle operazioni o dalle imprese fornitrici dei servizi. Alcuni uffici hanno imputato rallentamenti nello svolgimento di tali attività alle dotazioni *hardware* obsolete e alla velocità di connessione non adeguata allo scopo.

3. La vigilanza sull'uniformità dell'azione del pubblico ministero: i settori oggetto di specifica previsione normativa.

3.1. Il controllo sulle iscrizioni.

Dalle relazioni dei Procuratori generali risulta che, in molti uffici, la materia dell'iscrizione delle notizie di reato è oggetto di specifiche direttive e di più stringenti attività di vigilanza, specie se riguardanti l'iscrizione dei fascicoli di c.d. *Codice rosso*.

L'attività di vigilanza sulla correttezza e tempestività delle iscrizioni non ha fatto emergere anomalie di alcun genere, essendosi potuto constatare il rispetto delle disposizioni in materia. Alcuni uffici (Catania) hanno però evidenziato la difficoltà di valutazione a posteriori della correttezza dell'iscrizione di un indagato e della qualificazione giuridica del fatto, poiché di regola quest'ultima è soggetta a evoluzione in base agli sviluppi investigativi.

Per quanto attiene alla gestione ottimale delle iscrizioni delle C.N.R., deve essere segnalata la buona prassi menzionata dal Procuratore generale di Brescia, ovvero che, in una Procura del distretto, è stata emanata, per la gestione dei c.d. querelanti seriali, un'apposita direttiva, in forza della quale gli esposti/denunce/segnalazioni

provenienti da privati sugli indirizzi di posta elettronica dell'ufficio vengono così trattati: 1) all'ufficio iscrizioni è stata creata una cartella informatica dedicata esclusivamente a raccogliere e conservare tali "comunicazioni"; 2) qualunque segreteria riceva simili "comunicazioni" è tenuta a girarle a un indirizzo dedicato di posta elettronica dell'ufficio iscrizioni, 3) l'ufficio ricezione atti e l'ufficio protocollo risponde al mittente di tali "comunicazioni" con la seguente dicitura: "Si informa il mittente del presente messaggio che la comunicazione ivi contenuta non verrà valutata ai fini della iscrizione nei registri delle notizie di reato in quanto pervenuta irrualmente, in violazione degli artt. 333 e 336 c.p.p. Si informa, altresì, che non verrà inviato alcun ulteriore avviso di archiviazione in conseguenza della mancata apertura di un procedimento penale".

Ancora, la Procura generale di Roma, in linea con i principi postulati dalla Riforma Cartabia, ha promosso prassi uniformi per l'iscrizione delle notizie di reato, affrontando due criticità opposte, quali l'eccesso di iscrizioni a modello 21 (a carico di noti), anche in assenza di un adeguato quadro indiziario, con effetti negativi per gli indagati e, per converso, la tardività o mancata iscrizione della notizia di reato, che può portare a un abuso della dilatazione dei termini delle indagini preliminari e a una violazione del diritto di difesa.

Le rilevazioni sui procedimenti iscritti a modello 45 sono effettuate in modo generalizzato e puntuale da tutte le Procure generali – in linea con gli orientamenti adottati da questo ufficio il 19 gennaio 2023 – attraverso rilevazioni sugli elenchi trasmessi con cadenza periodica dagli uffici del distretto, cui è stata sollecitata la segnalazione di quelli pendenti da oltre un semestre, un anno (Ancona e Salerno) o ultra-biennale (Bologna).

Per quanto attiene ai procedimenti iscritti a modello 44, benché esclusi dal novero delle comunicazioni alla Procura generale, il Procuratore generale di Palermo prevede che vengano segnalati al proprio ufficio quelli iscritti oltre il decimo giorno dal pervenimento della notizia di reato. Inoltre, molte Procure di primo grado includono nel monitoraggio mensile quelli aventi scadenza nel mese successivo e/o sottopongono a particolare vigilanza quelli iscritti a modello 44 da più di 18 mesi (Procura di Salerno). Il Procuratore generale di Palermo ha

operato una rilevazione statistica dei tempi di iscrizione dei procedimenti nei vari modelli dalla quale è emerso che la tempistica media di iscrizione per i modelli 21 resta pressoché omogenea (media 6 giorni), mentre ha rilevato un maggiore lasso temporale relativo alle iscrizioni dei modelli 44; tale *gap* viene collegato, verosimilmente, al numero elevato di ignoti seriali, anche con riguardo a tipologie delittuose in forte crescita (come i reati in materia informatica). Si auspica che, con l'ormai prossima piena operatività di A.P.P.2, relativa alle modalità di iscrizione telematica delle notizie di reato, la tempistica concernente i modelli 44 dovrebbe ridursi.

In termini generali, si è osservato (Procuratore generale di Bologna) che il monitoraggio dei procedimenti pendenti in primo grado che non sono soggetti a comunicazione *ex art.* 127 disp. att. c.p.p. (siano essi iscritti a modello 21, 21-*bis*, o 44) assume rilevanza, talvolta, in ragione non solo e non tanto del ritardo nella definizione dei procedimenti iscritti, quanto della mancata periodica bonifica dei registri (con correlativa ricognizione manuale per verificare lo stato delle pendenze reali).

3.2. Il controllo sul rispetto dei termini di durata massima delle indagini preliminari. Le avocazioni.

I Procuratori generali riferiscono, concordemente, che gli orientamenti emanati da questo ufficio il 25 giugno 2024 hanno semplificato le procedure in materia di avocazione, prevedendo che le Procure della Repubblica inviino gli elenchi dei procedimenti con cadenza mensile e secondo criteri di priorità definiti nei progetti organizzativi dei singoli uffici. Alcune Procure generali sottolineano, inoltre, l'utilità dei vari protocolli sottoscritti o in via di sottoscrizione tra la Procura generale e le Procure della Repubblica al fine di assicurare l'uniformità dei dati in ambito distrettuale (Catanzaro, Milano, Perugia, Potenza e Venezia), anche al fine di rispettare “i criteri oggettivi e predeterminati funzionali alla selezione dei fascicoli avocabili così da orientare la discrezionalità selettiva” che la delibera del C.S.M. del 20 giugno 2018, come modificata il 18 maggio 2022, chiede vengano stabiliti preventivamente a fini di trasparenza (Torino).

Le prassi adottate sul territorio nazionale, tuttavia, continuano a non essere omogenee tanto che non sempre vengono esclusi dall'area di comunicazione, come pure consentito dagli orientamenti:

1. i procedimenti relativi a reati “non prioritari” (sul presupposto che il potere non è limitato ai procedimenti prioritari, ma che si debba solo tener conto dei criteri di priorità, Catania, Torino), quelli iscritti nei riguardi di ignoti (mod. 44) o concernenti fatti non costituenti notizia di reato (mod. 45), ovvero di competenza del giudice di pace (mod. 21-*bis*);

2. i procedimenti prioritari in cui la stasi derivi da adempimenti di segreteria o di altre autorità giudiziarie, ovvero dalla necessità di attendere le informative finali di polizia giudiziaria, il deposito di consulenze tecniche o l'esito di atti di cooperazione giudiziaria;

3. i procedimenti iscritti nei riguardi di più indagati, in cui i termini sono scaduti solo per alcuni, perché dalla *discovery* potrebbe derivare un pregiudizio per le indagini con riferimento alle posizioni non scadute.

Alcuni uffici (Bari) prevedono un sistema a doppia comunicazione: l'elenco dei procedimenti con termini per le indagini scaduti e rimasti non definiti (c.d. comunicazione muta) e una “comunicazione qualificata” avente a oggetto soltanto determinate categorie “selezionate” di procedimenti (in cui sia scaduto anche lo *spatium deliberandi* previsto dal comma 3-*bis* dell'art. 407 c.p.p.) connotati da priorità e da inerzia non apparente e non giustificata.

Altri uffici prevedono una doppia comunicazione ma su criteri diversi:

- 1) per i procedimenti scaduti senza che il pubblico ministero abbia provveduto alla definizione entro il termine di “riflessione” di cui all'art. 407-*bis*, comma 2, c.p.p.;
- 2) per tutti i procedimenti iscritti a mod. 21 (noti) anche per reati contravvenzionali, per i quali non siano stati rispettati i termini concessi dal g.i.p. ai sensi dell'art. 415-*ter*, commi 4 e 4-*ter*, c.p.p., se il pubblico ministero sia in attesa del deposito della informativa conclusiva o della consulenza tecnica o il pubblico ministero

sia in fase di esame delle stesse o stia redigendo una richiesta cautelare (Procura della Repubblica di Patti).

Altri uffici (Reggio Calabria) hanno previsto che la comunicazione avvenga con tre distinti elenchi: 1. procedimenti nei quali i termini di riflessione *ex art. 407-bis* c.p.p. sono scaduti senza che il pubblico ministero abbia assunto determinazioni e senza che abbia richiesto il differimento *ex art. 415-ter*, comma 2, c.p.p. – procedimenti in cui la richiesta di differimento del deposito della documentazione è stata respinta (*art. 415-ter*, comma 2, c.p.p.) – procedimenti in cui sono scaduti i termini per il deposito della documentazione, come differiti dal g.i.p. ai sensi dell'*art. 415-ter*, comma 3, c.p.p., e il pubblico ministero sia rimasto inadempiente;

- 1) procedimenti in cui il pubblico ministero ha disatteso l'ordine del g.i.p. di assumere le determinazioni inerenti all'esercizio dell'azione penale entro 20 giorni (*415-ter*, comma 4, c.p.p.);
- 2) procedimenti in cui il pubblico ministero ha disatteso l'ordine del Procuratore generale di assumere le determinazioni inerenti all'esercizio dell'azione penale entro 20 giorni (*415-ter*, comma 5, c.p.p.).

Altri uffici ancora, prevedono esclusivamente la comunicazione di procedimenti a mod. 21 a trattazione prioritaria con indicazione degli indagati e delle imputazioni, per i quali il mancato rispetto del termine “non sia meramente apparente” ovvero dovuto all'attesa del deposito dell'informativa riepilogativa da parte della polizia giudiziaria o della consulenza tecnica, sollecitata, ovvero alla necessità del p.m. di valutarle in ragione della complessità dell'indagine (Messina, Napoli e Salerno).

Altri, infine, dopo l'estrazione informatica del dato “grezzo”, prevedono che i capi degli uffici sollecitino gli assegnatari alla pronta definizione ovvero che giustificino il ritardo, in modo che la segnalazione alla Procura generale sia conforme ai criteri individuati dalla circolare del C.S.M., che esclude i procedimenti in cui i ritardi dipendano da altre autorità, polizia giudiziaria, g.i.p. o consulenti debitamente sollecitati (Potenza).

Il flusso quantitativo dei dati non ha fatto emergere particolari criticità in nessun distretto e, sicuramente, ha escluso patologiche inosservanze dei termini di legge (Roma). Anzi, in alcuni di essi le comunicazioni ne evidenziano di regola il pieno rispetto (Campobasso), almeno per quanto attiene ai procedimenti a trattazione prioritaria (Catania). Molto spesso, peraltro, la semplice interlocuzione tra la Procura generale e la Procura della Repubblica è idonea a rimuovere la stasi con definizione del procedimento (Catanzaro e Palermo).

Nei distretti con maggiore sofferenza di organico magistratuale, il rispetto dei termini fissati dalla Riforma Cartabia ha comportato gravi rallentamenti nella definizione di quelli più remoti, che tuttavia la Procura generale non può avocare, non possedendo le necessarie risorse (Catania).

Piuttosto, le problematiche concernono la necessità di un adeguamento dei programmi informatici (S.I.C.P. e S.I.G.M.A. per gli uffici minorili) – che permetta una raccolta puntuale ed esaustiva e, soprattutto, una selezione automatizzata dei dati tratti dai procedimenti (Brescia, Cagliari, Catania, Firenze, Genova, Procura dei Minori di Messina, Napoli, Palermo, Potenza, Trieste, eventualmente anche con specifiche *query* da operare sul S.I.C.P. direttamente dal Procuratore generale, e Venezia), considerato inoltre che gli attuali sistemi non consentono nemmeno di “ripescare” i procedimenti scaduti a ritroso, già comunicati e non definiti nelle more (Torino) – o anche la carenza di personale amministrativo (Caltanissetta, Milano e Torino). Sicché non tutti i Procuratori risultano in grado, allo stato, di attenersi puntualmente alle indicazioni (Brescia e Caltanissetta), tanto che, in un caso, la segnalazione di pochissimi sforamenti dei termini è stata ritenuta non completamente significativa (Milano).

In talune Procure generali, a seguito di celebrazione di un corso di formazione in presenza dedicato al personale delle Procure della Repubblica del distretto, si è disposta la trasmissione della comunicazione mensile preferibilmente tramite *Consolle* (a eccezione della Procura minorile che non dispone di *Consolle*, né di S.I.C.P.) o canale *Teams* dedicato (sezione distaccata di Sassari), anche laddove negativa (Bologna).

Per assicurare un più attento esame degli elenchi e individuare i casi in cui valutare l'esercizio del potere di avocazione, in alcune

Procure generali è stata disposta una turnazione dei sostituti Procuratori generali (Genova); in altri uffici, è stato istituito un gruppo di lavoro con un collegamento territoriale tra il sostituto Procuratore generale e la Procura della Repubblica (Napoli); in altri ancora, il controllo sui fascicoli avocabili è affidato al Procuratore generale coadiuvato dall'Avvocato generale, mentre l'istruttoria del procedimento avvocato è affidata a un sostituto Procuratore generale con assegnazione automatica territoriale (Catanzaro); in altri, infine, il settore delle avocazioni, come quello delle astensioni dei Procuratori della Repubblica, è attribuito al Procuratore generale (Perugia).

Le avocazioni sono state disposte in massima parte a seguito di istanza di parte (persona offesa o, più raramente, dell'indagato) ai sensi dell'art. 413 c.p.p., piuttosto che d'ufficio *ex art.* 412 c.p.p. Purtuttavia, anche le istanze di parte sono di sovente rigettate per carenza del presupposto dell'inerzia ingiustificata da parte del pubblico ministero procedente (Cagliari su 15 istanze, non ha disposto nessuna avvocazione; Catania 1; Palermo su 29 istanze, accolta 1; Torino su 51 istanze di avvocazione, respinte 44, pendenti 4, accolte 3; Sezione Distaccata di Taranto 0), ovvero perché presentate al solo fine di sollecitare la pronta definizione del procedimento (Milano). In caso di sollecitazione dei privati, in alcuni uffici viene richiesta una relazione al Procuratore della Repubblica e, constatata l'assenza dei presupposti, viene disposta l'archiviazione con comunicazione per trasparenza all'istante, senza fornire copia della relazione del Procuratore della Repubblica, ritenuto atto interno (Bari). Viene sottolineato, infatti, (Torino e Trieste) che le informazioni ricevute tramite queste comunicazioni sono spesso troppo scarse per giustificare un'avvocazione, ma possono portare a richieste di informazioni o a sollecitare la chiusura delle indagini. Conseguentemente, si è segnalata un'isolata prassi secondo cui la Procura generale, per un verso, ha responsabilizzato i Procuratori della Repubblica al monitoraggio costante dell'attività dei sostituti e alla verifica dell'esistenza di eventuali scadenze ingiustificate dei termini con immediata segnalazione all'ufficio superiore dei casi più gravi, ovvero con relazione semestrale, per altro verso, ha proceduto direttamente a specifiche verifiche occasionali su singoli fascicoli (a es. in caso di richiesta di avvocazione presentata dalle parti private), controllando in autonomia la correttezza delle indicazioni dei Procuratori (Trieste).

Ancora, si è concordato con le Procure della Repubblica di “ripescare a ritroso” e “manualmente” i procedimenti segnalati una sola volta, ma pendenti da lungo tempo (Torino), con la rinnovazione della comunicazione che, da alcuni, è stata cadenzata al termine del terzo mese dalla prima comunicazione e nuovamente ogni trimestre successivo (Bologna).

Talvolta sono gli stessi uffici di primo grado a segnalare d’iniziativa i procedimenti a trattazione prioritaria che necessitino il compimento di ulteriori indagini, in modo da favorire l’avocazione e la fruizione dell’ulteriore termine per le indagini concesso alla Procura di secondo grado (Milano).

Le avocazioni disposte *ex art.* 412, comma 1, c.p.p. nel corso di un anno costituiscono un numero assai esiguo (Messina 5; Genova, L’Aquila e Torino 3; Ancona e Palermo 2; Bari e Perugia 1; Brescia, Caltanissetta, Cagliari, Campobasso, Catania, Catanzaro, Firenze, Genova, Potenza, Roma, Sezione Distaccata di Taranto, Trieste e Venezia 0), prevalentemente per le fattispecie di cui agli artt. 582 e 577 c.p., 589 c.p., 590, comma 2 e 583, comma 2 n. 1, c.p.; 609-*bis* c.p., 609-*ter* o 612-*bis* c.p., considerato che molto spesso si è verificato che le indagini erano state concluse o che il superamento dei termini non era dovuto a inerzia (Catania). Si tratta quindi, per lo più, di reati a trattazione prioritaria o di reati “spia”, tanto che nel caso di avocazione di procedimenti per reati a trattazione non prioritaria, si è ritenuto che la medesima sia fondata su specifiche ragioni di cui viene dato conto, con “motivazione rafforzata” nel decreto che la dispone (Milano). È stato argomentato che una avocazione estesa acriticamente anche a fascicoli non prioritari determinerebbe la paralisi della Procura generale e non terrebbe conto del potere-dovere attribuito al singolo Procuratore di organizzare la gestione dell’ufficio secondo criteri di priorità (Catania, Trento e Venezia). Purtuttavia, si è sottolineato che sussistono motivi per provvedere all’avocazione anche per procedimenti per reati non prioritari, nel caso in cui la notizia di reato abbia rilevanza mediatica per la natura dei fatti e/o per la qualità soggettiva delle persone coinvolte (Bari) ovvero presentino, comunque, profili di complessità e delicatezza (Catanzaro, Palermo e Torino). In alcuni distretti si è constatato un maggior numero di avocazioni ai sensi dell’art. 412, comma 2, c.p.p., in caso di comunicazione del g.i.p.

a seguito di fissazione di udienza di opposizione all'archiviazione ai sensi dell'art. 409, comma 3, c.p.p. rispetto ai quali l'eventuale avocazione può essere disposta laddove il Procuratore generale non condivida la determinazione del pubblico ministero di primo grado di avanzare richiesta di archiviazione anche per procedimenti non prioritari (Cagliari 1 e Catania 11).

Un'osservazione generalizzata, infine, riguarda l'esiguità del termine di 30 giorni concesso per legge alle Procure generali per il compimento delle indagini avocate, assolutamente insufficiente anche tenendo conto, laddove compatibili, dei termini di cui agli artt. 415-*bis*, commi 5-*quater* e 5-*quinquies*, e 415-*ter*, comma 3, c.p.p.

3.3. Il controllo sugli adempimenti in materia di violenza di genere. Le novità nella legge n. 181 del 2025 sul femminicidio.

Nel 2025 hanno trovato attuazione gli orientamenti messi a punto nel 2024 con più interventi (pubblicati nel sito dell'ufficio) su modalità e tempistica di invio delle comunicazioni previste dalle leggi n. 162 del 2023 (in tema di assunzione di informazioni dalla persona offesa che ha presentato denuncia, querela o istanza nei procedimenti relativi al c.d. *Codice rosso*) e n. 168 del 2023 (in tema di valutazioni cautelari da parte del pubblico ministero per gli stessi reati).

I dati trasmessi a questo Ufficio dalle Procure generali per l'anno 2025 evidenziano che, in vario modo, tutti gli uffici giudiziari hanno adottato specifici accorgimenti organizzativi – comprese direttive ai magistrati, al personale amministrativo, alla polizia giudiziaria – volti a garantire la piena applicazione delle nuove disposizioni per il contrasto della violenza sulle donne e della violenza domestica introdotte dalla legge n. 122 del 2023 e, successivamente, dalla legge n. 168 del 2023, e a uniformare le prassi operative interne.

In tutti gli uffici di Procura medio-grandi, sono stati costituiti gruppi specializzati o semispecializzati per la trattazione dei reati in materia di violenza di genere o, più in generale, di tutela delle fasce deboli, non mancandosi però di evidenziare che la carenza di magistrati costituisce una delle difficoltà incontrate nel fronteggiare, con la tempistica richiesta e dovuta, tali gravi fatti delittuosi. Nelle Procure di piccole dimensioni tutti i sostituti trattano i reati di codice rosso.

Sono state segnalate dalle Procure distrettuali, inoltre, le perduranti difficoltà, già precedentemente segnalate, per l'assenza di un applicativo informatico uniforme a livello nazionale che garantisca l'omogeneità e l'attendibilità dei dati. Gli uffici, quindi, stante l'assenza di uno specifico e idoneo strumento di ricerca all'interno dell'applicativo in uso nelle Procure quale registro generale, si sono dotati autonomamente di sistemi di ricerca funzionali allo scopo, con modelli di ricerca o *query* che consentono di estrarre un elenco di procedimenti di S.I.C.P. che soddisfano le condizioni per un più attento e proficuo monitoraggio.

Sono stati stilati in tutti i diversi uffici giudiziari territoriali protocolli con le Forze di polizia, con le Aziende sanitarie locali, con strutture ospedaliere, con i servizi sociali al fine di individuare prassi condivise, inerenti sia alla richiesta di informazioni che alle segnalazioni, nonché spesso anche con Centri antiviolenza e con organizzazioni di volontariato, per soddisfare la necessità da parte degli organi inquirenti di avvalersi di ausiliari del settore della psicologia e della psichiatria infantile con riferimento all'audizione di persone minori e/o anche maggiorenni in condizione di particolare vulnerabilità. Determinante è stato anche il raccordo delle Procure territoriali con le Procure dei minorenni e con il Tribunale civile, avendo lo stesso legislatore assegnato un ruolo chiaro al pubblico ministero come raccordo tra i procedimenti civili e penali perché ne può assicurare il coordinamento e l'efficacia in un sistema giudiziario integrato.

La recente legge n. 181 del 2 dicembre 2025 (recante: "Introduzione del delitto di femminicidio e altri interventi normativi per il contrasto alla violenza nei confronti delle donne e per la tutela delle vittime"), all'articolo 10 ha introdotto una serie di modifiche riguardanti il tema del monitoraggio periodico, il potere di revoca del Procuratore della Repubblica e, soprattutto, il potere-dovere di vigilanza attribuito al Procuratore generale. In questa sede va tenuta presente la modifica dell'articolo 6, il quale, nell'aggiornato comma *1-bis*, tra i dati che devono essere trasmessi al Procuratore generale, precede quelli "relativi ai casi in cui la persona offesa abbia formulato la richiesta di essere sentita personalmente dal pubblico ministero". Questa esigenza informativa si correla al nuovo testo dell'articolo 362, comma *1-ter*, c.p.p. – secondo cui è ora previsto l'obbligo per il

pubblico ministero di provvedere personalmente all'audizione, entro il termine di tre giorni dall'iscrizione della notizia di reato, quando la persona offesa abbia avanzato motivata e tempestiva richiesta in tal senso, salva la possibilità di delegare l'ascolto alla polizia giudiziaria con decreto motivato – e dell'art. 2, comma 2-*bis* del d.lgs. n. 106 del 2006, per il quale il Procuratore della Repubblica può revocare l'assegnazione nel caso di inosservanza dell'obbligo di cui al citato comma 1-*ter* dell'art. 362.

Le nuove previsioni pongono la questione se debbano essere aggiornati gli orientamenti emanati da questo ufficio sugli adempimenti in tema di reati di violenza di genere e sulla relativa vigilanza. A tal fine, è già stato programmato un incontro *Teams* con i Procuratori generali nel prossimo mese di febbraio.

3.4. Il rispetto delle disposizioni in materia di presunzione di innocenza.

Le relazioni segnalano il costante rispetto delle disposizioni in materia di presunzione d'innocenza e volte a disciplinare i rapporti degli uffici di Procura con gli organi di informazione, secondo i dettami dell'art. 5 del d.lgs. n. 106 del 2006. È generalizzato l'inserimento di prescrizioni nei progetti organizzativi degli uffici, cui alcune Procure generali affiancano la previsione della trasmissione da parte dell'ufficio del proprio distretto di relazioni semestrali in ordine alle attività svolte che dia conto delle vicende più rilevanti e di eventuali criticità riscontrate (Bologna), e l'adozione di linee guida e/o protocolli in materia di comunicati stampa per un puntuale controllo affinché la comunicazione delle notizie afferenti procedimenti penali avvenga nel rigoroso rispetto del principio di non colpevolezza dell'indagato.

Nel 2025 (a decorrere dal 7 gennaio), è entrata in vigore la modifica dell'art. 114 c.p.p. da parte del d.lgs. n. 198 del 2024, con l'introduzione del divieto di pubblicazione delle ordinanze che applicano misure cautelari personali fino a che non siano concluse le indagini preliminari ovvero fino al termine dell'udienza preliminare. Nel corso dell'anno, diversi Procuratori generali hanno affrontato le regole sulla pubblicazione delle ordinanze cautelari e la diffusione di informazioni nei procedimenti penali, con particolare attenzione alla

tutela della presunzione di innocenza. Viene esclusa la pubblicabilità delle ordinanze di custodia cautelare fino alla conclusione delle indagini preliminari o dell'udienza preliminare, salvo deroghe per singoli atti, motivate dal pubblico ministero per esigenze investigative. Si ritiene che la diffusione di dati identificativi, immagini e dettagli sugli indagati sia consentita solo se strettamente necessaria per lo sviluppo delle indagini, e deve sempre essere chiarito che si tratta di un contesto investigativo provvisorio, senza fondare giudizi di colpevolezza. Un'altra ragione legittimante la diffusione di informazioni è l'interesse pubblico, che deve essere valutato dal Procuratore e motivato, soprattutto in caso di conferenza stampa. La scelta informativa deve essere giustificata esplicitamente per le conferenze stampa, mentre per i comunicati stampa è raccomandata una motivazione implicita. Nelle indicazioni agli uffici di Procura, si sottolinea l'importanza di evitare denominazioni "a effetto" per le indagini che possano ledere la presunzione di innocenza, e si raccomanda attenzione anche alla tutela dei diritti e della riservatezza di soggetti diversi dall'indagato, in particolare delle vittime e dei minori, vietando la diffusione di dati sensibili e immagini che possano consentirne l'identificazione.

In questo contesto, va dato conto dell'avvio, nel 2025, della operatività del Protocollo siglato il 9 dicembre 2024 a Milano tra il Tribunale ordinario, la Procura della Repubblica, l'Ordine degli avvocati, la Camera penale e l'Ordine dei giornalisti di Milano, nato dall'esigenza di garantire ai giornalisti accreditati un accesso trasparente e regolato agli atti giudiziari di interesse pubblico. Frutto di un confronto tra magistrati, avvocati e giornalisti, il protocollo mira a coniugare la presunzione di innocenza con il diritto a una corretta informazione, nel rispetto delle normative nazionali e comunitarie. Viene stabilito che l'accesso diretto agli atti non coperti da segreto migliora la qualità delle cronache, riducendo il rischio di notizie errate e la spettacolarizzazione dei processi. Il Protocollo definisce criteri chiari per la diffusione di informazioni, privilegiando l'imparzialità, la chiarezza e la tutela della dignità delle persone coinvolte, vietando la pubblicazione di dati sensibili e immagini di minori o persone in stato di restrizione. Viene, inoltre, introdotto un decalogo che individua le situazioni in cui l'interesse pubblico giustifica l'accesso agli atti, come crimini gravi, arresti in flagranza, o casi di particolare rilevanza

sociale. Il Protocollo rappresenta un modello di equilibrio tra libertà di stampa, diritto all'informazione, presunzione d'innocenza e tutela della *privacy*; proponendosi come riferimento per analoghe iniziative in altre realtà giudiziarie italiane.

4. Gli altri settori oggetto di monitoraggio.

4.1. La criminalità minorile.

I Procuratori generali riferiscono concordemente che, negli ultimi anni, si è registrato un aggravamento della quantità e qualità dei reati commessi dai minori, con un aumento significativo dei reati contro la persona, del porto di coltelli e oggetti atti a offendere, e una crescente incidenza di fenomeni legati all'uso distorto del *web*, come *cyberbullismo*, *revenge porn*, diffusione di materiale pedopornografico e *challenge* pericolose, spesso amplificati dalla divulgazione telematica delle condotte.

Il Decreto Caivano (d.l. n. 123 del 2023, convertito in legge n. 159 del 2023) ha introdotto numerose innovazioni normative, tra cui la nuova fattispecie delittuosa *ex art. 4-bis* della legge n. 110 del 1975 (Porto di armi per cui non è ammessa licenza), l'inasprimento delle pene per reati in materia di armi e stupefacenti, l'abbassamento della soglia di pena per l'arresto in flagranza e per l'applicazione di misure cautelari, e la previsione di specifiche ipotesi di reato per cui è possibile procedere ad arresto in flagranza indipendentemente dalla pena edittale. Le Procure per i minorenni hanno dato attuazione alle nuove disposizioni, sviluppando buone prassi e affrontando diverse problematiche: la ricezione di comunicazioni da parte delle Questure su avvisi orali, Daspo urbano e ammonimenti ha portato sia all'inserimento degli atti nei procedimenti penali pendenti, sia all'iscrizione di segnalazioni civili per l'avvio di procedimenti rieducativi o amministrativi, sia all'apertura di procedimenti modello 45.

In alcuni distretti, come Bologna, Catania e Torino, queste comunicazioni hanno consentito anche interventi educativi in sede civile, mentre si è evidenziata la necessità di un coordinamento tra attività amministrativa e giudiziaria, con l'adozione di linee guida condivise

con le Questure per salvaguardare il segreto istruttorio e favorire la circolarità delle informazioni. In particolare, si è sottolineata l'opportunità di un coordinamento preventivo tra l'adozione dell'avviso orale da parte del Questore e l'attività della Procura minorile, per evitare interferenze con procedimenti penali in corso, mentre per la procedura di ammonimento tale cautela non è ritenuta necessaria.

L'inasprimento delle pene e l'abbassamento delle soglie di pena per l'arresto in flagranza hanno avuto impatti diversi nei vari distretti: nelle regioni del centro-sud, come Palermo, Catania, Messina, Cagliari, Salerno, Taranto e Roma, si è registrato un aumento delle misure cautelari applicate e degli arresti di minori, soprattutto per reati di resistenza a pubblico ufficiale, detenzione di armi, atti persecutori e spaccio di stupefacenti, con particolare attenzione ai casi in cui i minori sono utilizzati dalle organizzazioni criminali per il piccolo spaccio su strada. In questi contesti, le nuove norme sono state valutate positivamente come strumenti efficaci di deterrenza e di intervento, pur mantenendo la possibilità per la magistratura minorile di valutare caso per caso la misura più idonea, privilegiando, ove possibile, soluzioni non custodiali e rispettando i principi educativi e socializzanti dell'intervento penale minorile.

Nei distretti del Nord, come Torino, Genova e Milano, l'impatto delle nuove disposizioni è stato più limitato: non si è registrato un aumento significativo delle misure cautelari o degli arresti, mentre sono emerse criticità legate al sovraffollamento degli istituti penitenziari minorili, alla difficoltà di reperire comunità educative adeguate e alla gestione di una popolazione carceraria più complessa, con un incremento dei reati commessi all'interno degli istituti. Le modifiche dei termini di durata delle misure cautelari, con la riduzione della forbice rispetto ai maggiorenni e la possibilità di aggravare il collocamento in comunità con la custodia in carcere senza il limite dei trenta giorni, hanno avuto valutazioni contrastanti: in alcuni distretti, sono state ritenute utili per estendere l'efficacia delle indagini preliminari, in altri hanno contribuito al sovraffollamento e a una gestione più difficile dei minori detenuti. Il nuovo istituto del "percorso di rieducazione del minore" *ex art. 27-bis d.P.R. n. 448 del 1988*, che consente una definizione anticipata del procedimento penale minorile mediante l'adesione del minore a un programma rieducativo, ha avuto

un'applicazione molto limitata nella maggior parte dei distretti, a causa della scarsa adesione dei minori e dei loro difensori, delle difficoltà operative dei servizi sociali minorili nel predisporre progetti educativi personalizzati in tempi brevi e della presenza di altri istituti già esistenti come la messa alla prova e la non punibilità per irrilevanza del fatto. Solo in poche realtà, come Bolzano e Venezia, si è registrato un impatto più significativo, grazie all'adozione di linee guida sperimentali e a un canale di comunicazione diretto tra Procura e U.S.S.M. (Ufficio Servizi Sociali Minorili), mentre in altri distretti sono state emanate direttive e schemi procedurali condivisi per uniformare l'applicazione dell'istituto. La limitazione dell'accesso alla messa alla prova per alcuni reati gravi (omicidio aggravato, violenza sessuale aggravata e rapina aggravata) ha suscitato critiche per il rischio di privare il sistema di uno strumento che, negli anni, ha favorito la responsabilizzazione dei giovani autori di reato, con osservazioni sulla scelta dei reati esclusi e sulla compatibilità con i principi costituzionali e sovranazionali.

Si evidenzia, inoltre, l'importanza del flusso informativo tra Procure ordinarie e minorili, previsto dall'art. 7 del Decreto Caivano, per la segnalazione delle situazioni di pregiudizio che coinvolgono minori in contesti di criminalità organizzata, con esempi di buone prassi come il protocollo "Liberi di Scegliere" a Catania, che ha portato all'allontanamento di numerosi minori da nuclei familiari mafiosi e all'avvio di percorsi di recupero delle competenze genitoriali. Le Procure minorili hanno inoltre rafforzato il monitoraggio della dispersione scolastica, con la previsione di sanzioni amministrative e penali per i genitori inadempienti e la stipula di protocolli operativi con scuole, comuni e servizi sociali per la segnalazione tempestiva dei casi, con risultati positivi in termini di rientro a scuola dei minori segnalati. Particolare attenzione è stata dedicata anche alla prevenzione e al contrasto del bullismo e del *cyberbullismo*, con l'estensione delle misure di ammonimento e Daspo urbano ai minori ultraquattordicenni, la promozione di incontri formativi con le Forze dell'ordine e i dirigenti scolastici, e la firma di protocolli d'intesa per la prevenzione della violenza di genere e della devianza giovanile. Le relazioni riportano inoltre dati e casi specifici relativi a fenomeni di spaccio di stupefacenti, detenzione di armi, pornografia minorile, truffe agli anziani, *stalking* e

violenza domestica, sottolineando come la risposta giudiziaria sia stata rafforzata dall'adozione di misure cautelari più tempestive e dalla collaborazione interistituzionale tra Procure, Prefetture, scuole, servizi sociali e Forze di polizia. Emergono tuttavia limiti strutturali, come la frammentarietà delle disposizioni normative, la carenza di risorse per i servizi educativi e sociosanitari, la difficoltà di reperire comunità di accoglienza e la necessità di un più efficace coordinamento tra Procure ordinarie e minorili, soprattutto nei casi di indagini collegate o di minori vittime di reati particolarmente gravi. In conclusione, le relazioni mettono in luce come le innovazioni introdotte dal Decreto Caivano abbiano rafforzato gli strumenti repressivi e preventivi a disposizione della giustizia minorile, ma sottolineano la necessità di mantenere un equilibrio tra esigenze di sicurezza e principi educativi, valorizzando il coordinamento tra istituzioni, l'investimento in interventi sociali e culturali per una reale prevenzione della devianza minorile e le buone prassi. Tra queste ultime è opportuno ricordare:

- il coordinamento tra Procure minorili e Questure tramite linee guida condivise per la gestione delle misure di prevenzione (avviso orale, Daspo urbano, ammonimento), al fine di salvaguardare il segreto istruttorio e favorire la circolarità delle informazioni (es. Taranto e Perugia);
- il coordinamento preventivo tra l'adozione dell'avviso orale da parte del Questore e l'attività della Procura minorile, con acquisizione del nulla osta della Procura prima dell'adozione del provvedimento, per evitare interferenze con procedimenti penali in corso (Perugia);
- la sperimentazione di canali di comunicazione diretti tra Procura e U.S.S.M. per l'attivazione tempestiva del percorso di rieducazione *ex art. 27-bis* d.P.R. n. 448 del 1988, come nel distretto di Venezia, con linee guida operative che prevedono l'informazione contestuale all'avviso di fine indagine;
- l'adozione di direttive e schemi procedurali condivisi tra Procura, Tribunale per i Minorenni, servizio sociale minorile e avvocatura per uniformare l'applicazione del percorso di rieducazione (es. Cagliari, Genova e Lecce);

- la diffusione del Protocollo “*Liberi di Scegliere*” (concluso a Catania), che prevede la collaborazione tra tutti gli uffici giudiziari requirenti e giudicanti del distretto, la D.D.A. e il Procuratore Nazionale Antimafia, per la tutela dei minori in contesti familiari mafiosi, con linee guida operative e modalità di intervento a supporto;
- il monitoraggio costante delle segnalazioni di dispersione scolastica e collaborazione con scuole, servizi sociali e comuni, con la stipula di protocolli operativi per la segnalazione tempestiva e la presa in carico dei casi (a es. Catania, Salerno e Napoli);
- incontri formativi e informativi con personale delle Forze dell’ordine e dirigenti scolastici per la prevenzione del bullismo, del *cyberbullismo* e della violenza di genere, anche tramite la firma di protocolli operativi congiunti (a es. Bologna);
- tavoli tecnici di indirizzo rivolti ai dirigenti scolastici e all’Ufficio Scolastico Provinciale per sollecitare l’inoltro delle segnalazioni di dispersione scolastica e la tempestiva attivazione degli interventi educativi (Catania);
- la creazione di un tavolo di lavoro interistituzionale per la prevenzione e il contrasto del disagio giovanile, con la partecipazione di Prefettura, Procura, Comune, A.S.L., ufficio Scolastico, Università, associazioni di categoria e Forze di Polizia (Salerno);
- la diffusione di protocolli d’intesa per la celebrazione con rito direttissimo dei processi per detenzione e porto di coltello, per garantire una risposta giudiziaria tempestiva e deterrente (Napoli);
- l’adozione di direttive specifiche per la gestione delle segnalazioni di minori ricoverati per abuso di alcool, con attivazione di interventi di sostegno e presa in carico dei nuclei familiari (Salerno);
- protocolli di coordinamento investigativo tra Procure ordinarie e minorili per la gestione dei casi di criminalità organizzata e delle segnalazioni di “reati-spia” (Messina);
- l’accelerazione delle procedure di nomina del tutore per i minori stranieri non accompagnati e priorità nella trattazione delle segnalazioni (Venezia);

- l'adozione di direttive e modelli aggiornati per la polizia giudiziaria, per garantire uniformità nell'applicazione delle nuove norme e nella documentazione degli atti (L'Aquila);
- la sperimentazione di interventi "porta a porta" con la polizia giudiziaria per convocare minori e famiglie nei casi di dispersione scolastica, ottenendo risultati positivi nel rientro a scuola (Napoli).

4.2. Gli infortuni sul lavoro. L'avvio della collaborazione con l'INAIL.

Le relazioni evidenziano che gli infortuni sul lavoro continuano, purtroppo, a costituire una drammatica, inaccettabile e vergognosa tragedia sociale: per il numero, in crescita rispetto all'anno precedente, e per le cause, riferibili, per la massima parte, alla scarsa attenzione che le imprese dedicano alle tematiche della formazione dei lavoratori e della valutazione dei rischi, aspetti spesso interpretati quali costi da ridurre piuttosto che adempimenti utili alla sicurezza e all'efficienza del sistema produttivo nel suo complesso.

Per quanto riguarda, in particolare, il dato statistico deve rilevarsi che, accanto a realtà in cui esso è caratterizzato da stabilità, ve ne sono altre in cui sono state registrate variazioni lievemente favorevoli e altre ancora in cui il fenomeno si manifesta in termini di preoccupante aumento.

A titolo esemplificativo, tra le variazioni in aumento più rilevanti, occorre segnalare il dato della Procura generale di Bari (16% in più rispetto all'anno precedente per gli omicidi colposi sui luoghi di lavoro, con raddoppio del dato statistico del 100% riferito al territorio della Procura di Foggia; compensate, però, da un decremento pari al 25% rispetto all'anno precedente per le lesioni colpose in violazione della normativa antinfortunistica); dalla Procura generale di Catania (56% in più rispetto all'anno precedente per gli omicidi colposi; 17% in più rispetto all'anno precedente per le lesioni colpose); e i dati assoluti più rilevanti di morti sul lavoro segnalati dalle Procure generali di Milano (31 decessi), di Roma (26 decessi, nella sola città metropolitana; 7 nella sola provincia di Latina), di Napoli (34 incidenti mortali segnalati dalla sola Procura di Santa Maria Capua Vetere di cui 12 nel settore edilizia,

12 nel settore metalmeccanica, 7 in agricoltura e 3 nel settore terziario). Mentre tra le variazioni in diminuzione più significative occorre segnalare il dato fornito dalla Procura generale di Palermo (50% in meno rispetto all'anno precedente per gli omicidi colposi; compensate, purtroppo, da un incremento pari al 20% rispetto all'anno precedente per le lesioni colpose).

Altri dati statistici meritevoli di segnalazione, quali quello della Procura generale di Caltanissetta (che indica un aumento delle iscrizioni pari al 250% degli omicidi colposi e un aumento del 44% degli infortuni sul lavoro) e quello della Procura generale di Brescia (che indica 26 omicidi colposi sul luogo di lavoro, in linea con i dati dell'ultimo triennio), sono verosimilmente influenzati da situazioni locali, come a esempio la presenza della raffineria a Gela e l'elevato livello di industrializzazione del territorio bresciano, che non necessariamente sono sintomatici di una tendenza a carattere più generale.

Quali buone prassi investigative, pressoché tutte le relazioni segnalano l'ampia diffusione di gruppi specializzati d'indagine all'interno dei singoli uffici di Procura di primo grado (composti sia da magistrati sia da ufficiali di polizia giudiziaria, spesso provenienti dagli ispettorati A.S.L.) e di protocolli investigativi con il coinvolgimento di tutti gli operatori del settore. In tale ambito, un posto privilegiato occupa l'emanazione di apposite direttive riguardanti la tempestività della comunicazione della notizia di reato, le procedure di primo intervento sul luogo dell'infortunio e le modalità della raccolta delle prove nell'immediatezza dei fatti, onde evitare la dispersione delle tracce del reato e rendere il più possibile efficiente a livello investigativo lo spazio temporale immediatamente a ridosso dell'evento infausto. A tal proposito, il Procuratore generale di Bari segnala lo strumento organizzativo di cui si è dotato la Procura della Repubblica di Trani attraverso l'istituzione del Polo di tutela penale del lavoro (che riunisce periodicamente tutti i servizi di polizia giudiziaria e le agenzie concretamente impegnate nel settore della prevenzione degli infortuni sul lavoro) e della specifica Unità reati sul lavoro, articolazione, quest'ultima, dell'ufficio di Procura tranese per il costante monitoraggio dei procedimenti in materia antinfortunistica, diretta al raccordo dei servizi di polizia giudiziaria e alla periodica verifica dell'ottemperanza delle deleghe investigative emesse dal pubblico ministero, anche con finalità di programmazione

e miglioramento dei protocolli investigativi e di gestione dei fascicoli all'interno dell'ufficio medesimo. Mentre il Procuratore generale di Potenza rimarca il progetto organizzativo della Procura della Repubblica di Potenza, che evidenzia la necessità di un'attenta valutazione della diffusa pratica del ricorso a forme di subappalto volte a schermare artatamente l'identità del reale utilizzatore delle prestazioni lavorative con l'intento di sottrarsi alle responsabilità conseguenti alla mancata osservanza delle norme di sicurezza.

In tema di strumenti tesi a garantire l'affinamento di specifiche professionalità e delle capacità investigative, spunti innovativi di assoluto interesse si rinvencono nelle relazioni dei Procuratori generali di Brescia e di Cagliari:

- la prima promuove incontri tesi alla redazione di efficaci protocolli investigativi tra il personale della Guardia di Finanza e quello della Struttura Complessa di Prevenzione e Sicurezza negli ambienti di lavoro con l'obiettivo di sviluppare sinergie concrete e condividere metodologie di lavoro per l'accertamento degli illeciti amministrativi dipendenti da reato: compito specifico assegnato alla Guardia di Finanza è lo svolgimento di approfondimenti investigativi e di verifica del modello organizzativo e gestionale adottato dall'ente datore di lavoro, in modo da procedere nell'immediatezza dei fatti alla ricostruzione degli eventuali profili di colpa da organizzazione causalmente riconducibile all'infortunio del lavoratore;
- la seconda favorisce l'utilizzo sinergico di competenze professionali di più settori e diverse provenienze in ottica di prevenzione, formazione e controllo attraverso la creazione di osservatori pubblici destinati alla promozione culturale della sicurezza sul lavoro, rimarcando l'opportunità del coinvolgimento anche delle organizzazioni sindacali. In tal senso la detta relazione sottolinea quanto esposto dal Procuratore della Repubblica di Cagliari circa la necessità di protocolli d'intesa e di costanti tirocini formativi da parte di tutti gli operatori di polizia giudiziaria coinvolti, diretti a incrementare la cultura investigativa in casi di lesione o morte per violazione delle norme di sicurezza e salute sul luogo di lavoro.

La prevenzione di tali eventi passa anche per l'efficacia dei controlli. In questa prospettiva vanno segnalati due dati all'attenzione dell'ufficio. Il primo ha riguardato uno specifico monitoraggio sulle contravvenzioni in materia di sicurezza sul lavoro il cui contrasto costituisce un primo momento di prevenzione di fatti lesivi per il lavoratore. Diversi distretti evidenziano un incremento statistico nel numero delle iscrizioni. Non sono però pervenute segnalazioni di particolari criticità nell'esercizio dell'azione penale. In particolare, nei distretti del Centro-Nord, si riscontra il dato comune del rapporto preponderante delle definizioni con richiesta di archiviazione o tramite adempimento delle prescrizioni o per particolare tenuità del fatto o per estinzione del reato per prescrizione, rimanendo percentualmente inferiore il dato definitorio riconducibile a richiesta di decreto penale (detta richiesta risultando utilizzata con una percentuale che varia a seconda della tipologia di contravvenzione, ma non si discosta da un rapporto tra il 10 e il 40% del totale, con maggiore ricorrenza statistica per i reati ambientali: a esempio, Venezia, Brescia, Bologna, Perugia, Genova, Trento e Torino).

Il secondo versante, ad avviso di questo ufficio, utile per un'efficace azione di prevenzione, è quello della stretta collaborazione tra gli uffici di Procura e gli enti pubblici specializzati nella materia.

A tal fine l'ufficio, in occasione della sua partecipazione, con il Procuratore generale e l'Avvocato generale dirigente l'U.A.I., all'evento celebrativo dei sessant'anni dal Testo Unico n. 1124 del 1965 organizzato dall'I.N.A.I.L. in cassazione dal 25 al 27 novembre 2025, ha avviato con tale Istituzione la definizione di un protocollo "tipo" da proporre a tutti gli uffici territoriali, finalizzato a individuare procedure omogenee per gestire le notizie di reato relative a infortuni e malattie professionali dalle quali siano derivati lesioni gravi o gravissime o morte del lavoratore e a semplificare reciprocamente il flusso di informazioni tra le Procura e l'I.N.A.I.L., per un più snello e agevole espletamento dei rispettivi compiti istituzionali. È percepita la necessità di una migliore attuazione dell'art. 61 d.lgs. n. 81 del 2008, nella parte in cui prevede l'immediata notizia all'I.N.A.I.L., da parte del pubblico ministero, dell'esercizio dell'azione penale per i delitti di omicidio colposo o di lesioni personali colpose, se il fatto è commesso con violazione delle norme per la prevenzione degli infortuni sul lavoro o relative all'igiene del

lavoro o che abbia determinato una malattia professionale, il pubblico ministero ne dà immediata notizia all'I.N.A.I.L. e all'I.P.S.E.M.A., in relazione alle rispettive competenze, ai fini dell'eventuale costituzione di parte civile e dell'azione di regresso.

Il Protocollo potrà consentire l'avvio di una collaborazione organica tra l'I.N.A.I.L. e il sistema della Procure, attualmente avviata solo da alcune di esse (altri protocolli locali, in materia di infortuni sul lavoro, vengono segnalati con le aziende sanitarie locali).

4.3. L'intermediazione illecita e lo sfruttamento del lavoro.

Le relazioni evidenziano come il tema del caporalato e, più in generale, delle nuove forme di schiavitù lavorative non siano soltanto un fenomeno stagionale o presente in alcune aree, soprattutto del meridione d'Italia, o riguardante prevalentemente il settore dell'agricoltura e dell'edilizia, come si sarebbe portati a credere, ma coinvolge tutto il territorio nazionale e i più svariati settori produttivi.

Altro aspetto di carattere generale, evidenziato in pressoché tutte le relazioni, concerne le dimensioni del fenomeno che, evidenziando il dato meramente statistico, appare invero contenuto; ma la spiegazione dei ridotti numeri di procedimenti penali non risiede nella marginalità degli aspetti criminali, quanto piuttosto nelle difficoltà investigative dovute a più fattori, quali la nazionalità dei lavoratori sfruttati (in gran parte provenienti dalle aree più povere e depresse del mondo), la renitenza dei medesimi a collaborare con la giustizia (per le conseguenze costituite dalla perdita dell'opportunità di sostentamento e dalla condizione sovente di irregolarità o clandestinità sul territorio nazionale), le forme di violenza o coercizione cui i lavoratori sono sottoposti, che ne ostacolano grandemente l'accesso a forme di aiuto o di tutela. In tal senso, il Procuratore generale di Bologna sottolinea come il fenomeno venga talora a emergere nel corso di indagini in materia di violazioni delle norme sulla prevenzione degli infortuni ovvero violazione di obblighi contributivi, in particolare nei settori manifatturieri e della logistica; e come non possano sottovalutarsi aspetti di criticità nell'applicazione della fattispecie dell'art. 603 *bis* c.p. riguardanti specificamente l'acquisizione di un corredo probatorio idoneo a supportare l'accusa, non soltanto nei confronti di coloro che

reclutano e impiegano direttamente i lavoratori, ma anche a carico delle realtà imprenditoriali che, attraverso l'appalto di beni e servizi a terzi, traggono sostanziale profitto nei risparmi di spesa conseguiti proprio grazie a queste modalità illecite di gestione del rapporto di lavoro.

Ugualmente, il Procuratore generale di Reggio Calabria evidenzia la particolare attenzione al fenomeno dello sfruttamento della manodopera in agricoltura nella Piana di Rosarno, ove tutti gli anni, nel periodo della raccolta degli agrumi, confluiscono migliaia di lavoratori extracomunitari, fra i quali non pochi immigrati clandestini, per i quali lo sfruttamento è agevole, trattandosi di soggetti che non possono sporgere denuncia per evitare l'espulsione dal territorio nazionale, segnalando che nel periodo in esame risultano iscritti dieci procedimenti per il delitto di cui all'art. 603 *bis* c.p. a carico di noti.

Un particolare aspetto, segnalato nelle relazioni dei Procuratori generali di Milano, Brescia e Genova, riguarda la stretta connessione tra lo sfruttamento del lavoro, da un lato, e i delitti di evasione fiscale e di mancato adempimento degli oneri contributivi e previdenziali, dall'altro, trattandosi di condotte delittuose collegate al lavoro nero e al mondo del sommerso, spesso accompagnate da fenomeni criminali associativi. Se il caporalato sfrutta il lavoro irregolare, l'evasione fiscale è il mezzo per nascondere i profitti illeciti derivanti dallo sfruttamento della manodopera. Inoltre, accade sovente che società cosiddette cartiere emettano false fatture per inesistenti somministrazioni di manodopera, assumendo di avere concluso contratti con lavoratori che, in realtà, sono alle dipendenze di altre imprese che, poi, utilizzano illecitamente le fatture per abbattere i costi previdenziali.

Il Procuratore generale di Venezia evidenzia una diminuzione delle iscrizioni e sottolinea nel proprio territorio, citando un procedimento appena concluso, la manifestazione del cosiddetto caporalato "grigio" ovvero di quella particolare forma di sfruttamento che, pur non raggiungendo livelli di assoggettamento assoluto di tipo paraschiavistico (c.d. caporalato "nero"), è caratterizzata da modalità intermedie di approfittamento tali da indurre il lavoratore in stato di bisogno ad accettare condizioni gravemente lesive dei suoi diritti fondamentali (riposi, ferie, permessi, malattia, orari, condizioni ambientali e

igienico-sanitarie, retribuzione) con la minaccia del mancato rinnovo del contratto, cui si legano il mancato rinnovo del permesso di soggiorno e la perdita della possibilità del ricongiungimento familiare.

Altro aspetto di criticità, messo in evidenza dal Procuratore generale di Bari, riguarda il coinvolgimento di lavoratori minorenni, soprattutto nell'area del foggiano, evidenziando che il Procuratore della Repubblica di detta città ha istituito uno specifico gruppo di lavoro composto da quattro sostituti e coordinato dal Procuratore Aggiunto, indicando i relativi procedimenti a trattazione prioritaria nel caso in cui le vittime del reato siano superiori a venti o tra le vittime vi siano minori degli anni quindici.

Oltre a quella appena citata, quali buone prassi di lavoro, occorre evidenziare quelle segnalate:

- dal Procuratore generale di Catania che, riportando il progetto organizzativo del Procuratore della Repubblica di Catania (nel cui ufficio risultano iscritti 32 procedimenti per il delitto di cui all'art. 603-*bis* c.p.), riferiva che il territorio catanese era stato suddiviso in tre aree, affidate ciascuna all'investigazione di singole Forze di polizia, in coordinamento con gli specifici servizi di Prevenzione e Sicurezza negli ambienti di lavoro, allo scopo di condividere un metodo di indagine non caratterizzato da accertamenti estemporanei, così da impiegare razionalmente le forze disponibili in un'ottica di un contrasto costante e di durata sufficiente a consentire l'acquisizione di solidi apparati probatori;
- dal Procuratore generale di Napoli, che richiamava l'ampia e strutturata direttiva emanata dal Procuratore della Repubblica di Napoli Nord tesa a indicare efficaci metodologie investigative, anche a fini di contrasto patrimoniale, sulle associazioni criminali che sfruttano il lavoro nero;
- dai Procuratori generale dell'Umbria e delle Marche, i quali, attesa la contiguità del territorio e le comuni esigenze investigative in un tessuto socio-economico caratterizzato da aspetti imprenditoriali sovrapponibili, segnalavano l'istituzione dell'Osservatorio interdistrettuale sui fenomeni del caporalato e degli infortuni sul lavoro, con l'obiettivo di rafforzare l'efficacia dell'azione giudiziaria e supportare l'azione investigativa attraverso la raccolta

e lo scambio dei dati, l'elaborazione statistica, la diffusione di protocolli investigativi, il coinvolgimento delle istituzioni e degli enti territoriali;

- dal Procuratore generale di Palermo, che, riportando il progetto organizzativo del Procuratore della Repubblica di Palermo, evidenzia come nei procedimenti in cui si è raggiunta la gravità indiziaria in ordine alla responsabilità degli enti per l'illecito dell'art. 25-*quinquies* del d.lgs. n. 231 del 2001 (che prevede la sanzione pecuniaria da quattrocento a mille quote per il delitto di cui all'art. 603-*bis* c.p.), appare opportuna la richiesta di nomina di un commissario giudiziale per la prosecuzione dell'attività d'impresa, in luogo delle sanzioni interdittive, quale strumento idoneo a salvaguardare i livelli occupazionali e a ripristinare la regolarità dei rapporti contrattuali; o la richiesta di nomina di un amministratore giudiziario, al fine di eliminare le situazioni di sfruttamento dei lavoratori e assicurare la gestione dell'ente in conformità agli *standard* previsti dagli strumenti di contrattazione collettiva vigenti per il comparto di riferimento; unitamente alla richiesta di sequestro preventivo finalizzato alla confisca del profitto illecito, quale mezzo di contrasto patrimoniale.

4.4. *L'immigrazione clandestina.*

Dalle relazioni dei Procuratori generali emerge come il fenomeno dell'immigrazione clandestina presenti caratteristiche e dimensioni preoccupanti in quasi tutte le aree del territorio nazionale, ovvero nei distretti di Catania, Reggio Calabria, Napoli, Salerno, Trieste, Trento, Torino, Bologna, Genova, Milano, Venezia, Ancona, Roma, Potenza, Bari, Cagliari, Messina, Palermo, Catanzaro, Lecce e Perugia.

Nel distretto di Catania si registra un incremento delle iscrizioni per reati connessi all'immigrazione clandestina pari al 63%, con forti disomogeneità tra le province: a Catania città si rileva un calo del 30%, mentre a Siracusa e Ragusa si osservano aumenti rispettivamente del 318% e del 70%. L'attività investigativa si è intensificata grazie a protocolli nazionali e locali che coinvolgono Marina Militare, Capitanerie di Porto, Guardia di Finanza e Questura.

Il traffico di migranti via mare ha visto una ripresa dei flussi dal Nord Africa, spesso gestiti da scafisti egiziani, mentre in passato erano frequenti i sequestri di imbarcazioni a vela condotte da soggetti dell'Est Europa. Si segnala inoltre la crescita dei migranti irregolari di nazionalità bangladesi, giunti sia via mare, che tramite il decreto flussi. Tra le indagini più rilevanti, spicca l'arresto di 15 cittadini egiziani, tra cui il presunto capo di un'organizzazione che gestiva il traffico di migranti dalla Turchia verso l'Italia, con introiti stimati in almeno 30 milioni di dollari e circa 3.000 ingressi clandestini dal 2021. Nel distretto di Reggio Calabria, la costa ionica è divenuta meta frequente delle nuove rotte migratorie, con 33 sbarchi e 2.428 persone censite in un anno; sono stati eseguiti 24 fermi/arresti di presunti scafisti, spesso dotati di imbarcazioni moderne. È stato adottato un nuovo protocollo per la gestione delle prove e delle imbarcazioni sequestrate, affidate anche a enti del Terzo settore.

A Napoli si segnala un aumento dell'immigrazione nigeriana, con coinvolgimento in attività illecite e collegamenti con la criminalità organizzata locale. La Procura di Napoli Nord ha stilato un protocollo per la tutela degli stranieri vittime di reato.

Nel distretto di Salerno, le indagini si concentrano anche sulle procedure amministrative del decreto flussi e sul fenomeno del *click day*, per individuare eventuali infiltrazioni di organizzazioni illecite. Al Nord-Est, nel distretto di Trieste, si registra un flusso costante dalla rotta balcanica, con oltre cento arresti annui di *passseur* e la scoperta di un traffico di cittadini cinesi introdotti in Italia tramite Paesi confinanti. Particolare attenzione è rivolta ai minori stranieri non accompagnati. Nel distretto di Trento si nota un aumento delle richieste di nulla osta all'espulsione.

In altre aree, come Torino, Bologna, Genova e Milano, si registrano numeri più contenuti ma comunque significativi, con fenomeni di trasporto di stranieri privi di documenti verso il confine francese e indagini su gruppi organizzati, anche con finalità terroristiche. A Venezia si segnalano truffe ai danni di cittadini asiatici e indagini su favoreggiamento e sfruttamento dell'immigrazione. Ad Ancona sono attive indagini associative e protocolli investigativi con la Procura nazionale antimafia e antiterrorismo. A Roma non emergono particolari

criticità, salvo un lieve aumento di presenze a Civitavecchia. Nel Sud, a Potenza e Bari si registrano casi di immigrazione dal Bangladesh e numerosi sbarchi di migranti recuperati da navi O.N.G., con collegamenti a fenomeni di tratta e riduzione in schiavitù. In Sardegna, l'immigrazione irregolare interessa soprattutto la costa ovest, con arrivi da Algeria e Tunisia. In Sicilia, a Messina si evidenzia la partecipazione della Procura all'elaborazione di protocolli investigativi nazionali, mentre a Palermo si osserva una riduzione del 27% dei procedimenti per traffico di migranti rispetto all'anno precedente. Analoga tendenza si riscontra a Catanzaro e Lecce, dove si registrano pochi sbarchi e nessun caso di morti o lesioni.

In generale, le relazioni sottolineano la complessità e la variabilità territoriale del fenomeno migratorio, la necessità di strategie investigative coordinate e l'importanza di protocolli condivisi per la gestione delle emergenze, delle prove e delle imbarcazioni sequestrate. Si evidenzia inoltre il ruolo delle organizzazioni criminali transnazionali, la diversificazione delle rotte e delle modalità di ingresso, l'aumento di alcune nazionalità tra i migranti irregolari e la crescente attenzione alle procedure amministrative e ai rischi di infiltrazione illecita. In alcune aree si registra una riduzione del fenomeno grazie all'adozione di protocolli operativi e alla collaborazione tra Forze di polizia e autorità giudiziarie, mentre in altre persistono criticità legate alla presenza di organizzazioni strutturate e alla difficoltà di contrastare efficacemente il traffico di esseri umani.

4.5. La responsabilità degli enti.

Su questo versante, continua a registrarsi un'applicazione non ancora allineata al numero dei reati presupposto. Sebbene molte risposte pervenute dalle Procure generali non indichino con precisione il dato numerico, emerge in generale lo scarso numero delle iscrizioni delle persone giuridiche per il catalogo aggiornato dei reati di cui al d.lgs. n. 231 del 2001, con distretti che dichiarano espressamente di avere numeri del tutto irrilevanti a tal proposito (Cagliari, Caltanissetta, Catanzaro e Trento).

Tale situazione incide negativamente anche sotto il profilo organizzativo, posto che alla scarsa incidenza quantitativa delle iscrizioni

conseguenze la mancata adozione di protocolli organizzativi adeguati. Solo in alcune Procure della Repubblica risultano adottate specifiche soluzioni organizzative (a esempio, nel progetto organizzativo della Procura di Genova relativo agli anni 2026-2029 si è previsto che gli illeciti *ex* d.lgs. n. 231 del 2001 vengano trattati presso i gruppi specializzati competenti per i reati penali presupposto e che gli sforzi dell'ufficio vengano concentrati sull'utilizzo degli strumenti investigativi e normativi disponibili al fine di aggredire i patrimoni illecitamente acquisiti dagli enti soggetti al d.lgs. n. 231 cit.).

In tema di ritardata od omessa iscrizione a carico degli enti il Procuratore generale di Venezia pone l'accento sulle conseguenze processuali derivanti dalla mancata o ritardata iscrizione dell'ente e sulla impossibilità di svolgere un effettivo controllo da parte del Procuratore generale ai sensi dell'art. 58, paventando non solo le ricadute pregiudizievoli per i diritti di difesa in caso di omessa tempestiva iscrizione, ma anche le ripercussioni processuali in termini di inutilizzabilità derivanti da una ingiustificata ritardata iscrizione. Inoltre, viene segnalata la necessità di una tempestiva iscrizione anche per assicurare un controllo sulle valutazioni del pubblico ministero in ordine alla responsabilità dell'ente, avendo previsto la legge che le archiviazioni siano compiute direttamente dal pubblico ministero, ma con obbligo *ex* art 58 di comunicazione della relativa determinazione al Procuratore generale (il quale può svolgere gli accertamenti indispensabili e, qualora ritenga ne ricorrano le condizioni, può contestare all'ente le violazioni amministrative conseguenti al reato entro sei mesi dalla comunicazione).

In ordine all'effettiva applicazione dell'art. 58, va menzionato il distretto di Torino, che segnala come nel periodo di riferimento siano pervenute 11 comunicazioni del pubblico ministero di decreto motivato di archiviazione e come per nessuna di esse la Procura generale abbia proceduto a svolgere accertamenti e a contestare all'ente la violazione amministrativa. La soluzione adottata nell'ambito del progetto organizzativo è consistita nell'istituzione del gruppo T.E.N. (Tutela dell'Economia Nazionale) finalizzato al miglior esercizio delle attribuzioni della Procura generale previste dall'art. 58. Va poi menzionato lo stato di attuazione dell'iniziativa della Procura generale di Brescia, del cui avvio si è dato conto nell'Intervento del

2025, incentrata su un Protocollo siglato con tutti i Procuratori del distretto e il Comando regionale Lombardia della Guardia di Finanza relativo ai rapporti di collaborazione tra Autorità Giudiziaria e Guardia di Finanza nell'ambito dei procedimenti di accertamento dell'illecito amministrativo dell'ente. In seguito alla sottoscrizione del Protocollo, i quattro Procuratori della Repubblica hanno emanato una direttiva comune rivolta a tutti i soggetti deputati ad attività ispettive, con l'obiettivo di facilitare l'individuazione dei reati presupposto e di agevolare lo scambio delle informazioni. È stato inoltre istituito un gruppo di coordinamento che si riunisce ogni quattro mesi per monitorare l'attuazione del protocollo e discutere gli aspetti operativi.

Dai dati trasmessi dal Procuratore generale di Brescia emerge che, a un anno dalla stipula del citato Protocollo, la sola Guardia di Finanza ha comunicato, nell'ambito delle periodiche riunioni del gruppo di coordinamento, un significativo incremento delle segnalazioni in tutto il distretto, pari al 198%, passando dalle 67 (per il periodo dal 2023 al giugno 2024, data della stipula del protocollo) alle 200 (per il periodo tra la data della stipula del protocollo e il novembre 2025). L'attuazione di detto protocollo ha quindi prodotto effetti concreti e misurabili: il numero di segnalazioni è cresciuto in modo costante e progressivo, confermando la bontà dell'approccio condiviso. La raccolta dei dati in tale contesto si è rivelata non solo un sistema di monitoraggio, ma anche e soprattutto una leva di miglioramento continuo e un'opportunità concreta per affinare l'approccio e le strategie investigative.

Risulta dalle relazioni che tale protocollo ha ispirato l'avvio di altre analoghe iniziative da parte di altre Procure generali. Tra i reati presupposto è stato effettuato uno specifico monitoraggio in ordine all'applicazione della disciplina del d.lgs. n. 231 del 2001 per i reati ambientali (si rinvia al paragrafo 5.2.).

4.6. Le misure di prevenzione dell'amministrazione giudiziaria e del controllo giudiziario.

Dalle relazioni dei Procuratori generali emerge un'applicazione differenziata, sul territorio nazionale, delle misure di prevenzione dell'amministrazione giudiziaria e del controllo giudiziario, rispettivamente previste dagli artt. 34 e 34-bis del d.lgs. n. 159 nel 2011.

Nella stragrande maggioranza dei distretti giudiziari, infatti, il ricorso a tali misure risulta del tutto assente o ridotto a un numero di casi comunque inferiore alla decina. Non si tratta di un *trend* collegato alla maggiore o minore presenza della criminalità organizzata sul territorio. Infatti, anche in numerosi distretti a elevata densità mafiosa l'applicazione degli istituti in questione rimane assai circoscritta, connessa prevalentemente a istanze di controllo giudiziario "volontario", formulate dalle parti interessate a seguito di interdittive antimafia emesse dalla Prefettura.

Si riscontra, peraltro, una precisa tendenza a utilizzare la misura dell'amministrazione giudiziaria nel quadro di un'ampia strategia di contrasto delle forme di criminalità connesse allo sfruttamento del lavoro, e in particolare delle condotte riconducibili alla fattispecie incriminatrice prevista dall'art. 603-*bis* c.p., anche quando esse assumono una portata "sistemica" per la loro diffusione in determinati settori economici o contesti territoriali.

A tale ipotesi si accompagna quella dell'impiego del controllo giudiziario e dell'amministrazione giudiziaria come strumenti di intervento sulle variegate, e non di rado difficilmente distinguibili, relazioni tra imprese e organizzazioni mafiose, anche operanti in territori diversi da quelli di tradizionale insediamento. Le esperienze applicative menzionate nelle relazioni, che evidenziano la formazione di buone prassi, sono le seguenti:

- nel distretto di Bari, la Procura della Repubblica presso il Tribunale di Bari ha formulato richieste importanti di amministrazione giudiziaria accolte dal Tribunale, in particolare nei confronti di una partecipata comunale e, per la prima volta in Italia, nei confronti di una società sportiva;
- nel distretto di Brescia, su proposta della locale direzione investigativa antimafia, è stata applicata l'amministrazione giudiziaria a otto società con sede nelle province di Brescia e Mantova, operanti soprattutto nel settore turistico e della ristorazione, già colpite da interdittive prefettizie antimafia, facenti capo a soggetti imputati di concorso esterno in associazione mafiosa dalla D.D.A. di Catanzaro; il Tribunale della Prevenzione, anche grazie alle dichiarazioni di collaboratori di giustizia raccolte nell'indagine

c.d. *Aemilia*, ha ritenuto sussistenti e attuali i rapporti tra le società operanti nel bresciano e i referenti 'ndranghetisti in Calabria; vi sono stati inoltre due casi di controllo giudiziario nati da iniziative difensive tese a bloccare le interdittive antimafia;

- nel distretto di Catania, su richiesta della Procura della Repubblica presso il Tribunale di Catania, il Tribunale ha disposto l'amministrazione giudiziaria di una società di trasporti e logistica, mentre a Siracusa è stata destinataria della misura del controllo giudiziario un'impresa cui è stata contestato il reato di cui all'art. 603-*bis* c.p.; la Procura di Catania ha inoltre iscritto alcuni fascicoli a modello 45 in seguito alla trasmissione da parte delle Prefetture dei provvedimenti di interdizione adottati ai sensi degli artt. 91 e ss. del d.lgs. n. 159 del 2011 o di prevenzione collaborativa ai sensi dell'art. 94-*bis* del d.lgs. 159 del 2011; tale *modus operandi* dovrebbe consentire al pubblico ministero di analizzare gli elementi valorizzati nel contesto amministrativo per avviare approfondimenti volti a verificare la sussistenza dei requisiti per delegare accertamenti patrimoniali ai sensi dell'art. 19 del d.lgs. 159 del 2011 propedeutici al deposito di richieste di sequestro *ex art.* 20 medesimo d.lgs. o piuttosto di richieste *ex artt.* 34 o 34-*bis* d.lgs. cit.;
- nel distretto di Firenze, la Procura della Repubblica presso il Tribunale di Prato ha richiesto al Tribunale di Firenze l'applicazione della misura dell'amministrazione giudiziaria dei beni connessi alle attività economiche di una società per azioni, la quale nel corso delle indagini è risultata agevolare la condotta di sfruttamento lavorativo (art. 603-*bis* c.p.) posta in essere da cittadini cinesi, generando, in tal modo, profitti di media pari al 300% rispetto al costo di acquisto delle merci prodotto del predetto delitto;
- nel distretto di Genova, il Tribunale di Genova ha disposto – su proposta della Direzione Investigativa Antimafia – il controllo giudiziario *ex art.* 34 d.lgs. n. 159 del 2011 su di una società per azioni con sede in Genova; in base all'art. 6 del decreto del Ministro dell'Interno del 2 ottobre 2023, al fine di rafforzare l'azione di contrasto alla criminalità organizzata, sono stati firmati

accordi di collaborazione per la regolamentazione di un circuito comunicativo tra le Prefetture di Genova e di Massa e la D.D.A., nel rispetto delle relative attribuzioni e del segreto investigativo;

- nel distretto di Palermo, la Procura della Repubblica presso il Tribunale di Palermo ha chiesto e ottenuto l'applicazione della misura del controllo giudiziario nei confronti di diverse società;
- nel distretto di Milano, si è registrata la più intensa applicazione delle misure in esame.

L'ampia relazione del Procuratore generale segnala in particolare quanto segue:

- a) dopo che negli anni precedenti la misura dell'amministrazione giudiziaria era stata utilizzata soprattutto nei confronti di grandi imprese del settore della logistica e del *food delivery*; nell'anno di riferimento il *focus* è stato posto sul settore della moda;
- b) è stato stipulato in data 26 maggio 2025 il "Protocollo d'intesa per la legalità dei contratti di appalto nelle filiere produttive della moda" tra la Prefettura di Milano, il Tribunale e la Procura della Repubblica di Milano, la Regione Lombardia, il Comando Provinciale dell'Arma dei Carabinieri, l'Ispettorato di Area Metropolitana, il Politecnico, nonché le principali associazioni del settore e le organizzazioni sindacali confederali, che mira a promuovere lo sviluppo del comparto moda, strategico per l'economia nazionale e lombarda, secondo criteri di trasparenza ed equità, al fine di migliorare le condizioni di lavoro e contrastare condotte di sfruttamento, di evasione fiscale e contributiva e di altre forme di illegalità;
- c) le iniziative giudiziarie inerenti lo sfruttamento del lavoro si sono concentrate in tre àmbiti, costituiti dallo sfruttamento lavorativo nell'àmbito del settore dei grandi marchi di moda (con l'applicazione della misura di cui all'art. 34 d.lgs. n. 159 del 2011, che ha portato alcune imprese alla scelta di una profonda riorganizzazione e al controllo della filiera produttiva), dal "lavoro povero" (con la sottoposizione al controllo giudiziario *ex art. 3 legge n. 199 del 2016* di imprese che gestivano personale di vigilanza non armata e lavoratori museali corrispondendo trattamenti retributivi non rispettosi dell'art. 36 Cost.), e dai "serbatoi di manodopera";

- d) lo strumento di cui all'art. 34 d.lgs. n. 159 del 2011 ha trovato applicazione anche in ambito bancario; precisamente, un istituto di credito è stato dapprima commissariato dal Tribunale di Milano per aver concesso crediti a esponenti condannati *ex art. 416-bis* c.p. e poi sottoposto ad amministrazione straordinaria da parte della Banca d'Italia.

Nelle relazioni dei Procuratori generali viene espressa una valutazione ampiamente positiva sull'utilità delle misure in questione. In particolare, il Procuratore generale di Roma ha sottolineato l'importanza della finalità delle stesse, che mirano a promuovere il recupero delle imprese infiltrate e il disinquinamento mafioso delle attività economiche, salvaguardando al contempo la continuità produttiva e gestionale delle imprese. Alle stesse conclusioni è giunto il Procuratore generale di Catania, il quale ha evidenziato che la prevenzione patrimoniale non deve essere solo concentrata sul paradigma confiscatorio. I principali profili problematici del controllo giudiziario sono stati individuati nella necessità di un approccio sostanziale e non puramente formale, nell'attribuzione di una struttura adeguata all'organismo sottoposto a controllo, e nella necessità di una costante verifica dei suoi effetti (sulla base della considerazione che, in determinati contesti, caratterizzati da pervasiva illegalità, il controllo giudiziario rischia di rivelarsi scarsamente incisivo, poiché un controllo puramente prescrittivo e con obblighi di comunicazione potrebbe non essere sufficiente, richiedendosi la più penetrante misura dell'amministrazione giudiziaria).

Tra le più significative questioni emerse nell'esperienza applicativa, possono segnalarsi:

- l'ampiezza della cognizione del Tribunale investito da una richiesta *ex art. 34-bis*, comma 6 del d.lgs. 159 del 2011 e quindi della possibilità o meno del Tribunale di entrare nel merito della sussistenza dei presupposti previsti per l'applicazione della misura del controllo giudiziario, in particolare quello dell'effettiva presenza dell'agevolazione mafiosa (questione risolta dalle Sezioni Unite all'udienza dell'11 dicembre 2025 come da informazione provvisoria n. 19);
- i rapporti tra prevenzione non ablativa e tutela dei terzi, con specifico riferimento, da un lato, alla possibilità, o meno, di

applicare alle misure diverse dal sequestro le disposizioni contenute nel libro I del Titolo IV del d.lgs. n. 159 del 2011, partendo dal presupposto che negli istituti di cui agli artt. 34 e 34-*bis* non è prevista una verifica dei crediti, e, dall'altro lato, all'individuazione delle modalità di gestione dei beni ove le società ammesse al controllo giudiziario o all'amministrazione giudiziaria vengano nelle more interessate anche da procedure di liquidazione giudiziale ai sensi del d.lgs. n. 14 del 2019;

- la possibilità per l'amministratore giudiziario di segnalare al Tribunale e alla Procura eventuali aree necessarie di un'azione di bonifica che non erano state individuate inizialmente in quanto emerse sulla base di elementi identificati in conseguenza della concreta presenza in azienda, strutturando così l'intervento in modo progressivo e calibrato alle esigenze della specifica realtà imprenditoriale;
- il problema dell'attribuzione, o meno, anche alle Procure circondariali, del potere di proporre l'applicazione della misura dell'amministrazione giudiziaria dei beni connessi ad attività economiche e delle aziende, limitatamente ai casi di agevolazione di soggetti indagati per delitti non rientranti nella c.d. pericolosità qualificata; al riguardo, è stata infatti prospettata una competenza concorrente della Procura circondariale e di quella distrettuale per le ipotesi di pericolosità comune, come quelle relative ai reati di cui all'art. 603-*bis* c.p.; sul punto, si rinvia alle argomentazioni a sostegno della soluzione positiva sviluppate nella relazione del Procuratore generale presso la Corte di appello di Firenze, e si rappresenta che non vi sono precedenti in materia nella giurisprudenza di legittimità.

4.7. Il contrasto alla diffusione della sostanza stupefacente fentanyl.

In vista della conferenza nazionale per l'azione antidroga, tenutasi a Roma il 7 e 8 novembre 2025, il Ministero della giustizia, anche sulla base delle informazioni provenienti dal Ministero della salute, ha segnalato a questo Ufficio che l'evento avrebbe avuto come obiettivo principale la discussione sui principali aspetti e sulle criticità operative

evidenziate dagli esperti nel settore delle dipendenze in relazione all'uso del *fentanyl*. A tal fine, ha rappresentato l'esigenza che, nel contrasto ai reati in materia di stupefacenti, sia attuata ogni condotta utile a intercettare e, ove possibile, contrastare il fenomeno e che le Forze di polizia effettuino gli accertamenti tossicologici verificando l'assunzione di *fentanyl* e di altre sostanze psicoattive con l'utilizzo degli appositi reagenti.

Questo ufficio ha quindi avviato presso le Procure generali un monitoraggio per accertare se esistano direttive impartite alle Forze di polizia per effettuare gli accertamenti tossicologici con reagenti idonei a disvelare l'uso del predetto stupefacente. Dalle risposte pervenute è emerso, in sintesi, che il fenomeno del *fentanyl* risulta attualmente marginale: nella quasi totalità dei distretti non si registrano sequestri significativi, decessi o intossicazioni riconducibili a questa sostanza, salvo rarissime eccezioni. Nonostante ciò, le Procure mantengono alta l'attenzione e monitorano costantemente la situazione, pronte ad attivare protocolli specifici qualora emergessero segnali di diffusione. Le Forze di polizia, nella maggior parte dei territori, non dispongono ancora di reagenti o *test* rapidi specifici per il *fentanyl*; dove presenti, questi strumenti vengono utilizzati soprattutto per l'analisi delle sostanze sequestrate e non per lo *screening* biologico sugli individui. Solo alcune Procure hanno emanato direttive specifiche sulle modalità di accertamento tossicologico, mentre nella maggior parte dei casi non sono state ritenute necessarie misure *ad hoc*, vista la limitata diffusione del fenomeno. In alcune realtà sono stati stipulati accordi tra Procure, Università e laboratori di tossicologia per l'analisi delle sostanze sequestrate, in linea con le circolari ministeriali e i progetti nazionali come *FentanylLabNet*. Le principali criticità riguardano la mancanza di strumenti diagnostici rapidi e la necessità di aggiornare costantemente le dotazioni delle Forze dell'ordine, nonché la formazione del personale sulle nuove sostanze psicoattive.

4.8. Le frodi alimentari.

Le relazioni dei Procuratori generali sulle frodi alimentari evidenziano come le Procure circondariali si siano mosse in modo molto eterogeneo: alcune riportano dati statistici dettagliati, altre si limitano a rimandarvi o a fare precisazioni, altre ancora non forniscono alcuna

informazione o si esprimono in modo generico e frammentario. In certi casi, come per Cagliari, si sottolinea la difficoltà di ottenere dati attendibili e si menzionano solo in termini generali le frodi alimentari e le indagini in corso, mentre a Napoli si segnala un singolo caso di morte per intossicazione da cibo adulterato, che ha portato all'apertura di un unico procedimento, evidenziando così la carenza di controlli e la gravità delle conseguenze per la salute pubblica.

Dai dati forniti emerge chiaramente che i procedimenti per frodi alimentari sono pochi: si tratta di numeri insignificanti o quasi nulli, raramente si supera la decina di procedimenti per ufficio, nonostante l'Italia sia un Paese che dovrebbe tutelare con particolare attenzione i prodotti alimentari D.O.C. e D.O.P. La relazione di Cagliari sottolinea come l'intera filiera agroalimentare sarda, pur protetta da marchi registrati, sia fortemente esposta a frodi e contraffazioni, ma i numeri delle indagini restano bassissimi. A Milano si lamenta la scarsità dei controlli, che mortifica la tutela della collettività in un settore così rilevante come quello alimentare. Il caso della Procura di Paola è emblematico: un unico procedimento per commercio di sostanze nocive, relativo a una vicenda gravissima di morte per intossicazione da botulino, dimostra come il controllo dei prodotti alimentari sia ancora troppo carente e come le attività di ristorazione dovrebbero essere monitorate in modo sistematico per evitare tragedie. Solo a Milano, Roma, Taranto e Palermo si registrano numeri leggermente più alti: Milano conta 55 procedimenti per il reato di cui all'art. 5 della legge n. 283 del 1962 e 11 per il reato di cui all'art. 515 c.p.; Roma ha aperto 72 procedimenti penali per indagini su alimenti nocivi, adulterati o contraffatti, con particolare attenzione alla produzione e commercializzazione di olio adulterato; Taranto registra 46 iscrizioni a noti e 55 a ignoti per reati alimentari; Palermo presenta i dati più consistenti, con 138 iscrizioni nell'Anno giudiziario 2024-2025, in aumento del 29% rispetto all'anno precedente, e con la frode nell'esercizio del commercio di sostanze alimentari che rappresenta il 67% del totale, in crescita del 43%. Tuttavia, questi numeri restano ridotti rispetto alla presumibile entità delle frodi e contraffazioni alimentari che avvengono in Italia, sia nella produzione che nella ristorazione. Un dato molto elevato, da verificare, riguarda il sequestro di oltre 14 milioni di prodotti contraffatti da parte della Guardia di Finanza, segnalato dalla Procura

di Tivoli: si tratta tuttavia, allo stato, di attività di polizia e non di procedimenti penali. In sintesi, il quadro che emerge dalle relazioni è quello di una realtà in cui la tutela della sicurezza alimentare è ancora troppo debole, i controlli insufficienti e i procedimenti penali aperti pochi rispetto alla reale diffusione delle frodi e contraffazioni, con conseguenze potenzialmente gravi per la salute pubblica e la protezione del *made in Italy* alimentare.

Con riferimento, infine, alle contravvenzioni in materia alimentare, prevalgono sul piano statistico (significativi i dati provenienti dai distretti di Bari e Cagliari) le definizioni mediante decreto penale di condanna ovvero per effetto dell'estinzione conseguente all'adempimento di prescrizioni impartite dall'organo accertatore (art. 12-ter della legge n. 283 del 1962); significativa è anche la persistente percentuale di estinzione del reato per intervenuta prescrizione (Cagliari).

5. I reati ambientali.

5.1. Premessa.

Alla materia ambientale va dedicata particolare attenzione per due ordini di ragioni.

La prima è che la stessa ha rappresentato l'ambito di sperimentazione di una modalità innovativa di attuazione dell'art. 6, rappresentata dalla istituzione, fin dal 2017, della Rete delle Procure generali in materia ambientale, iniziativa che nel corso degli anni, come riferito nei precedenti Interventi, è stata sviluppata su diversi versanti nei rapporti con i distretti, le Forze di polizia, la Commissione parlamentare sulle attività illecite in materia di rifiuti (avviando un rapporto stabile proseguito nel tempo), le Università e la sede internazionale (si rinvia più diffusamente al paragrafo 5.3.).

La seconda ragione va individuata nelle modifiche normative che l'hanno interessata, sia quelle recenti relative ai reati in materia di rifiuti (con la trasformazione, da parte del d.l. n. 116 del 2025, di gran parte delle contravvenzioni in delitti), sia quelle che si prospettano, a breve, nel 2026, anno in cui scade (26 maggio) il termine per il recepimento della direttiva 2024/1203/UE sulla tutela penale dell'ambiente,

cui seguirà una profonda rivisitazione dell'intero settore, non solo punitivo, ma anche organizzativo, dei controlli e della cooperazione giudiziaria e di polizia. Da qui l'opportunità di un monitoraggio di carattere generale, utile per fotografare la situazione prima di tale importante passaggio.

5.2. Il monitoraggio sui reati in materia di ambiente e nei settori contigui.

Sul piano statistico, le relazioni testimoniano di un complessivo incremento delle iscrizioni per i reati ambientali, in parte dovuto all'estensione della tutela penale ai casi di abbandono di rifiuti da parte di privati (modifica dell'art. 255 del d.lgs. n. 152 del 2006, di seguito T.U.A., Testo Unico Ambientale).

Nei distretti del Centro Nord, peraltro, l'andamento delle iscrizioni e delle relative definizioni appare piuttosto stabile (salvo Perugia e Ancona, che rilevano un significativo aumento, e L'Aquila che segnala in taluni circondari un netto calo delle iscrizioni) e l'andamento delle definizioni segue un tracciato piuttosto ricorrente: rispetto al complessivo numero delle notizie di reato la preponderante parte delle stesse, nell'ordine di percentuali variabili tra il 50 e il 70%, viene definito con archiviazione per adempimento delle prescrizioni o per particolare tenuità del fatto o per prescrizione. La restante parte dei procedimenti vengono definiti per circa due terzi con richiesta di decreto penale di condanna e per la residua parte con esercizio dell'azione penale. Un cenno merita il distretto di Roma, nel quale, sebbene l'andamento statistico ricalchi quello degli altri distretti del centro nord, si registrano peculiarità negative per taluni fenomeni criminali ambientali: in particolare, nel territorio di competenza della capitale si riscontra un allarmante incremento del fenomeno della realizzazione di discariche abusive anche di rifiuti pericolosi su vaste aree urbane e periurbane, che hanno imposto l'esecuzione di molteplici sequestri delle aree interessate anche di vasta estensione.

Anche Milano lamenta un aumento degli illeciti ambientali nel distretto, in quanto, accanto alle iscrizioni *ex art.* 255 T.U.A., sono stati registrati incrementi anche per i casi di gestione illecita di rifiuti da attività d'impresa, sia con riguardo ai rifiuti metallici che ai rifiuti

liquidi pericolosi da attività galvaniche. Di contro, il Procuratore generale di Salerno segnala – in alcune Procure del distretto – la riduzione dei tempi di definizione dei procedimenti in materia, in virtù delle precise scansioni temporali dettate nelle direttive per l'accertamento dei reati.

Sempre con riguardo alla materia ambientale, diversi Procuratori generali evidenziano il forte ridimensionamento dell'estinzione per effetto della prescrizione in conseguenza della trasformazione in delitti di gran parte delle contravvenzioni in materia di rifiuti da parte del d.l. n. 116 del 2025. I dati statistici, al riguardo, si caratterizzano per il rapporto preponderante delle definizioni con richiesta di archiviazione, o tramite adempimento delle prescrizioni o per particolare tenuità del fatto, rimanendo percentualmente inferiore il dato definitorio riconducibile a richiesta di decreto penale (utilizzata con una percentuale che varia a seconda della tipologia di contravvenzione, non discostandosi da un rapporto tra il 10 e il 40% del totale, con maggiore ricorrenza statistica dell'impiego del decreto penale per i reati ambientali: a esempio, Venezia, Brescia, Bologna, Perugia, Genova, Trento e Torino).

Alcune relazioni segnalano (in particolare Lecce) che, una volta adempiute le prescrizioni impartite dall'organo di vigilanza, e salvi i casi di particolare gravità, gli uffici del distretto adottano la prassi, condivisa generalmente dai rispettivi uffici g.i.p., di chiedere comunque l'archiviazione ai sensi dell'art. 131-*bis* c.p. anche nei casi in cui l'indagato non abbia proceduto al pagamento previsto dall'art. 318-*quater*, comma 2, T.U.A., intendendo con tale prassi favorire in ogni caso il ripristino dei luoghi e l'eliminazione delle conseguenze dannose del reato.

Rimangono marginali un po' in tutti i distretti i casi di esercizio ordinario dell'azione penale, con percentuale che oscilla tra il 5 e il 20% del totale. Molto ridotte le percentuali di esercizio ordinario dell'azione penale anche per Bologna, ove peraltro in taluni circondari (Ravenna) si adotta la prassi per cui l'esercizio dell'azione penale avviene con la richiesta di emissione di decreto penale e, qualora concorrano altri reati, essi vengono stralciati e si procede separatamente per evitare l'estinzione e favorire l'adempimento delle prescrizioni. Sempre il Procuratore generale di Bologna allega dati statistici, da

cui risulta – sul versante delle definizioni in taluno dei circondari – il fatto, non certamente positivo, di archiviazioni per prescrizione del reato in materia edilizia, causa ritardo nella comunicazione della notizia di reato.

Particolarmente rappresentativo dell'andamento statistico complessivo delle definizioni dei reati contravvenzionali di cui trattasi è il dato (a campione) emergente dalla relazione del Procuratore generale di Torino, da cui risulta che su un complessivo di 104 procedimenti, 8 sono stati definiti con richiesta di decreto penale, 6 con esercizio dell'azione penale, i restanti sono stati archiviati per adempimento di prescrizioni (58), per particolare tenuità (24) e per prescrizione del reato (8).

Appare poi significativo dello stretto rapporto tra definizioni anticipate, previa riparazione del danno ambientale, e capacità di smaltimento da parte degli uffici giudicanti, quanto segnalato dal Procuratore generale di Roma relativamente alla scarsa propensione, in un Tribunale circondariale, alla definizione anche con oblazione dei reati ambientali, stante il sovraccarico di dibattimenti davanti al giudice monocratico. Dato, questo, preoccupante in quanto da valutare in concomitanza con l'aumento di rilevanti fenomeni criminali connessi al traffico e smaltimento abusivo di rifiuti e ai notevoli ritardi nel completamento delle indagini sui reati urbanistici, dovuti alle tempistiche di risposta da parte degli enti territoriali competenti in ordine alla regolarità urbanistica dei manufatti.

Riguardo ai reati ambientali è stato poi svolto uno specifico monitoraggio sull'applicazione della disciplina del d.lgs. n. 231 del 2001.

Le relazioni rilevano, anche in questo ambito, una ricorrente segnalazione di scarsità di iscrizioni a carico degli enti in relazione a responsabilità da reati ambientali rispetto al numero complessivo delle iscrizioni per tali reati. Il numero dei procedimenti a carico degli enti in proporzione alle iscrizioni è irrisorio o assente, e soprattutto non trova una spiegazione coerente fondata su precise direttive interpretative (Roma, Trieste, L'Aquila, Trento, Venezia con riferimento ad alcune procure del distretto). Il Procuratore generale di Roma, in proposito, ha sollecitato le Procure ad avere un ruolo proattivo soprattutto nei confronti della polizia giudiziaria. Sono state evidenziate diverse

interpretazioni sugli aspetti più controversi della normativa [iscrizione della notizia; nozione di interesse/vantaggio; interesse/vantaggio nei reati colposi, ecc.] e, soprattutto, si è proposta l'adozione di un modulo uniforme utilizzabile per richiamare l'attenzione della polizia giudiziaria in ordine a detta materia, da compilare in presenza di possibili illeciti amministrativi, contenente tutti gli elementi utili per poter ipotizzare, o escludere, l'illecito. Si registrano dati più proporzionati, rispetto al numero complessivo delle notizie di reato, nei distretti di Genova, Torino e Milano (che peraltro registra, quanto alla Procura meneghina, un dimezzamento delle iscrizioni a carico degli enti per reati ambientali), Perugia (il Procuratore generale segnala che nel corso dell'anno si sono conclusi alcuni importanti procedimenti in materia, soprattutto, di traffico di rifiuti, nei quali è sempre stata contestata la responsabilità amministrativa degli enti), Venezia, relativamente ad alcuni uffici di Procura, fra cui Rovigo, Verona, Vicenza (ove si è di recente svolto il processo per il disastro ambientale per inquinamento da Pfas a carico anche di ente).

Solo in alcuni distretti sono state assunte iniziative a opera degli uffici territoriali per consolidare protocolli investigativi per tale tipologia di illeciti, coinvolgendo, a esempio, i vertici territoriali della Guardia di Finanza per l'accertamento, non semplice, della colpa in organizzazione (Brescia, Genova, Perugia e Milano). Quanto al versante edilizio/ambientale, molti distretti del sud del Paese (Cagliari, Catania e Palermo) segnalano l'aumento non trascurabile delle iscrizioni per fattispecie di lottizzazione abusiva o, comunque, per modificazioni illecite dell'assetto territoriale, non confinate a vicende isolate (Lecce, con riferimento al fenomeno massivo di trasformazione abusiva dei depositi rurali in strutture recettive). Alcuni distretti meridionali (Napoli e Palermo) segnalano iscrizioni per il grave reato di incendio boschivo (il distretto di Cagliari segnala, in proposito, un'inversione di tendenza sul piano della repressione, grazie a evolute tecniche di indagine, che ha condotto a un maggior numero di soggetti arrestati in flagranza o colpiti da ordinanza cautelare), nonché per quelli di combustione illecita di rifiuti e relativi alle c.d. ecoballe (Bari, Lecce e Napoli).

Sul piano organizzativo, alcuni distretti (Caltanissetta) lamentano l'impossibilità – per la carenza di organico, anche in capo alla relativa polizia giudiziaria – di costituire Sezioni o Poli specializzati

nella materia ambientale, presenti invece, con buoni risultati, presso altre realtà territoriali (Bari e Napoli). Una insufficienza di organico tale da non rendere efficienti le strutture interforze è segnalata anche da altri distretti del centro nord (Genova e L'Aquila).

5.3. *La Rete delle Procure generali nella materia ambientale.*

Nel corso della riunione del 30 ottobre 2025 (retro, par. 1.3.) i Procuratori generali hanno posto la questione dell'attualità della Rete delle Procure ambientali nella materia ambientale. La recente riorganizzazione in gruppi tematici, favorita anche dalla copertura dei posti da tempo scoperti, e la previsione di un gruppo specifico per la materia dell'ambiente e della sicurezza consentirà, fin dall'anno 2026, di riprendere in pieno tale ruolo e di programmare iniziative. Prospettiva, questa, da perseguire con assoluta determinazione e priorità, specie in considerazione dell'oramai prossimo recepimento (scadenza 26 maggio 2026) della direttiva 2024/1203/UE sulla tutela penale dell'ambiente, il cui art. 19 prevede l'istituzione di un sistema di coordinamento e cooperazione tra le autorità competenti in seno a uno Stato membro che evoca i meccanismi operativi della Rete ambientale. Un'assonanza non casuale, considerato il fatto che tali meccanismi sono stati ripetutamente illustrati dal rappresentante dell'ufficio prima nelle riunioni dell'E.N.P.E. (*European Network of Environmental Prosecutors*), cui la Procura generale partecipa come *full-member* e, poi, nelle interlocuzioni con la D.G. Ambiente della Commissione europea nella fase preparatoria della bozza di Direttiva, con generale apprezzamento del progetto e riproposizione del suo schema operativo nel citato art. 19. In ogni caso, il Protocollo istitutivo della Rete non affida alla sola iniziativa di questo ufficio la sua attuazione, ma, in linea con l'impostazione dell'intero sistema di attuazione dell'art. 6, attribuisce ai singoli distretti un'ampia autonomia nell'individuare le forme di intervento. Si è allineato a tale principio, a esempio, il Procuratore generale di Napoli, il quale ha dato conto delle attività di coordinamento, nel 2025, nella materia ambientale, previa implementazione del già esistente servizio di investigazione ambientale, che riguarda, in particolare, la "Terra dei Fuochi" nel territorio casertano e il fiume "Sarno" nel territorio collocato a sud di Napoli. Rispetto alle misure di contrasto predisposte in relazione all'ormai atavico

inquinamento del fiume Sarno (il più inquinato d'Europa, come ricordato in relazione), il Procuratore generale di Napoli ha riferito di riunioni che hanno visto la partecipazione della Procura di Avellino e di Torre Annunziata e anche del Procuratore generale di Salerno e della Procura di Nocera Inferiore (quest'ultimo ufficio ricadente nel distretto salernitano), tenuto conto delle molteplici zone geografiche che il bacino idrico tocca e dell'inquinamento proveniente da affluenti correnti in vari punti del territorio campano.

Questa esperienza di coordinamento merita di essere segnalata perché costituisce un esempio di cooperazione interdistrettuale con coinvolgimento di due diverse Procure generali (Napoli e Salerno) e di tre Procure circondariali: in particolare il territorio delle Procure di Torre Annunziata e Nocera Inferiore, pur formalmente ricadente in due diversi distretti, sul piano geografico e urbanistico si caratterizza per la totale assenza di soluzione di continuità, con conseguenti problemi di individuazione del proprio perimetro di competenza che si estendono anche oltre l'ambito dei reati ambientali. Nella stessa prospettiva vanno segnalati i contributi in tema di demolizione di manufatti abusivi dello stesso Procuratore generale di Napoli e di quello di Potenza, i quali segnalano l'efficacia dei protocolli sottoscritti fra le Procure generali, le Procure della Repubblica e gli organi amministrativi competenti (Regioni, Comuni, Provveditorati alle opere pubbliche e Genio civile) ai fini di una efficace ed equa esecuzione di provvedimenti di demolizione/ripristino (evidenziando come l'interlocuzione procedimentalizzata con i destinatari dei provvedimenti medesimi conduca a un maggior tasso di demolizioni spontaneamente eseguite). Peraltro, in tema di demolizioni degli immobili abusivi disposte nell'ambito di procedimenti definiti con sentenza passata in giudicato, la Procura generale di Bari segnala la sostanziale inerzia dei Comuni e lo scarso utilizzo da parte loro delle risorse assegnate dalla Regione per far fronte alle demolizioni, possibile fonte di responsabilità erariale, prospettiva alla base della stipula di un Protocollo con le Procure del distretto e la Procura regionale della Corte dei conti. Va infine evidenziato quanto rilevato dalla Procura generale di Lecce, sezione distaccata di Taranto, la quale segnala che le demolizioni sono annotate solo su registri cartacei, non consentendone la gestione applicativo S.I.E.S.

5.4. *L'art. 118-bis disp. att. c.p.p.: cenno e rinvio.*

Il monitoraggio in materia ambientale ha riguardato anche il coordinamento investigativo, secondo le previsioni dell'art. 118-*bis* disp. att. c.p.p. Si rinvia in proposito all'esame generale sull'applicazione della norma svolto nel paragrafo 8.1.

6. Pubblico ministero ed esecuzione penale: le questioni problematiche.

6.1. *L'esecuzione delle pene sostitutive della semilibertà e della detenzione domiciliare.*

Il tema ha formato oggetto di più interlocuzioni tra la Procura generale della cassazione e le Procure generali presso le Corti di appello, avviate nel 2024 a fronte di numerosi dubbi interpretativi suscitati dalla c.d. Riforma Cartabia, nella prospettiva di predisporre orientamenti ai sensi dell'art. 6 del d.lgs. n. 106 del 2006. In particolare, in vista dell'Inaugurazione dell'Anno giudiziario, hanno avuto luogo ulteriori interlocuzioni, stante l'orientamento, ormai consolidatosi, della Corte di cassazione nel senso che “il combinato disposto degli artt. 661 c.p.p. e 62 legge n. 689 del 1981, così come novellati dal d.lgs. n. 150 del 2022, impone di attribuire la competenza funzionale in ordine a tutte le questioni interpretative relative all'esecuzione di tale strumento sanzionatorio al magistrato di sorveglianza” (così da ultimo la sentenza n. 18940 del 2025 e precedenti conformi). Rispetto ai dubbi interpretativi già rappresentati e alle soluzioni proposte anche con l'adozione di protocolli o di prassi virtuose, permane un panorama variegato sia sul piano interpretativo, sia sotto il profilo organizzativo.

Alla luce delle relazioni pervenute a questo ufficio, residuano ancora problematiche interpretative e operative sui seguenti punti:

- a) quali siano gli adempimenti del pubblico ministero all'atto della ricezione della sentenza di condanna: in particolare, se il pubblico ministero debba emettere un ordine di esecuzione, ovvero effettuare un cumulo o le detrazioni per la fungibilità al momento della trasmissione della sentenza al magistrato di sorveglianza, o

ancora se debba emettere un ordine di esecuzione, “integrato” con le disposizioni del magistrato di sorveglianza, dopo l’ordinanza di quest’ultimo;

- b) se, in stretto collegamento rispetto alla questione ora indicata, permanga il ruolo di “regista”, in capo al pubblico ministero, delle vicende che attengono al titolo esecutivo, mentre il magistrato di sorveglianza si occuperebbe solo della gestione dell’esecuzione delle pene sostitutive (il che pare riverberarsi anche sulla possibilità per il pubblico ministero di cancellare/archiviare dal S.I.E.P il titolo esecutivo iscritto al momento dell’inoltro della sentenza. Tanto, a esempio, a fronte dell’eventualità che il detenuto, dopo aver scontato la metà della pena sostitutiva, chieda e ottenga l’affidamento in prova al servizio sociale);
- c) se, ai fini del cumulo, debba essere emesso un provvedimento, anche di cumulo c.d. misto (tra pene detentive e pene sostitutive), a cura del pubblico ministero nel caso in cui sopravvengano o concorrano nuovi titoli esecutivi (artt. 68 e 70 legge n. 689 del 1981);
- d) con riguardo all’applicazione della fungibilità, stante il disposto dei commi 3 e 4 dell’art. 657 c.p.p. (ovvero l’attribuzione al condannato della facoltà di chiedere lo scomputo della custodia cautelare o di altra pena detentiva *inutiliter data*), se spetti all’ufficio requirente “*lavorare*” la relativa richiesta, predisponendo un decreto di computo, con determinazione del presofferto, da trasmettere al magistrato di sorveglianza che ha in carico (o che avrà in carico) l’esecuzione della sanzione sostitutiva; se, pur in mancanza di espressa previsione, ove la concessione della fungibilità, richiesta e ottenuta a pena esecutiva in corso, determini la scarcerazione del condannato, essa debba essere disposta dal pubblico ministero;
- e) se il computo e l’applicazione della liberazione anticipata spetti al pubblico ministero o al magistrato di sorveglianza;
- f) quale soluzione adottare nel caso in cui il soggetto, beneficiario della detenzione domiciliare sostitutiva, non abbia più un domicilio disponibile nel momento della conferma a opera del magistrato di sorveglianza;
- g) quale sia l’ufficio del pubblico ministero competente nell’ipotesi in cui il giudice della sentenza, divenuta per ultima irrevocabile

(*ex art. 665, comma 4, c.p.p.*), sia diverso dal giudice che ai sensi dell'art. 62 della legge n. 689 del 1981 ha disposto l'irrogazione della pena sostitutiva, poi oggetto dell'ordinanza del magistrato di sorveglianza;

- h) quali ricadute sull'attività del pubblico ministero abbia la soluzione della cassazione (sentenza n. 42346 del 2024) secondo cui il giudice di sorveglianza territorialmente competente in relazione alla fase esecutiva della detenzione domiciliare sostitutiva è quello del luogo della sua effettiva esecuzione, pur se diverso dal giudice che ha emesso l'ordinanza *ex art. 62 cit.*, indicativa delle modalità esecutive di tale pena sostitutiva;
- i) quali siano le eventuali conseguenze del mutamento della residenza del condannato nel corso dell'esecuzione.

Le indicazioni fornite dalle Procure generali sulle questioni in esame sembrano riproporre le iniziali differenti opzioni interpretative, anche in dissenso rispetto all'orientamento della Corte di cassazione, per quanto tendenzialmente ciò avvenga in sostanza in virtù delle difficoltà pratiche di uniformarvisi; ferma restando l'individuazione di ipotesi in cui, anche opinando diversamente dal detto orientamento, si ritiene comunque doveroso l'intervento del pubblico ministero ove si prospettino immediate implicazioni sulla salvaguardia della libertà personale del condannato (a es. l'ordine di scarcerazione immediata, ove liberatoria, a seguito di concessione della liberazione anticipata).

In relazione ai punti di cui sopra, in una prospettiva di sintesi, i profili di maggior interesse possono essere indicati come segue:

- con riferimento agli adempimenti del pubblico ministero, al momento della trasmissione della sentenza di condanna alla pena sostitutiva al magistrato di sorveglianza e al connesso tema del permanente ruolo di “regista” in capo al pubblico ministero per le vicende che attengono al titolo esecutivo, alcuni uffici, in linea con l'orientamento della Corte di cassazione, ritengono che *il pubblico ministero non debba emettere alcun ordine di esecuzione in merito alle pene sostitutive in esame, limitandosi a trasmettere al magistrato di sorveglianza competente gli atti inerenti il titolo da eseguire*: il pubblico ministero, quindi, non svolge il suo consueto ruolo di “regista” nell'esecuzione della pena,

invece assunto in pieno dal magistrato di sorveglianza. Per tali motivi, tutto ciò che concerne l'esecuzione della pena sostitutiva, compresa l'individuazione e la comunicazione al condannato dei termini di decorrenza e scadenza pena, l'aggiornamento circa l'entità della stessa nonché la rettifica della data di scadenza a seguito di concessione di liberazione anticipata (compreso l'ordine di immediata scarcerazione ove liberatoria) spetta alla magistratura di sorveglianza;

- inoltre, così come le liberazioni anticipate e il conseguente calcolo di fine pena, anche le istanze di fungibilità *ex art. 657 c.p.p.* devono essere attribuite alla competenza funzionale della *magistratura di sorveglianza*, nonostante l'istanza in tal senso debba essere inoltrata al pubblico ministero;
- secondo altri uffici, il pubblico ministero continua a emettere un ordine di esecuzione "integrato", perlopiù dopo l'emissione dell'ordinanza del magistrato di sorveglianza, contenente plurime informazioni, unitamente al certificato penale e all'accertamento S.I.D.E.T. e precisamente: se il condannato sia in espiazione pena per altro titolo definitivo o sia in attesa di concessione di misura alternativa alla detenzione, o ancora sia sottoposto alla misura cautelare degli arresti domiciliari (dato non suscettibile di diversa, agevole, acquisizione da parte del magistrato di sorveglianza); l'indicazione del presofferto, con conseguente "lavorazione" della fungibilità a opera del pubblico ministero; l'indicazione di eventuali ulteriori pene sostitutive irrogate (nella prospettiva della verifica del limite dei quattro anni); il cumulo delle pene, anche misto;
- nell'ambito di tale seconda opzione interpretativa, vi sono tuttavia uffici che non ritengono sia configurabile il c.d. cumulo misto e si limitano, pertanto, a indicare nel detto ordine di esecuzione a cura del pubblico ministero il solo cumulo delle pene sostitutive;
- altri uffici ancora, pur escludendo la possibilità che il pubblico ministero emetta un ordine di esecuzione non previsto dalla disciplina delle pene sostitutive in esame, ritengono rientrando nelle competenze del pubblico ministero, all'atto della trasmissione del titolo esecutivo, l'indicazione delle informazioni si cui sopra.

I divergenti orientamenti riguardano anche l'archiviazione, o cancellazione dal S.I.E.P., del titolo esecutivo, iscritto al momento dell'inoltro della sentenza. Alla tesi affermativa, coerente con il permanente ruolo in capo al pubblico ministero nella fase dell'esecuzione delle pene sostitutive, si oppone che, esauritosi il compito del pubblico ministero con l'invio del titolo esecutivo, non vi sia ragione di non procedere alla citata archiviazione del fascicolo esecutivo. Altra divergenza riguarda la questione se il computo e l'applicazione della liberazione anticipata spettino o meno al pubblico ministero. Alla tesi affermativa si oppone quella che si allinea alla Corte di cassazione, ritenendo entrambi i compiti spettanti al magistrato di sorveglianza. I fautori della prima opzione interpretativa precisano che il calcolo di fine pena virtuale – trasmesso ai sensi degli artt. 661, comma 1, c.p.p. e 62 della legge n. 689 del 1981 al magistrato di sorveglianza in relazione alle pene sostitutive della detenzione domiciliare e della semilibertà – non può contenere nessuna indicazione *ex art.* 656, comma 10-*bis*, c.p.p., in quanto l'atto del pubblico ministero non avrebbe la natura di vero e proprio ordine di esecuzione. In tema di competenza a conoscere dell'esecuzione della pena detentiva, si ritiene dai più che essa spetti al pubblico ministero presso il giudice che ha emesso l'ultimo provvedimento in conformità alla regola generale *ex art.* 665, commi 1 e 4, c.p.p. e che non sia, quindi, corretta l'interpretazione secondo la quale essa permarrebbe in capo al pubblico ministero del giudice che ha disposto la pena sostitutiva;

Si rilevano, inoltre, le criticità – segnalate da più Procure generali – conseguenti all'inadeguatezza degli strumenti informatici disponibili: mentre, infatti, in taluni distretti opera un sistema “S.I.E.P. integrato” (anche con adozione di modulistica, erogata dal sistema, del c.d. ordine di esecuzione), in numerosi altri distretti i sistemi degli uffici di Procura e della magistratura di sorveglianza non dialogano tra di loro in quanto non implementati. E ciò con conseguente adozione di correzione di errori manuali sul modello delle detenzioni domiciliari *ex art.* 47 ord. pen. e, a seconda dei casi, difficoltà per il magistrato di sorveglianza di attingere le informazioni necessarie e, nel contempo, per il pubblico ministero di “lavorare” con l'applicativo dopo la trasmissione del titolo esecutivo al magistrato di sorveglianza. Vengono, altresì, segnalate interpretazioni difformi a opera delle Procure operanti all'interno dello

stesso distretto, ovvero, nel caso di emissione di ordine di esecuzione del pubblico ministero dopo l'ordinanza *ex art. 62 cit.* del magistrato di sorveglianza, problematiche di coordinamento tra la magistratura di sorveglianza e polizia giudiziaria.

All'esito delle ultime interlocuzioni con le Procure generali è in fase di completamento la predisposizione di criteri di orientamento a cura di questo ufficio, di cui è stata differita la diramazione in attesa sia che si consolidasse l'orientamento della Corte di cassazione, sia che i vari uffici sul territorio avessero modo di uniformarsi a esso, segnalando, come è avvenuto, eventuali criticità sul piano pratico o giuridico.

6.2. *L'ammissione a benefici penitenziari di detenuti per reati di cui all'art. 4-bis ord. pen.*

Questo ufficio ha avviato un monitoraggio sull'organizzazione e le criticità operative delle Procure generali e distrettuali in relazione alla partecipazione alle udienze del Tribunale di sorveglianza e alla gestione dei benefici penitenziari previsti dall'art. 4-*bis* ord. pen. per i condannati per reati ostativi. Le informazioni fornite dalle Procure generali non evidenziano l'adozione di particolari moduli organizzativi relativi alla partecipazione alle udienze del Tribunale di sorveglianza, generalmente assicurata mediante turnazione tra i magistrati dell'ufficio.

Non sono stati segnalati casi di partecipazione alle udienze di magistrati delle Procure distrettuali secondo quanto previsto dal comma 2-*ter* dell'art. 4-*bis* ord. pen. per i benefici relativi ai condannati per i reati di cui all'art. 51, commi 3-*bis* e 3-*quater*, c.p.p.

Oltre alle ragioni legate ai carichi di lavoro, viene talora evidenziata l'indisponibilità di sistemi di collegamento a distanza per la partecipazione dei pubblici ministeri con sede in distretti diversi (la Procura generale di Brescia). Sul tema, la Procura generale di Catania ha segnalato l'iniziativa assunta dal Procuratore distrettuale di richiedere a tutti i Presidenti dei Tribunali di sorveglianza di indicare, nella richiesta di parere, oltre alla data dell'udienza, l'applicativo e il *link* attraverso cui potere, se del caso, partecipare a distanza. Dalla più recente nota avente a oggetto l'Inaugurazione dell'Anno giudiziario 2026 risulta che molti Tribunali hanno dato seguito alla richiesta.

Le Procure generali di Ancona e Trieste hanno trasmesso i protocolli sottoscritti con i locali Tribunali di sorveglianza nel novembre 2022, secondo i quali sono le Procure generali a dare notizia della fissazione delle udienze all'ufficio del pubblico ministero presso il Tribunale del capoluogo del distretto ove è stata pronunciata la sentenza di primo grado, per poi comunicare al Tribunale di sorveglianza, almeno 10 giorni prima dell'udienza, l'eventuale partecipazione di un magistrato del diverso ufficio, al fine di predisporre in tempo utile i collegamenti a distanza.

Altro Protocollo è stato siglato tra la Procura generale di Genova e la locale Procura distrettuale, che si è così impegnata a comunicare almeno cinque giorni prima la sua decisione sulla partecipazione all'udienza e in ogni caso a trasmettere alla Procura generale il suo parere o eventuale memoria.

In merito alla formulazione del parere previsto dal comma 2 dell'art. 4-*bis* ord. pen., dalle informazioni assunte emerge che le Procure distrettuali generalmente operano in conformità al protocollo del 29 dicembre 2022 tra le stesse e la D.N.A. che individua gli accertamenti da svolgere.

Tale Protocollo, opportunamente, prevede che la D.N.A. trasmetta gli esiti degli accertamenti e il relativo parere, oltre che al Tribunale di sorveglianza, al Procuratore generale presso la Corte di appello di riferimento, ai fini della relativa partecipazione all'udienza. Allo stesso modo prevede la trasmissione al Procuratore generale del parere della Procura distrettuale, oltre che la tempestiva comunicazione da parte di essa allo stesso Procuratore generale, nonché alla D.N.A. e alle altre Procure distrettuali interessate, dell'eventuale partecipazione all'udienza.

Nondimeno, la Procura generale di Caltanissetta lamenta che, diversamente da quanto previsto, il parere della Procura distrettuale competente venga trasmesso solo al Tribunale di sorveglianza, con la conseguenza che solo al momento dell'udienza il sostituto Procuratore generale ne ha contezza. Si segnala, infatti, l'impossibilità, per la genericità dei decreti di fissazione, di individuare in anticipo i procedimenti aventi a oggetto istanze volte alla concessione di benefici penitenziari in favore di detenuti o internati c.d. ostativi e la

manca di collegamenti telematici che consentano la consultazione a distanza del fascicolo.

La Procura distrettuale di Ancona lamenta che, in alcuni casi, vengono trasmesse per il parere istanze volte a benefici diversi da quelli previsti dall'art. 4-*bis* ord. pen. o relative a detenuti per reati diversi da quelli di cui all'art. 51, commi 3-*bis* e 3-*quater*, c.p.p. In altri casi la sentenza non è stata emessa nell'ambito del distretto oppure non viene trasmessa la documentazione allegata. Non sempre, inoltre, vengono trasmessi i provvedimenti adottati, con pregiudizio per il caso di reiterazione dell'istanza.

Anche la D.D.A. di Genova ha evidenziato alcune criticità consistenti nel non adeguato filtro delle istanze trasmesse dal Tribunale di sorveglianza, talora estranee alla competenza dell'ufficio, e nei tempi di trasmissione della richiesta rispetto alla data dell'udienza, che spesso non consentono di avvalersi del previsto termine di 60 giorni per l'espressione del parere. Si segnala, inoltre, la difficoltà di coordinamento reale e tempestivo con il sostituto nazionale antimafia interessato dal medesimo parere. La Procura generale di Lecce ha segnalato la frequente tardività, se non l'omissione, della richiesta di parere da parte degli uffici di sorveglianza, sovraccarichi di adempimenti, con conseguente necessità per il pubblico ministero di udienza di chiedere rinvii o integrazioni. Il Procuratore generale di Palermo ha evidenziato che le criticità relative alla tempistica dei pareri sono state superate grazie al sistema della richiesta presentata già al momento del deposito dell'istanza. Riferisce lo stesso Procuratore che, nei casi di permessi c.d. a catena, gli Uffici requirenti lamentano talvolta la mancanza di tempestive informazioni circa il rinnovo del beneficio. La Procura generale di Reggio Calabria ha trasmesso, tra l'altro, il contributo informativo del Procuratore distrettuale, che segnala che non sempre gli uffici di sorveglianza trasmettono le istanze alla D.N.A., con conseguente incompletezza della Banca Dati condivisa, e che non sempre trasmettono i provvedimenti adottati in esito alle relative istruttorie. Si evidenzia, inoltre, la necessità di sensibilizzare i magistrati all'utilizzo dei dati inseriti nell'apposita area sicura di condivisione informativa creata nell'ambito del sistema S.I.D.N.A.

La Procura generale di Torino ha rappresentato di avere attivato una casella P.E.O. dedicata all'applicazione del protocollo tra la D.N.A. e i procuratori distrettuali, destinata a ricevere i provvedimenti di fissazione delle udienze, con i dati di interesse, i pareri delle Procure e ogni eventuale interlocuzione, oltre alle ordinanze depositate in seguito alle suddette udienze. Viene segnalato che non sempre è trasmessa, con la richiesta di parere, l'istanza dell'interessato così come non sempre è trasmessa la decisione adottata.

Anche la Procura distrettuale di Bologna riferisce che, solo in rarissimi casi, vengono comunicati gli esiti delle istanze dei detenuti per le quali sono stati richiesti pareri e/o informazioni. Per le udienze dinanzi ai magistrati di sorveglianza non si segnalano particolari modelli organizzativi se non quello adottato dalla Procura di Bari, che si avvale, secondo un calendario mensile, dei V.P.O. inseriti nell'ufficio di collaborazione del Procuratore della Repubblica, mentre i visti e i pareri sono attribuiti al sostituto procuratore componente del medesimo ufficio, a eccezione di una quota del 30% riservata al procuratore aggiunto coordinatore del primo Dipartimento.

Il Procuratore della Repubblica di L'Aquila segnala, peraltro, che la decisione in merito ai benefici da parte del magistrato di sorveglianza avviene senza fissazione di udienza, previa acquisizione del parere previsto dal comma 2 dell'art. 4-*bis* ord. pen., che viene fornito dall'Ufficio nei casi di sua competenza.

Il monitoraggio ha riguardato anche le impugnazioni nel periodo dal 1° gennaio 2023 al 30 giugno 2025, risultate nella maggior parte dei casi riferite a provvedimenti di concessione di permessi premio e di permessi *ex art.* 30 ord. pen. (questi ultimi non rientranti nell'ambito di applicazione dell'art. 4-*bis* ord. pen.).

Non è ricostruibile, sulla base delle informazioni fornite, una casistica ricorrente delle questioni.

In dettaglio, la Procura generale di Bari ha segnalato, nel periodo, la proposizione di un ricorso per cassazione in materia di misure alternative. La Procura generale presso la sezione distaccata di Corte di appello di Sassari ha proposto, nel periodo di riferimento, trenta ricorsi in materia di misure alternative e permessi, con una percentuale di accoglimento pari al 54,55 %. La Procura generale di Catania ha

segnalato, nel periodo, un solo ricorso per cassazione relativamente alla concessione, ritenuta erronea, della misura alternativa della detenzione domiciliare a un condannato con pena residua superiore a due anni. La Procura generale di Lecce segnala due impugnazioni proposte dall'Ufficio, in un caso in materia di liberazione anticipata e nell'altro in materia di permesso premio. La Procura generale di Potenza segnala un'impugnazione in materia di affidamento in prova (per vizio della motivazione) e l'intervenuto annullamento da parte della Corte di cassazione dell'ordinanza di ammissione al beneficio. La Procura generale di Venezia segnala, nel 2023, due impugnazioni in materia di detenzione domiciliare *ex art. 47-ter*, comma 1, lett. d), ord. pen. e di affidamento in prova al servizio sociale e nel 2024 due impugnazioni in materia di affidamento in prova al servizio sociale. Complessivamente 29 impugnazioni, aventi a oggetto diverse misure alternative, risultano dalla nota del Procuratore della Repubblica di Trapani allegata alla nota di riscontro del Procuratore generale di Palermo. Risultano reclami in materia di permessi dalle note di riscontro e relativi allegati delle Procure generali di Bologna (dieci reclami su permessi premio, tutti proposti dal Procuratore di Reggio Emilia), Cagliari (30 reclami), Firenze (dieci reclami principalmente su permessi premio), L'Aquila (44 reclami su permessi premio e 55 su permessi di necessità), Reggio Calabria (sette reclami su permessi premio e due su permessi di necessità), Torino (quattro reclami su permessi premio e tre su permessi di necessità, tutti relativi a provvedimenti dell'Ufficio di sorveglianza di Cuneo). Due reclami sono stati avanzati, nell'ultimo anno, dal Procuratore per i minorenni di Bologna avverso provvedimenti della magistratura di sorveglianza e di alcuni reclami della Procura di Pavia, avverso permessi di necessità e successivi ricorsi per cassazione, riferisce la nota del Procuratore generale di Milano relativa all'Inaugurazione dell'Anno giudiziario 2026.

6.3. *L'esecuzione delle pene pecuniarie.*

Vengono anche segnalate criticità connesse all'esecuzione delle pene pecuniarie, materia che il d.lgs. n. 150 del 2022 ha attribuito alla competenza degli uffici requirenti (art. 660 c.p.p., come modificato e applicabile ai reati commessi dopo l'entrata in vigore della Riforma). Oltre all'aggravio di lavoro conseguente all'innovazione, i principali

problemi di ordine interpretativo e applicativo riguardano la sorte delle ingiunzioni di pagamento già emesse e la possibile *perpetuatio* della competenza in caso di sopravvenienza di altri titoli (il tema è segnalato dalle Procure minorili di Bari, Catania e Palermo); le difficoltà di gestione con gli attuali applicativi informatici dell'esecuzione di pene congiunte (segnalate da più uffici e affrontate con soluzioni diverse); la determinazione della competenza per la richiesta di conversione nel caso in cui il pubblico ministero presso il giudice dell'esecuzione sia diverso da quello della sede dell'ufficio di sorveglianza competente in relazione al domicilio del condannato (tema segnalato dalla Procura generale di Bari e dalla Procura minorile di Catania, che si sono determinati per la trasmissione diretta, nonché dalla Procura generale di Caltanissetta); i cumuli misti relativi a reati precedenti e successivi al 30 dicembre 2022, che determinano duplicazioni di procedure e disparità di trattamento (Procure generali di Bologna e Salerno) e la frammentazione anche in caso di unico titolo relativo a reati *ante* e *post* riforma Cartabia, con le conseguenze del caso in ipotesi di conversione (Procura generale di Salerno).

La Procura generale di Brescia dà comunicazione di una iniziativa in corso – potenzialmente estensibile su scala nazionale – volta alla stipula, con il Comando provinciale della Guardia di Finanza e il Tribunale di sorveglianza, di un Protocollo d'intesa per l'impiego sperimentale di un *software* in uso al Corpo della Guardia di Finanza per compiere accertamenti economico-patrimoniali rapidi e standardizzati, funzionali alla verifica dell'insolvibilità e dell'insolvenza del condannato, così da permettere alla magistratura di sorveglianza le determinazioni di spettanza in punto di conversione.

6.4. La confisca per equivalente.

Ulteriore aspetto problematico dell'esecuzione penale è quello relativo all'attribuzione, con il comma 1-*bis* inserito nell'art. 86 disp. att. c.p.p. dal d.lgs. n. 150 del 2022, agli uffici requirenti dell'esecuzione della confisca per equivalente, in caso di assenza di sequestro o individuazione dei beni nel provvedimento di confisca, nelle forme previste per l'esecuzione delle pene pecuniarie e quindi mediante ingiunzione di pagamento.

Il Procuratore generale di Bologna prospetta una interpretazione secondo cui l'ingiunzione avrebbe natura residuale, all'esito dell'infruttuosità delle indagini volte a individuare risorse acquisibili, indipendentemente da un atto di adesione del condannato, al fine di evitare il compimento di atti di disposizione durante il termine previsto per il pagamento.

Secondo l'interpretazione della norma da parte della Procura generale di Firenze la riforma si applica solo ai reati commessi successivamente al 30 dicembre 2022 e che, inoltre, per le confische di importo superiore a 100.000 euro, occorre svolgere preliminari accertamenti patrimoniali tramite Guardia di Finanza; ciò prima dell'emissione dell'ordine di esecuzione ingiuntivo, comunque non preclusivo, anche scaduto il termine di pagamento o richiesta la rateizzazione, degli accertamenti patrimoniali ai fini dell'individuazione di beni sui quali eseguire la confisca, come previsto dall'ultima parte del comma 1-*bis* dell'art. 86 disp. att. c.p.p.

Il Procuratore generale di Salerno segnala la necessità di implementare il sistema S.I.E.P. per la gestione anche delle confische e la Procura generale di Palermo sul punto ha evidenziato difficoltà, per il pubblico ministero, di veicolazione delle informazioni necessarie all'esecuzione, tanto più in caso di statuizioni in sentenza che non rappresentano in modo preciso i termini della confisca.

Sempre in materia di esecuzione della confisca, va infine segnalata l'iniziativa della Procura generale di Brescia che, avvalendosi della collaborazione della Guardia di Finanza – secondo un Protocollo siglato con la predetta Forza dell'ordine – ha recuperato nel periodo che va dal 1° luglio 2024 al 30 giugno 2025 beni, mobili e immobili, per un milione e mezzo di euro, di cui mezzo milione in denaro.

7. Il pubblico ministero nel settore civile.

7.1. Gli orientamenti sull'attività del pubblico ministero nelle controversie in materia di trascrizione e annotazione atti da parte dell'ufficiale di stato civile.

Nel 2025 sono stati aggiornati gli orientamenti del 2024 “sull'attività del pubblico ministero nelle controversie in materia di trascrizione

e annotazione atti da parte dell'ufficiale di stato civile". Tale aggiornamento si è reso necessario a seguito della sentenza n. 68 del 2025 della Corte costituzionale in tema di riconoscimento della genitorialità piena da parte delle coppie omosessuali. Con tale decisione la Consulta, ribaltando il precedente assetto delineato dalla giurisprudenza di legittimità (sentenze nn. 7668 e 8029 del 2020, nonché n. 7413 del 2022) e ritenendo che il vuoto di tutela dell'interesse del minore, prolungato nel tempo, non potesse più trovare giustificazione, ha dichiarato "l'illegittimità costituzionale dell'art. 8 della legge n. 40 del 2004, per violazione degli artt. 2, 3 e 30 Cost., nella parte in cui non prevede che pure il nato in Italia da donna che ha fatto ricorso all'estero, in osservanza delle norme ivi vigenti (nei termini sopra richiamati: punto 12), a tecniche di procreazione medicalmente assistita, ha lo stato di figlio riconosciuto anche della donna che, del pari, ha espresso il preventivo consenso al ricorso alle tecniche medesime e alla correlata assunzione di responsabilità genitoriale". La Corte costituzionale ha giustificato il suo ultimo intervento anche sul rilievo che "... l'acquisizione dello stato giuridico del nato è attualmente caratterizzato da assoluta incertezza e imprevedibilità. Sul territorio nazionale, a oggi, si assiste a una significativa eterogeneità di comportamenti tenuti dagli ufficiali di stato civile in ordine alla decisione di iscrivere o meno il nome della madre intenzionale del nato da pubblico ministero, oltre che dai pubblici ministeri in ordine alla decisione, in caso di iscrizione, di chiedere la rettificazione dell'atto. Tale condizione di incertezza e imprevedibilità non è neanche destinata ad avere un termine. Infatti, qualora l'ufficiale di stato civile iscriva l'atto di nascita con l'indicazione anche della madre intenzionale (e il pubblico ministero non proceda immediatamente per la rettificazione), la situazione resta soggetta a una perpetua precarietà, in quanto l'istanza di rettificazione da parte del pubblico ministero non è soggetta a limiti temporali (*ex* art. 95, comma 2, d.P.R. n. 396 del 2000)." (così par. 10, sentenza Corte cost. n. 68 del 2025, che conclude parlando di un "potenziale cortocircuito del sistema"). Gli orientamenti emessi da questo Ufficio nel 2024 avevano il dichiarato scopo di prevenire queste incertezze interpretative, ricostruendo il sistema normativo e segnalando, quale faro nelle iniziative delle varie Procure requirenti di merito, il "diritto vivente" espresso dalla Corte di cassazione. L'intervento della Corte costituzionale ha

eliminato ogni incertezza interpretativa sullo specifico punto; di conseguenza, gli orientamenti sono stati aggiornati proprio per segnalare a tutti gli uffici inquirenti di primo e secondo grado tale novità. Con l'accortezza, tuttavia, di sottolineare che l'intervento ha riguardato solo le coppie omoaffettive femminili, mentre per quelle omoaffettive maschili è rimasto il limite previgente della contrarietà all'ordine pubblico del riconoscimento della bigenitorialità piena laddove si sia fatto ricorso alla pratica, vietata e sanzionata penalmente, della maternità surrogata, unica possibile per le coppie omosessuali maschili (distinzione evidenziata dalla stessa Corte costituzionale nella sentenza n. 68 del 2025, al par. 12.1. del "Considerato in diritto"). Oggi, quindi, si è in presenza di una situazione di oggettiva discriminazione tra le coppie omoaffettive femminili, che possono ottenere la genitorialità piena, rispetto alle coppie omoaffettive maschili, che non possono farlo e devono ancora servirsi dell'istituto dell'adozione in casi particolari *ex* art. 44, lett. d) della legge n. 184 del 1983.

Di questa nuova situazione si è dato atto nei nuovi orientamenti, pubblicati il 18 giugno 2025.

Nella stessa data è stata trasmessa ai Procuratori generali, con preghiera di diffusione agli uffici territoriali, una nota volta a segnalare una sentenza della Corte di cassazione di notevole interesse e rilievo, riguardante le procedure contro le sottrazioni internazionali di minori. Si tratta della pronuncia n. 6080 del 2025, che – condividendo integralmente la tesi sostenuta da questo Ufficio – ha ritenuto che le richieste tendenti a ottenere il ritorno del minore presso l'affidatario al quale è stato sottratto o a ristabilire l'esercizio effettivo del diritto di visita, che a mente dell'art. 7 della legge 64 del 1994 (di ratifica ed esecuzione della convenzione de L'Aja del 25 ottobre 1980) sono presentate tramite l'Autorità centrale, non possono essere oggetto di rinuncia da parte del pubblico ministero del paese richiesto, che è obbligato "... a promuovere il procedimento veicolando dinanzi all'ufficio giudiziario competente l'istanza proveniente dallo Stato in cui il minore aveva la propria residenza abituale". Fermo tale obbligo di promozione, al pubblico ministero è tuttavia riservato il potere di partecipare al procedimento e rassegnare conclusioni di merito anche di segno opposto, nonché di impugnare la decisione del Tribunale per i minorenni nel caso in cui non risulti conforme alle sue richieste e vi

sia fondato motivo di ritenere che possa rivelarsi pregiudizievole per gli interessi del minore di cui è garante.

7.2. *Il pubblico ministero nella materia economica e nella crisi di impresa. La collaborazione con la Scuola Superiore della Magistratura e con la Guardia di Finanza.*

Il tema del ruolo del pubblico ministero nella crisi di impresa è da tempo al centro dell'attenzione di questo Ufficio (si rinvia alla descrizione delle attività svolte negli anni passati nei relativi Interventi).

Nel 2025 ha preso il via il corso di formazione n. FP25053 organizzato da questo Ufficio, di comune intesa con la Scuola Superiore della Magistratura, su "I compiti e i poteri del pubblico ministero nel diritto civile dell'economia" (si rinvia al sito della Scuola per la presentazione e il programma).

Il corso è rivolto ai magistrati requirenti addetti agli affari civili dell'economia, ai giudici delle sezioni specializzate per l'impresa, ai giudici delegati e in generale ai magistrati addetti a questi àmbiti ed è strutturato secondo la modalità della formazione continua, su un ciclo di dieci incontri, a partire da ottobre 2025, di cui nove *webinar* e un incontro conclusivo a giugno 2026 in presenza in Corte di cassazione. Esso ha lo scopo di valorizzare il ruolo del pubblico ministero nel processo civile, in particolare laddove siano coinvolti i profili del diritto dell'impresa. Il progetto formativo muove dall'analisi delle numerose fattispecie normative e delle principali problematiche applicative, utile a comprendere in quali àmbiti l'azione o l'intervento possa rivelarsi più incisivo, e, soprattutto, quali modalità anche organizzative possano renderlo congruente con le funzioni affidate. Si ritiene che tale iniziativa possa offrire una formazione specifica, in grado di arricchire il bagaglio culturale dei magistrati requirenti addetti a tali compiti, favorendo, allo stesso tempo, un veicolo di confronto al fine di massimizzare le soluzioni più efficienti e l'uniformità delle interpretazioni e degli atti, ove le situazioni sottese siano comparabili. Attore o interveniente, l'ufficio requirente potrà così assicurare la proficua partecipazione al giudizio, evitando una presenza solo formale, e potrà contribuire alla realizzazione della giustizia civile, quale servizio più efficiente, sia per la qualità che per la celerità dei procedimenti. In questo contesto, a partire da

novembre 2025, è stata intrapresa una proficua collaborazione con la Guardia di Finanza, finalizzata alla stipula di un protocollo con soggetti istituzionali esterni al sistema giustizia che garantiscano flussi informativi strutturati, certi e periodici che mettano gli uffici di Procura nelle condizioni di avanzare tempestivamente istanze di liquidazioni giudiziali. Iniziativa funzionale a far sì che l'astratta affermazione della legittimazione autonoma del pubblico ministero all'iniziativa per la dichiarazione di liquidazione giudiziale si riempia di contenuto ed effettività. Una volta assicurato un costante flusso informativo agli uffici di Procura, altrettanto rilevante è la creazione di modelli operativi di analisi di tali dati, standardizzati per tutti gli uffici. A tal fine si prevede la stipula di un protocollo tra la Procura generale della Corte di cassazione e il Comando generale della Guardia di Finanza, che garantisca, su tutto il territorio nazionale, che le informative trasmesse alle Procure siano dossier completi e che le deleghe d'indagine siano suscettibili di approfondimenti investigativi qualitativamente apprezzabili. Con questa iniziativa, su base nazionale, potranno coordinarsi quelle già avviate in alcuni distretti, tra i quali va segnalata quella della D.D.A. di Catania che, al fine di acquisire tempestive notizie sui c.d. "grandi debitori", ha concluso accordi con l'Agenzia delle Entrate e con il Tribunale fallimentare i cui effetti positivi sono, diffusamente, illustrati nella relazione del Procuratore generale.

8. I rapporti infradistrettuali.

8.1. Il coordinamento delle indagini previsto dall'art. 118-bis disp. att. c.p.p.

Riguardo ai rapporti infradistrettuali è stato svolto un monitoraggio sulle modalità di attuazione dell'art. 118-bis disp. att. c.p.p. in tema di coordinamento delle indagini. I dati forniti evidenziano, in via generale, che tale attività tende a essere regolata da protocolli, accordi o ordini di servizio, i quali individuano e formalizzano le modalità di comunicazione delle informazioni previste dalla norma. In alcune realtà (a esempio Bari e Perugia) si prevedono precise scadenze temporali per le comunicazioni al Procuratore generale da parte delle

Procure del distretto; si sottolinea, però, come rimanga tendenzialmente insopprimibile, nell'attività di coordinamento, una componente affidata alla sensibilità e ai rapporti diretti fra i Procuratori di volta in volta interessati (Cagliari), pur dandosi atto di un complessivo atteggiamento di fattiva collaborazione e dell'assenza di situazioni di particolare difficoltà, salva qualche isolata criticità per le comunicazioni della C.N.R. e dei "séguiti" nel caso di ricorrenza, in astratto, della concomitante competenza della Procura Distrettuale Antimafia e Antiterrorismo e di una Procura circondariale. Diverse relazioni (Caltanissetta, Cagliari e Catania) evidenziano come molti casi di applicazione della disposizione avvengano a seguito di segnalazione di c.d. doppia intercettazione telefonica o telematica, situazioni anch'esse gestite senza particolari criticità in sede di coordinamento, anche – ove ritenuto necessario nei casi di competenza distrettuale – con la presenza di rappresentanti della P.N.A. La ricorrenza di periodiche riunioni di coordinamento (che vedono la presenza del Procuratore generale, del Procuratore distrettuale e delle Procure del distretto) è confermata in diverse relazioni. Tra le altre, si segnala l'indicazione del Procuratore generale di Napoli, che ne sottolinea l'utilità tanto in relazione al coordinamento con le Procure per i minorenni, al fine di superare le difficoltà investigative e gestire a livello locale il fenomeno della radicalizzazione minorile a sfondo ideologico, quanto allo scopo di coordinare indagini in materia di riciclaggio.

I distretti di Napoli e Salerno rimarcano, in particolare, l'importanza del coordinamento *ex art. 118-bis* disp. att. c.p.p. sul piano del contrasto ai reati ambientali a carattere diffuso sull'intero territorio regionale, con particolare riferimento alla situazione della c.d. terra dei fuochi: è valorizzato lo strumento del protocollo distrettuale per la definizione delle modalità di analisi, intervento e definizione delle procedure in materia ambientale; per il compimento delle attività investigative per il contrasto degli illeciti commessi sul demanio marittimo, nonché per quelle relative al fenomeno dell'inquinamento del fiume Sarno. Lo strumento del coordinamento ai sensi dell'art 118-*bis* disp. att. c.p.p. assume, dunque, una rilevanza particolare in materia di reati ambientali, tanto più attuale alla luce della rivisitazione in chiave di riqualificazione quali ipotesi delittuose aggravate dall'evento di numerose fattispecie incriminatrici (discarica abusiva, smaltimento

non autorizzato, ecc.), come previsto dal decreto legge n. 116 del 2025 (convertito dalla legge n. 147 del 2025), rispetto alle quali l'evento aggravante può integrare a sua volta uno dei reati di cui all'art 118-*bis* disp. att. c.p.p. (inquinamento ambientale, disastro ambientale e correlati reati associativi): invero numerosi reati ambientali causativi di eventi dannosi si prestano a una loro dislocazione consumativa in diverse distinte porzioni di territorio, non infrequentemente ricadenti in diversi circondari o in diversi distretti. Si pensi, in proposito, alla produzione del rifiuto falsamente classificato presso uno stabilimento, avviato a smaltimento non autorizzato in località diversa e distante, o a uno scarico o emissione inquinante da un impianto ubicato in un determinato territorio e la ricaduta di quella emissione con accumulo del carico inquinante in altro territorio di competenza di diversa autorità giudiziaria. In tale contesto, un coordinamento ai sensi dell'art. 118-*bis* disp. att. c.p.p., ove non sia intervenuta in forma spontanea una determinazione fra diversi uffici improntata a leale collaborazione, può assumere un rilievo non trascurabile. Diverse relazioni riportano che, in sede di riunione di coordinamento, sono intervenuti accordi tra gli uffici inquirenti del distretto, non trasfusi in protocolli, tuttavia in linea di massima osservati; in alcuni distretti (Catania), per quanto riguarda in particolare i reati di criminalità organizzata, si è convenuto che per una serie di "reati spia" la relativa notizia di reato sia comunicata, oltre che alla Procura circondariale competente, anche alla D.D.A., che provvede all'iscrizione a modello 45, salva l'evoluzione dell'indagine. Per diversi distretti, soprattutto del centro nord, le comunicazioni *ex* art. 118-*bis* disp. att. c.p.p. risultano invece più sporadiche (Ancona, Trieste, L'Aquila, Venezia e Trento) o comunque, ove pervenute in un significativo numero, non comportano di regola la necessità del coordinamento da parte del Procuratore generale (Brescia e Milano); in alcuni casi, sulla scorta delle informazioni ricevute, sono state escluse le condizioni per l'attivazione officiosa di poteri di coordinamento (Roma). Un distretto (Genova) segnala casi in cui, pur non essendosi verificati conflitti negativi o positivi di competenza, si registra un sostanziale ritardo di comunicazione da parte delle Procure circondariali riguardo a vicende riconducibili a competenze distrettuali; la tardiva comunicazione *ex* art. 118-*bis* disp. att. c.p.p. può peraltro derivare, rileva il Procuratore generale genovese, anche dal ritardo nel compiere

una corretta qualificazione giuridica del fatto da parte delle Procure del circondario rispetto a reati distrettuali. Per rendere più tempestive le comunicazioni vengono spesso diramate direttive per la raccolta e la condivisione dei dati sintomatici di episodi di terrorismo o peculiari e sintomatici di reati distrettuali. Viene da alcuni distretti (Bologna e Torino) segnalata una difficoltà applicativa in ordine all'obbligo generalizzato, previsto dalla disposizione, di comunicazione per tutti i procedimenti contemplati, auspicando l'adozione di criteri selettivi per le vicende più rilevanti: si sostiene che un'interpretazione estremamente rigorosa potrebbe condurre a un numero elevato di comunicazioni che rischierebbe di vanificare le finalità poste a sostegno della norma, trattandosi, all'evidenza, di questioni relative a reati per i quali non vi è, normalmente, alcuna necessità di coordinamento.

Per ovviare a tale difficoltà, la Procura generale di Bologna segnala di avere inviato i propri orientamenti sul punto alle Procure del distretto, adottando criteri più stringenti, volti a individuare i procedimenti per i quali effettuare le comunicazioni: si è privilegiata, tra le varie soluzioni possibili, quella che, evitando l'invio periodico di dati massivi, preveda solo la segnalazione al Procuratore generale dei fatti relativi a procedimenti aventi a oggetto taluno dei delitti previsti dall'art. 118-*bis* disp. att. c.p.p., ove essi siano particolarmente rilevanti e/o delicati, nei quali vi sia un collegamento, attuale o potenziale, con altri uffici giudiziari (individuazione quindi rimessa al Procuratore della Repubblica, essendo impensabile la comunicazione di tutti i procedimenti per i reati individuati dalla norma). Si è ritenuto, in sintesi, di rimarcare che, al di là della mera comunicazione formale, ciò che rileva, in un contesto di rapporti di leale collaborazione, è la notizia, anche informale e per le vie brevi, da parte del Procuratore della Repubblica al Procuratore generale, in modo tale che il vertice requirente distrettuale sia informato dei fatti e delle investigazioni di rilievo in corso di trattazione. Si è, contestualmente, precisato che non è comunque necessario (per quanto preferibile) portare all'attenzione del Procuratore generale ogni vicenda processuale in cui è stato attuato, con esiti positivi, un coordinamento con altre Procure, ma solo quando si verifica una situazione di criticità o di stallo. Dalle informazioni ricevute complessivamente emerge, in sintesi, che le comunicazioni *ex art. 118-bis* disp. att. c.p.p. non hanno generato casi

particolarmente complessi di coinvolgimento di più realtà giudiziarie di diversi distretti, necessitanti di coordinamento per la sussistenza di indagini collegate, tenuto conto che tale esigenza di coordinamento trova un più articolato presidio operativo nei poteri di coordinamento investigativo del Procuratore Nazionale Antimafia e Antiterrorismo in caso di reati rientranti nella sua competenza, con particolare riguardo a necessità di coordinamento tra diverse Procure distrettuali *ex art. 371-bis c.p.p.*

Lo spazio operativo dell'art. 118-*bis* disp. att. c.p.p. e dei relativi poteri di coordinamento del Procuratore generale viene quindi, concordemente, ricondotto ai casi di indagini collegate, debitamente segnalate come tali, tra Procure circondariali dello stesso distretto o tra Procura distrettuale e Procura circondariale del medesimo distretto, oppure ancora tra Procure circondariali di distretti diversi, o tra una Procura distrettuale e una Procura circondariale di un distretto diverso, ove peraltro, in quest'ultimo caso, un potere di coordinamento investigativo del Procuratore nazionale risulta comunque riconosciuto attraverso il coordinamento tra Procure distrettuali.

Sulla portata limitata dell'effettivo potere di coordinamento attribuito dalla norma al Procuratore generale, viene sottolineato (dal Procuratore generale di Roma) che, tenuto conto degli interventi del C.S.M., il combinato disposto dell'articolo 372, comma 1-*bis*, c.p.p. e dell'articolo 118-*bis*, comma 1, disp. att. c.p.p., legittima la conclusione che l'iniziativa del Procuratore generale necessiti comunque di una sollecitazione da parte di uno dei Procuratori interessati, per soddisfare le finalità di coordinamento investigativo: una iniziativa officiosa sembra, infatti, difficilmente sostenibile, ove si consideri che il contenuto dell'obbligo di informazione di cui al citato articolo 118-*bis* disp. att. c.p.p. riguarda esclusivamente il "fatto" dell'essere in corso indagini per uno dei reati di cui all'articolo 407, comma 2, lettera a), c.p.p., ovvero il "fatto" dell'essere in corso indagini collegate per reati anche diversi. Non vi è invece un obbligo codificato di informazione che riguarda l'*iter* di tali investigazioni, né vi sarebbe spazio – per carenza di copertura normativa – per una ulteriore sollecitazione informativa da parte del Procuratore generale: non potrebbe infatti invocarsi, in senso diverso, l'applicazione dell'articolo 6 del d.lgs. n. 106 del 2006, che costituisce norma extraprocessuale che fissa un potere di vigilanza

sul corretto e uniforme esercizio dell'azione penale, ma non implementa i poteri processuali che il codice di rito, tassativamente, attribuisce al Procuratore generale. Sulla stessa linea si attesta il Procuratore generale di Torino che esclude, anche richiamando la delibera del 16 marzo 2016 del C.S.M., che si possa attribuire al Procuratore generale un vero e proprio potere di coordinamento investigativo, rimanendo fermo che, nell'ambito di rapporti di leale collaborazione, i Procuratori della Repubblica possono richiedere l'intervento del Procuratore generale qualora il collegamento spontaneo fra le Procure del distretto interessato sia risultato inefficace.

8.2. *Il rapporto tra le Procure distrettuali e quelle circondariali.*

Come già anticipato nel paragrafo che precede, risulta dalle informazioni ricevute che, nel contesto delle indagini su reati di criminalità organizzata, mafiosa e in materia di stupefacenti, si riscontrano alcune criticità e soluzioni organizzative che coinvolgono il coordinamento tra Procure distrettuali e circondariali. Una tra le più rilevanti, riguarda il ritardo con cui, non di rado, le Procure circondariali rilevano la competenza funzionale della Direzione Distrettuale Antimafia e Antiterrorismo (D.D.A.) su determinati reati. Questo ritardo si manifesta soprattutto nei delitti in materia di stupefacenti ed è spesso dovuto alla tardiva configurazione del reato associativo *ex* articolo 74 d.P.R. n. 309 del 1990 da parte della polizia giudiziaria che, nella predisposizione delle informative, tende a prospettare l'ipotesi concorsuale per coordinarsi con la Procura circondariale, scelta che tuttavia può ostacolare il conseguimento di risultati investigativi più efficaci da parte della Procura distrettuale. A queste criticità si aggiungono ulteriori ostacoli segnalati dal Procuratore generale di Palermo, che evidenzia come la sproporzione tra risorse disponibili e complessità delle indagini possa rallentare la cooperazione tra Procure. Gli strumenti informatici non sempre risultano adeguati a garantire tempestività e sicurezza nella trasmissione di atti e informazioni, mentre la pluralità di soggetti coinvolti nelle indagini, tra Forze di polizia giudiziaria, uffici giudiziari e P.N.A., può generare sovrapposizioni operative e mancanza di coordinamento interforze. Emerge, in generale, la necessità di un maggiore coinvolgimento delle Forze di polizia nell'attività di cooperazione investigativa tra gli uffici di Procura dei distretti.

Per affrontare queste problematiche, sono state adottate alcune soluzioni organizzative. Il Procuratore generale di Torino ha diffuso, il 15 gennaio 2025, un protocollo d'intesa tra la Direzione Distrettuale Antimafia e Antiterrorismo di Torino e le Procure del distretto, coinvolgendo anche le Forze di polizia, i Questori delle province, i Comandanti provinciali della Guardia di Finanza, dell'Arma dei Carabinieri e il Capo Centro della D.I.A. Il protocollo, che riguarda l'individuazione dei cosiddetti reati spia sia per la criminalità mafiosa sia per quella eversiva e terroristica, costituisce un *vademecum* operativo per regolare e agevolare i flussi comunicativi e le interlocuzioni tra D.D.A. e Procure. Sebbene sia stata adottata da poco tempo, questa iniziativa è considerata meritevole di attenzione e potenzialmente replicabile in altri contesti. L'esistenza di protocolli d'intesa che prevedono lo scambio di informazioni tra Procure circondariali e distrettuali in materia di criminalità organizzata, attuato mediante la condivisione di atti relativi ai cosiddetti reati spia, è stata segnalata da molti Procuratori generali con l'indicazione della produzione di risultati investigativi confortanti. L'esame dei protocolli trasmessi a questo ufficio rileva il progressivo passaggio dalla specificazione dei reati spia da comunicare a clausole più elastiche di valutazione, caso per caso, di tale natura e della conseguente opportunità di trasmissione. Anche per tale ragione si evidenzia, da alcuni Procuratori generali, l'opportunità di ulteriori indicazioni e di orientamenti da parte della Procura generale della Corte di cassazione e del P.N.A. per disciplinare meglio la materia. Analoga richiesta, seppur implicita, è stata formulata dal Procuratore generale di Catania, che ha comunque dato atto dell'esistenza di accordi generalmente osservati tra gli uffici inquirenti del distretto nelle materie di criminalità organizzata di tipo mafioso, terrorismo e favoreggiamento dell'immigrazione clandestina. Un modulo organizzativo diffuso consiste nell'applicazione di sostituti Procuratori a procedimenti che, avviati in sede circondariale, vengono poi trasmessi alla D.D.A., favorendo così il coordinamento tra uffici. Il Procuratore generale di Ancona ha elaborato un protocollo d'intesa per provvedere tempestivamente all'applicazione di un sostituto Procuratore circondariale che partecipi alla celebrazione di procedimenti di competenza distrettuale di minore gravità fissati presso quel circondario. Un esempio virtuoso di soluzione organizzativa è rappresentato dall'osservatorio comune sul

traffico di sostanze stupefacenti realizzato dalle Procure di Varese e Busto Arsizio, avente a oggetto i boschi della provincia di Varese, territorio diviso tra i due uffici e caratterizzato dalla presenza di gruppi di extracomunitari dediti alla vendita di stupefacenti. Il Procuratore generale di Milano ha sottolineato la particolare pericolosità di un'organizzazione proveniente dal Marocco, operante con metodi militari e ampia disponibilità di armi. Il coordinamento tra le due Procure ha prodotto risultati significativi, come dimostrano i dati sui procedimenti instaurati e definiti tra il 2022 e il 2024. Tuttavia, non viene menzionato un eventuale coordinamento con la Direzione Distrettuale Antimafia e Anticorruzione di Milano per i reati associativi. Resta comunque valida la soluzione organizzativa adottata, che potrebbe essere utilmente replicata da altre Procure limitrofe, soprattutto in territori dove le attività criminali operano senza vincoli di competenza territoriale. In sintesi, il coordinamento tra Procure distrettuali e circondariali si conferma fondamentale per l'efficacia delle indagini su criminalità organizzata e reati complessi. Le criticità individuate trovano risposta in protocolli operativi, moduli organizzativi innovativi e richieste di ulteriori orientamenti, mentre la condivisione di buone pratiche e la replicabilità delle soluzioni adottate rappresentano la strada per agevolare la cooperazione e il conseguimento di risultati investigativi più incisivi.

9. I rapporti tra gli uffici di Procura e la Procura europea.

L'attività dell'ufficio nei rapporti con la Procura europea si realizza, funzionalmente, su tre distinti versanti: a) quello della vigilanza *ex art. 6 del d.lgs. n. 106 del 2006*, per quanto riguarda l'attività delle Procure nazionali nell'esercizio della competenza concorrente con la Procura europea in materia di reati in danno degli interessi finanziari dell'Unione; b) quello della partecipazione alle udienze per reati di competenza del Procuratore europeo; c) quello delle competenze attribuite all'ufficio dal *d.lgs. n. 9 del 2021*.

Per quanto riguarda il primo, nell'anno 2025 si è posto in modo stringente il tema dell'efficace coordinamento tra la Procura europea e quelle nazionali. A tal fine, l'Avvocato generale dirigente l'Ufficio

Affari interni, in data 28 febbraio 2025, ha incontrato il Procuratore europeo insieme al Procuratore Nazionale Antimafia e Antiterrorismo, nella sede della Procura europea in Lussemburgo per un primo contatto sui possibili contenuti di un protocollo d'intesa tra l'ufficio sovranazionale, la Procura generale della Corte di cassazione, la Procura Nazionale Antimafia e Antiterrorismo e le Procure distrettuali da questa coordinate. Alla base dell'iniziativa vi è stata la condivisione dell'applicabilità dell'art. 371 c.p.p. anche ai rapporti tra Procura europea e Procure nazionali, sulla base delle seguenti considerazioni:

- tale norma non rientra, a differenza dell'art. 371-*bis* c.p.p. tra quelle che secondo l'art. 9 del d.lgs. n. 9 del 2021 non sono applicabili ai Procuratori europei delegati e al Procuratore europeo;
- inoltre, l'art. 5 del Regolamento 2017/1939/UE prevede, al paragrafo 3, che per gli aspetti non disciplinati dallo stesso si applica il diritto nazionale dello Stato membro il cui Procuratore Europeo Delegato è incaricato del caso e che solo quando un aspetto è disciplinato sia dal diritto nazionale che dal regolamento, prevale quest'ultimo;
- manca, infine, nella disciplina europea una norma specifica in tema di cooperazione tra uffici di Procura per indagini collegate di diverso tenore (l'art. 5, al par. 6, si limita ad affermare che “le autorità nazionali competenti assistono attivamente e prestano sostegno alle indagini e alle azioni penali dell'E.P.P.O. Qualsiasi azione politica, o procedura prevista dal presente regolamento, è informata al principio di sincera cooperazione”).

La successiva fase di elaborazione del protocollo ha impegnato direttamente anche il Procuratore generale e si è articolata su due versanti. Il primo ha riguardato le attività di attuazione dell'art. 6. Le Procure generali sono state informate dell'iniziativa e il tema dei rapporti con la Procura europea è stato al centro dell'incontro in presenza del 16 maggio 2025. In tale occasione, il Procuratore generale e l'Avvocato generale dirigente l'Ufficio Affari interni hanno rappresentato ai Procuratori generali l'opportunità di astenersi dalla conclusione di accordi separati con la Procura europea, considerata la prospettiva di un accordo unitario. Sono stati quindi esaminati gli aspetti problematici emersi nei primi anni di lavoro della nuova istituzione, rilevando

alcuni deficit informativi e sovrapposizioni investigative che un protocollo generale dovrebbe poter risolvere. Diversi Procuratori generali hanno poi rappresentato la crescente tendenza della polizia giudiziaria a non effettuare la duplice comunicazione di reato al pubblico ministero nazionale e al Procuratore europeo delegato, come previsto dall'art. 14 del d.lgs. n. 9 del 2021, poiché, sempre più spesso, viene informato il solo P.E.D. ritenuto competente, prassi che andrebbe allineata alla norma tramite un'interlocuzione con i vertici delle Forze di polizia. Sul secondo versante, nei mesi successivi, è proseguita la collaborazione con il Procuratore Nazionale Antimafia e Antiterrorismo per la definizione del protocollo con il concorso dei Procuratori distrettuali, passaggio propedeutico alla sua estensione, con gli opportuni correttivi, ai Procuratori generali e alle Procure circondariali. Tale attività si è rivelata particolarmente complessa, quanto all'individuazione del confine e delle conseguenti modalità di cooperazione, riguardo ai reati associativi rientranti nella competenza distrettuale (art. 416-*bis* c.p. e art. 416 c.p. aggravato ai sensi dell'art. 416-*bis*.1 c.p.) che vedano quali reati fine (anche, o solo) quelli in materia di interessi finanziari dell'Unione. La genericità della previsione dell'art. 22, paragrafo 2 del Regolamento 2017/1939/UE (secondo cui "l'E.P.P.O. è competente anche per i reati relativi alla partecipazione a un'organizzazione criminale definiti nella decisione quadro 2008/841/GAI, quale attuata dal diritto nazionale, se l'attività criminosa di tale organizzazione criminale è incentrata sulla commissione di uno dei reati di cui al paragrafo 1") ha posto la questione, già nel corso della citata riunione del 16 maggio 2025, e poi nella fase successiva d'interlocuzione con il Procuratore nazionale e i Procuratori distrettuali, della riferibilità della previsione anche ad associazioni di tipo mafioso o aggravate dal metodo mafioso, osservandosi da alcuni che tali sodalizi, per la loro intrinseca struttura, non possono essere "incentrati" sulla commissione di reati "Pif". Ad avviso di questo ufficio, la sua attribuzione a decidere i contrasti di competenza tra Procura europea e Procure nazionali è incompatibile con la partecipazione a un protocollo che, con criteri vincolanti *ex ante*, sganciati dalla fattispecie concreta, predetermini il riparto di competenza tra ufficio sovranazionale e uffici requiranti nazionali, non tanto perché, in astratto, non possa escludersi la configurabilità di un'associazione mafiosa che si avvalga del potere di intimidazione allo

scopo di commettere reati “Pif” (a esempio in materia di frodi U.E.), quanto piuttosto per la stessa funzione dell’ufficio in tema di riparto di competenza (funzione preclusiva di qualsiasi previsione al riguardo, anche per reati diversi da quelli indicati).

La prospettiva di mantenere aperta la questione, e di rimetterla alla sede propria della soluzione dell’eventuale contrasto di competenza, è parsa, nel corso dei lavori, la soluzione da preferire e in tal senso questo ufficio si è adoperato. Una bozza finale di protocollo è ormai definita e la conclusione dell’accordo è programmata nel corso del 2026.

10. Il sistema nazionale di coordinamento Eurojust.

I nuovi Criteri organizzativi, approvati il 9 settembre 2025 ed entrati in vigore il 1° gennaio 2026, hanno attribuito all’Ufficio Affari interni le competenze relative al Sistema nazionale di coordinamento Eurojust, di cui la Procura generale è responsabile ai sensi del d.lgs. n. 182 del 2023, in considerazione del carattere nazionale dei soggetti partecipanti al Sistema e del fatto che gran parte di essi (Procuratori generali, Procuratore Nazionale Antimafia e Antiterrorismo e relativo gruppo dei Procuratori distrettuali) già collaborano con la Procura generale della cassazione nell’ambito delle attività di attuazione dell’articolo 6 del d.lgs. n. 106 del 2006. A seguito della nomina del membro nazionale e del suo aggiunto e della conseguente piena operatività del *desk* italiano, il Procuratore generale e l’Avvocato generale responsabile del Sistema nazionale di coordinamento Eurojust hanno convocato per il 20 novembre 2025 la prima riunione del Sistema, al fine di operare una complessiva ricognizione del lavoro svolto dai suoi componenti, e di individuare ulteriori questioni cui dare risposta nella nuova edizione delle linee guida.

In tale occasione, il Membro nazionale di Eurojust, ha illustrato le modifiche organizzative apportate, con provvedimento del 30 settembre 2025, al funzionamento dell’unità operativa nell’ambito di un percorso di ristrutturazione finalizzato a implementare il sistema del coordinamento nazionale, per adeguarle alle modifiche normative nel frattempo intervenute (d.lgs. n. 182 del 2023), tenuto conto della

natura giudiziaria delle funzioni del Membro italiano di Eurojust, assimilate a quelle del pubblico ministero interno e delle esigenze di ammodernamento del *desk* e della sua operatività, alla luce dell'evoluzione normativa e tecnologica. Ha, altresì, sottolineato, recependo le indicazioni della Commissione europea circa la necessità di meglio definire il perimetro di competenza dell'Agenzia nella gestione delle procedure di cooperazione giudiziaria intraeuropea, soprattutto alla luce delle concorrenti funzioni svolte dalla Rete giudiziaria europea, la necessità di costituire una struttura effettiva di coordinamento nazionale che abbia la funzione di individuare forme e modalità condivise di gestione delle richieste di assistenza che, seppure ricevute da Eurojust, potrebbero essere più propriamente gestite dai punti di contatto italiani della Rete giudiziaria europea. Tale problematica assume rilievo anche al fine di assicurare l'implementazione dell'art. 22-*bis* del Regolamento Eurojust, come emendato dal Regolamento (U.E.) n. 2131 del 2023, relativamente all'istituzione del nuovo sistema di comunicazione digitale tra le autorità nazionali ed Eurojust, di cui dovranno essere parte integrante i punti di contatto della Rete giudiziaria. Ha, inoltre, prospettato l'utilizzo di forme di intelligenza artificiale per la selezione semi automatizzata dei casi da trasferire a Eurojust e di quelli di competenza della Rete giudiziaria, formulando la proposta di costituire un gruppo di lavoro dedicato allo scopo ed evidenziando l'opportunità di far coincidere i punti di contatto Eurojust con quelli della Rete attestati presso le Procure generali dei distretti di Corte di appello. Ha rappresentato, quindi, l'importanza del protocollo in essere con la P.N.A. Il Procuratore Nazionale Antimafia e Antiterrorismo, nel ricordare il protocollo di collaborazione con Eurojust attualmente in essere, ha ribadito l'impegno anche per il futuro del suo ufficio nel sostenere l'azione di Eurojust; ha sottolineato, inoltre, l'importanza di una cooperazione efficace a molteplici livelli al fine di raggiungere risultati concreti e la rilevanza della cooperazione giudiziaria non solo all'interno dei confini europei ma anche con Paesi extra-U.E. e la necessità di implementare le prospettive della cooperazione tenendo conto della ricchezza di strumenti di cui disponiamo alla luce della dimensione integrata e globale dei moderni sistemi criminali. Ha segnalato, infine, il tema dell'accessibilità alla banca dati della P.N.A., laddove si verta in ipotesi di reato non rientranti nella competenza di

detta Procura. Il Procuratore Nazionale Antimafia e Antiterrorismo ha espresso apprezzamento per la modifica organizzativa apportata dal Membro nazionale al funzionamento dell'Agenzia, richiamando l'attenzione sulla necessità che lo scambio diretto di informazioni tra l'Unità Organizzativa e gli appartenenti alle Forze di polizia veda sempre il coinvolgimento del pubblico ministero. La riunione si è poi incentrata sui rapporti tra Eurojust e Rete giudiziaria europea, con interventi sia di rappresentanti del Ministero, sia di vari punti di contatto nazionali dei due organismi. Dalla riunione è emersa la necessità di istituire un tavolo di lavoro con la partecipazione degli attori istituzionali per l'implementazione dell'attività del Sistema di coordinamento nazionale al fine di orientare l'intervento dei punti di contatto per assicurare un'armonizzazione delle procedure di cooperazione e dei contatti con l'ufficio italiano di Eurojust e individuare le iniziative necessarie. La costituzione del tavolo è stata avviata da questo ufficio con nota dell'11 dicembre 2025 inviata a tutti i partecipanti del Sistema nazionale.

V. L'UFFICIO PER GLI AFFARI INTERNAZIONALI

1. Premessa.

L'attività internazionale ha mantenuto, nel corso dell'anno passato, un andamento lineare ed efficace, secondo il calendario di impegni dettato dalle ordinarie visite di delegazioni straniere, partecipazioni a conferenze, riunioni internazionali, incontri bilaterali e attività di coordinamento nell'ambito di organismi sovranazionali e internazionali.

Le attività che di qui a breve si descriveranno sono integrate e completate da quelle del Servizio novità, curato da un sostituto Procuratore generale, che si occupa del monitoraggio delle pronunce più significative in ordine alla tematica della cooperazione internazionale (*in primis* estradizione, mandato di arresto europeo, E.P.P.O. e ordine europeo di indagine).

Esse operano a beneficio dei magistrati italiani che svolgono le funzioni sia in Italia, quali punti di contatto della Rete giudiziaria europea, ovvero presso il Ministero della giustizia e il M.A.E.C.I., sia all'estero, quali magistrati di collegamento, oppure addetti presso le Ambasciate, o ancora quali soggetti distaccati presso le Rappresentanze permanenti e presso le Agenzie internazionali.

Deve essere altresì segnalato, tra le attività di carattere internazionale, il proficuo rapporto con i magistrati di collegamento stranieri in Italia, rispetto ai quali, pur nel loro continuo avvicendamento, la Procura generale della cassazione si è posta come punto di riferimento permanente per la soluzione di problematiche giuridiche che, di volta in volta e anche per le vie brevi, sono state a questo Ufficio rappresentate.

Nello stesso contesto, va ricordato il contributo per l'attuazione del progetto *EU4Justice* in Albania, finalizzato a rendere sempre più efficienti i servizi del Consiglio Superiore della Magistratura dei pubblici ministeri albanesi, iniziativa che sta volgendo al termine, essendosi ormai raggiunti gli obiettivi previsti.

Va infine tenuto presente, come già sottolineato nel paragrafo 10 del capitolo relativo ai rapporti con gli uffici del pubblico ministero, che i nuovi Criteri organizzativi, approvati il 9 settembre 2025 ed entrati in vigore il 1° gennaio 2026, hanno attribuito all'Ufficio Affari interni le competenze relative al Sistema nazionale di coordinamento Eurojust, di cui la Procura generale è responsabile ai sensi del d.lgs. n. 182 del 2023. In questa sede si farà pertanto solo un breve cenno alle attività relative ai rapporti con tale ufficio europeo.

Concernono, infine, l'attività internazionale dell'Ufficio le relazioni con le reti europee promosse o supportate a livello operativo da Eurojust, descritte nel paragrafo che segue.

2. La partecipazione alle reti europee: il contributo alla redazione del 2025 *Rule of Law Report*. La cooperazione civile.

Nel corso dell'anno, la partecipazione di rappresentanti dell'Ufficio a iniziative nell'ambito delle istituzioni europee è stata particolarmente significativa. Come avvenuto negli anni precedenti, la Procura generale è stata invitata dalla *D.G. Justice* della Commissione U.E. a partecipare ai lavori per la redazione del 2025 *Rule of Law Report*, pubblicazione annuale della Commissione che analizza lo stato di attuazione di tali principi nei Paesi dell'Unione europea. Il *virtual meeting*, tenutosi il 24 febbraio 2025 con rappresentanti della *D.G. Justice*, ha costituito l'occasione per fornire ai rappresentanti della Commissione alcune osservazioni sulla riforma costituzionale in corso di approvazione e sulla problematicità di alcune specifiche previsioni, in particolare quelle riguardanti la giustizia disciplinare dei magistrati, con l'introduzione dell'Alta Corte disciplinare, organismo unico pur nel contesto della disposta separazione delle carriere fra giudici e pubblici ministeri, e del sorteggio quale sistema di selezione dei rappresentanti

della magistratura negli organi di autogoverno. L'Avvocato generale preposto all'U.A.I. ha coordinato il *meeting* partecipando all'incontro insieme all'Avvocato generale che si occupa delle materie oggetto di interesse della Commissione. I risultati dell'indagine comparata svolta dalla Commissione sono stati pubblicati nel rapporto annuale *The 2025 E.U. Justice Scoreboard*.

È proseguito anche nel corso del 2025 l'impegno della Procura generale nel settore internazionale concernente la cooperazione civile: l'Ufficio partecipa infatti – in via esclusiva per quel che riguarda la giurisdizione di legittimità – alla Rete europea dei punti di contatto della giustizia civile, rappresentato personalmente da due suoi componenti: un'Avvocata generale e una sostituta Procuratrice. Tale presenza è particolarmente rilevante nell'ambito della funzione della Rete con riferimento allo scambio e al confronto tra le Autorità giudiziarie degli Stati membri su temi di interesse transfrontaliero. Nell'anno appena trascorso, l'Ufficio ha attivamente preso parte al *meeting* del 17/18 giugno a Varsavia sul tema, sensibile, della tutela dei minori stranieri. È in corso un'ulteriore forma di collaborazione costituita dalla redazione di un repertorio di decisioni di legittimità concernenti l'individuazione dello Stato avente giurisdizione in controversie di rilievo transnazionale.

3. Le attività relative ai rapporti con Eurojust: cenno e rinvio.

Come già sottolineato nel paragrafo 10 del capitolo relativo ai rapporti con gli uffici del pubblico ministero, i nuovi Criteri organizzativi, approvati il 9 settembre 2025 ed entrati in vigore il 1° gennaio 2026, hanno attribuito all'Ufficio Affari interni le competenze relative al Sistema nazionale di coordinamento Eurojust, di cui la Procura generale è responsabile ai sensi del d.lgs. n. 182 del 2023, in considerazione del carattere nazionale dei soggetti partecipanti al Sistema e del fatto che gran parte di essi (Procuratori generali, Procuratore Nazionale Antimafia e Antiterrorismo e relativo gruppo dei Procuratori distrettuali) già collaborano con la Procura generale della cassazione nell'ambito delle attività di attuazione dell'articolo

6 del d.lgs. n. 106 del 2006. Rinviano più diffusamente al citato paragrafo 10, in questa sede è utile rappresentare che, a seguito della norma del membro nazionale e del suo aggiunto e della conseguente piena operatività del *desk* italiano, il Procuratore generale e l'Avvocato generale responsabile del Sistema nazionale di coordinamento Eurojust hanno convocato per il 20 novembre 2025 la prima riunione del Sistema, al fine di operare una prima complessiva ricognizione del lavoro svolto dai componenti del sistema di coordinamento e di individuare ulteriori questioni cui dare risposta nella nuova edizione delle linee guida.

4. La partecipazione alle attività di reti europee promosse da Eurojust.

La Procura generale ha altresì partecipato alle attività di reti europee promosse o supportate a livello operativo da Eurojust.

4.1. *La partecipazione al Consultative Forum of Prosecutors General.*

Va in primo luogo segnalato l'appuntamento annuale del *Consultative Forum of Prosecutors General and Directors of Public Prosecutions of the Member States of the European Union*, svoltosi presso Eurojust all'Aja il 2 e 3 ottobre 2025. Nella prima sessione, dedicata alle indagini e al perseguimento dei crimini di guerra commessi in Ucraina a seguito della guerra di aggressione da parte della Federazione Russa, in corso dal 24 febbraio 2022, si sono affrontate le questioni relative agli attuali meccanismi di commissione dei reati che comportano violazioni delle sanzioni dell'U.E.; delle iniziative legislative, operative e strategiche della U.E.; delle sfide legate alla legislazione in questo settore, nonché delle difficoltà di reperimento delle prove, della cooperazione tra le forze dell'ordine, comprese le Procure; del ruolo di Eurojust in materia di gravi crimini internazionali e, in particolare, delle indagini penali intraprese da numerosi Stati membri per assicurare l'individuazione delle responsabilità per i crimini internazionali commessi nel contesto della guerra in Ucraina. Questo Ufficio ha, nell'occasione, svolto un intervento sul tema "L'attuazione in Italia

della direttiva UE 2024/1226 sulla criminalizzazione della violazione/elusione delle misure restrittive dell'Unione Europea". La seconda sessione è stata dedicata alle minacce provenienti dai gruppi criminali transnazionali che hanno origine o, comunque, operano nella U.E., e il cui contrasto costituisce una priorità per gli Stati membri, come emerge dalla strategia antidroga per il quadriennio 2021-2025 della Commissione europea e dalla valutazione presentata dalla stessa Commissione l'8 luglio 2025. In detti documenti si sottolinea la necessità di misure proattive concrete per contrastare le reti criminali ad alto rischio legate alla droga, nonché quella di smantellare le loro attività e contrastarne le infiltrazioni, attuate con il ricorso alla violenza e alla corruzione, nella catena di approvvigionamento dell'U.E. La terza sessione è stata dedicata alla criminalità informatica che opera su piattaforme di investimento fraudolente, avvalendosi di soggetti di diversa nazionalità, della tecnologia *deepfake* e dell'intelligenza artificiale e che costituisce una seria minaccia per i cittadini dell'Unione europea, per le imprese e le istituzioni pubbliche, nonché per l'economia di ogni Stato membro. Il sostituto Procuratore generale, che riveste la funzione di punto di contatto tra l'Ufficio ed Eurojust, ha svolto una relazione sul tema "L'evoluzione delle strategie di contrasto alla criminalità organizzata nell'era digitale: nuove frontiere, interventi normativi e orientamenti della giurisprudenza di legittimità. La criminalità nell'era digitale: *cybercrime* e frodi *online*". La sessione conclusiva del Forum è stata dedicata al tema dei nuovi metodi messi a punto dalle organizzazioni criminali per commettere gravi reati e in particolare al "crimine come servizio o violenza come servizio".

4.2. La partecipazione all'Eurojust Counter-Terrorism Working Group.

Sempre nel contesto delle attività di Eurojust, la Procura generale, in data 27 e 28 novembre 2025, ha partecipato in video-conferenza, con un proprio rappresentante, alla riunione organizzata dall'*Eurojust Counter-Terrorism Working Group* alla quale hanno preso parte i corrispondenti nazionali di Eurojust in materia di terrorismo, i Procuratori specializzati degli Stati membri e dei Paesi *partner*, i rappresentanti dell'Unione europea e delle Organizzazioni internazionali e i membri dell'*Eurojust College*. La sessione introduttiva è

stata dedicata all'approfondimento degli ultimi sviluppi in materia di terrorismo a livello U.E. Il terrorismo e l'estremismo violento, nonché la radicalizzazione, continuano a rappresentare una minaccia significativa per l'Unione Europea e, pertanto, la lotta al terrorismo e gli sforzi di prevenzione rimangono una priorità assoluta. Eventi interni ed esterni destabilizzanti hanno aumentato il livello di minaccia terroristica in alcuni Stati membri e hanno contribuito all'intensificazione della radicalizzazione e della polarizzazione sociale, costituendo prodromi significativi di potenziali azioni terroristiche o comunque di estremismo violento in tutta l'Unione. Sempre nella prima sessione, è stata affrontata la possibilità di una definizione comune di terrorismo e sono state analizzate nuove tendenze e minacce. Nella seconda sessione sono stati organizzati tre *workshop* in materia di: 1. cooperazione con i fornitori di servizi *online*; 2. reclutamento di minori; 3. vittime del terrorismo con successiva condivisione dei risultati. Nella sessione finale, dedicata ai *report* su quanto oggetto dei *workshop*, si è posto l'accento sulla necessità di intensificare il coinvolgimento degli *internet provider* e delle piattaforme *online* nella prevenzione e nel contrasto della diffusione di contenuti terroristici ed estremisti violenti.

4.3. La partecipazione al Forum dei Procuratori generali EuroMed.

L'Ufficio ha preso parte, come ogni anno, alla riunione del Forum dei Procuratori generali EuroMed, implementato da Eurojust, che costituisce una piattaforma interregionale ad alto livello per la costruzione della fiducia e della comprensione reciproca fra i Paesi partecipanti, fondamentale punto di riferimento nell'ambito della cooperazione giudiziaria nella regione del Mediterraneo. Si è trattato del primo incontro della sesta fase del progetto *EuroMed Justice*. Nel corso della riunione, i Procuratori generali dei Paesi presenti hanno approvato la Strategia pluriennale che definisce i principali obiettivi del progetto *EuroMed Justice* per il periodo 2025-2027. Per quanto riguarda, in generale, la cooperazione giudiziaria transfrontaliera, i partecipanti hanno sottolineato la necessità di ratificare e applicare la legislazione internazionale per consentire la miglior cooperazione multilaterale (Convenzioni O.N.U.); il valore aggiunto della conclusione di trattati bilaterali; il supporto fornito dai magistrati di collegamento inviati dagli Stati membri dell'U.E. in altri paesi e il

ruolo chiave di Eurojust nel sostenere la cooperazione giudiziaria. Si è suggerito di condividere le migliori pratiche, anche nell'ambito di *workshop* regionali, nonché di stabilire contatti diretti attraverso l'utilizzo delle reti esistenti, quale l'E.M.J.Net. Temi prioritari affrontati sono stati quelli relativi al rafforzamento della cooperazione con i Paesi della regione mediterranea, specialmente nei settori della lotta alla tratta degli esseri umani e al traffico di migranti nonché in materia di confisca dei prodotti del crimine e di recupero dei beni. L'orientamento condiviso è stato quello di adottare un approccio olistico, che coinvolga anche le Agenzie competenti per contrastare i reati in questione, e di utilizzare strumenti quali la confisca e il recupero dei beni anche in funzione di deterrenza. Sono stati, altresì, sottoposti alla riflessione dei Procuratori generali l'individuazione e la condivisione di sistemi per migliorare le indagini relative ai reati di corruzione e per affrontare le sfide in ordine all'uso delle criptovalute. Stante l'utilità di attuare una sinergia tra le iniziative in sede multilaterale e quelle in sede bilaterale, riconosciuta e condivisa anche nel corso del *Forum Euromed*, il progetto *EuroMed Justice* (E.M.J.) ha organizzato, su iniziativa egiziana in co-organizzazione con Cipro, un incontro sulla protezione del patrimonio culturale e la lotta al relativo traffico illecito, sfruttando le opportunità offerte dal meccanismo di assistenza tecnica dell'E.M.J. (T.A.F.), che consente di fornire supporto personalizzato *ad hoc* su richiesta di almeno due Paesi partecipanti al progetto. La Procura generale è stata invitata a partecipare ai lavori per illustrare l'esperienza italiana e gli approdi della giurisprudenza di legittimità. Il rappresentante della Procura generale, nel corso del dibattito, richiamata l'opportunità di una collettiva sensibilizzazione sulla necessità di tutelare il patrimonio culturale e di contrastarne il traffico illecito, anche attraverso la cooperazione giudiziaria, ha illustrato la riforma del sistema italiano in materia di reati contro il patrimonio culturale che ha consentito di realizzare un impianto sanzionatorio organico adeguato alle proporzioni dell'attività criminale nel settore dei beni culturali. Nel *tour de table* finalizzato all'illustrazione dei *cases* nazionali rilevanti in merito agli strumenti azionati a tutela dei beni culturali, la Procura generale ha riferito del procedimento *J. Paul Getty Trust e altri contro Italia*, in cui la Corte E.D.U. ha riconosciuto legittimo, ai sensi

dell'art. 1 del Protocollo I della C.E.D.U., il ricorso alla confisca obbligatoria di beni culturali illecitamente esportati, anche in assenza di condanna e allorquando colpisca persone o entità che non abbiano preso parte al reato.

Nell'anno trascorso, la partecipazione alla Conferenza annuale della Rete dei Procuratori generali o delle equivalenti istituzioni delle Corti Supreme dei Paesi membri dell'Unione Europea (c.d. *Rete Nadal*, dal nome del fondatore Procuratore generale francese), tenutasi a Budapest dal 21 al 23 maggio 2025, ha assunto un particolare rilievo. Alla conferenza annuale ha partecipato l'Avvocato generale, che rivestiva anche il ruolo di tesoriere nel *board*. Nel corso della conferenza si è discusso dei problemi attuali per i pubblici ministeri europei derivanti dall'aumento della criminalità informatica nei reati transnazionali e dell'importanza di una formazione che consenta di stare al passo con i tempi. Sono stati poi affrontati i temi relativi all'organizzazione interna alla Rete (nomina del nuovo segretario, creazione di un sito *web*, ecc.) nonché alla proposta di cooperazione con il *Syracuse Institute*, e sono state approvate le partecipazioni alla Rete di paesi non facenti parte della Comunità europea quali osservatori (Montenegro), nonché della Associazione iberoamericana dei Procuratori pubblici (A.I.A.M.P.). Si è poi approvata la candidatura per la Presidenza del 2027 della Finlandia e si sono predisposti i primi fondamenti organizzativi per la Conferenza annuale del 2026, che si terrà a Bruxelles.

5. La Rete giudiziaria europea.

Il punto di contatto dell'Ufficio ha partecipato alla 65° Riunione plenaria della Rete giudiziaria europea (R.G.E. o E.J.N.), *network* costituito da Punti di contatto nazionali con responsabilità specifiche nell'ambito della cooperazione giudiziaria internazionale, tenutasi a Copenaghen il 5-7 novembre 2025, apportando il contributo dell'esperienza italiana alla discussione e all'elaborazione dei temi della Conferenza: in particolare, sul contrasto al crimine organizzato (*combating criminal organizations*); sulla commercializzazione del crimine (*crime as a service*); sugli *assets* digitali gestiti tramite *blockchain* e tecnologie *D.L.T* (*crypto assets*). Quanto al coordinamento tra l'attività

della Rete giudiziaria europea ed Eurojust, tema centrale nella cooperazione giudiziaria internazionale, si rinvia al paragrafo 10 del capitolo relativo ai rapporti con gli uffici del pubblico ministero.

6. Reti globali, conferenze internazionali e Memorandum.

L'Avvocato generale responsabile del settore internazionale ha partecipato alla cinquantanovesima riunione del Comitato Esecutivo dell'I.A.P. tenutasi a Buenos Aires nell'aprile 2025. La riunione è stata ospitata da Juan Bautista Mahiques, Procuratore generale di Buenos Aires e Presidente dell'I.A.P. e, nel corso di essa, il Comitato Esecutivo ha esaminato e discusso temi relativi all'organizzazione della struttura dell'I.A.P. Il rappresentante di questo Ufficio ha, inoltre, partecipato a un *workshop* progettato per sviluppare una strategia concreta e un piano d'azione per raggiungere i tre obiettivi principali dell'Associazione relativi a finanziamenti, *marketing* e comunicazione.

L'Avvocato generale responsabile del settore e un altro Magistrato dell'ufficio hanno partecipato, da remoto, al convegno tenutosi a Dilijan, in Armenia, dal 1° al 2 luglio 2025 sul tema: *Indipendenza e imparzialità dei pubblici ministeri nel contesto dei crimini commessi dai pubblici ufficiali: corruzione e riciclaggio*. L'incontro, svolto in lingua inglese e armena, è stato organizzato e diretto dai massimi vertici della magistratura armena. Nel corso di esso, sono intervenuti, sul tema oggetto dell'incontro, i Procuratori generali di Austria, Malta e Lituania, oltre che rappresentanti del Comitato consultivo dei Procuratori europei e rappresentanti del Consiglio d'Europa. Negli interventi da remoto di questa Procura generale, seguiti da dibattito in cui è emerso il particolare apprezzamento per essi, sono state affrontate le tematiche dell'uniformità dell'azione penale, rappresentando le caratteristiche del sistema italiano, nonché il tema del riciclaggio, soffermandosi sull'evoluzione della giurisprudenza italiana al riguardo. La partecipazione italiana è certamente da ricondurre ai proficui, cordiali, rapporti di collaborazione allacciati a partire dal luglio 2023 in occasione della firma del *Memorandum* d'intesa tra il nostro Ufficio e la Procura generale della Repubblica di Armenia, i cui vertici sono stati peraltro ospiti di questo Ufficio, nel corso di una visita ufficiale

avvenuta nell'ottobre 2025. Può, pertanto, ancora oggi, registrarsi e ribadirsi l'ottimo stato della cooperazione giudiziaria tra il nostro Ufficio e i vertici della magistratura requirente armena.

Nell'ambito della cooperazione in campo legale e giudiziario – fondata sul sostegno reciproco e sull'uso di canali di cooperazione diretti – è stato sottoscritto a Bucarest, il 30 gennaio 2025, dai rispettivi Procuratori generali delle Corti supreme d'Italia e Romania, il *Memorandum* d'intesa sulla cooperazione tra la Procura generale della Corte di cassazione della Repubblica Italiana e la Procura presso l'Alta Corte di cassazione e giustizia della Repubblica di Romania. Tale *Memorandum* si inserisce nell'ambito degli strumenti finalizzati alla regolamentazione e all'intensificazione dei rapporti di cooperazione in materia di giustizia tra la Procura generale della Corte di cassazione e l'omologo Ufficio romeno.

Feconda anche la cooperazione avviata da questo Ufficio, nel corso del 2025, con l'autorità giurisdizionale brasiliana. Innanzitutto, con l'intervento del Procuratore generale, e altresì del Segretario generale, al convegno organizzato presso la Corte di cassazione dall'Università di Pisa e dell'Universidade Catolica di Pernambuco su “Giustizia e democrazia. Italia e Brasile a confronto” alla presenza di numerosi alti magistrati del paese sudamericano. Inoltre, con la visita, presso l'Ufficio, della delegazione di ulteriori alti magistrati brasiliani in data 25 novembre. Il 27 novembre, infine, presso l'Ambasciata del Brasile in Italia, un magistrato della Procura generale, in rappresentanza dell'Ufficio, ha svolto una relazione sulla “Cooperazione bilaterale dei Pubblici Ministeri d'Italia e Brasile per il contrasto alla criminalità organizzata” nell'ambito della Conferenza bilaterale Brasile-Italia su “Sicurezza giuridica e sburocratizzazione dello Stato”.

7. Il Consiglio consultivo dei Procuratori europei (C.C.P.E.)

Un magistrato della Procura generale della Corte di cassazione è anche il rappresentante italiano nel Consiglio Consultivo dei Procuratori Europei (C.C.P.E.), organo del Consiglio d'Europa con sede in Strasburgo, composto da Procuratori delle giurisdizioni superiori di tutti gli Stati membri, con il compito in particolare di raccogliere

informazioni sul funzionamento delle pubbliche accuse in Europa, al fine di garantirne indipendenza e imparzialità attraverso l'elaborazione di pareri per i legislatori europei su questioni relative alla pubblica accusa e sul suo ruolo nel sistema di giustizia penale e civile.

Il 2025 ha visto la partecipazione del suddetto magistrato, nella sede del C.C.P.E., a due *working groups* di ristretta partecipazione e a un'assemblea plenaria del Consiglio tenutasi nei giorni 16 e 17 ottobre, al cui esito (descritto nel report reperibile in <https://rm.coe.int/report-of-the-plenary-meeting/488028fba9>) è stato redatto un documento finale (Opinione n. 20) che, nell'affrontare, come di consueto, temi di interesse sul ruolo del pubblico ministero, si è incentrato sulla diversità e inclusività delle figure professionali negli uffici di Procura e sull'uso da parte degli stessi dell'intelligenza artificiale.

8. Le delegazioni straniere ricevute nell'ambito di incontri bilaterali.

Numerose sono state le visite di studio di delegazioni straniere interessate a uno scambio di informazioni generali relativamente ai rispettivi ordinamenti e alle buone prassi. In particolare: 12 febbraio, delegazione dell'Ufficio del Procuratore del Re del Regno Unito; 20 marzo, delegazione di magistrati della Mongolia; 9 maggio e 27 ottobre, delegazioni di magistrati ucraini; 3 settembre e 25 novembre, delegazioni di magistrati brasiliani; 9 settembre, delegazione di magistrati cinesi; 11 settembre, delegazione di magistrati qatarini; 7 ottobre, visita dell'Ambasciatore armeno; 6 novembre, visita della Procuratrice armena; 11 novembre, visita del Direttore del *Crown Prosecution Service* per l'Inghilterra e il Galles; 25 novembre, visita della delegazione di magistrati brasiliani guidata dal Ministro do Supremo Tribunal Federal.

VI. LA DIREZIONE NAZIONALE ANTIMAFIA E ANTITERRORISMO

1. Premessa

Per far fronte adeguatamente ai compiti che derivano alla D.N.A.A. come effetto, da un lato, dell'attribuzione di nuove competenze nell'attività di coordinamento e impulso anche nel settore del *cybercrime*, e dall'altro, dei continui mutamenti che segnano l'evolversi della presenza operativa delle organizzazioni criminali, la medesima ha provveduto, da ultimo, alla costituzione, o ricostituzione, dei seguenti tavoli di lavoro con le Procure distrettuali: 1) *41-bis* ord. pen., finalizzato all'analisi delle più significative questioni in tema di disciplina del regime detentivo speciale; 2) *chat* criptate, finalizzato all'approfondimento delle questioni giuridiche e tecniche relative all'utilizzazione di piattaforme di comunicazione criptata; 3) *fentanyl*, finalizzato all'analisi del rischio di diffusione del traffico di tale sostanza e di altri oppioidi sintetici; 4) criminalità albanese, finalizzato all'elaborazione e all'analisi degli elementi informativi relativi all'evoluzione di tale specifica criminalità organizzata e del suo ruolo nei mercati globali degli stupefacenti o del riciclaggio; 5) tratta-traffico di migranti, finalizzato al coordinamento delle indagini relative ad associazioni criminose finalizzate a commettere taluno dei delitti di cui agli artt. 600, 601, 602 c.p. e 12, commi 1, 3 e 3-*bis* del d.lgs. n. 286 del 1998 e alla definizione di protocolli investigativi omogenei; 6) E.P.P.O., finalizzato all'approfondimento delle questioni relative al coordinamento con le attività del Procuratore Europeo e al rafforzamento dei rapporti di mutua collaborazione; 7) *cybersicurezza*, finalizzato allo studio e all'approfondimento delle questioni organizzative e interpretative in materia di *cybersicurezza* nazionale

correlate ai recenti interventi normativi; 8) intercettazioni, finalizzato all'analisi delle questioni organizzative, tecnologiche e interpretative afferenti all'impiego investigativo delle intercettazioni; 9) collaboratori di giustizia, finalizzato all'analisi delle questioni in materia di collaboratori di giustizia e alla condivisione delle relative prassi applicative; 10) contrasto alla diffusione sul *web* di contenuti terroristici *on line*, finalizzato all'analisi delle questioni interpretative e applicative delle disposizioni contenute nel d.lgs. n. 107 del 2023.

Quanto all'azione di coordinamento in senso proprio, con particolare riferimento ai delitti di cui all'art. 51, comma 3-*bis*, c.p.p. va evidenziato come da tempo vecchie e nuove organizzazioni criminali, soprattutto quelle di matrice mafiosa, sembrano avere optato verso modelli di aggregazione che ripudiano la contrapposizione frontale con lo Stato e si concentrano piuttosto sulla più lucrosa ricerca delle migliori posizioni nel controllo dei mercati, illegali e legali. Il contrasto alle mafie può dirsi efficace se concentrato solo in indagini mirate applicando le regole processuali e le tecniche investigative speciali proprie del nostro sistema antimafia, non affidando a strumenti ordinari (e ordinariamente inefficaci) il contrasto delle due principali leve del controllo mafioso dei mercati d'impresa: la corruzione e la frode fiscale. A tal fine, si è reputato essenziale accogliere una generale opzione organizzativa, volta a privilegiare, nell'articolazione della struttura complessiva dell'Ufficio e nelle metodologie di lavoro, l'adozione di una visione della D.N.A. quale supporto utile alle indagini, sollecitando la funzione 'servente' della Procura Nazionale Antimafia e Antiterrorismo rispetto al lavoro delle Procure distrettuali; in tal modo rafforzando l'effettività delle sue funzioni di impulso e coordinamento investigativo. Si è imposta, pertanto, una riflessione profonda sulla funzionalità della D.N.A. e sui margini di un'azione di deciso innalzamento dell'effettività del coordinamento investigativo e dell'impiego dei servizi di polizia giudiziaria, largamente avvertiti quali precondizioni e insieme strumenti della garanzia di completezza e tempestività delle investigazioni. Il raccordo costante con la rete dei Procuratori distrettuali rappresenta uno strumento fondamentale di coerenza e omogeneità delle funzioni d'impulso e coordinamento investigativo.

La D.N.A. è Ufficio di merito, come opportunamente è rimarcato anche nella circolare consiliare del 16 dicembre 2020

sull'organizzazione degli Uffici di Procura, la quale, per la prima volta, ha dettato per essa specifici criteri di normazione. Deve, dunque, programmaticamente collocarsi al centro del circuito informativo e operativo definito attorno alle Procure distrettuali, sostenendone l'autonomia organizzativa e di iniziativa, affiancandosi a esse nel quotidiano lavoro requirente e venendo incontro ai bisogni effettivi nella concreta esperienza giudiziaria.

In questa ottica, significativo appare ricordare che il 6 dicembre 2024 è stato presentato il bilancio sociale della Direzione Nazionale Antimafia e Antiterrorismo, riferito al periodo dal 1° luglio 2022 al 30 giugno 2024. Si tratta di una buona prassi organizzativa, già oggetto del progetto P.O.N. 2007-2013 del Ministero della giustizia, individuato come uno dei trentatré modelli di buone prassi dal Consiglio Superiore della Magistratura (*cf.* delibera consiliare del 7 luglio 2016; il Bilancio di responsabilità sociale è indicato come modello n. 4 della Macroarea n.1, nell'ambito della più generale categoria della *governance* collettiva). Il Bilancio sociale si inserisce, in questo quadro di riferimento, come documento di rappresentazione dell'azione dell'Ufficio che espone, con lo strumento principale dei numeri e delle statistiche, il flusso organizzativo che trae origine dalle risorse disponibili e, passando per l'azione delle diverse articolazioni dell'ufficio, giunge a determinati risultati, consentendo altresì, nel corso stesso della sua redazione e a una sua lettura attenta, di scorgere criticità, ambiti di miglioramento gestionale e organizzativo, inefficienze cui porre rimedio.

2. La minaccia criminale.

Il quadro fenomenologico da considerare ha tale complessità da imporre di procedere ad alcune, immediate semplificazioni. Molti stilano 'classifiche di pericolosità' delle mafie, quasi esistesse una graduatoria di tollerabilità dei fenomeni mafiosi: per questa via, nondimeno, si perdono di vista i processi di integrazione dei mercati e delle strutture criminali, mentre sono la tipologia e le logiche dei medesimi a determinare le dinamiche e la stessa conformazione delle strutture criminali. Parimenti, molti ritengono le mafie espressione di società dal tessuto economico debole e arretrato, quasi una sorta

di riflesso della povertà di quelle società: la realtà dimostra, invece, che le mafie sono manifestazione, e insieme strumento, di raffinati processi di espansione economica. La dimensione transnazionale delle principali strutture criminali votate al controllo delle rotte degli stupefacenti ha determinato la creazione di *network* internazionali che si avvalgono di una gigantesca rete logistica e di comuni strategie di occultamento e reinvestimento speculativo dei profitti dei traffici. Inoltre, la progressiva integrazione su scala globale dei mercati e delle reti criminali ha chiara e diretta incidenza anche sui processi di destabilizzazione politica e sociale in atto in estese aree del Pianeta; del resto, conflitti ed economie di guerra, a loro volta, creano condizioni ideali per l'affermazione dei ruoli tipici delle organizzazioni criminali e per l'acutizzazione della minaccia terroristica. A ciò si aggiunga che le nuove tecnologie costituiscono sempre più un moltiplicatore della pericolosità delle reti criminali, determinando profondi cambiamenti degli scenari investigativi, sui quali ormai si stagliano anche i delicatissimi problemi correlati all'impiego, a fini criminosi, dell'intelligenza artificiale generativa, non escluse le forme già sperimentate nei teatri di guerra.

Se tali punti di osservazione sono corretti, ne risulta un quadro assai allarmante delle attuali minacce criminali alla stessa sicurezza della Repubblica, che occorre provare a scomporre analiticamente. Dinanzi alla pressione esercitata dai flussi di denaro provenienti dai grandi traffici criminali e dalle correlate strategie di reinvestimento speculativo, occorre riconoscere che non si è in presenza di fenomeni e fattori di oppressione dei mercati legali, quanto di sistemici e raffinati processi paralleli di alimentazione finanziaria e di intermediazione relazionale dell'ordinario sistema d'impresa. L'economia criminale non si contrappone al mercato, ma ne conosce bene le regole e cerca di usarle ai propri fini. La relazione fra crimine organizzato, mercati e imprese, assume intensità e forza tali da modificare profondamente i caratteri tanto delle organizzazioni criminali quanto dell'agire imprenditoriale. Le organizzazioni mafiose assumono vocazioni imprenditoriali che conducono i soggetti, cui la loro realizzazione è affidata, ad assumere apertamente posizioni di vertice nell'organizzazione, quale diretto riflesso dell'importanza assunta dagli affari economici nella vita e negli equilibri interni del sodalizio mafioso. A loro volta, l'impresa assume,

quale cardine manageriale, il ricorso alle opportunità offerte dalle reti criminali, ai fini più vari.

La rapidità delle trasformazioni dei modelli di espansione affaristica delle organizzazioni criminali e la complessità degli schemi relazionali nei quali si articolano le nuove forme di ingresso di interessi criminali nei sistemi di impresa e nei mercati legali, pongono delicati problemi per l'efficace applicazione degli strumenti del sequestro e della confisca propri del tradizionale sistema di contrasto del crimine organizzato e all'efficace impiego del modello di incriminazioni offerto dall'art. 416-*bis* c.p.

Persino la clausola di estensione dell'area di punibilità imperniata sulla nozione di concorso esterno, per quanto fondamentale, appunto al fine di colpire (anche) le aree di contiguità mafiosa, stenta a rivelare piena idoneità a riflettere la complessità del mondo reale. Impiegare la categoria del concorso, anche nella forma dilatata della partecipazione esterna, può incontrare ostacoli nell'avvicinamento a sistemi di relazione economica nei quali i rapporti interpersonali sono rarefatti sino al limite della dissolvenza. Nel tempo è cresciuto un tessuto di imprese che corrisponde a logiche di espansione affaristica del crimine organizzato, ma capace, oltre che di produrre grandi profitti, di espandersi, generando consenso sociale e la formazione di nuove forme di rappresentanza e tutela politica e tecnica degli interessi criminali sottostanti.

Per concentrare la riflessione sullo scenario italiano ed europeo, può ben affermarsi che l'impresa mafiosa non si contrappone al mercato, ma ne è una componente ordinaria, ne conosce e ne applica le regole comunemente accettate, contribuisce a saldare fra loro le logiche, i canali fiduciari e le tecniche della corruzione e dell'evasione fiscale largamente praticate *dal* mercato e *nel* mercato. Se ciò è vero, diviene illusorio il convincimento di chi crede che le mafie possano contrastarsi efficacemente concentrando solo nelle indagini mirate sulle attività criminali immediatamente riconoscibili come mafiose l'applicabilità delle regole processuali e delle tecniche investigative speciali proprie del nostro sistema antimafia, affidando invece a strumenti ordinari e ordinariamente inefficaci il contrasto delle due principali leve del controllo mafioso dei mercati d'impresa: la corruzione e la frode fiscale.

Su questo versante, va registrata la recente scelta legislativa (legge n. 90 del 2024) di estendere ai più gravi delitti cibernetici l'applicabilità di gran parte degli istituti processuali propri del 'nostro' modello investigativo di contrasto alla mafia. Ne è derivata una straordinaria opportunità di rafforzare l'efficacia delle indagini anche su questi accidentati terreni, trattandosi di delitti che ordinariamente intrecciano le strade della corruzione e della manipolazione dei mercati. La dimensione tecnologica guida la stessa selezione dei quadri e, financo, delle *leadership* dei gruppi mafiosi e determina la crescita di nuove componenti strutturali di quelle organizzazioni, deputate alla ricerca e allo sfruttamento di tutte le opportunità che le tecnologie offrono sia per sfruttare vecchi e nuovi mercati illegali sia per sviluppare autentiche funzioni di *intelligence* dei cartelli criminali.

Del resto, è agevole constatare come la criminalità organizzata e quella terroristica facciano già ampio uso dell'intelligenza artificiale.

Nel campo del riciclaggio di denaro, algoritmi di intelligenza artificiale e *machine learning* automatizzano da tempo i più rilevanti processi di *layering*, rendendo quasi impossibile tracciare i flussi finanziari illeciti, occupando, così, nuovi mercati, come quelli delle frodi informatiche, dei furti di identità e del *data brokering*. Ancora più serio è il rischio sul versante del terrorismo, come dimostra il recente *report* del Comitato Antiterrorismo del Consiglio di Europa relativo agli *Emerging patterns of misuse of technology by terrorist actors*.

Per effetto di ciò, la stessa composizione delle tradizionali aree di contiguità mafiosa ha subito profonde modificazioni, allargandosi fino a includere – e porre al suo centro – persone e imprese in grado di fornire sempre più moderni servizi tecnologici.

Le mafie sono sempre più fenomeni europei e internazionali, che richiedono a tutti gli Stati e all'intera comunità internazionale un intervento coeso che porti realmente alla realizzazione di un diritto internazionale penale. Un esempio emblematico di tale approccio proviene dalla Convenzione delle Nazioni Unite sul *cyber-crime* che – ormai a un passo dall'apertura alla firma degli Stati membri – ha superato distanze, sulla stessa idea di spazio virtuale, che sembravano incolmabili.

3. Le attribuzioni della D.N.A. in materia di sicurezza cibernetica nazionale.

Nel 2023, il legislatore ha avviato un percorso riformatore anche con riferimento alle competenze della Procura Nazionale Antimafia e Antiterrorismo introducendo norme, quali il comma 4-*bis* dell'articolo 371-*bis* c.p.p., inerente a *Disposizioni in materia di rafforzamento della cybersicurezza nazionale e dei reati informatici* (vedi legge n. 137 del 9 ottobre 2023, legge n. 90 del 28 giugno 2024; da ultimo, decreto legislativo n. 138 del 4 settembre 2024, che ha recepito la Direttiva (U.E.) 2022/2555, concernente misure per un livello comune elevato di cybersicurezza nell'Unione (c.d. *Nis Due*).

Proprio tale evoluzione normativa ha richiesto un intenso impegno di organizzazione e di aggiornamento della D.N.A., che ne ha investito anche la strutturazione interna, tradizionalmente ancorata ai settori della criminalità organizzata e del terrorismo.

Si tratta di un adeguamento che si è concretizzato su più fronti: l'implementazione del regolamento della Banca Dati e le necessarie modifiche evolutive tecnologiche, per l'acquisizione, conservazione e analisi del patrimonio informativo delle Procure distrettuali; la strutturazione di una specifica sezione, sotto la direzione del P.N.A., che si affianca a quelle in materia di criminalità organizzata e terrorismo e attuata mediante modifica del progetto organizzativo adottata con decreto del 6 marzo 2025.

Dopo la ratifica del 2008 della convenzione di Budapest del Consiglio d'Europa sulla criminalità informatica – che fra l'altro introdusse la competenza distrettuale per i reati informatici a norma dell'art. 51, comma 3-*quinquies*, c.p.p. – la prima legge che si è occupata del sistema di sicurezza cibernetica nazionale è il decreto legislativo n. 65 del 18 maggio 2018, in attuazione della direttiva U.E. 2016/1148 del Parlamento europeo e del Consiglio del 6 luglio 2016 (c.d. *Nis Uno*); e solo nel 2021 è stata istituita l'Agenzia per la sicurezza cibernetica nazionale (A.C.N.), con il decreto legge n. 82 del 14 giugno 2021.

L'individuazione del Procuratore Nazionale Antimafia e Antiterrorismo quale Ufficio competente per il coordinamento delle indagini in materia di sicurezza cibernetica e l'attivazione di un costante flusso

informativo con A.C.N., a completare l'analogo circuito che mette in collegamento stabile l'Agenzia con il comparto dell'*intelligence*, hanno rappresentato il volano per il recupero di una efficace dimensione giudiziaria del contrasto agli attacchi malevoli che operano nello spazio cibernetico. Inoltre, la dimensione giurisdizionale rappresenta l'ambito fisiologico e, per certi versi, privilegiato per la corretta gestione e tutela delle informazioni e dei dati che costituiscono, oggi, il preziosissimo bene dell'identità digitale della persona, della sua tutela e riservatezza, il cui valore costituzionale meriterebbe, nel quadro che si va componendo, più esplicita e completa previsione.

Il concetto di *cybercrime*, da tempo, non è più separabile da quelli di rete criminale, terroristica o mafiosa. Non definisce più soltanto determinate tipologie di illeciti, ma è cardine organizzativo e strutturale delle reti criminali dell'uno e dell'altro tipo. Su questo versante va registrata, fra l'altro, la recente scelta legislativa (legge n. 90 del 2024) di estendere ai più gravi delitti cibernetici l'applicabilità degli istituti processuali propri del nostro modello antimafia, attraverso: la possibilità di attivare intercettazioni con regime semplificato, anche grazie all'inasprimento delle pene edittali; il regime speciale per la durata, la proroga e la sospensione nel tempo delle indagini preliminari; l'attenuante del ravvedimento operoso; l'ampliamento anche a tali reati della applicazione della legge sui collaboratori di giustizia; la previsione, sebbene con un grave difetto di coordinamento con il comma 4-*bis* dell'art. 371-*bis* c.p.p., dell'estorsione informatica; le regole di cooperazione fra pubblico ministero e A.C.N. per garantire il coordinato esercizio delle funzioni di resilienza e di quelle investigative di assicurazione delle fonti di prova sulla scena del crimine cibernetico. È già stato possibile utilizzare le nuove norme in materia di collaboratori di giustizia nel settore del *cybercrime*. In tale contesto, nel quale non si è mancato di rimarcare il positivo approccio normativo e di collaborazione istituzionale, è altrettanto doveroso soffermarsi, anche solo per cenni, su criticità, questioni aperte e prospettive.

Il primo allarme è senz'altro costituito dalla complessiva fragilità delle infrastrutture tecnologiche pubbliche e strategiche del Paese: si tratta di un dato piuttosto diffuso, facilmente riscontrabile nella consultazione dei dati disponibili sugli attacchi cibernetici degli ultimi anni. A tale situazione è connessa la necessità di una riflessione

collettiva per l'approntamento delle misure necessarie a un immediato contrasto, quantomeno di contenimento. Il nostro Paese è attraversato da quello che è stato definito, dal Procuratore Nazionale Antimafia, 'un gigantesco mercato illecito delle informazioni', le cui connotazioni e potenzialità criminali e di influenza sono ancora lontane da una effettiva emersione e percezione documentata. Di pari passo, non può conoscere rallentamenti o incertezze il costante adeguamento dei presidi normativi, in un ambito nel quale occorre assicurare la tempestiva capacità di risposta al progredire rapido e tumultuoso delle tecnologie, anche mediante l'affinamento di istituti già normati (come nel caso delle operazioni sotto copertura). L'attenzione mostrata dal legislatore alla materia della sicurezza informatica e dei reati legati al *cybercrime* pare scontrarsi con alcuni paralleli progettati interventi normativi, come nel caso del disegno di legge A.C. 1822 in materia di dispositivi elettronici, sistemi informatici o telematici o memorie digitali o di esistenti normative, come nel caso dei limiti alla transitabilità delle intercettazioni posti dal nuovo art. 270 c.p.p. In particolare, nel corso del 2024, le notifiche ricevute da A.C.N. relative a segnalazioni pervenute nell'ambito del perimetro di sicurezza nazionale sono aumentate del 28,9 % (da 349 del 2023 a 450 del 2024); gli incidenti sono aumentati dell'89,1% (da 303 a 573); le vittime sono aumentate del 122,6% (da 566 del 2023 a 1260 del 2024). Il 35% degli attacchi informatici ha avuto quale obiettivo la riservatezza e integrità di dati. Le azioni di matrice *hacktivista* sono aumentate del 63%. Nell'ambito dell'analisi, spicca il fenomeno delle estorsioni informatiche attuate mediante *ransomware*, che costituiscono una delle manifestazioni più allarmanti e preoccupanti secondo la rilevazione condotta da A.C.N. per il 2024. I dati, infatti, registrano un incremento del 20% rispetto all'anno precedente, con 198 attacchi coronati da successo, contro i 165 casi del 2023. Gli attacchi *ransomware* hanno colpito prevalentemente il settore privato che rappresenta l'83% dei bersagli. In tale ambito, gli attacchi alla piccola e media impresa rappresentano il 75% del totale, mentre la grande impresa risulterebbe colpita nel residuo 25% dei casi. Il settore pubblico è stato, invece, interessato dal 17% degli attacchi estorsivi. Tra i settori economici, il manifatturiero è il più colpito (46 attacchi); seguono i settori di vendita al dettaglio (28 attacchi) e il tecnologico (26 attacchi). Il settore sanitario è risultato coinvolto in

10 attacchi, ma di grave impatto sull'operatività e sulla sensibilità dei dati esfiltrati. Quanto agli autori delle azioni, nel 2024 sono stati individuati 40 diversi gruppi criminali a fronte dei 20 censiti nel 2023. Tra i settori nevralgici colpiti, desta preoccupazione quello sanitario, pubblico e privato, destinatario di attacchi che si caratterizzano non per quantità, ma per gravità dei danni prodotti alle infrastrutture e per conseguenze sull'erogazione di servizi spesso di importanza vitale per l'utenza. Appare sintomatico della gravità del fenomeno, l'attacco avvenuto nell'anno 2024, all'azienda sociosanitaria territoriale Rhodense, oggetto di intrusione da parte di una *gang hacker*, tale da compromettere, potenzialmente, la normale operatività di tre ospedali pubblici (a Carbagnate, Rho e Bollate) e di altre strutture territoriali, con conseguente esposizione a pericolo della vita delle persone ricoverate e dei cittadini bisognosi di cure mediche. Nel caso in esame, gli attaccanti chiedevano un riscatto.

Anche i dati statistici raccolti dalla D.N.A. danno conforto alla rilevata progressione quantitativa e qualitativa degli attacchi informatici. Raffrontando i dati del secondo semestre 2024 e quelli del primo semestre 2025, si evidenzia come le segnalazioni di incidenti pervenute da A.C.N. siano incrementate da 391 a 578, mentre i fascicoli iscritti presso la D.N.A. sono pressoché raddoppiati (da 46 a 73) e le attività di coordinamento sono quasi quadruplicate (da 4 a 14).

Questo approccio si sta progressivamente traducendo in risultati operativi attestati, più di recente, dall'indagine relativa agli attacchi informatici effettuati dalla *crew* filorussa denominata *No Name*, effettuati a partire dal 2022 in Italia ed Europa, che, nel luglio scorso, grazie alla collaborazione internazionale di 15 Paesi e allo sforzo congiunto di *Eurojust*, *Europol* e *Interpol*, ha portato all'abbattimento dell'infrastruttura criminale e all'identificazione di una parte significativa dei responsabili operanti in Russia, in Europa e anche in Italia. Ciò a conferma del fatto che questi attacchi informatici, sempre più raffinati e penetranti, richiedono, oltre a misure di sicurezza tecnologica parimenti efficaci e funzionali, un adeguato tessuto normativo, nazionale e sovranazionale, che, sul piano sanzionatorio e delle indagini, evolva mantenendosi adeguato al livello della minaccia e uno sforzo collaborativo a livello interno e internazionale che parametri la globalità della risposta a quella della minaccia.

4. Il Servizio di cooperazione internazionale e le attribuzioni della D.N.A. in materia di coordinamento delle indagini relative a reati transnazionali.

Vanno evidenziati i risultati estremamente positivi dello sperimentato esercizio delle nuove attribuzioni della D.N.A. in materia di coordinamento delle indagini transnazionali, introdotte con la legge n. 112 dell'8 agosto 2024, che, nel modificare l'articolo 4, comma 2 del decreto legislativo n. 34 del 15 febbraio 2016 – relativo alla costituzione delle squadre investigative comuni – ha previsto, ai fini del coordinamento investigativo di cui agli articoli 2 e 3, l'intesa dell'ufficio del pubblico ministero che procede a indagini collegate e, in ogni caso, il parere del Procuratore generale presso la Corte di appello o, se si tratta di indagini relative ai delitti di quell'articolo 371-*bis* c.p.p. del Procuratore Nazionale Antimafia e Antiterrorismo (lettera d-*bis*).

Anche il coordinamento realizzato dalla D.N.A. attraverso il supporto alle istanze di assistenza giudiziaria degli uffici distrettuali nel periodo di interesse è stato consistente:

- 239 richieste di assistenza giudiziaria di cui 188 ordini di indagine europei (41 passivi) e 51 rogatorie (12 passive). I Paesi maggiormente coinvolti sono stati la Spagna (40), la Francia (39), la Germania (26), i Paesi bassi (15), il Belgio (13);
- 44 *Coordination meeting* presso Eurojust a cui la D.N.A. ha partecipato congiuntamente agli uffici distrettuali ovvero attraverso magistrati della D.N.A. applicati dal Procuratore nazionale a singoli procedimenti delle Procure distrettuali.

La cooperazione e collaborazione della D.N.A., permanente e strutturata con le Autorità giudiziarie dei Paesi *partners*, sovente con le Autorità centrali con competenza nazionale, è stata di supporto anche per importanti cambiamenti legislativi e organizzativi in alcuni di questi Paesi: valga l'esempio del Cile, ove si è ormai perfezionata una riforma costituzionale istituendo la *Fiscalia Supraterritorial*, ossia una Procura specializzata per i delitti di criminalità organizzata e ad alta complessità, con competenza nazionale, con compiti investigativi e di collaborazione con le Procure regionali. O, ancora, l'agenzia/unità specializzata, che è stata istituita in ambito MERCOSUR, con

la finalità specifica di rafforzare la cooperazione tra gli Stati membri Argentina, Brasile, Uruguay e Paraguay, nella lotta alla criminalità organizzata transnazionale mediante il lavoro congiunto di pubblici ministeri e forze dell'ordine degli Stati membri, cui ha contribuito la D.N.A. attraverso l'assistenza tecnica di un magistrato del Servizio di cooperazione internazionale.

5. La sezione Antiterrorismo e il contrasto alla criminalità terroristico-eversiva.

L'analisi del profilo che segue, appare ancora fortemente caratterizzata dalla reazione conseguente all'attacco avvenuto in data 7 ottobre 2023, posto in essere da Hamas ai danni della popolazione israeliana. L'attacco terroristico di Hamas e la risposta militare israeliana hanno contribuito a rafforzare la significativa convergenza tra simpatizzanti e sostenitori del terrorismo di matrice *jiihadista* con soggetti e gruppi sostenitori delle tesi suprematiste e neonaziste. Anche gli esponenti dell'anarco-insurrezionalismo e i sostenitori dell'estremismo violento di matrice marxista leninista hanno individuato un obiettivo da aggredire negli interessi dello Stato israeliano e degli Stati occidentali, ritenuti "complici" della guerra contro Hamas e delle sue ripercussioni sulla popolazione di Gaza. È stata registrata, altresì, una proliferazione di messaggi antisemiti, talvolta conclusi con programmate condotte violente e con diffusione di argomenti che esaltano la violenza estesa anche a persone di religione ebraica. La dimensione, sempre più diffusa, della minaccia terroristica che appare integrata anche in sistemi criminali intercontinentali di criminalità organizzata c.d. comune, emersi con chiarezza, a esempio, dalle indagini congiunte e/o parallele condotte in Italia, Francia, Spagna, Olanda, Belgio, Norvegia, opera in contesti che vanno ben oltre gli ambiti territoriali delle singole Procure distrettuali e dei confini dei singoli Stati, non solo europei. In tale prospettiva, l'aumentata costituzione di Squadre investigative comuni e l'impiego del registro giudiziario europeo antiterrorismo (costituito presso *Eurojust* e alimentato – tramite la D.N.A. – dalle diverse Procure distrettuali italiane) hanno consentito di raccogliere preziose informazioni su convergenze investigative in materia di terrorismo e,

in tal modo, di individuare rilevanti connessioni soggettive oggettive transfrontaliere, così coordinando la risposta giudiziaria nazionale e internazionale.

Altrettanto utile, per l'esercizio delle funzioni di impulso e coordinamento del Procuratore Nazionale in materia, al servizio delle Procure distrettuali, nonché per gli scambi informativi internazionali, è l'attività consistente nell'analisi e riscontro operato sui dati e notizie pervenute dalle F.I.U. estere, acquisiti dalla D.N.A. in virtù degli scambi informativi *ex d.lgs. n. 231 del 2007*, intrattenuti con l'Unità d'Informazione Finanziaria della Banca d'Italia e relativi, principalmente, alle entità collegabili ai protagonisti della guerra in Ucraina e al conflitto israelo-palestinese (*Hamas, Hezbollah*). Al riguardo, pur rilevando che l'istituto ha trovato scarsa applicazione, occorre ricordare l'approvazione del provvedimento normativo (d.lgs. n. 107 del 2023) sulla rimozione dei contenuti terroristici *on line*, che contempera il duplice interesse della segnalazione-eliminazione del messaggio istigatorio/apologetico e il coordinamento delle investigazioni sul gruppo, o sui singoli individui, che quel messaggio hanno concorso a formare e divulgare.

Con riferimento al tema del coinvolgimento di soggetti di giovane età in attività terroristiche, si osserva che il protrarsi della crisi israelo-palestinese ha ulteriormente alimentato – come sopra già accennato – la convergenza ideologica tra la propaganda *jihadista* e quella suprematista, antisionista e antioccidentale.

Il fenomeno ha assunto ormai caratteristiche così ampie e diffuse da dover essere considerato allarmante ed è accentuato dalla diffusione *on line*, tramite sistemi di comunicazione riservata, di contenuti concernenti anche l'attività di reclutamento o di compravendita di armi. La presenza di minori è inoltre enormemente aumentata nei circuiti di istigazione e apologia del messaggio terroristico e nelle attività di reclutamento e di adescamento dei soggetti da parte delle organizzazioni terroristiche. Il *cyberspazio* ha, di conseguenza, assunto un ruolo di catalizzatore dei processi di radicalizzazione, con creazione di ambienti virtuali chiusi (c.d. *echo chambers*) e di comunità caratterizzate dalla fruizione di messaggi estremisti e violenti.

Come detto, altrettanto preoccupante è la precoce età dei soggetti coinvolti. In diversi casi si tratta persino di giovani infraquattordicenni,

che spesso versano in situazioni di disagio personale, isolamento sociale, vulnerabilità psicologica e attrazione per la violenza indiscriminata oppure diretta verso obiettivi simbolo e depersonalizzati. I dati, al riguardo, attestano che nel triennio 2022-2024, un terzo dei soggetti coinvolti in indagini per terrorismo o crimini di odio risultano di minore età. Si assiste inoltre, sia a livello nazionale che internazionale, alla riduzione dei tempi tra il consumo di propaganda terroristica, specie *jihadista* e suprematista, e il passaggio all'azione.

Il coinvolgimento dei giovani nell'estremismo e nei fenomeni terroristici costituisce una tendenza di carattere generale, nella quale la violenza si atteggia a denominatore comune riconducibile spesso a visioni prive di chiari riferimenti ideologici e che sono caratterizzate da narrazioni miste e “ibride”, le quali finiscono per risultare affini tra loro, anche dal punto di vista operativo, avvicinando le pulsioni *jihadiste* con quelle proprie dell'accelerazionismo.

Risultano altresì registrate crescenti capacità di “anonimizzazione” in rete degli utenti di giovane età che utilizzano piattaforme on line (così *Telegram*, *Discord*, *Session*, canali di *gaming*, etc.) e che adottano medesimi linguaggi visivi (meme e video relativi alla commissione di attentati) e una comune simbologia (come la c.d. santificazione delle persone che in Italia o all'estero hanno commesso degli attentati). In numerose indagini risulta che i minori coinvolti, oltre a diffondere messaggi di odio e di discriminazione etnica e di genere, pianificano stragi nelle scuole e aggressioni di tipo razzista.

La crescente diffusione del coinvolgimento dei giovani in attività *latu sensu* terroristiche interessa anche gli istituti penitenziari e delinea la necessità di presidiare tali contesti per prevenire radicalizzazioni negli ambienti carcerari tentando così di intercettare tempestivamente i segnali di allarme che risultano spesso ignorati o minimizzati. Nei contesti ove i soggetti di minore età risultano coinvolti in attività terroristiche, è sempre più frequente il ricorso allo strumento delle operazioni sotto copertura. L'istituto appare particolarmente utile poiché, muovendo dalla considerazione secondo cui il minorenne – essendo meno strutturato dei soggetti di maggiore età – è “imprevedibile” e potrebbe decidere di passare all'azione aggressiva in ogni momento, consente di individuare il più tempestivamente possibile gli obiettivi

che i soggetti di giovane età si propongono di aggredire. Deve peraltro osservarsi che l'operazione sotto copertura, istituito già di per sé assai delicato, lo diventa ancor più quando ha a oggetto le reti telematiche nelle quali navigano minorenni, dovendosi in tal caso tener conto della maggiore influenzabilità dei giovanissimi e del rischio di indurre costoro (certamente più fragili e vulnerabili, meno maturi e spesso in situazione di disagio psichico e sociale) alla commissione di reati (quali la violazione di cui all'art. 270-*bis* c.p. e all'art. 414, comma 4, c.p.).

Tanto premesso, verranno di seguito indicate le linee di tendenza relative ai singoli fenomeni terroristici sopra richiamati.

a) *gruppi anarco-insurrezionalisti*

Con riferimento ai movimenti anarco-insurrezionalisti, giova evidenziare che negli ultimi mesi sono stati perpetrati attentati nell'ambito delle campagne di lotta che richiamano motivazioni ambientaliste, antigovernative, anti-carcerarie e, soprattutto, antimilitariste. In particolare, risultano commesse molteplici azioni aggressive, dapprima alimentate dalla guerra russo-ucraina e, poi, dalla crisi israelo-palestinese iniziata, come è noto, il 7 ottobre 2023. Tra le azioni aggressive, tralasciando quelle a "bassa intensità" (quali scritte e striscioni istigatori e/o piccoli danneggiamenti), si segnalano, nell'ultimo periodo, l'incendio appiccato ai mezzi della società Italferr avvenuto a Roma in data 28 novembre 2024, l'incendio avvenuto in Milano nella notte tra il 26 e 27 febbraio 2025 ai danni della Unareti spa e l'ordigno incendiario rinvenuto in data 31 marzo 2025 presso la Facoltà di Scienze dell'Investigazione e della Sicurezza di Narni; tutti episodi rivendicati con documenti facenti riferimento alla complicità verso il militarismo e "colonialismo" israeliano. Altri attentati hanno interessato aziende di trasporto accusate di essere impegnate nel trasporto di armi in Medio Oriente. Con riguardo ai temi dell'ambiente, occorre rilevare l'interesse manifestato dalla complessa e multiforme galassia anarchico-insurrezionale riguardo alla prevista costruzione del ponte sullo stretto di Messina nonché riguardo ai temi che concernono la produzione e impiego dell'energia nucleare anche da parte dell'Italia.

Nell'ambito dei movimenti anarchici insurrezionalisti, la componente con maggiori profili di pericolosità continua a essere individuata nella "Federazione Anarchica Informale", F.A.I., che fin dalla data della

sua costituzione, risalente al 2003, propugna tesi di ampio respiro di “lotta al dominio” anche mediante il ricorso ad azioni violente contro cose e persone. In Italia, l’ultimo attentato riconducibile all’indicato cartello insurrezionalista risale alla notte del 21 febbraio 2023, data nella quale venne rinvenuto nei pressi del Tribunale di Pisa un ordigno rudimentale peraltro non esploso per un difetto di costruzione. L’azione venne rivendicata sui siti d’area dalla cellula denominata “Gruppo di Solidarietà Rivoluzionaria - Consegne a domicilio F.A.I./F.R.I.”. Recentemente, in relazione a tale evento, la Procura distrettuale di Firenze ha richiesto, e ottenuto, una misura cautelare nei confronti di due soggetti residenti in provincia di Pisa.

Sono invece grandemente scemate, a far data dall’aprile-giugno 2023, le azioni di protesta a favore del detenuto Cospito Alfredo che, come noto, è stato condannato in via definitiva per aver partecipato all’associazione terroristica “FAI-FRI” (*cfr.* sentenza della Corte di cassazione, n. 38184 del 6 luglio 2022) e attualmente sottoposto al regime carcerario di cui all’art. 41-*bis* ord. pen. Tuttavia, nel corso degli ultimi mesi sono stati pubblicati su *blog* e siti *web* numerosi appelli indirizzati a tutte le aree della galassia anarchica finalizzati a perpetrare “azioni dirette” e manifestazioni nella prospettiva, auspicata, di influire sulle determinazioni che dovranno essere adottate nel 2026 circa l’eventuale rinnovo del regime detentivo speciale.

Al riguardo, occorre osservare che, alla campagna anti-carceraria e anti-repressione finalizzata all’abolizione dell’istituto del regime detentivo speciale, partecipano anche gruppi e individualità facenti riferimento all’ideologia marxista-leninista che auspicano l’eliminazione del provvedimento adottato nei confronti dei noti terroristi Mezzasalma Marco, Morandi Roberto e Lioce Desdemona Nadia che ebbero a far parte delle Brigate Rosse partito comunista combattente (B.R.-P.C.C.). Analoga “saldatura” di intenti si rinviene nelle manifestazioni talvolta violente promosse dai movimenti anarco-insurrezionalisti e antagonisti radicali a favore della Palestina.

Quanto agli ulteriori recenti provvedimenti giudiziari che hanno riguardato la suddetta area anarco-insurrezionalista nel periodo di riferimento, si ricorda l’arresto avvenuto in Spagna, in data 15 febbraio 2025, del latitante ritenuto responsabile dell’attentato perpetrato in

data 1° gennaio 2017 ai danni di una libreria fiorentina (evento che cagionò gravissime lesioni a un artificiere della Polizia di Stato).

b) *movimenti neonazisti, identitari e suprematisti.*

Nel corso degli ultimi anni, le attività di contrasto verso il suprematismo, neonazismo e neofascismo sul *web* hanno evidenziato – anche a livello nazionale – una diffusa presenza di canali di origine nordamericana e nazionalsocialista che, nelle intenzioni dei promotori, possono costituire vere e proprie alleanze telematiche. Al riguardo, il monitoraggio del *web* ha consentito di individuare numerose *chat* e un numero preoccupante di internauti giovanissimi – anche infra quattordicenni – che sono soliti condividere filmati, messaggi e post di straordinaria violenza, inerenti a uccisioni brutali (anche di matrice *jihadista*), stragi terroristiche, *school shooting* e che evidenziano allarmante interesse per l'utilizzo di armi da fuoco, con lo scopo di diffondere la propaganda, fare opera di proselitismo nonché pianificare il “passaggio dal *web* all'azione”. Come in altri Paesi occidentali, anche in Italia, negli ultimi anni, si è assistito, quindi, a un incremento esponenziale della presenza di soggetti minorenni in ambienti *web* dell'estremismo politico, con particolare riferimento alla destra: fenomeno che coinvolge giovani, prevalentemente di età compresa tra i 13 e 25 anni.

Con specifico riferimento al territorio nazionale, l'attività di contrasto ha fatto registrare, dal 2023 a oggi, 7 minorenni sottoposti a misura cautelare e altri 90 oggetto di perquisizioni personali, domiciliari e informatiche. A partire dal 2024, si è assistito a un aumento esponenziale di soggetti minorenni coinvolti nelle attività investigative sull'estremismo e sull'eversione, in particolare di destra, con numeri sostanzialmente quadruplicati rispetto all'anno precedente.

Le acquisizioni informative e i successivi riscontri investigativi hanno evidenziato il particolare fascino che l'ecosistema digitale della c.d. *White Jihad*, che consiste nell'ibridazione ideologica che vede convergere l'ideologia radicale islamica e il suprematismo bianco o la più ampia sfera ideologica dell'estrema destra. Nei casi più gravi che hanno condotto necessariamente all'applicazione di misure cautelari in carcere, si è registrata una forte propensione a “passare all'azione”, con la concreta preparazione di veri e propri atti terroristici a mezzo,

spesso, di coltelli o con il reperimento di precursori di esplosivi o di sostanze venefiche; sempre più spesso, peraltro, si registrano tentativi di costruzione di armi con l'utilizzo di stampanti 3D (in un caso, è stata sequestrata una pistola fabbricata con tale tecnica ed effettivamente funzionante). Le attività di contrasto svolte nel corso dell'anno hanno dimostrato un crescente attivismo nella rete internet realizzato avvalendosi di canali *Telegram* e *WhatsApp*, di *TikTok*, di *Snapchat* e di *Vkontakte* (piattaforma *social* russa). Le attività prevalenti sono riconducibili alla diffusione di messaggi e contenuti di natura xenofoba e discriminatoria, di incitamento e apologia della violenza per finalità di odio prevalentemente razziale e religioso. Ricorre, frequentemente, il richiamo alle ideologie fascista e nazionalsocialista e la condivisione di contenuti relativi, accompagnata dall'apologia di dette dottrine e delle attività violente storicamente a esse riferibili. Presente massicciamente è il negazionismo della *shoah* e il richiamo a dottrine suprematiste e accelerazioniste. In diverse circostanze è stata rilevata l'apologia di noti stragisti dell'estrema destra internazionale, o di ideologi dell'estrema destra xenofoba, come Brenton Tarrant, Elliot Rodger, Anders Breivik. In alcuni casi i soggetti identificati aderivano a gruppi social stranieri, di ispirazione razzista e neonazista già noti a livello internazionale, quali Werwolf Division, The Base, Sturmjager Division, Division Europa, 746 e No Lives Matter; in altre circostanze a gruppi italiani della medesima ispirazione, sempre attivi in ambito *web*, come Rivoluzione Neofascista-RN, The Base Italian Commando, Gentaccia File; in più di un caso, è emersa l'appartenenza a gruppi *skinhead*. Nel corso delle numerose perquisizioni sono state rinvenute armi bianche e strumenti atti a offendere, oltre a materiale di area estremista. In alcuni casi sono state rinvenute anche armi da fuoco e materiali esplodenti, stampanti 3D utilizzate per la realizzazione di armi artigianali. Oltre alle attività in rete, alcune indagini hanno riscontrato il compimento di azioni violente, come aggressioni e pestaggi in danno di cittadini *extra* comunitari, danneggiamenti di beni privati e pubblici, irruzioni dimostrative all'interno di esercizi pubblici, vere e proprie spedizioni punitive ai danni di stranieri.

Quanto alla presenza di gruppi e movimenti di ispirazione suprematista, neofascista, nazionalsocialista o eversivi, nell'ambito delle tifoserie *ultras*, la Direzione Nazionale Antimafia e Antiterrorismo ha

avviato uno specifico e assai interessante studio, finalizzato; innanzitutto alla rilevazione delle dimensioni del fenomeno. Le prime risultanze appaiono già estremamente preoccupanti atteso che numerose, soltanto nel calcio, sono le tifoserie infiltrate. In alcuni casi, lo stadio appare essere una vera e propria vetrina della destra radicale, una palestra di violenza politica, caratterizzata da eventi di aggressione fisica e gesti xenofobi. Alcune realtà già si connotano per un'organizzazione strutturata e collegata, attraverso scambi e gemellaggi, con altri gruppi ultrà italiani e stranieri animati dalla medesima fede politica, fino a realizzare una vera e propria rete internazionale dell'estremismo politico il cui collegamento al contesto sportivo appare essere sempre più pretestuoso.

c) *la minaccia jihadista*

Riguardo al fenomeno del radicalismo islamico di matrice *jihadista*, nel corso dell'anno sono state svolte numerose indagini che hanno portato a 16 arresti eseguiti in ragione di provvedimenti di fermo o di misura cautelare. Molti procedimenti hanno riguardato soggetti minori di anni diciotto o neomaggiorenni. I distretti giudiziari interessati dalle indagini sono disseminati su tutto il territorio nazionale, senza alcuna concentrazione rilevabile in particolari aree geografiche del Paese. Ciò testimonia, come anticipato in premessa, che il fenomeno è capillare e distribuito e riguarda soggetti che dimorano nelle grandi città come Milano, Venezia, Bologna, Napoli e Palermo ma anche nell'ambito di comunità minori quali Taranto, Bergamo, Potenza, Piacenza, Perugia, Cosenza e Lecco.

I soggetti coinvolti sono prevalentemente stranieri, provenienti dall'Africa settentrionale ma anche, in minor misura, dalla Turchia, dal Kenya, dal Tagikistan, dal Bangladesh e dalla Macedonia. In alcune vicende sono emerse responsabilità a carico di cittadini italiani, anche minorenni, che hanno intrapreso la strada del radicalismo religioso.

Le condotte sono attribuite, prevalentemente, a soggetti isolati da un contesto organizzato, che operano in rete, avvalendosi di *account social* e condividendo contenuti propagandistici a scopo di arruolamento, ma anche materiale finalizzato all'auto addestramento al confezionamento di ordigni, al compimento di atti terroristici violenti, all'occultamento ed alla prevenzione dell'attività di contrasto al terrorismo.

Oltre alle attività culminate con arresti, l'anno che si è concluso è stato segnato dall'avvio di nuovi e consistenti filoni di indagine – con circuiti attivi di cooperazione info-investigativa con altri Paesi coinvolti nel fenomeno – relativi al finanziamento al terrorismo, che coinvolgono la Jihad islamica, Hamas, il PKK e altre organizzazioni.

d) *movimenti eversivi di tipo marxista-leninista*

Occorre rilevare come, ormai da tempo, non risultano commessi e rivendicati attentati riconducibili alle aree eversive di tipo marxista-leninista. Al contempo, tuttavia, possono individuarsi alcune manifestazioni che, negli ultimi anni e in una prospettiva di medio-lungo periodo, consentono di ritenere non esaurita la minaccia eversivo-terroristica. Occorre ricordare che le diverse anime dell'area marxista leninista si sono spese nella campagna di solidarietà a favore dell'anarchico insurrezionale Alfredo Cospito. Dopo l'interruzione dello sciopero della fame attuato da questi per protesta contro l'applicazione del regime carcerario di cui all'art. 41-*bis* ord. pen. nei suoi confronti, la medesima area di dissenso si è aggregata sul tema della liberazione di Ilaria Salis. Gli esponenti dei movimenti di ideologia marxista-leninista hanno infatti partecipato in molteplici occasioni alle diverse iniziative di protesta a favore dei menzionati detenuti e dei noti "prigionieri politici" delle B.R.-P.C.C., anch'essi sottoposti a regime detentivo speciale (ovvero Nadia Desdemona Lioce, Marco Mezzasalma e Roberto Morandi). Il fenomeno più recente vede aggregarsi gli stessi gruppi sul tema No Ponte che, nell'imminenza dell'avvio delle prime opere relative alla realizzazione del ponte sullo stretto di Messina, ha trovato espressione in alcune manifestazioni di piazza, organizzate a Messina, nelle quali sono confluiti soggetti di area marxista-leninista e anarchica. Le manifestazioni sono culminate in atti violenti ai danni di persone e cose e hanno visto confluire anche soggetti già attivi nel movimento No Tav.

6. Il narcotraffico e la dimensione transnazionale dei relativi fenomeni di criminalità organizzata.

Il patrimonio dei dati investigativi e giudiziari raccolti nel periodo di interesse della presente Relazione conferma uno scenario criminale nel quale il traffico di stupefacenti continua a rimanere la principale

attività delle organizzazioni criminali che si caratterizzano per la loro dimensione transnazionale, sia nelle attività e nelle relazioni, che nei modelli strutturali.

Le indagini più delicate delle D.D.A. italiane hanno riguardato i circuiti criminali più pericolosi ed estesi e i gangli vitali di un sofisticato sistema di scambi paralleli, che rende possibili le transazioni collegate al mercato mondiale degli stupefacenti e alle relative operazioni di riciclaggio degli enormi profitti, ma servente anche ogni altra impresa criminale, ivi compreso il finanziamento del terrorismo e, in ambito nazionale, il reimpiego speculativo dei proventi di ogni sorta di frode fiscale.

Non è un caso che il Consiglio dell'Unione Europea abbia scelto di dedicare l'undicesimo ciclo di valutazioni reciproche, *inter pares*, in corso nel 2024, condotto nell'ambito dell'azione comune 97/827/GAI, alla lotta al traffico illecito di stupefacenti transfrontaliero nell'Unione europea, con lo scopo di approfondire la comprensione dell'attuale cooperazione delle autorità di contrasto e giudiziarie nella lotta al traffico illecito di stupefacenti transfrontaliero in tutti gli Stati membri dell'U.E.

Le indagini e i processi italiani che riguardano il narcotraffico sono coerenti con il quadro generale che è stato dinanzi descritto sulla base di dati statistici, dati di polizia e giudiziari, che provengono anche dagli organismi specializzati e dalle autorità giudiziarie straniere.

La cocaina è ormai la merce più trafficata nel mondo e il relativo mercato tocca livelli di offerta ogni anno sempre maggiori, per gli elevati margini di guadagno, atteso un bacino di consumatori sempre più vasto in Europa. Risulta, invece, molto limitata domanda nei Paesi esportatori del Sud America; inoltre, nel Nord America, che costituiva il primo mercato del mondo, la domanda si è fortemente ridotta in conseguenza del maggiore consumo di *fentanyl*. In tale mercato, tuttavia, si affacciano nuovi metodi per il traffico della cocaina in Europa, riconducibili sempre a modelli strutturali integrati e transnazionali, che confermano come le reti criminali internazionali lavorino sempre insieme: alle partenze per via marittima dei grossi carichi di cocaina – attraverso l'impiego di navi sommergibili o semisommergibili ovvero occultati nei *containers* con diverse modalità – e all'invio con mezzo

aereo per minori quantità di droga da trasportare, si affiancano siti di trasformazione e lavorazione della cocaina in larga scala nei Paesi Bassi, in Belgio, Spagna, ma anche in Italia, ove nel 2024 sono stati scoperti quattro laboratori, precisamente in Valle Castellana (TE), Lentate sul Seveso (MB), Cesano Boscone (MI), Lugo (RA). Nel corso del 2024 in Italia, si è assistito a un aumento delle investigazioni delle regioni del centro e del sud, soprattutto nel Lazio, Campania e Sicilia. Va evidenziato, inoltre, a proposito dell'integrazione del modello strutturale del narcotraffico, il rilevato impiego di esperti palombari (ancora una volta si è trattato di sommozzatori brasiliani) per il recupero dei carichi semi-affondati dinanzi alle coste, spesso in prossimità di secche o bassi fondali, utilizzando sacche impermeabili dotate di G.P.S. e incatenate tra loro ovvero in "porti minori". Ne sono stati esempio concreto i sequestri operati, anche nel 2024, nell'ambito di diversi procedimenti penali istruiti dalle D.D.A. di Palermo, Catania, Reggio Calabria e Trieste.

Quanto al più tradizionale metodo d'importazione per via marittima, atteso l'aumento dei controlli nei grandi porti europei (Rotterdam, Anversa, Amburgo) e italiani (Gioia Tauro), le rotte si sono adeguate per far fronte ai rischi di sequestro, prediligendo porti secondari, europei e italiani, nei quali hanno trovato ulteriore spazio le famiglie e i gruppi albanesi che hanno posizionato i loro referenti lungo tutta la filiera del traffico di cocaina: dalle località di produzione e dai porti di partenza in Sud America, a quelli di arrivo, europei e italiani (tra quelli secondari si possono indicare Livorno, Vado Ligure, Civitavecchia, Ravenna, Trieste e Catania, dove si sono registrati sequestri nell'ambito dei procedimenti delle D.D.A. di competenza), offrendo, sul piano internazionale, il ruolo di "agenzia di servizi" con attività di brokeraggio per le maggiori organizzazioni criminali coinvolte, ovviamente anche le mafie italiane.

Come noto, infatti, il metodo del c.d. *rip on/rip off* prevede l'occultamento in Sud America di carichi di cocaina all'interno di *containers* con beni oggetto di scambi commerciali leciti; tali carichi, sempre più frammentati, vengono segnalati ai gruppi criminali che, nei porti di destinazione, gestiscono l'esfiltrazione e la consegna alle organizzazioni acquirenti, ricevendo solitamente in cambio una percentuale in stupefacente (di norma il 15% del quantitativo esfiltrato). L'esito

positivo di tale, diffuso, sistema di importazione è determinato dalla accertata collusione di operatori portuali e di imprese di navigazione. Una volta esfiltrato, lo stupefacente viene distribuito sfruttando il trasporto terrestre, occultandolo all'interno di autoarticolati o vetture dotate di doppifondi.

In questo scenario vanno considerati anche i porti dei Paesi africani, in particolare quelli che si affacciano sull'Atlantico, da tempo snodo cruciale di transito verso l'Europa, in ragione della posizione geografica strategica, nonché della loro instabilità politica: non più, quindi, viaggi diretti tra il Sud America e l'Europa, prevedendo, invece, la rotta africana lo smistamento della cocaina nei porti di Guinea, Capo Verde, Senegal, Costa d'Avorio, per poi proseguire, anche attraverso Burkina Faso, Mali e Niger in direzione dell'Algeria, della Libia e del Marocco da dove, una volta smistati su pescherecci, raggiungono le coste meridionali dell'Europa.

La *'Ndrangheta*, tra le organizzazioni mafiose italiane, è punto di riferimento privilegiato per le organizzazioni sudamericane che ne apprezzano l'efficacia, la rigida disciplina interna, la capacità di condurre gli affari criminali con una visione di lungo termine, basandosi sulla fiducia reciproca e su radicati accordi.

La *'Ndrangheta*, infatti, può contare su stabili rapporti con i *narcos* sudamericani di Colombia, Brasile, Panama, Paraguay, Argentina ed Ecuador e di stabili presenze e autentiche ramificazioni in quei Paesi e nelle aree di distribuzione commerciale di Stati Uniti, Canada e Australia, favorite da strategiche alleanze con analoghe organizzazioni attive nel medesimo settore, come nelle parallele reti di investimento speculativo in quei medesimi Paesi dei proventi dei traffici.

Le organizzazioni 'ndranghetiste si avvalgono di solide basi logistiche anche nei pressi delle grandi aree portuali di Amburgo, Rotterdam e Anversa, laddove i referenti curano le successive fasi di esfiltrazione e trasporto dello stupefacente, così come in Francia, Svizzera, Belgio e Germania, dove operano silenziose reti di reinvestimento speculativo e supporto logistico dei traffici.

Quanto alla mafia siciliana, le indagini delle D.D.A. riscontrano il rinnovato interesse privilegiato delle organizzazioni mafiose *Cosa Nostra* e gruppi mafiosi catanesi (quest'ultimi anche attraverso l'apertura

di una linea diretta di approvvigionamento di eroina dall'Albania) verso il narcotraffico, con diretto coinvolgimento di alcuni qualificati esponenti.

Le organizzazioni mafiose pugliesi, invece, continuano a creare *joint venture* con i gruppi criminali albanesi, *leader* del narcotraffico sulle rotte adriatica e balcanica, con i quali sono legati da pluriennali stabili rapporti criminali. Si consideri che l'Albania, anche per ragioni geografiche, rappresenta l'epicentro della distribuzione della *cannabis* nell'Europa occidentale, oltre che in Italia, Croazia, Ungheria, Repubblica Ceca, Austria, Germania, e Olanda, ove sono integrate organizzazioni marocchine e albanesi. Sempre, tuttavia, seguendo il percorso evolutivo delle mafie albanesi – che dopo essersi imposte come uno dei più importanti produttori mondiali di *marijuana*, oggi giocano un ruolo primario quali intermediari dei traffici della cocaina – anche le organizzazioni pugliesi si proiettano in un mercato più variegato e sinergico.

6.1. La dimensione cibernetica del narcotraffico.

Assistiamo, infine, a profonde trasformazioni della struttura e dello stesso codice genetico dei gruppi criminali dediti al narcotraffico: la dimensione tecnologica e cibernetica ne guida le scelte strategiche, ma anche la selezione delle *leadership*, lo sviluppo di imponenti funzioni di *intelligence* a protezione dell'impunità e dei traffici di detti gruppi criminali, in grado di reggere il confronto con quelle statuali.

I canali di comunicazione privilegiati dai narcotraffickanti sono quelli legati al *dark web* e alle piattaforme e applicazioni di comunicazione criptata, la cui intercettazione diretta è, allo stato, particolarmente difficile, se non impossibile, come pure l'indagine tecnica *off line*.

Le capacità di realizzare *offline forensic* sono, infatti, molto limitate perché le *password* sono sempre più complesse (15 caratteri minimo); i messaggi "effimeri" scompaiono in breve tempo (24 ore circa); i sistemi di sicurezza dei *device* (*secure chip*) e le nuove tecnologie anti-intrusione (M.T.E., P.A.C.) rendono quasi impossibile l'estrazione dei dati (Pixel or Iphone). Quindi, la soluzione tecnica preferibile è quella di insistere sull'*online forensic*, considerando la tendenza a decentralizzare i *server*: ricercando una vulnerabilità nelle applicazioni

e sfruttandola da remoto; creando la possibilità di un “attacco” o “intrusione” informatica; compromettendo l’uso del *device* finale.

A questo proposito, va segnalato che la D.N.A. partecipa a una rete investigativa specializzata (*International Hardened Secure Communications Working Group*, costituita nel 2021 e composta da polizie giudiziarie e autorità giudiziarie, non solo europee, specializzate nelle piattaforme di comunicazione criptate, con marcate caratteristiche operative), con l’obiettivo di ricostruire quei molteplici profili di connessione e di collegamento che rappresentano il vero punto di forza di questo sistema criminale basato sull’impenetrabilità delle comunicazioni. Tali acquisizioni, già riferite alle note piattaforme criptofoniche *Encrochat* e *SkyECC*, agevolate anche dall’attività di squadre investigative comuni (JITs) costituite tra il 2020 e il 2021 tra le competenti Autorità Giudiziarie e di Polizia di Francia, del Belgio e dei Paesi Bassi, riferibili a organizzazioni criminali operanti in vari Paesi del mondo, hanno fornito la chiave di lettura di condotte criminali integrate, perpetrate dai più importanti sodalizi oggetto d’indagine da parte delle Procure distrettuali italiane, altrimenti non decifrabili. Si è trattato di dati rivelatisi essenziali in numerosi, e importanti, contesti investigativi nazionali, attese le connessioni su scala internazionale di condotte di narcotraffico, ma anche di traffico di armi e di riciclaggio, che hanno richiesto un’attenta attività di analisi di complessi scenari criminali e lo sviluppo di intense azioni di coordinamento investigativo, per evitare contraddizioni e sovrapposizioni nell’esercizio dell’azione penale.

Tale esigenza, condivisa dai Procuratori distrettuali nel corso di plurime riunioni dedicate al tema, aveva già formato oggetto, nel marzo 2023, di una specifica direttiva del Procuratore nazionale *ex art. 371-bis c.p.p.* per il coordinamento delle indagini collegate nelle quali si utilizzano i dati tratti dalla decodificazione di tali piattaforme, con la finalità di rilevare precocemente eventuali molteplici convergenze investigative in ambito nazionale e internazionale. Essa si è riproposta anche nel 2024, con riferimento alla perdurante esigenza di acquisizione e utilizzazione dei dati *SkyECC*, sia con riferimento all’acquisizione di dati derivanti da altre piattaforme criptate (*Matrix*, *Exclu*, *Ghost*). In particolare, l’A.G. francese, detentrica dei dati *SkyECC* e *Matrix*, dopo aver dato esecuzione a un gran numero di ordini investigativi europei di altri Stati U.E. e di richieste di assistenza giudiziaria provenienti da

Paesi *extra* U.E., ha inteso procedere utilizzando la forma dello spontaneo scambio di informazioni richiedendo a *Eurojust* di interpellare i Paesi destinatari per l'individuazione di una Autorità giudiziaria nazionale a cui trasmettere tali dati, nell'interesse delle Autorità giudiziarie competenti. *Eurojust* ha, quindi, richiesto e ottenuto la disponibilità della D.N.A. a ricevere il c.d. *country package* italiano, per conto delle Autorità giudiziarie competenti, in ragione delle funzioni di impulso e coordinamento investigativo nazionale di cui all'art. 371-bis c.p.p. Al fine della razionale gestione dei flussi informativi, in base a determinazioni del Capo della Polizia, Direttore generale della Pubblica sicurezza, è stata organizzata – presso l'apposita articolazione della Direzione Centrale dei Servizi Antidroga (D.C.S.A.) – una speciale struttura interforze, composta da unità di polizia giudiziaria della Polizia di Stato, dell'Arma dei Carabinieri e della Guardia di Finanza, con il compito di curare le attività strumentali alla *deconfliction*, secondo la Direttiva del Procuratore nazionale n. 3 del 22 marzo 2023, e alla disseminazione dei dati di interesse delle singole Procure della Repubblica.

7. Le mafie italiane. Struttura, modelli operativi e linee evolutive.

Nata dall'intuizione di Giovanni Falcone, che aveva voluto affrontare e risolvere il problema del coordinamento delle indagini in materia di criminalità organizzata, la Direzione Nazionale Antimafia ha mantenuto negli anni, e anzi ha accresciuto, le sue prerogative. Essa è divenuta un osservatorio privilegiato per comprendere le dinamiche criminali delle mafie nazionali e transnazionali, un *unicum* a cui, nel tempo, si sono ispirate molte riforme di paesi esteri, europei ed extra-europei. Gli enormi capitali mafiosi provenienti dal traffico di sostanze stupefacenti, e da tutte le altre attività criminali, hanno permesso un costante e preoccupante inquinamento del mercato economico legale. Altro dato strutturale che connota le associazioni criminali storicamente presenti sul territorio nazionale è la continua spasmodica attenzione nei confronti delle istituzioni carcerarie. La frontiera del carcere è, infatti, costantemente al centro delle attenzioni delle cosche, volte purtroppo a sfruttare ogni possibilità per far sì che la detenzione non interrompa la

catena di comando criminale. Le doverose riforme dell'Ordinamento Penitenziario, di cui si dirà specificamente in seguito, sono quindi una cartina di tornasole dell'efficacia dell'azione legislativa e giudiziaria.

7.1. Cosa Nostra: attuale struttura, settori di interesse, linee evolutive.

Cosa Nostra, come è noto, rimane l'associazione mafiosa più radicata e presente in tutto il territorio siciliano, sebbene con caratteristiche diverse anche all'interno della stessa regione. Essa è passata, con indiscutibile spregiudicatezza criminale, da procedure pressoché arcaiche di controllo del territorio a forme di sofisticato sfruttamento di ogni novità tecnologica. Tramontato lo strapotere dei corleonesi, le attuali realtà mafiose sono tornate al metodo del c.d. inabissamento delle strutture militari, al fine di poter adeguatamente salvaguardare gli interessi economici in gran parte provenienti dal traffico di stupefacenti e dalle estorsioni.

Dal punto di vista meramente organizzativo, per quanto concerne la struttura di *Cosa Nostra* nella città metropolitana di Palermo e nella Provincia, è da sottolineare come i mandamenti palermitani abbiano cercato di ricostituire la Commissione Provinciale, ancorché tale tentativo sia stato smantellato sul nascere, nel dicembre 2018, dalle indagini coordinate dalla D.D.A. di Palermo. Allo stato attuale, i mandamenti più importanti gestiscono una sorta di *pax* criminale consultandosi periodicamente per evitare scontri cruenti. Come evidenziato da molte intercettazioni telefoniche e ambientali, gli uomini di *Cosa Nostra* aspettano con impazienza la scarcerazione di alcuni prestigiosi esponenti che, non avendo ceduto alle lusinghe dei benefici provenienti dalla collaborazione di giustizia, possano assumere tale ruolo apicale.

Tornando alla tradizione più antica, *Cosa Nostra* ha incrementato considerevolmente la schiera di soggetti che formano la c.d. zona grigia. Le indagini svolte nell'ultimo lasso di tempo dimostrano, comunque, che l'affare per eccellenza è costituito dal traffico di sostanze stupefacenti. Gli ingentissimi profitti della droga impongono l'esigenza di una massiccia attività di riciclaggio e di reinvestimento nei settori dell'economia legale. Tali attività vengono effettuate, assai proficuamente,

non solo sul territorio nazionale ma anche, e soprattutto, all'estero. Recenti indagini hanno portato alla luce come, tra i territori stranieri di conquista criminale, vi sia anche la Repubblica Federale del Brasile. Alcuni Stati brasiliani, infatti, hanno visto la presenza di esponenti apicali dell'ala militare e finanziaria di *Cosa Nostra* palermitana, che vi hanno trovato rifugio dopo la scarcerazione e vi si sono insediati, con alcuni sodali, per gestire affari di enorme spessore economico. Altra caratteristica degna di nota è costituita dalla perdurante potenza economica dei legami che *Cosa Nostra* aveva in passato intrattenuto con gli U.S.A.

Nella provincia di Trapani l'arresto e il successivo decesso nel 2023 di Matteo Messina Denaro, indiscusso capo di tale articolazione territoriale di *Cosa Nostra*, ha determinato una crisi di *leadership* che ha prodotto una fase di difficoltà per l'organizzazione mafiosa che non ha però infranto l'equilibrio fra le quattro articolazioni territoriali (Alcamo, Trapani, Castelvetro e Mazara del Vallo) che continuano a operare senza soluzione di continuità, in autonomia e in stretto collegamento fra loro, per effetto di una forte coesione e una "grande pacificazione".

Cosa Nostra ha individuato nel narcotraffico la fonte principale di arricchimento, sfruttando la posizione geografica della Sicilia occidentale nel Mediterraneo, che le consente di operare come un *hub* per la distribuzione della droga, soprattutto la cocaina, il cui approvvigionamento avviene per effetto di consolidati rapporti con i gruppi calabresi con i quali le relazioni continuano, pertanto, a essere stabili e costanti per l'acquisto di ingenti quantitativi di sostanza stupefacente su larga scala. Tale forza di *Cosa Nostra* si manifesta, in particolare, nei piccoli centri, ove, continuando a esercitare una capillare influenza, si mobilita per orientare le consultazioni amministrative locali per effetto di una organizzazione potente e radicata sul territorio, potendo contare sulla complicità di alcuni soggetti insospettabili delle più disparate categorie sociali.

L'opera di riorganizzazione è agevolata dall'abusiva introduzione negli istituti penitenziari di minuscoli apparecchi telefonici, di migliaia di *sim* e di dispositivi idonei alla comunicazione da parte di soggetti detenuti. Tale fenomeno ha assunto una dimensione a tal punto

sistematica da consentire di superare l'annosa questione dell'inoperatività degli affiliati detenuti, i quali viceversa dalle loro celle continuano, ormai, ininterrottamente la militanza mafiosa: partecipando, anche in videochiamata, a vere e proprie riunioni di mafia; ricevendo aggiornati e costanti resoconti da parte dei correi in libertà; stringendo alleanze con esponenti di altre articolazioni territoriali; interloquendo sulle questioni di maggior rilievo e sulle attività delittuose da realizzare. Il sistema dei criptofonini rende, dunque, possibile il dialogo, costante e riservato, tra i vari mandamenti a dimostrazione dell'essenza unitaria di *Cosa Nostra*.

Le acquisizioni investigative rilasciano una fotografia dello stato attuale delle dinamiche di *Cosa Nostra* nella provincia di Agrigento ove, mentre nelle parti settentrionale e orientale la pervasiva e capillare presenza di *Cosa Nostra* si connota per l'assenza di azioni eclatanti, quella meridionale, con particolare riferimento ai territori di Agrigento/Villaseta, Favara e Porto Empedocle, invece, fa registrare una preoccupante fibrillazione determinata dall'ingente dotazione di armi. In tale ambito territoriale è ancora radicata la presenza della *Stidda* con la quale *Cosa Nostra* ha raggiunto un accordo di non belligeranza e di pacifica convivenza. Da segnalare, sempre nel territorio agrigentino, l'operatività di altri gruppi a carattere familiare, definiti *paracchi*, che agiscono secondo le tipiche logiche mafiose. Si tratta di bande armate, dedite prevalentemente alle rapine, ad attività estorsive, al traffico di sostanze stupefacenti, più di recente interessate al settore imprenditoriale anche al fine di reimpiegare i proventi dei già menzionati affari illeciti. I rapporti fra *Cosa Nostra* e *Stidda*, che nel recente passato si erano così violentemente contrapposte per l'egemonia sul territorio, sono improntati a una fragile convivenza in una cornice di sinergia criminale, avendo raggiunto un accordo di non belligeranza, finalizzato alla spartizione delle attività criminali.

7.2. *La 'Ndrangheta: modelli strutturali e processi evolutivi a livello regionale, nazionale e globale.*

La *'Ndrangheta*, alla luce anche delle più recenti acquisizioni investigative e processuali, rappresenta l'espressione più evidente e sofisticata del processo di internazionalizzazione criminosa e di finanziamento delle componenti nazionali del crimine organizzato a mezzo

dell'attività criminosa transnazionale. L'operatività della *'Ndrangheta* oltre i confini regionali di origine, e nazionali, non si limita a un mero ampliamento dei traffici illeciti in un territorio diverso da quello di tradizionale radicamento, ma è proiettata, ove possibile, verso una egemonica occupazione del territorio, anche attraverso la partecipazione diretta alla vita economico-sociale dell'area di ramificazione, per poi accedere alle risorse finanziarie di cui dispone la pubblica amministrazione, le cui attività sono condizionate con metodi corruttivi e con la collusione di figure politico-amministrative e, soprattutto, imprenditoriali.

Quanto detto si manifesta soprattutto nel settore degli appalti e dei lavori per la realizzazione di opere pubbliche, dei finanziamenti pubblici, dello smaltimento di rottami e rifiuti, in generale, in tutti i contatti diretti all'acquisizione di beni di ogni tipo e alla gestione di servizi. Non meno allarmante appare la finalità di espansione affaristica nei settori immobiliari, commerciali, sportivi e imprenditoriali di maggior profitto. Detta operatività si basa, principalmente, sul modello strutturale della delocalizzazione, che risulta ancora il principale paradigma organizzativo.

Gli esiti processuali degli ultimi quindici anni, sussunti ormai in sentenze definitive, descrivono la *'Ndrangheta* come un'organizzazione mafiosa radicata nella provincia di Reggio Calabria, divisa in tre mandamenti (jonico, di Reggio centro e tirrenico), con articolazioni territoriali non solo nelle altre province calabresi (Catanzaro, Crotona, Vibo Valentia e Cosenza), ma anche in numerose regioni italiane (Lombardia, Liguria, Piemonte, Emilia Romagna, Lazio, Trentino Alto Adige e Veneto) e all'estero (Svizzera, Germania, Canada, Australia, Sud America, in particolare Brasile e Argentina): strutture tutte collegate alla casa madre calabrese, ma nel contempo dotate di autonomia operativa sul territorio di competenza.

Va evidenziato un importante elemento di novità sotto il profilo strutturale, accertato con riferimento alla città metropolitana di Roma, ove storicamente non esisteva un *locale* di *'Ndrangheta*, anche se nella capitale risiedono da molti anni numerosissimi soggetti di origine calabrese, appartenenti alla *'Ndrangheta* e dediti a svariate tipologie di delitti (reati in materia di stupefacenti e di armi, riciclaggio,

intestazioni fittizie di beni e attività commerciali, etc). A dimostrazione della grande capacità di adattamento della *ndrangheta*, nell'anno 2015 la *Provincia* ha autorizzato la costituzione del *locale* di *'Ndrangheta* di Roma, affidandone il compito a soggetto appartenente alla cosca Alvaro. La ragione sociale del locale di Roma non era il controllo militare del territorio, bensì l'infiltrazione del tessuto economico capitolino mediante attività commerciali fittiziamente intestate, nelle quali sono state investite ingenti somme di denaro, prive di ogni giustificazione lecita. In tal modo, il modello di insediamento della *'Ndrangheta* si è adattato alla realtà sociale ed economica di riferimento, venendo pertanto ad arricchirsi di un ulteriore contenuto, "allo stesso modo invasivo e pervasivo", al fine di conseguire una "colonizzazione del tessuto economico". Se all'interno del quadro appena descritto la violenza sembra trovar minor posto, essa viene nondimeno esercitata quando le esigenze criminali e affaristiche lo consigliano.

Un ulteriore e fondamentale dato descrittivo da ritenersi acquisito è – come accennato – quello relativo all'estesa e radicata operatività della *'Ndrangheta* all'estero, in Europa e nel mondo. L'espansione mondiale della rete delle ramificazioni di *'Ndrangheta* non conosce confini ed è sempre più agevolata dalla rapida modernizzazione dei circuiti finanziari e dallo sviluppo delle tecnologie informatiche applicate all'economia e agli scambi internazionali, ma anche dalla capacità di riproporre il modello strutturale originario. Con riferimento all'Europa, i Paesi nei quali si riscontra una più diffusa operatività di famiglie di *'Ndrangheta*, sono la Germania, la Svizzera, la Francia e la Spagna, ma ormai anche il Belgio e i Paesi Bassi, essenzialmente in ragione del ruolo dei porti di Anversa e Rotterdam nelle catene logistiche che reggono i traffici transnazionali di cocaina e delle esigenze di controllo delle importazioni destinate all'Italia.

7.2.1. Assetti strutturali e profili evolutivi della Camorra.

a) I caratteri distintivi delle organizzazioni camorristiche.

Il territorio del distretto di Napoli è oppresso dalla criminalità organizzata di stampo camorristico. L'osservazione degli ultimi anni induce a ritenere che il fenomeno criminale in questione è stato ed è attraversato da processi di continua trasformazione della violenza in

forza economica e in reti di relazioni affaristiche e collusive in grado non solo di condizionare pesantemente il mercato delle imprese e i processi decisionali che regolano la spesa pubblica in ambito locale, ma di innescare profonde trasformazioni delle caratteristiche strutturali del fenomeno medesimo. La struttura flessibile, e reticolare, della *Camorra* rappresenta il modello originario di processi di aggregazione criminale che statutariamente ripudiano la contrapposizione frontale con lo Stato e si concentrano nella più lucrosa ricerca delle migliori posizioni nel controllo dei mercati illegali. Nella sua più fuorviante rappresentazione, la *Camorra* sarebbe, invece, ridotta a ordinario fenomeno delinquenziale che fornisce i codici espressivi e le funzioni di regolazione della violenza urbana di un'area metropolitana segnata da profondo disagio sociale e da una condizione giovanile sotto il segno della emarginazione e della povertà educativa. Deve confermarsi l'ormai radicata realtà criminale polarizzata tra due grandi cartelli e allo stesso tempo fluida-adattabile, non ascrivibile alle rigide logiche gerarchiche/organizzative, tipiche delle altre organizzazioni di tipo mafioso, che si dipana, per il territorio della città e della provincia di Napoli nel rapporto fra l'Alleanza di Secondigliano e il cartello dei Mazzearella.

In quest'ottica rilevano anche le risultanze investigative, ormai comuni all'analisi degli ultimi anni, relative a episodi cruenti che interessano l'area est del quartiere Ponticelli, l'area ovest del quartiere Fuorigrotta, nonché l'area nord di Napoli. Di contro, la storica conflittualità tra l'Alleanza di Secondigliano e il cartello dei Mazzearella, non impedisce di rilevare la capacità di entrambe le formazioni di coesistere pacificamente in determinati territori, e di gestire affari in accordo e finanche sotto forma di vere e proprie società di fatto.

b) *L'Alleanza di Secondigliano (dei clan Licciardi, Mallardo, Contini e Bosti) e il cartello dei Mazzearella.*

Quanto all'Alleanza di Secondigliano, va riscontrata la stabilizzazione dei legami tra i gruppi storicamente federati, pur nella permanente suddivisione interna di aree geografiche e di settori di influenza ove esplicare, in autonomia, le rispettive attività criminali; e la immutata disponibilità non soltanto a fare affari assieme ma anche a sostenersi reciprocamente in caso di necessità, fino a coprire eventuali "vuoti" di potere determinati da carcerazioni eccellenti

con l'assunzione di compiti di guida del sodalizio alleato. Il cartello dei Mazzairella continua a operare come associazione complessa, ben strutturata, in grado di controllare, attraverso le proprie articolazioni e le alleanze con altre organizzazioni, diverse zone del centro cittadino. L'espansione territoriale, inizialmente limitata al centro della città di Napoli, nel frattempo arricchita di nuove attività illecite (oltre all'usura, alle estorsioni, ai traffici di sostanze stupefacenti, anche alla contraffazione di marchi) è proseguita verso la provincia, in particolare, nel Vesuviano; tale espansione ha comportato lo scontro con le altre organizzazioni criminali che si contendono il territorio e che costituiscono espressione dell'Alleanza di Secondigliano. Le diverse articolazioni operano sotto il diretto controllo dei vertici del clan Mazzairella, che, nel tempo e a seconda dei periodi di libertà, hanno diretto e organizzato il cartello imponendo scelte strategiche comuni a tutte le articolazioni, assicurando la suddivisione dei proventi illeciti tra i vari gruppi a prescindere dalla zona di operatività e intervenendo in caso di dissidi interni o contrasti con altre organizzazioni criminali.

c) *Alcune importanti organizzazioni che operano in autonomia.*

In condizioni di sostanziale autonomia operativa, nel quartiere napoletano di Scampia e nei comuni limitrofi di Melito, Arzano, Mugnano e Casavatore è tuttora operativo il clan Amato-Pagano, che ha ricompattato le sue fila e mantiene integro il suo da sempre privilegiato settore illecito costituito dai traffici di cocaina in rapporto con la rete internazionale di narcotraffico riferibile, sino a qualche tempo fa a Imperiale Raffaele e Carbone Bruno, operativi da Dubai e altrove, in accertate relazioni di alleanza con i capi di analoghi cartelli di trafficanti operanti in Olanda e altre aree nord-europee. Perdura il rilievo delle attività investigative conseguenti all'arresto di Raffaele Imperiale: figure collegate a organizzazioni camorristiche sono state protagoniste assolute di una struttura associativa a carattere internazionale, con base decisionale a Dubai che, avvalendosi di radicati contatti diretti con il Sudamerica e i Paesi Bassi, era finalizzata alla commercializzazione di tonnellate di cocaina in tutto il mondo.

Di sicuro rilievo nella città di Napoli è la persistente operatività del clan Di Lauro. Difatti, nonostante l'efficace azione repressiva intervenuta nel corso degli anni, l'organizzazione, anche diversificando

i propri interessi criminali – estesi in diversi settori economici tra i quali, in particolare, quello del commercio internazionale, che tra l'altro costituisce attività strumentale rispetto alle tradizionali attività – ha mantenuto il suo ruolo criminale in Città. Recenti indagini hanno evidenziato che il clan Di Lauro, mentre a tutto il 2018 (dopo la scarcerazione di Di Lauro Vincenzo) mostrava un'evidente propensione all'abbandono della struttura tipicamente militare in favore di una dimensione prevalentemente imprenditoriale, a seguito dell'arresto di Di Lauro Marco (avvenuto il 2 marzo 2019) sembra avere intrapreso la strada delle rapine e delle estorsioni a fini di autofinanziamento di attività illecite, il contrabbando di t.l.e., le truffe alle assicurazioni e le c.d. *frodi carosello*, operando così globalmente in settori più marcatamente criminali.

Particolare menzione merita il clan Moccia di Afragola, che rappresenta tuttora una delle organizzazioni di stampo mafioso più radicate e pericolose: ampiamente infiltrata nell'economia legale (commercio di petroli, appalti R.F.I. e T.A.V., edilizia, rifiuti: solo per indicare alcuni dei settori strategici, con estensione degli interessi in diverse regioni italiane) e capace di tessere utili legami affaristici con la politica (da ultimo, si segnala l'emersione di patti corruttivi con amministratori pubblici pugliesi finalizzati a ottenere utilità per operare in regime praticamente monopolistico nel settore della raccolta di oli esausti nella regione Puglia), esso mantiene una solida struttura militare che ne garantisce la forza mafiosa. Resta strutturato verticisticamente (con la successione in linea familiare del nucleo apicale di comando in base allo stato di detenzione dei tre fratelli Moccia) e organizzato su diversi livelli di comando e di competenza territoriale (senatori e capi zona). Attualmente sono imputati innanzi al Tribunale di Napoli alcune decine di accoliti del predetto clan e soprattutto i vertici, appartenenti al nucleo familiare, insieme con imprenditori, professionisti ed esponenti della pubblica amministrazione a vario titolo coinvolti negli affari del sodalizio; parte del procedimento (noto come indagine *Morfeo*) si è conclusa con numerose condanne in sede di rito abbreviato, mentre per gli imputati a dibattimento è stata dichiarata la decorrenza dei termini di custodia cautelare la scorsa estate; tale delicato punto decisivo, relativo all'interpretazione della norma in materia di calcolo dei termini in caso di dichiarazione di incompetenza per territorio, ha

reso comunque evidente la difficoltà di affrontare un procedimento tanto complesso per numero degli imputati, numero e complessità delle imputazioni e gravosità della piattaforma probatoria, in assenza di una efficace programmazione, anche tabellare, degli impegni delle sezioni giudicanti di uffici così gravati da maxi-processi come quello del Tribunale di Napoli.

d) *La criminalità casertana.*

Le attività d'indagine degli ultimi anni confermano l'inquietante spessore della realtà criminale camorristica casertana. I rapporti delle organizzazioni criminali con la pubblica amministrazione e con l'impresa, tradizionalmente in questo ambiente sociale molto saldi, hanno dato luogo a un'interazione tra le strutture associative mafiose e gli attori della società civile sempre più stretta, tanto da rendere assai labile il confine tra le relazioni puramente economiche e le condotte di partecipazione all'associazione camorristica. Da un punto di vista fenomenico, le associazioni della *Camorra* casertana hanno quasi integralmente azzerato l'uso della violenza, almeno nelle forme eclatanti che hanno caratterizzato la storia criminale delle organizzazioni di questo territorio, pur continuando a coltivare – in modo più frammentato e in vari gruppi – attività estorsive, traffico di stupefacenti, usura e delitti connessi con la detenzione di armi. Tuttavia, il tratto caratterizzante, ormai, sembra rappresentato dalla volontà dei gruppi criminali di operare secondo paradigmi relazionali non improntati alla contrapposizione o alla sopraffazione violenta ma alla offerta di “servizi”, ovviamente di natura spiccatamente illecita. La criminalità mafiosa ha, cioè, individuato delle relazioni di forza apparentemente lecite all'interno delle quali continuare a far valere la propria capacità di assoggettamento o di sopraffazione. Ma ha offerto, e continua a offrire, a coloro i quali entrano nel suo circuito relazionale, una straordinaria capacità di arricchimento, una rete di relazioni fiduciarie e di legami con i vari settori della società, ivi compresa la burocrazia pubblica, tali da consentire agli attori sociali (imprenditori, borghesia delle professioni e politica) che oltrepassano tale perimetro, di lucrare posizioni di privilegio nel contesto di riferimento.

Nonostante alcune delle famiglie criminali, un tempo dominanti, siano state fortemente indebolite dalla repressione giudiziaria, il

clan dei Casalesi – soprattutto in ragione della sua perdurante forza economica e della sua capacità di condizionare l’agire delle pubbliche amministrazioni locali, e grazie a una capillare rete collusiva – è riuscito a perpetuare la propria presenza sul territorio. Un fattore concorrente, meritevole di autonoma considerazione, va individuato anche nella scarcerazione, talvolta temporanea – per alcuni già intervenuta, per altri oramai prossima – di alcuni esponenti di rilievo del clan, che hanno oramai scontato le lunghe pene detentive a cui erano stati sottoposti in precedenza. Degne di nota sia la valutazione compiuta dalla Procura di Napoli circa l’inidoneità del contributo collaborativo di Francesco Schiavone detto *Sandokan*, a cui è stato applicato nuovamente il regime speciale del 41-*bis* ord. pen., sia le perduranti attività investigative, nel basso Lazio, sulla famiglia Bardellino e sulla ricostruzione dei fatti relativi alla scomparsa di Antonio Bardellino nel 1988.

Il 23 aprile 2025 è stato decretato lo scioglimento del consiglio comunale di Caserta per infiltrazione della criminalità organizzata, sulla base di una relazione del Ministero dell’Interno che si fonda su indagini della D.D.A. di Napoli e su un’attività oggetto di approfondimento patrimoniale anche della Procura Nazionale Antimafia.

e) *Province di Avellino e Benevento.*

La provincia di Avellino e la stessa città capoluogo risulta essere oggetto di una pluralità di tentativi di infiltrazione da parte di organizzazioni camorristiche, il cui momento più allarmante è costituito dal recupero di operatività degli storici clan dei Cava e Graziano.

Recenti indagini hanno, infatti, consentito di accertare la perdurante operatività del clan Graziano nel comune di Quindici e paesi limitrofi, operatività che si è concretizzata principalmente nello svolgimento di una serie di attività estorsive, realizzate mediante gravi azioni intimidatorie con l’utilizzo di armi. Le indagini danno conto anche di una possibile ripresa della storica faida contro gli esponenti di rilievo dell’avverso clan Cava. La riorganizzazione del clan Graziano è stata possibile grazie alla scarcerazione, dopo un lungo periodo di detenzione di esponenti apicali del sodalizio, soggetti già gravati da condanne passate in giudicato per associazione di stampo camorristico.

Nella città di Avellino è documentata l'operatività del clan c.d. Nuovo Partenio, diretta promanazione dello storico clan Genovese. Le indagini hanno accertato i plurimi settori criminali di interesse del clan: dalle estorsioni all'usura, al traffico di stupefacenti, al lucroso settore delle aste pubbliche connesse all'esecuzione immobiliare e sinanche al condizionamento delle elezioni amministrative, azione quest'ultima capace di garantire l'infiltrazione nelle amministrazioni di governo locale.

Quanto alla provincia di Benevento, le più recenti attività d'indagine confermano l'egemonia del clan Sperandeo sul capoluogo e, nel contempo, hanno consentito di accertare la partecipazione subordinata negli affari illeciti gestiti dal sodalizio di altri nuclei criminali minori, facenti capo alle famiglie dei "Piscopo-Saccone" e dei "Taddeo", da sempre molto attive nel redditizio settore del traffico e dello spaccio di sostanze stupefacenti. Indagini svolte hanno evidenziato anche l'operatività in Benevento di un gruppo promosso e diretto da Fallarino Nicola, con ramificazioni nella provincia e, in particolare, in alcuni paesi, quali Torrecuso, Foglianise, Sant'Angelo a Cupolo e San Giorgio del Sannio, affermatosi soprattutto nel settore del traffico in forma organizzata di stupefacenti.

f) *La Camorra nel distretto di Salerno.*

Quanto alle caratteristiche e alla evoluzione della *Camorra* nel territorio del distretto di Salerno, si registra l'eccessiva frammentarietà delle manifestazioni associative di stampo camorristico, che si presentano in maniera assolutamente disomogenea, avendo spesso genesi criminali diverse e legami più o meno saldi con le famiglie operanti nel distretto di Napoli e un'influenza sul territorio che può mutare anche di molto nel tempo, a seconda della contingenza criminale, del ritorno in libertà – a volte dopo molti anni – di camorristi di peso, di eventuali conflitti, oppure in ragione del raggiungimento di accordi.

Altro aspetto di rilievo, in relazione al territorio in discorso, è la presenza di fenomeni di criminalità organizzata di matrice straniera (Paesi dell'Est Europa e Africa), soprattutto nella fascia litoranea costiera che si estende a sud di Salerno fino alla cittadina di Agropoli, operativi specialmente nello sfruttamento della prostituzione. Situazione, quest'ultima, che si registra anche nella Piana del Sele.

Parallelamente le indagini documentano un incremento della illecita regolarizzazione di cittadini extracomunitari, transitati sul territorio nazionale, con diverse metodologie (non da ultima, quella relativa alle procedure amministrative irregolari avviate dai c.d. *inseritori* in occasione del c.d. *click day*).

g) *Le proiezioni della Camorra sul territorio nazionale.*

La propensione ultra-territoriale della *Camorra* è un dato acquisito negli ultimi decenni ed è diretta conseguenza della dimensione imprenditoriale ed economica che ne costituisce, come si è detto, la più intima connotazione strutturale.

Tra le attività criminali più rilevanti, un ruolo centrale assume il traffico di sostanze stupefacenti; in tale contesto criminale operano gruppi camorristici di Napoli, Caserta e Salerno per effetto di consolidati rapporti nel tempo, oramai strutturati, con le *'ndrine* della provincia di Catanzaro e Reggio Calabria. La sostanza stupefacente, proveniente dal centro e sud America, giunge prevalentemente nei porti di Salerno e Gioia Tauro e viene distribuita in Campania e Calabria, ma con proiezioni anche in diverse regioni del territorio nazionale, tra cui Lazio con riguardo alla città di Roma e Sicilia, con particolare attenzione per la zona di Catania. Sono emersi, altresì, significativi rapporti con gruppi albanesi per la fornitura di ingenti quantitativi, nonché con cartelli colombiani per il tramite di emissari campani presenti in Spagna. Risulta, altresì, accertato l'utilizzo di società cinesi per il pagamento degli stupefacenti anche per conto di cosche di *Camorra*.

L'enorme disponibilità di risorse economiche provenienti, prevalentemente, dal traffico di sostanze stupefacenti e dai proventi delle estorsioni, ha evidenziato un'intensa attività di riciclaggio e reimpiego dei capitali illeciti in attività economiche presenti su tutto il territorio nazionale, con ramificazioni in Francia, Svizzera e Belgio. È stata accertata la sinergia fra gruppi camorristici e di *'Ndrangheta*. L'infiltrazione del sistema economico legale avviene con il coinvolgimento di imprenditori collusi, dei c.d. colletti bianchi e avvalendosi dell'*expertise* di professionisti conniventi. Un'ulteriore espansione affaristica, connessa allo sviluppo tecnologico e a una operatività transnazionale, riguarda il settore del *gaming*, della raccolta delle scommesse e dei

giochi digitali, talvolta in assenza delle previste concessioni dell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli – ovvero mediante l'inserimento di teste di legno all'interno delle compagini societarie di gestione degli esercizi destinati al gioco, con l'incarico di fiduciari, preposti o con altri compiti di rappresentanza.

Altro interesse delle organizzazioni camorristiche attiene alla gestione dei rifiuti e dei servizi per l'ambiente, potendo contare su innumerevoli imprenditori compiacenti, titolari di società che si occupano dell'intero ciclo dalla raccolta, al trasporto, al *brokeraggio* e allo smaltimento di ingenti quantitativi di rifiuti che avviene in diverse regioni del territorio nazionale, con particolare riguardo alla Puglia, alla Sicilia e al Lazio. È sempre più frequente che clan camorristici finanzino la costituzione di società che possono disporre di capannoni e altre infrastrutture da trasformare in discariche.

Di particolare rilievo risulta il traffico di armi, anche da guerra, le cui forniture provengono da gruppi criminali della Croazia, con sequestro delle stesse a Gorizia, unitamente a un notevole quantitativo di munizionamento.

In materia di traffico di esseri umani e favoreggiamento dell'immigrazione clandestina è da segnalare il diffuso fenomeno della strumentalizzazione, nonostante le recenti modifiche legislative, delle procedure di ingresso di cittadini extracomunitari disciplinate dal c.d. decreto flussi. Diversi gruppi criminali, anche transnazionali, e le organizzazioni camorristiche, hanno utilizzato i decreti flussi che prevedono ogni anno una quota di cittadini stranieri provenienti dai vari paesi *extra* U.E. che possono fare ingresso in Italia per motivi di lavoro, utilizzando documentazione falsa dietro il pagamento di somme di denaro per cittadini extracomunitari che, una volta entrati in Italia, divengono clandestini. Le organizzazioni si avvalgono di una fitta rete di collaboratori, imprenditori, patronati/C.A.F., professionisti, tra cui avvocati, commercialisti, consulenti del lavoro e consulenti fiscali. È stato accertato l'interesse dei clan camorristici mediante duplice modalità, sia estorcendo una quota sulle attività illecite, sia costituendo società attraverso professionisti.

Da segnalare, nell'ambito di un complesso quadro di relazioni che coinvolgono la *Camorra* nella Capitale, la sentenza con la quale

la Corte di cassazione aveva disposto un secondo processo di appello per Michele Senese, detto ‘O’ Pazz’, per il figlio Vincenzo, la moglie Gaglione Raffaella e altri, annullando l’assoluzione disposta dai giudici nell’ambito del processo nato dalla operazione della D.D.A. “Affari di famiglia” e il mancato riconoscimento per tutti gli imputati dell’aggravante dell’agevolazione al clan mafioso di stampo camorristico. In primo grado Senese era stato condannato a 15 anni di carcere. Secondo la Suprema Corte «la Corte di appello ha concluso per l’assoluzione di Senese senza fornire una spiegazione logica del perché egli dovesse essere costantemente messo al corrente dai familiari delle varie iniziative economiche dei componenti della famiglia e in particolare del figlio Vincenzo e perché, se effettivamente fosse stato estraneo a quegli affari, avrebbe dovuto adirarsi per il tenore degli impegni presi». Inoltre, «la sentenza di appello ha sbrigativamente liquidato la questione dell’aggravante mafiosa» ed «è emblematico che il sodalizio in questione venisse percepito all’esterno, come ‘clan Senese’ e non come ‘Michele Senese e altri’, in quanto l’elevata caratura criminale del capo evidentemente aveva strutturato intrinsecamente quella del gruppo e con essa ha finito per confondersi». Ora Michele Senese è stato condannato dai giudici della Corte di appello di Roma alla pena di 11 anni di reclusione per estorsione, usura e riciclaggio con l’aggravante *ex art 416-bis.1. c.p.*

h) *Alcuni dati statistici.*

È rilevante considerare alcuni dati che confermano, con la forza dei numeri, la persistenza dell’attività della *Camorra* e gli strumenti di contrasto messi in campo. Alla data del 30 giugno 2025, risultano in gestione, con programma di protezione attivo, un totale di 231 collaboratori di giustizia, circa un terzo del dato nazionale; si tratta di un numero in progressiva flessione in relazione alle *vecchie* collaborazioni, per il lavoro che l’Ufficio ha svolto, direttamente e con l’impulso verso le D.D.A., sia nella direzione della capitalizzazione dei collaboratori di giustizia che hanno in via di esaurimento il loro contributo investigativo e processuale, sia attraverso il recupero di un metodo rigoroso per la valutazione delle violazioni comportamentali dei collaboratori e dei loro familiari. Rilevante è anche il numero dei detenuti in regime speciale *ex art. 41-bis ord. pen.*, indicati in 232 alla data del 30 giugno

2025: 90 per l'area Napoli 1; 76 per l'area Napoli 2; 56 per l'area Napoli 3 e 8 per il Distretto di Salerno.

7.3. *Nuovi assetti e profili evolutivi delle mafie pugliesi.*

In Puglia, la criminalità organizzata si articola in gruppi eterogenei riconducibili alle cosiddette mafie foggiane, alla *Camorra* barese e, nel Salento, alla *Sacra Corona Unita*. Queste organizzazioni condividono un'identità criminale comune, fondata su modelli organizzativi che integrano, innovandoli, elementi tradizionali della *'Ndrangheta* e della *Camorra* di matrice cutoliana, adattandoli a un pragmatismo utilitaristico. Proprio per queste peculiari caratteristiche, le mafie pugliesi hanno saputo sviluppare una politica di consolidamento e di espansione, caratterizzata, da un lato, da una penetrante e pervasiva capacità di controllo *militare* del territorio e, dall'altro, da una spiccata vocazione relazionale, finalizzata all'attuazione di un evoluto modello di mafia degli affari. Le più recenti evidenze investigative hanno documentato la crescente capacità delle mafie pugliesi di sviluppare una dimensione più moderna ed efficiente della tradizionale capacità di controllo del territorio, puntando ad affermare l'egemonia mafiosa su tre distinti ambiti operativi tra loro strategicamente interdipendenti: in tal senso il concorrente utilizzo dello spazio urbano, dell'ambiente carcerario e del mondo virtuale dei *social network* genera un complesso ed efficace circuito comunicativo che sviluppa e amplifica, in modo esponenziale, la fama criminale delle suddette organizzazioni criminali.

a) *La nuova strategia di inabissamento della Sacra Corona Unita salentina*

Sul territorio del Salento si assiste a un consolidamento delle associazioni mafiose sorte nel solco tracciato dalla *Sacra Corona Unita*, organizzazioni criminali che oggi assumono sempre più i caratteri di una mafia "matura", che si avvale della forza d'intimidazione acquisita nel tempo e non necessita, per affermarsi, di porre in essere azioni violente, imponendosi nel territorio in maniera *silente*; la presenza di alcuni isolati episodi omicidiari, verosimilmente collegati a contrasti tra i vari gruppi organizzati che operano nel territorio per il controllo delle piazze di spaccio, non sembra arrestare la linea evolutiva in atto.

Nel territorio salentino non vi è una diretta operatività di nessuna delle c.d. mafie tradizionali, ossia *Cosa Nostra*, *Camorra* o *'Ndrangheta*, le quali entrano in contatto con le organizzazioni criminali autoctone solo per la limitata gestione di affari illeciti, in particolare per quel che concerne il traffico degli stupefacenti. Si deve segnalare che alcuni esponenti della *Sacra Corona Unita*, dopo avere stretto in carcere rapporti con esponenti delle potenti 'ndrine calabresi, hanno utilizzato tale "amicizia" al fine di manifestare all'esterno la propria credibilità, quasi si trattasse di una sorta di *affidavit*, che hanno speso nei rapporti con le altre organizzazioni mafiose, anche straniere, soprattutto nel traffico delle sostanze stupefacenti.

A seguito dell'esercizio di queste lucrose attività illecite, è fiorente il riciclaggio dei proventi illeciti in attività imprenditoriali lecite, nel settore dell'agricoltura e dell'industria di trasformazione dei prodotti agricoli, così come nel turismo, in particolare nella ristorazione, oltre che nei "nuovi" settori della trasformazione di rifiuti, delle energie alternative o del libero mercato energetico. Di pari passo rispetto all'espansione imprenditoriale dei gruppi mafiosi, si assiste all'infiltrazione della criminalità organizzata nella pubblica amministrazione e nel diretto coinvolgimento dei clan nelle elezioni, per lo più amministrative; segnatamente si registrano, sempre più spesso, condotte volte a influenzare l'esito delle elezioni comunali, in particolare nei comuni di piccole dimensioni, volte a convogliare "voti" a favore di alcuni candidati che potranno assicurare il successivo appoggio politico amministrativo soprattutto nel settore dei lavori pubblici. Si deve, ancora, sottolineare l'incontrollata diffusione di telefoni cellulari, spesso anche *smartphone*, all'interno degli istituti carcerari, il cui utilizzo non è stato contenuto dall'intervento legislativo che, nel 2020, ha introdotto la nuova fattispecie di reato di cui all'art. 391-ter c.p.: apparecchi spesso consegnati con l'impiego di droni, che consentono ai componenti delle organizzazioni criminali non solo di mantenere i collegamenti con il clan di appartenenza ma addirittura di imporre all'esterno direttive ai sodali liberi.

b) *Il multiforme sviluppo della c.d. Camorra barese*

La mafia barese conserva la sua originaria natura pulviscolare, caratterizzata dalla coesistenza orizzontale di una molteplicità di clan mafiosi, ciascuno dei quali radicato in una specifica area del capoluogo

cittadino, con proiezioni nei comuni della provincia barese che, in casi sempre più frequenti, stanno dando luogo alla costituzione di vere e proprie articolazioni mafiose periferiche. Si registra un processo di semplificazione dello scenario mafioso barese: alcuni gruppi criminali preesistenti sono stati disarticolati o si sono fortemente depotenziati (clan Mercante, Anemolo e Telegrafo), comportando, di riflesso, un potenziamento dei gruppi mafiosi rimasti operativi, che possono contare su nuovi spazi territoriali da occupare e sull'ingresso di soggetti provenienti da precedenti esperienze criminali di tipo associativo.

Vi sono potenti consorterie, come i clan Strisciuglio e Capriati, che continuano a privilegiare il ricorso alla violenza ostentata per rinnovare la classe dirigente e affermare il proprio ruolo egemonico sugli altri gruppi antagonisti. Queste organizzazioni puntano a una gestione parassitaria della pratica estorsiva e a un controllo militare delle piazze di spaccio, alimentando il culto di una mafia *gangsteristica* capace di suscitare una forte attrazione per le giovani generazioni. Altri gruppi criminali, come le articolazioni del clan Parisi-Palermi, sono invece sempre più orientati alla conquista del consenso sociale, presentandosi come “agenzie di servizi”, sviluppando dinamiche di tipo consociativo con gli interlocutori del narcotraffico internazionale, investendo gli ingenti proventi illeciti in settori imprenditoriali particolarmente redditizi, con il conseguente consolidamento dei rapporti con la c.d. zona grigia.

c) *Il percorso evolutivo delle mafie foggiane*

Un particolare approfondimento merita il capitolo dedicato alle c.d. mafie foggiane: un fenomeno criminale in preoccupante espansione che, ormai da diversi anni, rappresenta l'espressione più pericolosa e insidiosa delle mafie pugliesi e che costituisce uno dei motivi di maggior allarme sociale in ambito nazionale. Un fenomeno criminale a lungo sottovalutato, rispetto al quale, tuttavia, soprattutto negli ultimi anni, si è registrata una risposta sempre più decisa da parte dello Stato, con l'elaborazione di una specifica metodologia di contrasto che sta iniziando a dare i suoi effetti.

Le mafie di Capitanata si articolano storicamente in tre poli che, ancora oggi, conservano immutata la loro capacità operativa: vi è la società foggiana, che opera principalmente nella città di Foggia, la quale,

nata a metà degli anni '80, ha ricevuto un suo primo riconoscimento definitivo in sede giudiziaria solo nel 1994 con la sentenza Panunzio; la mafia cerignolana che, nata negli anni '90, trova riconoscimento giudiziario nella storica sentenza relativa al processo Cartagine, divenuta definitiva nel 1997 con l'infrazione di 15 ergastoli; la mafia garganica che, benché negli anni '70 fosse ritenuta una faida pastorale, solo nel 2006, con la sentenza Iscaro-Saburo, definitiva nel 2009, sarà riconosciuta come una associazione mafiosa. A questi tre poli va, da ultimo, aggiunto quello della c.d. mafia sanseverese che, in tempi più recenti, sembra essersi sganciata dal suo ruolo di articolazione periferica della società foggiana e avere acquisito una sua autonoma configurazione.

Pur mantenendo distinte articolazioni, le mafie foggiane hanno radici condivise e procedono secondo un comune modello di sviluppo, a eccezione della criminalità organizzata cerignolana che, non interessata all'occupazione violenta del territorio, punta all'accumulo di ingenti profitti economici esercitando un ruolo primario nel traffico di stupefacenti e nell'effettuazione, sull'intero territorio nazionale, di rapine milionarie ai danni di portavalori e istituti di vigilanza.

Nelle mafie foggiane il familismo mafioso è particolarmente rilevante, tanto che il vincolo di sangue e il vincolo di mafia possono considerarsi facce della stessa medaglia, con conseguente graduale e consapevole abbandono delle pratiche affiliatorie. Le ricadute sul piano probatorio di questa scelta sono particolarmente gravose, dal momento che per gli inquirenti, in assenza di una formale affiliazione, risulta più complesso riuscire a provare la sussistenza del c.d. vincolo associativo.

Altro elemento caratterizzante le mafie pugliesi è l'utilizzo di una particolare ferocia, che affonda le proprie radici nella matrice cutoliana che caratterizza queste mafie (Raffaele Cutolo istituì proprio a Foggia, nel 1979, la *Nuova Camorra Pugliese*, quale articolazione adriatica della *Nuova Camorra Organizzata*), e di cui è espressione certamente la sanguinosa strage del Bacardi a seguito della quale venne decretata la definitiva emancipazione della mafia foggiana dalla *Sacra Corona Unita*.

d) *Il fronte emergenziale nella provincia BAT*

Un nuovo fronte emergenziale è oggi rappresentato dalla criminalità organizzata che opera nella provincia *BAT*, un territorio dominato,

fino agli inizi degli anni '90, dal clan di Salvatore Annacondia, una delle più feroci e sanguinarie organizzazioni mafiose che la Puglia abbia mai conosciuto. Si tratta di una realtà oggi caratterizzata dalla compresenza di plurime forme di criminalità organizzata di tipo mafioso: accanto a una mafia autoctona si registrano, a nord, le proiezioni delle mafie foggiane e della criminalità organizzata cerignolana, mentre, nella parte meridionale della provincia, sono oramai radicate le presenze di articolazioni storiche della *Camorra barese*.

7.4. *Le indagini sulle stragi terroristiche-mafiose del 1992-1994.*

L'ultimo Anno giudiziario ha portato alcune rilevanti novità: vale a dire, la conclusione di alcune indagini già riferite lo scorso anno e la prosecuzione di altre.

In specie, il coordinamento delle indagini della D.N.A. si è esplicato principalmente attraverso alcune applicazioni di magistrati dell'Ufficio a procedimenti in corso presso le procure distrettuali di Firenze, Roma e Caltanissetta. Tutti questi procedimenti sono giunti a conclusione, e per alcune di esse è stata già depositata richiesta finale. È giunto, inoltre, a conclusione avanti la Corte di cassazione (che ha confermato le precedenti condanne) il processo per l'efferata strage alla Stazione di Bologna nei confronti dell'estremista di destra, oltreché vicino alla criminalità organizzata, Paolo Bellini. Sono ancora in corso, poi, presso le competenti procure di Caltanissetta e Firenze, indagini tese a colmare alcune lacune ancora esistenti circa quanto accaduto nelle fasi immediatamente precedenti e successive alle stragi nel 1992-93. Inutile dire che le indagini vengono svolte a così tanto tempo dal verificarsi di detti episodi stragisti, perché immutato è rimasto il dovere (imprescrittibili per legge i reati commessi) di scandagliare quel tragico periodo, senza alcun limite se non quello del pieno e rigoroso rispetto dei limiti di legge, e di dover prevenire il sempre presente rischio d'errore (anche visti gli innumerevoli depistaggi), da scongiurare a mezzo di un'attenta e rigorosa condotta delle indagini.

7.5. *Il coordinamento delle indagini di criminalità organizzata delle Procure distrettuali e dell'Ufficio del Procuratore europeo.*

L'operatività e l'azione dell'Ufficio del Procuratore europeo, secondo uno statuto di piena indipendenza, costituiscono elementi

indispensabili nella costruzione di un'identità europea e, in particolare, dello spazio giudiziario europeo, che richiede non solo l'armonizzazione dei sistemi giudiziari nazionali, ma anche l'integrazione delle strutture e degli apparati.

La partecipazione di E.P.P.O. alla costruzione di un ampio e complesso sistema di cooperazione è imprescindibile per contrastare non solo le attività illecite delle organizzazioni criminali in settori tradizionali, quali, a esempio, quello del traffico di sostanze stupefacenti, ma anche, e soprattutto, le nuove frontiere del crimine mafioso come le criptovalute, l'intelligenza artificiale e l'illecito utilizzo dei fondi europei derivanti dal P.N.R.R.

L'intensificarsi dei rapporti e degli scambi informativi con E.P.P.O. prefigura la necessità che l'Ufficio del Procuratore europeo debba entrare a far parte di un sistema di coordinamento investigativo, fondato sulla condivisione dei doveri di cui all'art. 371 c.p.p., essenziale per assicurare l'unitarietà della visione e delle ricostruzioni investigative della struttura e delle dinamiche di associazioni criminose, il contrasto delle quali esige strategie comuni e costante condivisione delle analisi e delle informazioni sin dalla fase genetica delle indagini, nonché una razionale gestione delle risorse nel rispetto delle rispettive competenze e attribuzioni. Per assicurare un efficace contrasto della criminalità organizzata, occorre cioè incrementare la conoscenza dei fenomeni mafiosi preservando il patrimonio di esperienza del modello antimafia italiano maturato nel tempo per effetto di rapporti di coordinamento investigativo nazionale ed internazionale. Un nuovo accordo di cooperazione rappresenta lo strumento più idoneo per promuovere e rafforzare la sinergia e i rapporti di collaborazione fra questa Procura generale, D.N.A., E.P.P.O. e Procure distrettuali, in un'ottica di condivisione delle informazioni e concertazione operativa essenziale all'efficace contrasto della criminalità organizzata di tipo mafioso. L'esito positivo dell'incontro, svoltosi a Lussemburgo il 28 febbraio 2025, fra il Procuratore nazionale e l'Avvocato generale della Procura generale della Corte di cassazione, delegato dal Procuratore generale, da un lato, e il Procuratore europeo Capo, dall'altro è valso a ribadire con comune convinzione, la necessità di rilanciare i metodi e lo spirito propri del coordinamento investigativo, superando eventuali difficoltà della pratica esperienza.

7.5.1. *Il condizionamento mafioso delle attività sportive.*

La peculiare natura delle società che gestiscono una squadra di calcio impone una preliminare riflessione sulle diffuse infiltrazioni criminali nel mondo del pallone, con uno specifico riferimento agli interessi della criminalità organizzata per il settore e per le attività gestite dalle predette società.

Si tratta di un mondo che costituisce un vero e proprio settore strategico dell'economia, caratterizzato nel suo complesso da un enorme fatturato e dal sovrapporsi di interessi il cui rilievo è pari al numero dei milioni di appassionati che ne seguono le sorti. Un tale contesto è oggetto delle attenzioni della criminalità, sempre attratta dalle opportunità di infiltrazione e di controllo di affari leciti e illeciti. Un mondo di infiltrazioni, contatti e appoggi criminali che, benché abbia già portato nel corso di quest'anno all'applicazione della misura di prevenzione patrimoniale dell'amministrazione giudiziaria, ai sensi dell'art. 34 del d.lgs. n. 159 del 2011 nei confronti di due società sportive, la Calcio Foggia 1920 s.r.l. e la f.c. Crotone Calcio s.r.l., applicazione disposta dal Tribunale di Bari e di Catanzaro su richiesta congiunta della D.N.A. e delle D.D.A. di Bari e Catanzaro e dei relativi Questori delle due città, appare ancora tutto da esplorare.

Come accertato nel corso del procedimento di prevenzione nei confronti della f.c. Crotone calcio s.r.l., gli elementi acquisiti hanno evidenziato come la società fosse da tempo sottoposta a una penetrante, quanto invasiva, attività intimidatoria di matrice mafiosa, certamente idonea a condizionare pesantemente i profili gestionali, tecnico-sportivi e commerciali della società. Le gravi criticità emerse nei rapporti tra la f.c. Crotone calcio s.r.l. e appartenenti a cosche di *'Ndrangheta*, prima la cosca Vrenna-Corigliano-Bonaventura e successivamente le cosche Megna e Barilari/Foschini, che, per anni, hanno condizionato il ricco tessuto economico crotonese, nonché le gravi anomalie riscontrate nella gestione dei servizi di vigilanza e della vendita dei biglietti di ingresso allo stadio di Crotone in occasione delle partite della locale squadra di calcio, hanno evidenziato come l'attività di impresa sia stata oggetto di un pesante e significativo condizionamento, quantomeno nei settori specifici della *security* e della gestione degli ingressi allo stadio, da

parte delle organizzazioni mafiose che hanno operato, e continuano a operare, su quel territorio.

A conclusioni non dissimili è giunto anche il Tribunale di Bari in relazione alla società Calcio Foggia 1920 s.r.l. il cui Presidente è stato oggetto di un'articolata e complessa operazione intimidatoria, originatasi da una rappresaglia personale dovuta al mancato conseguimento di un posto di lavoro in azienda, progredita, poi, verso un vero e proprio progetto espulsivo, sedimentatosi a strati, entro un apprezzabile arco temporale, e attuato con atti intimidatori diretti a colpire in via diretta le persone a lui vicine, sì da indurlo, per il timore di subire ulteriori gravi danni, ad agire in conformità, e dunque a dismettere la carica di Presidente della società. Il tutto avvalendosi di evidente carica intimidatoria, che, nel frapporre ostacoli alla sua attività imprenditoriale (per esempio, all'attività di acquisto dei calciatori, sicuramente non invogliati a confluire in un ambiente così pericoloso) hanno finito per realizzare un sostanziale e forzoso boicottaggio del presidente: una sorta di sbarramento per mancato gradimento. Nei vari episodi di intimidazione analizzati sono state riscontrate identiche modalità di realizzazione, e una capacità di agire progressivamente accumulata nel movente criminale di origine, trasfusa nella causale più ampia della estromissione del Canonico dalla società, senza abbandonare le possibilità di un concreto ricorso ad atti di violenza e intimidazione, nonché alla campagna mediatica denigratoria, quali forme di manifestazione intimidatoria da utilizzare all'occorrenza.

Da ultimo, il Tribunale Sezione Misure di Prevenzione di Napoli ha emesso il decreto di sottoposizione ad amministrazione giudiziaria della Juve Stabia s.r.l., squadra militante nel campionato professionistico di serie B, su proposta della D.N.A., della Procura di Napoli e del Questore di Napoli. È emerso un quadro indiziario che ha consentito di ritenere che l'attività economica, compresa quella di carattere imprenditoriale, della società sia stata sottoposta, direttamente o quantomeno indirettamente a condizioni di intimidazione e di assoggettamento a opera di esponenti di articolati e ramificati clan di *Camorra*, in particolare del clan D'Alessandro, egemone nel territorio di Castellammare di Stabia, e che comunque le scelte imprenditoriali fatte ne abbiano agevolato gli interessi criminali.

7.6. *Il controllo mafioso del settore delle rapine a portavalori.*

Le rapine ai danni degli istituti di vigilanza e dei furgoni portavalori costituiscono da tempo una pratica consolidata da parte di organizzazioni criminali altamente strutturate, che adottano tecniche sempre più standardizzate e di tipo paramilitare. Tali azioni richiedono una pianificazione meticolosa e un'organizzazione complessa di uomini e mezzi. Negli ultimi anni, gli assalti sono stati attribuiti a esponenti di organizzazioni criminali di matrice pugliese, calabrese e sarda. In particolare, nel Nord Italia, si è registrata la presenza di soggetti di etnia sinti o contigui alla cosiddetta “mafia del Brenta”. Questi gruppi non si limitano alle rapine ai portavalori, ma risultano coinvolti anche in furti e rapine pluriaggravate ai danni dei *caveaux* degli istituti di vigilanza. Particolarmente attivi risultano i sodalizi sardi e pugliesi, con riferimento specifico a soggetti originari dell'Ogliastra (NU), di Cerignola (FG) e dell'area del nord-barese. Il dato numerico relativo agli assalti è allarmante: tra il 2015 e il 2025 sono stati registrati 47 episodi in diverse zone del territorio nazionale. Nel solo biennio 2024-2025 si contano 12 eventi delittuosi, tra cui quelli avvenuti a Candela (27 marzo 2025), San Vincenzo (28 marzo 2025), Bitonto-Terlizzi (5 maggio 2025) e Cerignola (1° agosto 2025).

Emblematico l'assalto avvenuto a San Vincenzo di Livorno, dove un gruppo di soggetti travisati e armati ha bloccato il traffico stradale, incendiato due automezzi e utilizzato esplosivi per aprire un furgone portavalori, sottraendo una somma pari a oltre 4,5 milioni di euro. A seguito delle indagini, è stata richiesta e ottenuta una misura cautelare nei confronti di undici soggetti residenti in Sardegna.

Le indagini condotte hanno evidenziato che le strutture criminali coinvolte operano sotto una regia unitaria, collaborando attivamente nella fase esecutiva degli assalti. Al termine dell'azione delittuosa, tali gruppi tendono a disgregarsi, per poi ricomporsi in occasione di nuove operazioni. È stata riscontrata una suddivisione in “batterie” operative, caratterizzate da una struttura modulare e da un'elevata intercambiabilità delle competenze: dalla gestione logistica all'assalto armato, con interruzione del traffico stradale, fino al “taglio” dei mezzi blindati. Questo *modus operandi*, unito alla sinergia tra sodalizi criminali geograficamente distanti, e alla consumazione dei reati in

aree lontane dai territori di origine dei gruppi coinvolti, conferma la necessità di adottare strategie investigative coordinate.

8. Nuove mafie e organizzazioni criminali di origine straniera.

8.1. *La criminalità albanese.*

Tra quelle di origine straniera, le organizzazioni criminali albanesi si caratterizzano per essere tra le più ramificate e diffuse, sia sul territorio nazionale, sia in ambito europeo. Nonostante ciò, l'analisi della struttura associativa di questi gruppi criminali e della loro operatività non consente ancora di interpretare, in modo adeguato, la correlazione dei complessivi disegni criminosi e la reale penetrazione nel tessuto economico e sociale.

Sul piano degli assetti organizzativi e delle dinamiche funzionali, la criminalità organizzata albanese presenta molteplici profili di affinità con il modello 'ndranghetista, fondendo elementi tradizionali (saldezza e impermeabilità del vincolo associativo assicurata dai legami familiari e dai vincoli di sangue; esistenza di rigidi codici comportamentali di matrice consuetudinaria; fama criminale a elevato potenziale intimidatorio; notoria affidabilità operativa) con profili di modernità (capacità di infiltrazione nel tessuto economico-finanziario e di condizionamento del settore politico-amministrativo; impiego delle più moderne e sofisticate tecnologie; sviluppo di sinergiche relazioni criminali). Il familismo rappresenta, senza dubbio, una delle peculiarità distintive delle organizzazioni criminali albanesi. Esso si configura come un vincolo particolarmente solido, storicamente legittimato da codici consuetudinari come il *Kanun*, fondati su valori quali l'onore, la fiducia e il rispetto della parola data (*besa*). Questo legame non si limita ai soli rapporti di sangue, ma si estende anche a connessioni di tipo sociale, come l'aver condiviso lo stesso quartiere o, più in generale, l'appartenenza alla comunità nazionale albanese. Tale caratteristica, soprattutto nei contesti esteri, assume un ruolo cruciale nel rafforzare la coesione interna del gruppo criminale.

Con specifico riferimento al traffico di sostanze stupefacenti, i cartelli criminali albanesi si sono occupati, inizialmente, dell'importazione

in Italia della marijuana prodotta in Albania, sviluppando, in questa fase iniziale, una stabile e proficua interazione con le mafie pugliesi: tale sinergia si è sviluppata al punto che, oggi, le organizzazioni operano con l'utilizzo di cellule criminali composte da cittadini albanesi, presenti stabilmente nel territorio pugliese, in cooperazione con organizzazioni criminali autoctone. Gli enormi proventi economici, derivanti dal traffico internazionale di droga, hanno consentito ai gruppi criminali albanesi di accumulare enormi liquidità finanziarie, che vengono utilizzate, in parte, per finanziare nuovi ingenti importazioni di sostanza stupefacente e, in parte, attraverso complessi e sofisticati sistemi di riciclaggio internazionale, nei circuiti dell'economia legale, consentendo alle suddette organizzazioni criminali di trasformarsi in spregiudicate *holding* finanziarie e di infiltrarsi, in maniera sempre più penetrante, nel sistema economico-imprenditoriale. Le più recenti acquisizioni inducono a ritenere che le organizzazioni albanesi si prestino a reinvestire, anche per altre organizzazioni criminali, i proventi illeciti, non solo in madrepatria, in svariati settori imprenditoriali (edilizia, ristorazione, strutture alberghiere) oppure li utilizzino per permeare ulteriormente il tessuto sociale ed istituzionale albanese attraverso il ricorso a pratiche corruttive. In tale contesto, la criminalità albanese ha sviluppato la creazione di consorzi criminali con altri cartelli mafiosi e l'adozione di modelli organizzativi consociativi estremamente duttili e flessibili, che possono contare su un sistema di comunicazione digitale criptata estremamente evoluto sul piano tecnologico e su una rete di sofisticati servizi finanziari associati allo sviluppo delle monete virtuali e del sistema dei cambi paralleli e dell'*underground banking*.

8.2. *La criminalità nigeriana.*

Una delle organizzazioni criminali a base etnica maggiormente diffusa su tutto il territorio nazionale è poi la criminalità di origine nigeriana. La nascita della criminalità organizzata nigeriana risale alla metà del secolo scorso, quando nelle università nigeriane nascevano i *secrets cults*, confraternite create sul modello americano che inizialmente avevano lo scopo di combattere l'*apartheid*, il razzismo e ogni altra forma di violenza attraverso l'elevazione di valori morali.

Gli sconvolgimenti politici che hanno interessato la Nigeria negli anni '80 mutavano la natura di queste congregazioni, trasformandole

da associazioni universitarie pacifiste a complessi gruppi criminali organizzati, che hanno dapprima infiltrato il tessuto economico e politico del proprio Paese per poi allargare i loro interessi al di fuori dei confini nazionali, operando con una delocalizzazione delle proprie strutture in numerosi Stati con articolazioni che mantengono con l'organizzazione dello Stato d'origine un ruolo subalterno, che si manifesta sia nella scelta delle figure di vertice delle articolazioni locali che nel dettare la strategia di operatività globale. Il flusso migratorio di cittadini nigeriani verso l'Italia ha costituito la fonte di alimentazione del capitale umano delle articolazioni italiane dei *secrets cults*, che hanno iniziato a operare stabilmente da alcuni decenni. In Nigeria, infatti, quasi tutti i gruppi etnici aderiscono a un *cult*, che li unisce negli stessi ideali e convinzioni religiose e nel quale praticano gli stessi riti sacramentali. Trattasi pertanto di fenomeno sociale prima che criminale, che rende ciascun *cult* chiuso e impermeabile a qualunque contatto esterno e che si struttura con un'organizzazione di tipo piramidale. In particolare, risultano radicate nel territorio la *Supreme Eiyé Confraternity*, che opera principalmente nel nord e centro-sud Italia, la *Black Axe Confraternity*, diffusa soprattutto in Veneto, Piemonte, Campania, Puglia e Sicilia, i *Maphite*, con strutture organizzative in Emilia-Romagna e in Piemonte e i *Vikings*, composti da soggetti molto giovani e aggressivi, per lo più stanziati in Piemonte, Marche, Emilia-Romagna, oltre che in Sicilia e nella provincia di Bari. Per rappresentare la diffusività di tali organizzazioni criminali nel territorio si consideri che negli ultimi anni sono state eseguite misure cautelari nei confronti di oltre 300 cittadini nigeriani appartenenti ai sopracitati sodalizi. I singoli sodalizi nigeriani sono caratterizzati dalla comune provenienza *etnico-tribale* dei loro membri, condizione che ne garantisce un'elevata compattezza interna, che si unisce alla capacità di esprimere elevati livelli di violenza sia all'interno, nelle varie differenti fasi della vita associativa dal reclutamento al sanzionamento per condotte ritenute non conformi alle regole, che verso l'esterno del gruppo per l'esecuzione di condotte criminose o per la sopraffazione di confraternite antagoniste che operano nello stesso territorio. L'appartenenza a una medesima etnia/tribù favorisce l'affiliazione al sodalizio, che viene formalmente attuata con rituali mistico-esoterici, creando tra i consociati un assoggettamento psicologico e un vincolo indissolubile che può sciogliersi solo con la

morte e che garantisce – analogamente alle mafie italiane – assistenza e sostentamento economico agli affiliati detenuti e ai loro congiunti.

8.3. *La criminalità cinese.*

Il dato fondamentale della criminalità cinese è rappresentato dalla eccezionale dimensione degli interessi illeciti ruotanti attorno a essa: risulta allarmante la capacità delle reti criminali a essa facenti capo di fornire servizi finanziari illegali anche alle altre organizzazioni criminali, con metodi sempre più sicuri e sempre meno costosi, per riciclare ricchezza e investirla nel mercato legale. Questa trasformazione è stata resa possibile, o quantomeno agevolata, da una sorta di diffusività globale delle comunità cinesi, la cui spinta all'emigrazione, non solo verso l'Italia, ma verso quasi tutti i continenti, appare strettamente collegata alla finalità di garantire forme di *business* aggiuntive ai tradizionali settori criminali.

La trasformazione in atto deve essere collegata a un preciso progetto economico e imprenditoriale, imperniato sulla costituzione di realtà societarie particolarmente attive in molteplici settori commerciali. La straordinaria vocazione commerciale cinese, unita a un profondo senso di appartenenza ai medesimi nuclei familiari, o a nuclei di identica provenienza geografica che ne esalta la coesione e, al contempo, ne garantisce l'impermeabilità, e la diffusività internazionale degli insediamenti, che sembra trasformarsi in una sorta di transnazionalità dei contatti e degli appoggi, ha certamente favorito questa trasformazione con l'ampliamento dei settori criminali di interesse, da quelli tradizionali alle nuove frontiere rappresentate dal riciclaggio internazionale di denaro. Oltre al favoreggiamento dell'immigrazione clandestina, funzionale alla regolarizzazione della permanenza in Italia degli immigrati cinesi, allo sfruttamento non solo lavorativo, ma anche sessuale, dei loro connazionali, alla produzione e commercializzazione di prodotti contraffatti, al contrabbando doganale di merci direttamente provenienti dal paese d'origine, la criminalità cinese ha manifestato, negli ultimi tempi, una forte vocazione a porsi come *partner* affidabile, sia per trasferimento all'estero di ingenti somme di denaro, senza dover transitare dai tradizionali circuiti bancari, sia per la monetizzazione degli importi riportati a fronte di fatture emesse per operazioni commerciali in tutto o in parte inesistenti. In particolare,

dall'analisi investigativa complessivamente sviluppata sembra emergere, anche nell'ambito delle operazioni di riciclaggio, alle quali si affiancano reati tributari, societari, fittizie intestazioni e altro, una sorta di modifica strutturale delle modalità operative e dei connessi profili di reinvestimento della ricchezza illecita. L'originario modello di trasferimento del denaro provento di attività illecita realizzato da strutture organizzate composte da cittadini cinesi operanti nel territorio nazionale, che si avvalevano dei c.d. "corrieri di valuta" cinesi, è stato successivamente sostituito da sistemi variegati e oltremodo più raffinati, che intrecciano i canali bancari e di intermediazione finanziaria della Repubblica popolare cinese con le opportunità offerte da una rete organizzata di *hawalader* che operano come rappresentanti locali del *broker* che nel territorio nazionale ha effettuato la raccolta del denaro contante. In definitiva, emerge un sistema finanziario sommerso, denominato *fei ch'ien*, paragonabile a una sorta di circuito bancario sotterraneo, che, *bypassando* la tracciabilità delle normali transazioni finanziarie, e di conseguenza aggirando la normativa antiriciclaggio italiana delineata dal decreto legislativo n. 231 del 2007, garantisce il trasferimento di ingentissime somme di denaro dall'Italia, con la garanzia del più assoluto anonimato. A dare forza al sistema contribuiscono da un lato, il carattere di regola familistico dei gruppi criminali cinesi operanti in Italia, che favorisce il mantenimento della segretezza, l'anonimato delle transazioni e la stabilità dei rapporti fiduciari, e, dall'altro, la mancanza di una costante ed efficace cooperazione internazionale con i Paesi ove il denaro confluisce.

Tuttavia, con riferimento a tale tema, recenti acquisizioni investigative hanno fatto registrare un importante elemento di novità, essendo emersa l'esistenza di organizzazioni composte da soggetti di etnia cinese che operano non solo in ambiti tipicamente criminali (sfruttamento della prostituzione, gestione dei locali da gioco, traffico di stupefacenti, riciclaggio, etc.), ma anche in settori strettamente imprenditoriali, nei quali si impongono con metodo mafioso, facendo ricorso a forme di intimidazione che spesso sfociano in atti violenti (incendi, danneggiamenti, estorsioni) anche contro la persona e con uso di armi (sequestri di persona e tentati omicidi). Si tratta di organizzazioni che mirano al controllo di una serie di comparti commerciali, esercitando un sistema di controllo diffuso sugli appartenenti alla comunità cinese radicata in

alcune parti del territorio nazionale, anche per il veicolo di associazioni culturali nelle quali ricoprono posizioni di rappresentanza gli stessi soggetti che fanno parte dei sodalizi mafiosi.

8.4. *Le associazioni criminali finalizzate al traffico di migranti e alla tratta delle persone.*

Il favoreggiamento dell'immigrazione clandestina rappresenta un fenomeno che sempre più caratterizza le dinamiche operative delle organizzazioni criminali, anche di natura transnazionale, rappresentando uno dei settori maggiormente remunerativi, e, in quanto tale, stimola il ricorso a modalità operative sempre più raffinate, in uno con la attitudine delle consorterie di interagire tra loro, al di là dei confini nazionali ove esse sono localizzate. Si è confermata la presenza di cellule multietniche che, pur operando in autonomia, hanno implementato reti di collegamento sinergico mediante le quali riescono a controllare e gestire tutte le fasi dell'immigrazione, dal reclutamento dei migranti nei Paesi di origine al loro arrivo in quelli di destinazione. Si organizzano così gli spostamenti nei Paesi di transito fornendo documenti falsi, scegliendo le rotte e le modalità di trasferimento, concentrando i clandestini, durante le diverse fasi del viaggio, in luoghi "sicuri" per poi provvedere, dopo lo sbarco sulle coste europee, a regolarizzarne la permanenza nei Paesi di interesse ovvero, nelle ipotesi di tratta, a consegnare le vittime agli emissari finali, per il successivo asservimento e sfruttamento lavorativo o sessuale. Centrale rimane il ricorso alla rotta marittima orientale, che vede come snodi portuali interessati quelli localizzati in Turchia e in Grecia, ove sono ubicate importanti cellule organizzative che garantiscono la "presa in carico" dei migranti provenienti da paesi quali l'Afghanistan, il Pakistan, la Siria e l'Iraq. Nei menzionati Stati rivieraschi sono ubicati i centri decisionali delle consorterie criminali che offrono servizi per i migranti irregolari che ivi giungono mediante vettori stradali dai territori di origine, e che trovano sistemazioni ricettive provvisorie, funzionali a raggruppare un numero sufficiente di persone, le quali saranno imbarcate su unità navali presenti nei sedimi portuali (spesso *yacht* a vela) nel momento più propizio, sia a livello meteorologico che di sicurezza, dovendosi eludere controlli delle Forze di polizia marittima. Si è altresì accertato che le organizzazioni in parola si avvalgono di vere e proprie "agenzie

di skipper”, composte da cittadini provenienti dal Stati dell'ex-Unione Sovietica, quali la Russia, la Georgia, l'Ucraina e la Moldavia, preposte ad addestrare e a mettere a disposizione scafisti per il comando e la conduzione delle imbarcazioni. Si sono censite modalità inumane di trattamento dei migranti, soprattutto allorquando questi non siano in grado di onorare tempestivamente i pagamenti necessari per i viaggi. Le organizzazioni si avvalgono anche del contributo di affiliati già presenti in Italia, i quali sono in grado di procurare documenti contraffatti o di assicurare il rilascio di permessi di soggiorno attraverso assunzioni fittizie, avvalendosi, all'uopo, del contributo compiacente e prezzolato di impiegati pubblici, imprenditori, professionisti quali avvocati e commercialisti.

9. Il riciclaggio e il reinvestimento dei proventi illeciti della criminalità organizzata.

Più volte si è sottolineato come le nuove tecnologie determinano cambiamenti profondi dei modelli di *business* di reti criminali sempre più votate a diventare autentiche costellazioni di imprese, capaci di espandere la forza corruttrice delle mafie nel tessuto sociale ed economico. In questa dimensione, i legami di complicità si ammantano della più neutrale apparenza degli affari e diventano proprio per questo sempre più saldi e difficili da individuare e colpire, da ciò derivando il riscontro più significativo di una capacità di resilienza delle mafie. Il riciclaggio degli enormi proventi ricavati dalle organizzazioni criminali e terroristiche dai più svariati delitti che connotano e perimetrano la loro operatività, dal traffico di stupefacenti ai reati fiscali, dal traffico di rifiuti al variegato mondo del *cyber-crime*, si confonde e sembra trovare una sua unitarietà nei circuiti di *underground banking*, sempre più strumento, proprio in quanto per sua natura duttile e adattabile, utilizzato per fronteggiare tutte le più svariate esigenze di trasferimento/occultamento monetario, funzionale ai successivi reinvestimenti, finalizzati ad accrescere la ricchezza illecita.

Proprio l'analisi degli strumenti di riciclaggio dei proventi delittuosi concorre a dimostrare che l'idea secondo la quale il crimine organizzato sarebbe sempre e comunque un fattore di sottosviluppo del sistema economico non riesce a riflettere la realtà. Essa consente,

altresì, di riconoscere che la stessa nozione di un processo di infiltrazione mafiosa nell'economia è forviante, perché in realtà siamo sovente in presenza di una sorta di processo di immedesimazione tra le strutture di gestione di parte non secondaria dei circuiti economici e quelle che gestiscono le fasi più sofisticate dei cicli prettamente criminali. Se l'esperienza giudiziaria più recente, quale ricostruibile dalla analisi delle tante vicende giudiziarie degli ultimi anni, mostra come la mafia si sia da tempo evoluta in soggetto imprenditoriale, inserendosi molto spesso ai livelli più alti dell'economia, e abbia pertanto, in misura direttamente proporzionale, sempre più bisogno non solo di professionisti, faccendieri o imprenditori collusi, ma anche di pubblici amministratori infedeli più o meno stabilmente a disposizione dei sodalizi, se non addirittura a essi organici, il dato investigativo in tema di riciclaggio conferma l'immanente presenza nella costruzione e nell'operatività delle più raffinate reti transnazionali che gestiscono i flussi monetari illeciti, di soggetti qualificati pronti a strumentalizzare le proprie funzioni al fine di garantire il raggiungimento degli obiettivi di pervasivo controllo dell'economia legale da parte delle organizzazioni mafiose.

Appare ormai certo che la moneta virtuale venga utilizzata dalla criminalità organizzata per movimentare, nascondere o ripulire i proventi delle attività illecite, nella convinzione della più assoluta non rintracciabilità, preludio dell'impunità. Nell'era digitale, il concetto di trasferimento di denaro all'estero rischia di diventare un ossimoro fuorviante, poiché, per la rete, non esiste il concetto di estero: gli scambi commerciali di beni acquistati con il *bitcoin* continuano ad avvenire in una nazione o nell'altra, ma la valuta virtuale spedita e ricevuta si troverà sempre e solo sulla rete, registrata simultaneamente su tutti i nodi. Una persona può, così, ricevere valuta mentre si trova in Italia, andare negli Stati Uniti, collegarsi alla rete e spendere il proprio denaro elettronico semplicemente accedendo alla casella di posta elettronica.

Di fronte a questa continua evoluzione, il legislatore italiano, già con la legge cardine antiriciclaggio n. 231 del 2007, aveva operato un importante sforzo di regolamentazione, definendo all'art. 1, comma 2, lett. qq) il concetto di valuta virtuale con la seguente locuzione: "rappresentazione digitale di valore, non emessa né garantita da una banca centrale o da un'autorità pubblica, non necessariamente collegata a una valuta avente corso legale, utilizzata come mezzo di

scambio per l'acquisto di beni e servizi o per finalità di investimento e trasferita, archiviata e negoziata elettronicamente". Con la locuzione valuta virtuale, moneta o denaro virtuale, *virtual asset*, *crypto asset*, *cryptocurrency*, *crypto-attività*, si fa, quindi, riferimento a una moneta che, per via dell'algoritmo che ne genera l'esistenza e che ne regola il funzionamento, è la rappresentazione digitale di un valore che può essere utilizzato non solo come bene investimento, ma anche come mezzo di scambio per l'acquisto di beni e servizi. Più di recente, tale definizione è stata riproposta dal Regolamento (UE) 2023/1114, denominato *Market in Crypto Asset Regulation* (c.d. "MiCAR"), recepito dal decreto legislativo n. 129 del 5 settembre 2024 (vedi infra). La moneta virtuale unisce in sé le caratteristiche della moneta tradizionale, cioè la circolazione anonima e senza necessità di causale sottostante al suo trasferimento, e della moneta elettronica, cioè la possibilità di essere oggetto di infinite operazioni, anche per importi infinitesimali. Con una particolarità sua propria: non è garantita, né emessa, da una banca centrale o da un'autorità pubblica, e non è necessariamente collegata a una valuta avente corso legale. Come noto, il principio su cui si basano le criptovalute è rappresentato dalla possibilità di trasferire un valore *online* senza necessità di intermediari, quali banche o circuiti di elaborazione dei pagamenti, consentendo trasferimenti pressoché istantanei in tutto il mondo, 24 ore al giorno per 7 giorni e, qualora ci si appoggi a una piattaforma di scambio, pagando commissioni molto basse.

A differenza di tradizionali sistemi di moneta elettronica, che si affidano al sistema finanziario tradizionale per ottenere il permesso di trasferire denaro a conti di debito e di credito esistenti, la moneta virtuale, come a esempio il B.T.C., affonda le sue radici in una rete decentralizzata: due persone, situate ovunque nel mondo, possono inviarsi reciprocamente B.T.C., in tempi rapidissimi e per qualunque importo, senza l'intervento di una banca, di un governo o di altre istituzioni.

La particolare appetibilità della moneta virtuale per la criminalità organizzata, non solo come canale finanziario utilizzato a fini di riciclaggio/reinvestimento dei profitti illeciti, ma anche e soprattutto come canale per trasferire, in modo anonimo e irrintracciabile, somme di denaro nei più svariati Paesi del mondo semplicemente con uno *smartphone* e una buona connessione *internet*, deriva proprio dalla sua struttura e dal suo funzionamento. La sua forza attrattiva risiede

nella stessa semplicità del concetto che sta alla sua base: i B.T.C., e ogni altra moneta virtuale, sono denaro digitale che consente di effettuare transazioni c.d. *peer-to-peer* sicure, utilizzando *internet* e con la garanzia dell'anonimato e della non tracciabilità.

In questo settore, lo sforzo normativo, sia del legislatore europeo che nazionale, appare estremamente significativo: il 5 settembre 2024 è stato emanato il decreto legislativo n. 129 relativo all'adeguamento del quadro normativo nazionale al Regolamento UE 2023/1114 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 31 maggio 2023, relativo ai mercati delle cripto-attività, e a garantire il coordinamento con le disposizioni settoriali vigenti. Il citato Regolamento, relativo ai mercati delle cripto-attività (c.d. Mi.C.A.R.), ha introdotto nell'Unione Europea una disciplina armonizzata per l'emissione, l'offerta al pubblico e la prestazione di servizi aventi a oggetto cripto-attività non riconducibili a strumenti o servizi finanziari già regolati da atti legislativi dell'U.E. Il decreto legislativo n. 129 del 2024 introduce obblighi di trasparenza informativa per l'emissione; disciplina il funzionamento, l'organizzazione e la governance degli emittenti e dei prestatori di servizi per le cripto-attività; garantisce la tutela dei possessori di cripto-attività e dei clienti dei prestatori di servizi; definisce le autorità competenti per autorizzazioni, vigilanza, indagini e irrogazione delle sanzioni penali e amministrative previste dallo stesso decreto. Analogamente, di estrema rilevanza è il Regolamento (U.E.) 2023/1113 riguardante i dati informativi che accompagnano i trasferimenti di fondi e determinate cripto-attività, che modifica la direttiva U.E. 2015/849 (direttiva antiriciclaggio). Il regolamento si inserisce nella più ampia disciplina, in continuo ampliamento, del c.d. *Anti-Money Laundering* (A.M.L.), prevedendo l'estensione della c.d. *travel rule*, già esistente nei servizi finanziari tradizionali, anche ai trasferimenti di cripto attività, con la finalità di garantire la tracciabilità e la trasparenza delle transazioni, presupposto della loro sicurezza e della concretezza dei presidi antiriciclaggio. In particolare, il regolamento stabilisce norme riguardanti i dati informativi relativi all'ordinante e al beneficiario che accompagnano i trasferimenti di fondi in qualsiasi valuta, nonché i dati informativi relativi al cedente e al cessionario che accompagnano i trasferimenti di cripto-attività, al fine di prevenire, individuare e indagare casi di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo, nel

caso in cui almeno uno dei prestatori di servizi di pagamento o dei prestatori di servizi per le cripto-attività coinvolti nel trasferimento di fondi o nel trasferimento di cripto-attività sia stabilito o abbia la sede legale nell'Unione, a seconda dei casi. In detta cornice si inserisce la nuova normativa europea antiriciclaggio, il c.d. A.M.L. *Package*, un pacchetto di leggi che rafforza e integra gli strumenti a disposizione dell'U.E. per combattere il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo al fine di mitigare adeguatamente i rischi di riciclaggio o finanziamento del terrorismo e individuare efficacemente i tentativi di abuso del sistema finanziario dell'Unione per scopi criminosi.

10. Le segnalazioni di operazioni finanziarie sospette nel sistema del coordinamento investigativo.

Le funzioni di impulso e coordinamento assegnate al Procuratore Nazionale conferiscono alla Direzione Nazionale un ruolo rilevante anche nell'ambito del sistema nazionale di prevenzione dell'utilizzo del sistema finanziario a fini di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo. Il d.lgs. n. 231 del 2007 individua nel Procuratore Nazionale Antimafia e Antiterrorismo il destinatario di flussi di dati e informazioni provenienti da diverse Autorità, allo scopo di costituire un patrimonio informativo di straordinaria importanza, all'interno del quale rivestono assoluto rilievo le segnalazioni di operazioni sospette. La centralità di dette segnalazioni, caratterizzate da straordinarie potenzialità ai fini precipi dell'esercizio delle funzioni di impulso e coordinamento della D.N.A. e, contemporaneamente, da estrema delicatezza dei dati trattati e dei profili di rischio, ha indotto – ciò di cui si è già dato atto lo scorso anno – a ristrutturare il Servizio che gestisce le segnalazioni di operazioni sospette sia quanto alla composizione dell'Ufficio che assicura il lavoro di supporto, sia quanto ai modelli organizzativi cui improntare le attività del servizio.

11. Tecnologie e indagini di criminalità organizzata.

La realtà mostra ogni giorno che le nuove tecnologie sono sempre più un moltiplicatore della pericolosità delle reti criminali, determinando profondi cambiamenti degli scenari investigativi, sui quali ormai

si stagliano anche i delicatissimi problemi correlati all'impiego a fini criminosi dell'intelligenza artificiale generativa, a partire dalle forme già sperimentate nei teatri di guerra che inevitabilmente vedranno applicazioni anche ai fini criminosi. L'era digitale vede da tempo realizzarsi profonde e rapide trasformazioni della struttura e dello stesso codice genetico dei gruppi criminali. La dimensione tecnologica guida la stessa selezione dei quadri e financo delle *leadership* dei gruppi mafiosi e determina la crescita di nuove componenti strutturali di quelle organizzazioni, deputate alla ricerca e allo sfruttamento di tutte le opportunità che le tecnologie offrono sia per sfruttare vecchi e nuovi mercati illegali sia per sviluppare autentiche funzioni di *intelligence* dei cartelli criminali.

Del resto, è agevole constatare come l'intelligenza artificiale sia già nelle mani della criminalità organizzata e del terrorismo.

Nel campo del riciclaggio di denaro algoritmi di intelligenza artificiale e *machine learning* automatizzano da tempo i più rilevanti processi di *layering*, rendendo quasi impossibile tracciare i flussi finanziari illeciti, e consentono altresì di occupare nuovi mercati, come quelli delle frodi informatiche, dei furti di identità e del *data brokering*. Ne deriva una sempre più emergente esigenza di reclutamento criminoso di esperti di tecnologia, necessario ai gruppi mafiosi per agire nei nuovi mercati criminali, a partire da quello del *ransomware*, espansi dall'intelligenza artificiale generativa, per operare su scala globale, sviluppare nuovi strumenti di speculazione e mimetizzazione finanziaria e stringere *partnership* con il settore privato. Ancor più serio è il rischio sul versante del terrorismo: le indagini rivelano una forte crescita del reclutamento attraverso piattaforme di *gaming on line* e nuove modalità di finanziamento al terrorismo, tramite *virtual assets* e *crowd-funding* attraverso *live streaming* o per mezzo dei *social*. I circuiti suprematisti neonazisti e quelli di marca *jihadista*, segnati da una prevalente componente giovanile, appaiono in prima linea, grazie alla diffusione globale di reti digitali in grado di miscelare sapienti strategie di improvviso innesco del rischio di eclatanti azioni violente e di prudente mimetizzazione di campagne di indottrinamento e addestramento all'uso delle armi, che le indagini dimostrano in non pochi casi votate al reclutamento di risorse umane destinate ai teatri bellici.

Con la Convenzione delle Nazioni Unite sul *cyber-crime*, approvata nel dicembre scorso, si sono tuttavia superate distanze sulla stessa idea di spazio virtuale che sembravano incolmabili. Uno strumento che, malgrado i multipli segni dei compromessi politici, rivelerà presto la sua importanza per proiettare su scala globale le indagini dei singoli Stati su quanto avviene nello spazio virtuale, ma anche per dare maggiore effettività al contrasto dei processi di riciclaggio, che l'urgente implementazione della Convenzione di Palermo secondo le direttrici della Risoluzione Falcone approvata dalla Assemblea Generale delle Nazioni Unite già quattro anni fa consentirebbe di intravedere. A fronte di un quadro così complesso e altrettanto pericoloso, l'obiettivo è quello di giungere a un approccio sistematicamente condiviso nella gestione dell'indagine transnazionale, rifuggendo dalla tentazione di approcci frammentati e disorganici, sviluppando una condivisa cultura del coordinamento investigativo, essenziale tanto sul versante dell'espansione delle tradizionali organizzazioni mafiose nei mercati d'impresa globali, come sul parimenti cruciale versante segnato da quel gigantesco motore di alimentazione finanziaria che è sempre più rappresentato dal traffico internazionale degli stupefacenti.

In questa prospettiva assume rilievo dirimente il progetto di reingegnerizzazione del Sistema informativo della D.N.A. e delle Procure distrettuali (comunemente conosciuto come banca dati Sidna – Sidna), ideato a seguito delle valutazioni del C.I.N.I. e di D.g.s.i.a., di volta in volta elaborate lungo tutto l'anno 2023 nel corso delle faticose attività di *remediation* urgenti operate sulla Banca Dati a seguito dell'ispezione ministeriale straordinaria richiesta dal P.N.A., che ha dato atto di come le attività di securizzazione non potevano andare oltre un certo livello, a causa dell'obsolescenza complessiva dell'infrastruttura, dell'architettura e dei *software*, alcuni dei quali nemmeno più supportati dagli stessi fornitori della tecnologia. A tali considerazioni si è aggiunta quella proveniente dagli operatori della Banca dati che ha testimoniato una arretratezza funzionale del sistema informativo, fondato su una base dati relazionale complessa e oggetto di successivi interventi adeguatori, ormai priva di una complessiva e razionale logica di utilizzo, adeguata alle esigenze investigative degli Uffici Distrettuali e di coordinamento della D.N.A., soprattutto alla luce della nuova morfologia delle mafie, come sopra descritta.

Il costante aumento della documentazione di interesse per il circuito D.N.A.-Procure distrettuali, legato anche alla sopraggiunta competenza in materia di terrorismo e, da ultimo, di sicurezza cibernetica, ha reso la catalogazione e il processo di analisi fondato sulla manualità dell'utente assolutamente anacronistico e foriero di inefficienza del sistema: attualmente il processo di estrazione delle informazioni si limita a meno del 20% degli atti catalogati in Banca dati, con un complessivo depotenziamento della natura di un sistema fondato su una base dati relazionale e che rischia invece di ridursi a mero raccoglitore di documenti.

Si è poi evidenziata la ridotta efficacia delle funzioni di ricerca delle informazioni disponibili nella Banca dati; al momento, il sistema offre diverse possibilità di ricerca, fra le quali le più utilizzate sono relative alla ricerca testuale; altre forme di sfruttamento, pur presenti, risultano spesso troppo complesse nella loro attuazione, limitando di fatto la platea degli utilizzatori al solo personale esperto e opportunamente formato, costretto a una defatigante attività di estrazione del dato attraverso ricerche di tipo testuale su dati non strutturati.

Sotto il profilo dell'analisi investigativa, completamente assente è lo sfruttamento di *software* di intelligenza artificiale e di integrazione delle informazioni con fonti O.S.I.N.T. Si è pertanto reso necessario mettere in campo un progetto per la formazione di una nuova Banca dati. In questo contesto si è promossa la formazione di un Comitato di progetto con la partecipazione, oltre che di personale della D.g.s.i.a. e della D.N.A., di specifiche professionalità messe a disposizione da Banca d'Italia e Uif, Università Federico II di Napoli e CINI Lab. Una prima attuazione di questo progetto di profonda innovazione tecnologica si è concretizzata attraverso l'acquisizione di un *software* O.S.I.N.T. di primario livello, messo in opera presso la D.N.A., con *hardware* e infrastruttura distinta da quella della Banca Dati. Ne è conseguito un finanziamento nell'ambito del P.N. Sicurezza per la Legalità 2021-2027 che consente la contrattualizzazione di un fornitore di primario rilievo per la realizzazione della nuova Banca Dati. Oltre alle attività ordinarie, due grandi progettualità caratterizzeranno i prossimi tempi: il completamento della messa in sicurezza dei sistemi e delle basi di dati, programmate nei documenti a sostegno della richiesta di finanziamento all'Agenzia

per la Sicurezza Cibernetica Nazionale e la realizzazione del nuovo sistema informativo della D.N.A. e delle Procure distrettuali, nella direzione di un sistema integrato a supporto delle attività di impulso e coordinamento.

12. Il sistema delle operazioni sotto-copertura.

I molteplici profili problematici collegati all'interpretazione e all'attuazione della normativa sulle operazioni sotto copertura di cui all'art. 9 del decreto legislativo n. 146 del 2006, e il ruolo da esso riservato a molteplici attori istituzionali, tra cui la D.N.A., hanno costituito il terreno di coltura per un approfondito esame delle concrete applicazioni di queste operazioni speciali, per loro natura delicate e scivolose, al contempo assolutamente fondamentali per poter investigare e scandagliare realtà e organizzazioni criminali complesse ed estremamente pericolose, con l'obiettivo di cercar di scongiurare i rischi insiti nell'utilizzo di uno strumento così multiforme come quello rappresentato dalle operazioni sotto copertura la cui genesi, molto spesso, non risulta ancorata al territorio nazionale, ma rappresenta uno sviluppo di indagini nate in altri Stati che vedono il nostro territorio come terminale dell'operatività criminale. Questo approfondimento ha consentito di sottolineare la distinzione che intercorre tra la figura dell'*agente infiltrato* (corrispondente alla figura dell'ufficiale o agente di polizia giudiziaria che opera senza le autorizzazioni disciplinate dall'art. 9 della legge n. 146 del 2006, la cui attività per non incorrere in responsabilità penali, secondo la consolidata giurisprudenza e in applicazione della scriminante dell'adempimento di un dovere di cui all'articolo 51 c.p. e di quanto dispone l'articolo 55 c.p.p., deve limitarsi a un'attività di mera osservazione, controllo e contenimento delle azioni illecite altrui), e quella dell'*agente sotto copertura* (cioè dell'ufficiale di polizia giudiziaria che opera all'interno di specifiche operazioni di polizia disciplinate dall'articolo 9 della legge n. 146 del 2006, la cui attività comunque, sempre secondo la giurisprudenza della Corte di cassazione, non si deve spingere a cagionare, con rilevanza causale, l'evento criminoso il quale non deve essere da lui sollecitato, dovendo il fatto reato essere, nella ideazione e

realizzazione, riconducibile alla volontà dell'indagato); l'estrema delicatezza e problematicità dei confini tra attività scriminate e attività di istigazione, induzione o incitamento al traffico di narcotico, sottolineando che le condotte scriminate dall'articolo 9 della citata legge n. 146, apparentemente non suscettibili di estensione analogica, sono quelle di acquisto, ricezione, sostituzione o occultamento di denaro o stupefacenti, e le relative attività prodromiche o strumentali. Sono escluse dal novero delle condotte scriminate quelle, a esempio, di importazione e vendita di sostanza stupefacente in quanto, oltre a essere diverse da quelle dichiarate non punibili, o a esse strettamente e strumentalmente connesse, si risolvono logicamente in un incitamento o in una induzione al crimine del soggetto indagato; la particolare delicatezza della valutazione giuridica delle cessioni c.d. per invogliare, cioè le cessioni di piccoli quantitativi di sostanza stupefacente, senza il relativo successivo sequestro, finalizzate a invogliare l'acquirente all'acquisto di quantitativi più ingenti, cessioni che oggettivamente determinano una volontaria immissione di stupefacente sul mercato, così pregiudicando l'effettiva tutela del bene giuridico a cui la norma penale è preposta. In questo contesto, delicato e complesso, il ruolo della D.N.A. è stato oggetto di un significativo ampliamento in quanto, come noto, rispetto a quanto stabilito dall'art. 9, comma 8, del decreto legislativo n. 146 del 2006 secondo il quale il pubblico ministero, titolare del procedimento penale all'interno del quale è stata disposta un'operazione sotto copertura, qualora proceda per i delitti di cui all'art. 371-*bis* c.p.p., deve trasmettere al P.N.A. le comunicazioni di cui ai commi 4, 6 e 6-*bis*, nonché i provvedimenti del p.m. di ritardata esecuzione di provvedimenti cautelari, fermo di indiziato di delitto, sequestro di stupefacente (comma 7), il recente decreto-legge n. 105 del 10 agosto 2023, convertito con modificazioni dalla legge 9 ottobre 2023, n. 137, ha apportato una serie di modificazioni prevedendo, oltre a un ampliamento degli spazi operativi in tema di attività di contrasto ai delitti commessi con finalità di terrorismo o di eversione, e l'estensione della speciale scriminante alle specifiche operazioni di polizia finalizzate al contrasto dei reati informatici commessi ai danni delle infrastrutture critiche informatizzate, un'importante, quanto opportuna, integrazione della disciplina normativa nei rapporti tra l'organo che dispone l'esecuzione

delle operazioni sotto copertura e il Procuratore Nazionale Antimafia e Antiterrorismo. Questa importante modifica normativa ha imposto l'adozione da parte degli organi di vertice della polizia giudiziaria ovvero, per loro delega, da parte dei rispettivi responsabili almeno a livello provinciale che hanno la facoltà di autorizzare le operazioni sotto copertura, di misure organizzative volte ad assicurare, e agevolare, la tempestiva e integrale comunicazione al Procuratore Nazionale Antimafia e Antiterrorismo di tutte le comunicazioni preventive della polizia giudiziaria finalizzate a individuare e definire il c.d. contesto di insorgenza dell'attività investigativa, ad analizzare la verifica di fattibilità dell'attività all'interno delle condotte per cui opera la speciale scriminante, e a pianificare e dettagliare le modalità concrete di esecuzione dell'operazione speciale sotto copertura. Oltre ai profili normativi, e alle loro effettive ricadute sulle prerogative di questo Ufficio, lo sforzo di analisi e di coordinamento ha coinvolto ulteriori profili, che sono apparsi meritevoli di una particolare attenzione, tra cui non solo quello relativo alle modalità di rilascio dei documenti per gli operatori sotto copertura e alle modalità di creazione di *account* di copertura, ma anche quelli che attengono alle modalità di realizzazione di una operazione sotto-copertura nello spazio virtuale, soprattutto in materia di terrorismo e sicurezza cibernetica. E infatti, appare necessario sottolineare che un'operazione *undercover* in ambito *cybercrime* presuppone sempre un reato già commesso ed è finalizzata all'identificazione degli autori della violazione del sistema informatico o telematico, mentre in caso di indagini in materia di terrorismo si potrebbero ipotizzare contesti investigativi in cui la fattispecie di reato non è ancora così ben definita e individuabile, come dimostrano le indagini più recenti, a fronte dei quali l'operatore *undercover* ha necessità di adottare procedure di accreditamento che potrebbero, astrattamente, configurare profili di istigazione alla commissione di reati: si pensi, a esempio, a un *undercover* che entra in contatto *on-line* con minori, magari infraquattordicenni, semplicemente iscritti in una *chat* a sfondo religioso di matrice radicale, i quali potrebbero ricavare dalle procedure seguite dall'*undercover* per accreditarsi, caratterizzate dalla condivisione di fotografie o discorsi religiosi più o meno radicali, una sorta di provocazione alla commissione di un reato.

13. Collaboratori e testimoni di giustizia.

L'importanza investigativa e processuale delle figure dei collaboratori e testimoni di giustizia è stata una costante che si è sempre più avvalorata nel corso del tempo. Il collaboratore di giustizia è stato infatti autorevolmente paragonato a uno strumento di totale disvelamento degli accordi criminali più segreti. Per questa ragione tutte le associazioni criminali hanno dimostrato come fosse necessario per la loro stessa sopravvivenza reagire alla collaborazione di giustizia, blindando con un segreto sempre maggiore i nuclei più importanti delle associazioni stesse. Storicamente, poi, la reazione si è manifestata nell'intimidazione e nella violenza, anche omicidiaria, nei confronti di chi, collaborando o testimoniando, ha messo in pericolo la stessa sopravvivenza della criminalità organizzata. Spesso tale violenza ha coinvolto anche i rispettivi nuclei familiari. La rottura del patto criminale da parte di un affiliato è indubbiamente anche un elemento socioculturale che mette a repentaglio la stessa "reputazione" criminale della cosca, specie in territori ove il controllo capillare delle aree di pertinenza rappresenta un elemento imprescindibile per la stessa esistenza dell'associazione criminale. Una nota a parte meritano le storie di alcune donne coraggiose che hanno cercato di affrancarsi dai contesti familiari e criminali di origine, testimoniando contro i loro stessi congiunti. Alcune sono state barbaramente uccise e in taluni casi l'omicidio è stato camuffato da suicidio. Per garantire una efficace protezione ai testimoni e ai collaboratori di giustizia, la legislazione italiana dal 1991 a oggi ha varato una normativa che si può definire all'avanguardia a livello internazionale (legge n. 82 del 1991, novellata dalla legge n. 45 del 2001, e, in materia di testimoni di giustizia, la legge n. 6 del 2018). Cardine di tale apparato normativo è la Commissione Centrale di Protezione. La composizione della Commissione è cambiata dopo la novella della legge n. 45 del 2001. La Commissione viene istituita con decreto del Ministero dell'Interno, di concerto con il Ministero di Giustizia, sentiti i Ministri interessati. La compongono – oltre a un sottosegretario di Stato all'Interno, che la presiede, cinque funzionari e un prefetto – anche due magistrati, ordinariamente indicati dalla D.N.A., facenti parte della stessa Direzione Nazionale.

14. Le mafie e il carcere.

Il mondo dell'esecuzione penale carceraria rappresenta, certamente, un universo attraversato da dinamiche complesse che occorre conoscere in concreto anche per comprendere quali siano le reali politiche criminali poste in essere dalle consorterie mafiose sui rispettivi territori di appartenenza. Lungi dall'essere un qualcosa di separato dalla realtà sociale, il carcere costituisce una proiezione della vita che si svolge al suo esterno e ciò in ogni senso, fisiologico e patologico. Il percorso carcerario di un affiliato, infatti, spesso viene valutato dalle associazioni criminali alla stregua di un *curriculum vitae* da tenere in considerazione da parte della consorteria per eventuali futuri ruoli apicali. A esempio, l'aver sopportato i rigori del regime speciale di cui all'art. 41-*bis* ord. pen. o di Alta sicurezza, senza cedere alla possibilità di ottenere benefici carcerari mediante l'istituto della collaborazione con la Giustizia, è, ancora oggi, un dato non indifferente nella vita criminale di un *ex* detenuto. Sul punto vanno considerate le numerose pronunce della Corte costituzionale e della C.E.D.U. in materia di benefici penitenziari *ex* art. 41-*bis* ord. pen. che, nel tempo, hanno progressivamente modificato alcuni importanti istituti giuridici e hanno contribuito alla verifica di una costante compatibilità di tutta la fase dell'esecuzione penale con il principio della finalità rieducativa della pena di cui all'art. 27 della Carta costituzionale. Nell'ottobre del 2022 con il decreto-legge n. 162 è stata radicalmente modificata la materia dei benefici penitenziari, superando, in attuazione di quanto stabilito dalla Corte costituzionale, il regime della cosiddetta ostatività pura per pervenire a una concreta valutazione dei percorsi trattamentali di ogni detenuto, anche di quelli che prima, con il previgente art. 4-*bis* ord. pen., venivano esclusi dai regimi premiali, giacché condannati per una serie di reati, in gran parte di natura associativa, che precludevano ogni valutazione del Giudice. L'attuale art. 4-*bis* ord. pen. prevede, invece, che anche i soggetti condannati per crimini gravissimi, quali quelli previsti dal comma 1-*bis* e 1-*ter* dell'art. 4-*bis* ord. pen., possano, nel rispetto di una serie di requisiti accedere ad alcuni benefici, quali a esempio i cosiddetti permessi premio. La prima fase di attuazione della riforma ha fatto, come logico, registrare un notevole incremento statistico dei benefici premiali.

14.1. Art. 41-bis Ordinamento penitenziario.

Escluso dalla possibilità di usufruire dei benefici penitenziari il circuito dei soggetti ristretti in applicazione del regime dell'art. 41-*bis* ord. pen. ha conosciuto negli anni una sempre più evidente espansione numerica. Tale dato non può essere letto in termini meramente quantitativi, giacché se da un lato risponde alla necessità di impedire che detenuti di particolare pericolosità possano continuare a esercitare la loro influenza criminale all'esterno del carcere, dall'altro non dovrebbe essere sintomatico di una incapacità delle strutture carcerarie di contenere anche in regime ordinario i collegamenti tra gli associati e le realtà criminali sul territorio. Occorrerebbe in realtà una revisione concreta del funzionamento dei circuiti della cosiddetta Alta sicurezza, nel cui ambito purtroppo recentemente si sono verificati episodi, quali l'ingresso in carcere di telefoni cellulari, che, di fatto, hanno consentito ad alcuni associati di mantenere permanente ed effettivo il ruolo già rivestito nelle associazioni di appartenenza. Una questione particolarmente delicata da affrontare in relazione alle concrete modalità di attuazione del regime di cui all'art. 41-*bis* ord. pen., è quella relativa ai cosiddetti permessi di necessità previsti dall'art. 30 e 30-*bis* ord. pen. A far data dal 1° gennaio 2022, secondo i dati forniti dal D.A.P., sono stati eseguiti, su un totale di 142 ordinanze emesse dalle competenti Autorità Giudiziarie, 120 permessi *ex art.* 21-*ter* ord. pen. e 30 commi 1 e 2 ord. pen. Tali permessi sono, a differenza dei permessi premio e degli altri benefici penitenziari concedibili anche ai detenuti sottoposti all'art. 41-*bis* ord. pen., sulla base dei requisiti di particolare gravità e urgenza relativi alla persona del detenuto e al suo nucleo familiare. Si tratta di permessi per cui è richiesto il parere della Procura Nazionale Antimafia nel brevissimo termine di 24 ore, ed è quindi assolutamente necessario che la valutazione dei requisiti per la concessione del permesso venga fatta con particolare attenzione, al fine di evitare che asserite e non fondate necessità familiari, siano in realtà lo strumento per ottenere permessi di fatto assimilabili ai cosiddetti permessi premio.

Il ritorno sui territori di origine di pericolosi capi mafia, sia pure a esempio in occasione di eventi familiari luttuosi, non può non tenere conto della necessità di non concedere ai sodali del detenuto la

possibilità di rientrare in contatto con lo stesso durante la sua, pur breve, permanenza nel luogo di origine. Si tratta, come ovvio, di avere la possibilità e la capacità di contemperare in concreto le esigenze di ordine pubblico e di prevenzione della commissione di reati, con le garanzie costituzionali, relative alla sfera familiare e delle esigenze personali più intime di soggetti sottoposti al regime speciale di cui all'art. 41-*bis* ord. pen.

14.2. Detenuti Alta Sicurezza

Riguardo la popolazione detenuta ascritta ai circuiti Alta sicurezza (AS1-AS2-AS3) si riporta il prospetto sintetico dei 9.318 detenuti, attualmente presenti in carcere (dati riferiti alle presenze del 16 settembre 2025), suddivisi per circuito d'appartenenza.

DETENUTI AS1	DETENUTI AS2	DETENUTI AS3
226	62	9.030

15. Il traffico organizzato di rifiuti.

Molteplici sono gli aspetti collegati alle indagini aventi a oggetto il traffico illecito di rifiuti: dall'analisi dell'andamento del fenomeno criminale, con un particolare *focus* su quelli transnazionali e/o della criminalità organizzata, alle indagini patrimoniali e societarie nelle attività di contrasto, per arrivare alle interrelazioni tra traffici illeciti e moderni metodi di incentivazione connessi alla transizione ecologica. Profondi mutamenti hanno connotato in questi anni il percorso, le dinamiche, i settori di interesse e di operatività delle organizzazioni criminali per così dire ambientali, come dimostra l'autentica costellazione di imprese che ne rappresenta fiduciarmente gli interessi proprio nei mercati collegati al ciclo dei rifiuti e della sicurezza agro-alimentare; il riferimento agli investimenti collegati al P.N.R.R. è poi inevitabile, considerata anche la dimensione della quota d'investimento destinata alla transizione ecologica, pari al 37% del totale delle risorse complessivamente disponibili. Uno straordinario flusso di spesa pubblica

che è occasione di *business* per le realtà criminali. Traffico illecito spesso fondato su rapporti distorti con funzionari pubblici o con amministratori locali, al fine di ottenere le autorizzazioni per operare nel settore e aggiudicarsi le gare d'appalto per la gestione dei rifiuti o per la bonifica di siti inquinati. Ne sono esempio indagini che hanno portato all'esecuzione di misure cautelari per i reati di corruzione e turbata libertà del procedimento di scelta del contraente in relazione alla concessione di autorizzazioni per la realizzazione di nuove discariche; o che hanno consentito di ricostruire la presenza occulta di sodalizi in società operative da decenni nel settore della raccolta di oli esausti e scarti di macellazione, nonché nel trattamento dei rifiuti attraverso stabilimenti sparsi in diverse regioni italiane: affermando peraltro un vero e proprio monopolio, in alcune zone, grazie da un lato alla propria forza di intimidazione e al finanziamento delle aziende con sostanziose provviste illecite – due fattori che causano di fatto l'annichilimento di ogni concorrenza – e dall'altro utilizzando la leva della corruzione dei pubblici funzionari addetti al rilascio delle necessarie autorizzazioni. Oltre ai fenomeni corruttivi, sempre più estesi, va poi posto l'accento su un ulteriore aspetto che connota sempre di più la dimensione del traffico organizzato di rifiuti: la transnazionalità.

In questa direzione si possono citare le risultanze delle tante indagini che hanno cercato di analizzare l'intera filiera del traffico transfrontaliero di rifiuti e la sempre più accentuata spinta al superamento delle frontiere nazionali per adattare i modelli di *business* a un mercato unico globalizzato, sfruttando la disomogeneità dei regimi normativi nazionali e la crescente quantità di rifiuti prodotti dai moderni cicli produttivi e di consumo collegata alla endemica mancanza nel nostro Paese di impianti di trattamento e smaltimento. Sono così proliferate le rotte e i canali transnazionali di smaltimento che, attraverso complessi giri di documentazione creata *ad hoc*, favoriscono episodi di illecita o fittizia esportazione e successiva reimportazione dei rifiuti, certamente favoriti anche dalla non particolare efficacia dei controlli doganali per i movimenti intracomunitari: l'offerta del servizio, proprio perché caratterizzata da un abbattimento dei costi, diviene sempre più economicamente attraente e difficilmente eludibile anche per le pubbliche amministrazioni. I dati emergenti dalle rilevazioni dell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli confermano l'incessante

crescita di questa tendenza. Al pari delle rotte europee, è stata registrata una fase di forte espansione delle rotte verso i Paesi africani (Marocco, Ghana, Burkina Faso, Senegal, Nigeria, Mauritania e Tunisia) con riferimento soprattutto ai rifiuti derivanti da apparecchiature elettriche/elettroniche e tessili, anche grazie alla complicità di gruppi criminali stranieri e alla intermediazione di discutibili agenzie. Altre indagini documentano l'esistenza di reti criminali particolarmente attive nel reperimento di pannelli fotovoltaici dismessi, dichiarati come rifiuti (i c.d. R.A.E.E., rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche) per il solo tempo necessario a coprire il tragitto tra il luogo di provenienza e l'impianto di trattamento. Le aziende, destinatarie dei pannelli dismessi, emettono false dichiarazioni attestanti l'avvenuta distruzione degli apparecchi e il contestuale recupero della materia (metalli vari, silicio, vetro, plastiche nobili e altre materie riutilizzabili) che consegnano ai produttori originari del rifiuto i quali, assolutamente ignari, richiedono e ottengono gli incentivi previsti per legge. I dispositivi vengono poi riciclati con dati identificativi alterati e nuovamente commercializzati, prevalentemente verso canali esteri quali l'Africa e il Medio-Oriente. Merita una menzione anche il lucroso settore della gestione dei rifiuti da imballaggi in plastica provenienti dalla raccolta differenziata urbana, particolarmente esposto a condotte delittuose di vario tipo: dalla illecita miscelazione dei rifiuti urbani con quelli speciali, ai trasferimenti presso altri impianti senza la preventiva selezione. Senza dimenticare la produzione e gestione di materie prime seconde (M.P.S.) in difformità dall'autorizzazione posseduta. È stata confermata, altresì, l'importanza dei metalli ferrosi, per i quali c'è grande e continua domanda da parte delle acciaierie e delle fonderie italiane, nell'ambito dell'attività organizzata di illecito smaltimento. Il *modus operandi* prevede l'importazione simulata, dall'estero, di ingenti quantitativi di metalli ferrosi illegalmente reperiti al fine di reimmetterli sul mercato e rivenderli ad acciaierie e/o fonderie italiane. I rottami ferrosi vengono classificati illegalmente come "non rifiuti" (*end of waste*) simulando fittizie operazioni di recupero attraverso la falsificazione di certificazioni e documenti di trasporto. In questo complesso ed articolato scenario un ruolo fondamentale è svolto dagli E.T.S. e dai *carbon credit*. Per limitare le emissioni di CO₂, e quindi rispettare i parametri imposti dalla normativa europea, gli operatori

possono infatti operare in due modi: l'uno, che potremmo definire di tipo obbligato/vincolato, cioè, disciplinato dalla normativa nazionale, e l'altro di tipo volontario, cioè, rimesso alla libera contrattazione. In particolare, il primo ha riguardo al c.d. mercato vincolato o di conformità, in cui vengono venduti diritti di emissione di CO₂ alle aziende che operano in determinati settori industriali (es. nel settore metal-lurgico), che sono obbligate dalla normativa nazionale a rispettare un tetto massimo di emissioni fissato dalle istituzioni; il secondo è il c.d. mercato volontario, a cui fanno ricorso coloro che decidono liberamente di compensare le emissioni di CO₂ emesse attraverso l'acquisto dei c.d. crediti di carbonio, caratterizzato da una assoluta autonomia contrattuale. Le quote legali di emissione possono infatti essere cedute a titolo oneroso o a titolo gratuito, e questo sistema genera un parallelo mercato: le imprese che superano il loro limite devono acquistare ulteriori crediti da aziende che vantano un credito e hanno registrato emissioni inferiori al limite imposto, generando quindi dei crediti che vengono scambiati all'interno del mercato. Indipendentemente dal metodo di allocazione il quantitativo complessivo di quote disponibili per gli operatori (*cap*) diminuisce nel tempo imponendo di fatto una riduzione delle emissioni di gas serra nei settori E.T.S.: in particolare, al 2030, il meccanismo garantirà un calo del 43% rispetto ai livelli del 2005. In questo scenario, caratterizzato da fluidità normativa ed elasticità interpretativa, trova terreno di cultura la criminalità organizzata, che esercita la sua pressione anche nella gestione del lucroso mercato della c.d. transizione ecologica. In tale prospettiva appare evidente che settori estremamente delicati, come quelli del riciclo dei rifiuti, anche su base transazionale, raccolti in maniera differenziata, che, anziché essere avviati al recupero, vengono illecitamente smaltiti, con ingenti guadagni patrimoniali legati a indebiti risparmi di spesa, non costituiscono più l'ultima frontiera del contrasto alla criminalità ambientale. Questa appare spostarsi su quella più evanescente, e come tale meno facilmente individuabile, definibile come la nuova criminalità ambientale ecologica.

STATISTICHE RELATIVE
ALL'ATTIVITÀ DELLA PROCURA GENERALE

SERVIZIO PENALE

PROCURA GENERALE DELLA CORTE DI CASSAZIONE

Elaborazioni a cura delle dottoresse
Marina Calanca e Deborah Giordano

Direzione generale di Statistica
Ministero della giustizia

SERVIZIO PENALE

I magistrati addetti al Servizio penale, nell'anno 2025, sono intervenuti complessivamente in **964 udienze pubbliche**, di cui 949 davanti alle Sezioni semplici e 15 dinanzi alle Sezioni Unite. Il numero è in incremento rispetto allo stesso periodo dell'anno passato, con uno scostamento del 3,7%. Il dato complessivo, raffrontato a quello degli anni precedenti, è descritto nella tabella 1.

Tabella 1 - Numero di udienze pubbliche del servizio penale in cui sono intervenuti i sostituti procuratore generale, con specificazione del numero dinanzi alle Sezioni Unite. Anni 2020-2025.

SETTORE PENALE	2020	2021	2022	2023	2024	2025	Variazione 2025 vs 2024 (%)
Udienze pubbliche	736	954	960	933	930	964	3,7%
di cui dinanzi alle SS.UU.	8	14	12	13	15	15	0,0%

Nel corso di tali udienze sono stati trattati complessivamente 15.429 ricorsi, in diminuzione (-9%) rispetto all'anno precedente (pari a 16.887). Nel dettaglio vi è stata una sensibile riduzione dei ricorsi definiti in udienza pubblica, che passano dai 11.332 a 9.005, a fronte di un incremento di quelli definiti con procedimento in camera di consiglio partecipata, che sono stati complessivamente 6.424 (a fronte dei 5.555 nell'anno 2024).

Anche per l'anno 2025 si è registrato un elevato numero di memorie e conclusioni scritte presentate per le udienze pubbliche, in aumento, solo percentualmente, rispetto a quelle dell'anno scorso. A fronte, infatti, di 15.429 ricorsi pervenuti, ben 12.769 sono stati trattati mediante invio di atti scritti (pari all'82,8% del totale dei ricorsi). Nell'anno 2024, invece, il rapporto è stato di 16.887 ricorsi con invio di 13.554 atti scritti (con una percentuale pari all'80,5%).

La tabella 2 e il grafico 1 che seguono danno conto del *trend* di definizione nel corso degli anni 2020-2025.

Tabella 2- Numero di ricorsi trattati nel servizio penale in udienza pubblica e in camera di consiglio partecipata. Anni 2020-2025.

SETTORE PENALE	2020	2021	2022	2023	2024	2025	Variazione 2025 vs 2024 (%)
Ricorsi trattati in Udienza pubblica	10.261	13.888	15.182	14.387	11.332	9.005	-20,5%
Ricorsi trattati in Camera di consiglio	5.535	6.131	6.079	5.679	5.555	6.424	15,6%
Totale ricorsi trattati	15.796	20.019	21.261	20.066	16.887	15.429	-9,0%
di cui conclusioni scritte	4.457	15.504	16.016	16.280	13.594	12.769	-6,1%

Le tabelle 3 e 4 illustrano, invece, il dettaglio dei ricorsi rispettivamente trattati in udienza pubblica e in camera di consiglio partecipata nel periodo 2020-2025.

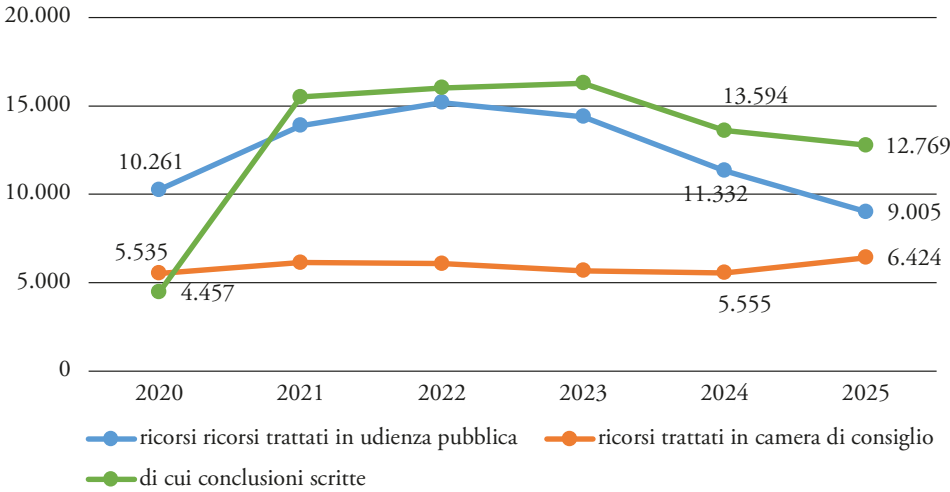
Tabella 3 - Numero dei ricorsi trattati nelle udienze pubbliche con specificazione del numero dinanzi alle Sezioni Unite. Anni 2020 – 2025.

SETTORE PENALE	2020	2021	2022	2023	2024	2025	Variazione 2025 vs 2024 (%)
Ricorsi trattati in Udienza pubblica	10.261	13.888	15.182	14.387	11.332	9.005	-20,5%
di cui dinanzi alle Sezioni Unite	13	10	11	9	11	9	-18,2%
di cui conclusioni scritte	2.838	10.878	11.584	11.868	9.123	7.245	-20,6%

Tabella 4 - Numero dei ricorsi trattati in Camera di Consiglio (ex art. 127 c.p.p.) con specificazione del numero dinanzi alle Sezioni Unite. Anni 2020-2025.

SETTORE PENALE	2020	2021	2022	2023	2024	2025	Variazione 2025 vs 2024 (%)
Ricorsi trattati in Camera di Consiglio	5.535	6.131	6.079	5.679	5.555	6.424	15,6%
di cui dinanzi alle Sezioni Unite	6	5	2	8	8	10	25,0%
di cui conclusioni scritte	1.619	4.626	4.432	4.412	4.471	5.524	23,6%

Graf. 1- Ricorsi in udienza pubblica e camera di consiglio partecipata. Anni 2020-2025.



Per quanto riguarda i procedimenti camerali trattati con rito necessariamente non partecipato si evidenzia per l'anno passato una diminuzione dei ricorsi pervenuti pari al 11,2% rispetto all'anno 2024.

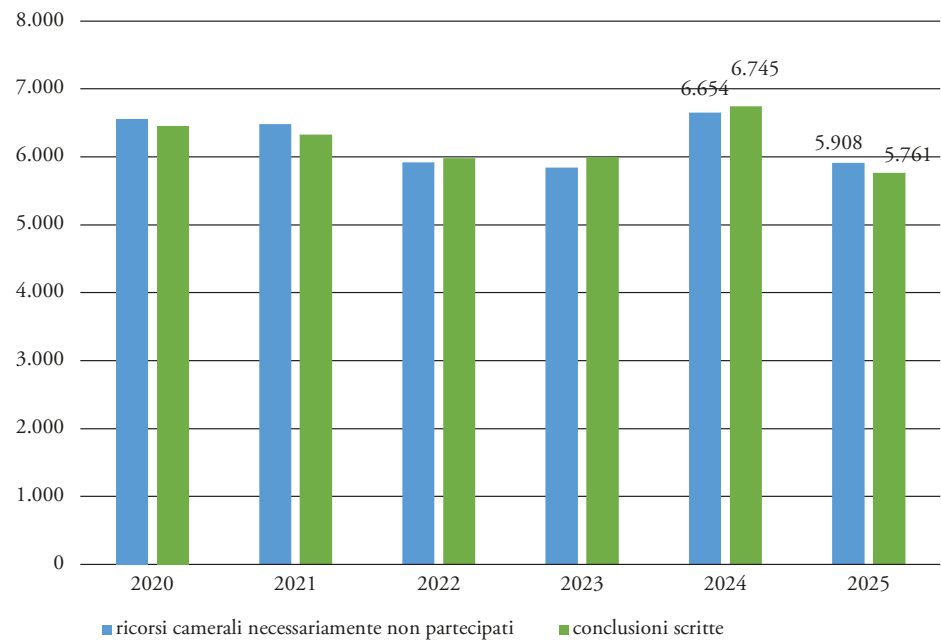
Allo stesso modo è diminuito il numero delle relative requisitorie depositate, pari a 5.761 (tabella 5 e grafico 2).

Il differenziale tra ricorsi sopravvenuti e requisitorie depositate è determinato in parte anche dallo scostamento tra data del pervenimento e data di definizione del procedimento.

Tabella 5 - Numero di ricorsi camerali trattati con rito non partecipato. Anni 2020-2025.

SETTORE PENALE	2020	2021	2022	2023	2024	2025	Variazione 2025 vs 2024 (%)
Ricorsi camerali necessariamente non partecipati	5.162	6.479	5.917	5.841	6.654	5.908	-11,2%
di cui dinanzi alle SS.UU.	-	-	7	5	7	4	-42,9%
Conclusioni scritte	5.282	6.323	5.979	5.999	6.745	5.761	-14,6%

Graf. 2- Ricorsi camerali non partecipati e conclusioni scritte. Anni 2020-2025.



Si rileva una diminuzione dell’11,1% dei provvedimenti risolutivi di contrasti di competenza tra pubblici ministeri, che passano dai 423 dell’anno 2024 ai 376 dell’anno decorso. Le richieste di inammissibilità formulate dalla Procura, nell’ambito dei procedimenti assegnati alla Settima Sezione penale della Corte di cassazione, registrano uno scostamento in diminuzione con quanto rilevato per l’anno 2024. Diminuisce, infine, il numero di richieste di riduzione dei termini ai sensi dell’art. 169 disp. att. c.p.p., che raggiungono quota 112. I dati relativi risultano dalla tabella 6.

Tabella 6 - Numero dei decreti resi sui contrasti di competenza, riduzioni dei termini e richieste di inammissibilità. Anni 2020-2025.

SETTORE PENALE	2020	2021	2022	2023	2024	2025	Variazione 2025 vs 2024 (%)
Numero di richieste di riduzioni termini (<i>ex art. 169 disp. att. c.p.p.</i>)	126	134	191	155	132	112	-15,2%
Numero di richieste di inammissibilità formulate dalla P.G. nell’ambito dei procedimenti assegnati alla VII sezione penale	49	62	66	52	53	49	-7,5%
Decreti resi sui contrasti di competenza	393	392	443	542	423	376	-11,1%

Analizzando nello specifico il tema dell'inammissibilità dei ricorsi penali trattati in Cassazione per l'anno 2025, la percentuale dei procedimenti dichiarati tali è complessivamente pari al 66,1% di quelli presentati.

Nella tabella 7 viene riportata, in termini percentuali, la distribuzione delle declaratorie di inammissibilità distinte con riferimento alle parti ricorrenti, formulate sia in udienza pubblica che in camera di consiglio. Come è facilmente evincibile, la stragrande maggioranza delle inammissibilità riguarda ricorsi proposti da imputati o da altre parti private.

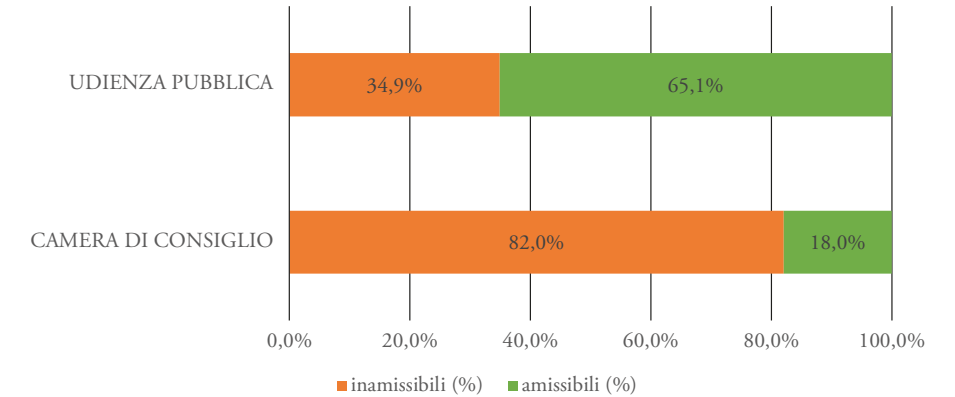
Quasi il 70% delle dichiarazioni di inammissibilità provengono dalla Settima Sezione.

Tabella 7 - Declaratorie di inammissibilità emesse dalla Sez. I alla VI e Settima Sezione (%). Anno 2025

TIPOLOGIA PROPONENTE	Inammissibilità
PM (pubblici ministeri + PG)	1,5%
Parte privata	98,0%
PM e altra privata	0,5%
Totale	100,0%

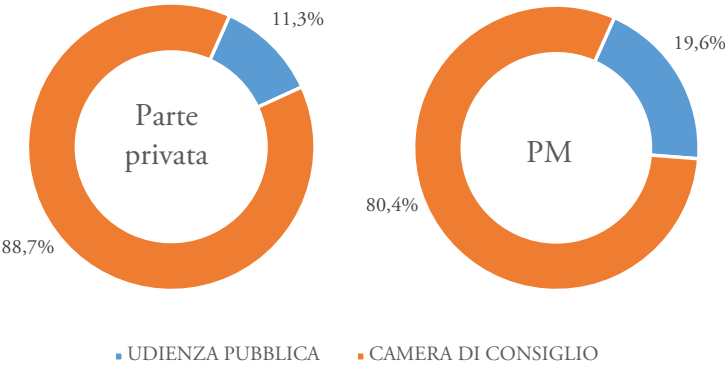
Anche per l'anno 2025 è piuttosto elevata la percentuale dei ricorsi dichiarati inammissibili in camera di consiglio (82%), per effetto dell'elevato numero delle dichiarazioni di inammissibilità formulate dalla Settima Sezione. In udienza pubblica le dichiarazioni di inammissibilità sono pari al 34,9% dei ricorsi trattati (grafico 3).

Graf. 3- Inammissibilità dei ricorsi proposti in Cassazione in udienza pubblica e camera di consiglio (%). Anno 2025



Il grafico 4 mostra, per l'anno 2025, la composizione delle inammissibilità dei ricorsi trattati in camera di consiglio e in pubblica udienza sulla base dei due principali soggetti proponenti. Sia i ricorsi presentati dalla parte privata che dai PM sono dichiarati inammissibili in camera di consiglio, nella misura, rispettivamente, dell'88,7% e dell'80,4%.

Graf. 4- Composizione % inammissibilità dei ricorsi proposti in Cassazione per tipologia proponente e udienza. Anno 2025



I provvedimenti inerenti alla cessazione delle misure cautelari ai sensi dell'art. 626 c.p.p. sono stati 145, in calo rispetto a quelli del 2024, pari invece a 171.

Nell'anno appena concluso i provvedimenti emessi in materia di reati di competenza del Procuratore europeo (E.P.P.O.) sono ulteriormente aumentati passando da 129 a 199, a dimostrazione della sempre maggiore operatività dell'ufficio recentemente istituito. Tali provvedimenti sono così suddivisi: 197 di accettazione e 2 consensi.

Il numero medio dei sostituti Procuratori in servizio presso la Procura generale è stato calcolato tenendo conto del numero effettivo dei mesi di servizio di ciascun magistrato assegnato al singolo servizio, civile o penale.

Sulla base di questo criterio il numero medio effettivo dei Sostituti assegnati al Servizio penale, durante l'anno decorso, è risultato pari a 51,3 escluso il Procuratore generale Aggiunto e gli Avvocati generali.

La tabella 8 e il grafico 5 mostrano il confronto, nel triennio 2023-2025, delle udienze e dei ricorsi per ogni magistrato assegnato al servizio penale.

Il numero medio di udienze trattate per Sostituto è diminuito rispetto a quanto rilevato per l'anno 2024, allorquando il numero di sostituti era pari a 47 (nell'anno 2025 risultando, come detto, pari a 51,3).

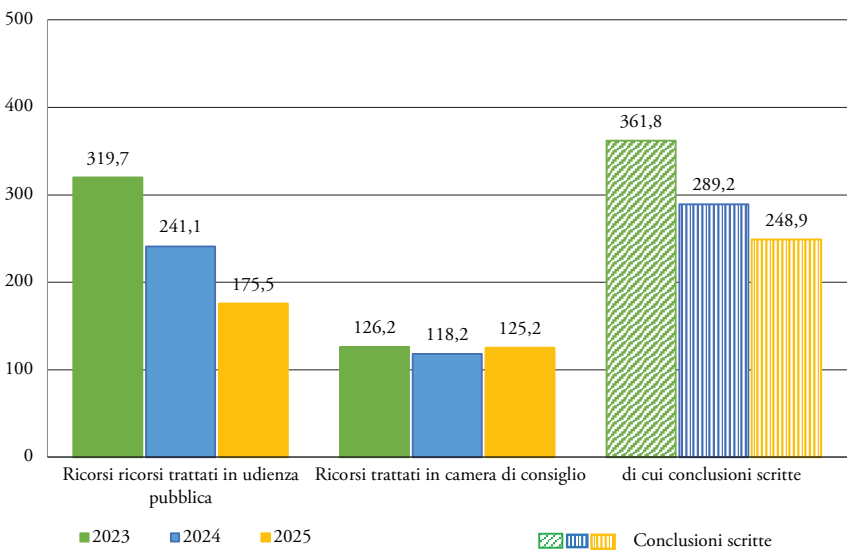
Il numero medio di ricorsi trattati in udienza pubblica per ciascun sostituto diminuisce significativamente, passando da 241,1 a 175,5. Aumenta invece il numero dei ricorsi trattati in udienza camerale partecipata, che passa da 118,2 a 125,2 (tabella 8 e grafico 5).

Si osserva, inoltre, una riduzione del numero medio di requisitorie scritte per i ricorsi proposti per la trattazione in udienza pubblica, che passa da 289,2 del 2024 a 248,9 del 2025. Inoltre, diminuisce quello attinente ai ricorsi camerali non partecipati, che passa da 141,6 a 115,2 (tabella 8 e grafico 6).

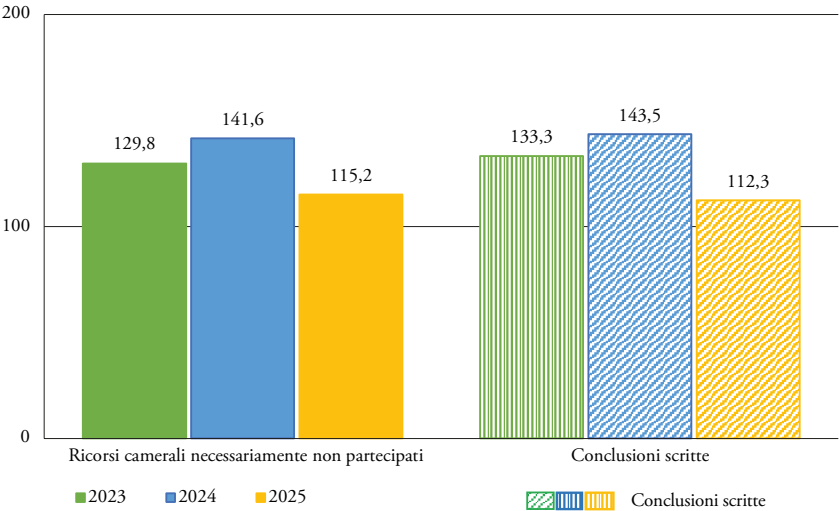
Tabella 8 – Produttività media per magistrato nel servizio penale. Anni 2023-2025.

SETTORE PENALE	2023	Numero medio per magistrato	2024	Numero medio per magistrato	2025	Numero medio per magistrato
Udienze	863	19,2	930	19,8	964	18,8
Ricorsi trattati in udienza Pubblica	13.516	300,4	11.332	241,1	9.005	175,5
Ricorsi trattati in udienza camerale partecipata	5.172	114,9	5.555	118,2	6.424	125,2
Totale Ricorsi trattati in udienza	18.688	415,3	16.887	359,3	15.429	300,8
<i>di cui conclusioni scritte</i>	<i>15.148</i>	<i>336,6</i>	<i>13.594</i>	<i>289,2</i>	<i>12.769</i>	<i>248,9</i>
Ricorsi trattati in camera di consiglio non partecipata	5.399	120,0	6.654	141,6	5.908	115,2
<i>conclusioni scritte (con maggiorazione rispetto al numero dei ricorsi in relazione allo scarto temporale tra pervenimento e deposito)</i>	<i>5.513</i>	<i>122,5</i>	<i>6.745</i>	<i>143,5</i>	<i>5.761</i>	<i>112,3</i>

Graf. 5 - Produttività media per magistrato per le udienze pubbliche e le camerali partecipate. Anni 2023-2025



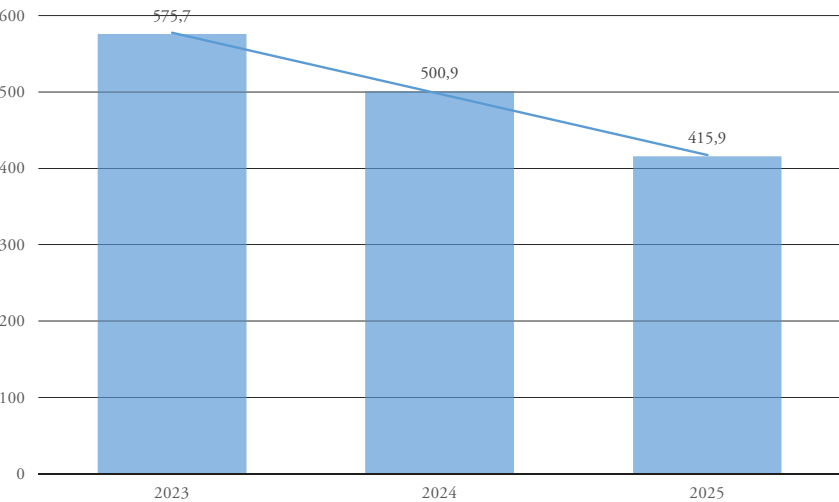
Graf. 6 - Produttività media per magistrato per le udienze camerali non partecipate. Anni 2023-2025



Il grafico 7 illustra la produttività media complessiva per magistrato, nel triennio 2023-2025, dei ricorsi trattati in udienza pubblica, udienza camerale necessariamente partecipata e udienza camerale non necessariamente partecipata.

Diminuisce il numero medio di ricorsi trattati per sostituto che passa da 500,9 del 2024 a 415,9 del 2025.

Graf. 7 - Produttività media complessiva dei procedimenti penali trattati per magistrato (udienze pubbliche partecipate e camerali non partecipate). Anni 2023-2025.



STATISTICHE RELATIVE
ALL'ATTIVITÀ DELLA PROCURA GENERALE

SERVIZIO CIVILE

PROCURA GENERALE DELLA CORTE DI CASSAZIONE

Elaborazioni a cura delle dottoresse
Marina Calanca e Deborah Giordano

Direzione generale di Statistica
Ministero della giustizia

SERVIZIO CIVILE

Nell'anno 2025 sono state celebrate 109 **udienze pubbliche**, 36 delle quali davanti alla sezione Tributaria (circa la metà rispetto all'anno precedente), con una diminuzione del 21,6% rispetto al numero delle udienze pubbliche celebrate l'anno precedente (139).

Invece, le **udienze c.d. miste** – ovvero quelle nelle quali si trattano procedimenti in adunanza camerale e in udienza pubblica – presentano un aumento superiore al 16%, passando da 188 udienze nel 2024 alle 219 nel 2025.

Tabella 1 Numero di udienze pubbliche e c.d. miste, con specificazione del numero dinanzi alla sezione Tributaria e alle Sezioni Unite. Anni 2024-2025

SETTORE CIVILE	2024	2025	Variazione 2025 vs 2024 (%)
Udienze pubbliche delle Sezioni semplici	138	109	-21,0%
<i>di cui udienze pubbliche della Sezione tributaria</i>	<i>(70)</i>	<i>(36)</i>	<i>(-48,6%)</i>
Udienze pubbliche <i>(in esclusiva forma pubblica)</i> delle SS.UU.	1	0	-100,0%
<i>Totale udienze pubbliche</i>	<i>139</i>	<i>109</i>	<i>-21,6%</i>
Udienze miste delle Sezioni semplici	171	203	18,7%
<i>di cui udienze miste della Sezione tributaria</i>	<i>(5)</i>	<i>(9)</i>	<i>(+80,0%)</i>
Udienze miste delle SS.UU. <i>(nelle quali sono trattati ricorsi sia con il rito dell'udienza pubblica che con quello dell'adunanza camerale)</i>	17	16	-5,9%
<i>Totale udienze miste</i>	<i>188</i>	<i>219</i>	<i>16,5%</i>

Anche il numero dei **procedimenti trattati in udienza pubblica** nel 2025 è diminuito del 28,8% rispetto all'anno precedente, passando da 3.694 a 2.629; nella specie si è rilevato un calo del 29,5% rispetto al 2024 dei procedimenti trattati con il rito della pubblica udienza dinanzi alle Sezioni semplici e del 10% di quelli trattati dinanzi alle Sezioni Unite.

Tab. 2 - Numero di procedimenti trattati in udienza pubblica. Anni 2024-2025

SETTORE CIVILE	2024	2025	Variazione 2025 vs 2024 (%)
Procedimenti trattati in udienza pubblica dalle Sezioni semplici	3.574	2.521	-29,5%
<i>di cui procedimenti trattati dalla Sezione tributaria in udienza pubblica</i>	<i>(1.651)</i>	<i>(861)</i>	<i>(-48,8%)</i>
Procedimenti trattati in udienza pubblica dalle SS.UU.	120	108	-10,0%
<i>Totale procedimenti trattati in udienza pubblica</i>	<i>3.694</i>	<i>2.629</i>	<i>-28,8%</i>

Di tendenza inversa la percentuale delle **adunanze camerali** tenute dalle Sezioni semplici nel 2025; infatti sono state 758 rispetto alle 747 dell'anno precedente (+1,5%).

Tab. 3 - Numero di adunanze camerali. Anni 2024-2025

SETTORE CIVILE	2024	2025	Variazione 2025 vs 2024 (%)
Adunanze camerali delle Sezioni semplici	747	758	+1,5%
<i>di cui adunanze camerali della Sezione tributaria</i>	<i>(211)</i>	<i>(245)</i>	<i>(+16,1%)</i>
Adunanze camerali <i>(in esclusiva forma camerale)</i> delle SS.UU.	1	1	0,0%
<i>Totale adunanze camerali</i>	<i>748</i>	<i>759</i>	<i>+1,5%</i>

Nella successiva tabella 4 sono riportati i numeri dei procedimenti fissati **in adunanza camerale** davanti alle Sezioni semplici e alle Sezioni Unite negli anni 2024 e 2025. Si può osservare che il totale dei procedimenti trattati in adunanza camerale è in diminuzione del 2,7%, mentre si registra un aumento di quelli trattati davanti alle Sezioni Unite (+12%).

Tab. 4 - Numero di procedimenti trattati in adunanza camerale. Anni 2024-2025

SETTORE CIVILE	2024	2025	Variazione 2025 vs 2024 (%)
Procedimenti trattati in adunanza camerale	24.588	23.872	-2,9%
<i>di cui procedimenti trattati dalla Sezione tributaria in adunanza camerale</i>	<i>(7.047)</i>	<i>(7.886)</i>	<i>(11,9%)</i>
Procedimenti trattati dalle SS.UU. in adunanza camerale	315	353	12,1%
<i>Totale procedimenti trattati in adunanza camerale</i>	<i>24.903</i>	<i>24.225</i>	<i>-2,7%</i>

Il numero delle requisitorie scritte depositate *ex art. 378 c.p.c.* per l'udienza pubblica avanti le Sezioni semplici è stato pari a 2.134, con un decremento pari al 12,8% rispetto all'anno precedente, che risultavano essere 2.448. Anche il numero delle memorie scritte per l'udienza pubblica avanti le SS.UU. presenta un decremento rispetto al 2024 (-9,3%), passando dalle 107 di detto anno alle 97 del 2025.

Le requisitorie redatte dai magistrati nell'ambito dei procedimenti camerali *ex art 380-bis 1 c.p.c.* sono, invece, aumentate dell'82,4%, passando dalle 709 del 2024 alle 1.293 nel 2025.

Si è registrato, altresì, un aumento del 186% per le requisitorie depositate nei procedimenti camerali celebrati dinanzi alle Sezioni Unite: 309 nell'anno 2025 a fronte delle 108 dell'anno precedente.

Le requisitorie redatte dai magistrati nei procedimenti camerali per regolamento di giurisdizione e di competenza *ex art. 380-ter c.p.c.*, nell'anno 2025 sono state 399 (nel 2024 erano 435), di cui 128 in procedimenti per regolamenti di giurisdizione (+5,8% rispetto al 2024) e 271 in procedimenti per regolamenti di competenza (-13,7% rispetto al 2024).

Tabella 5 - Numero di requisitorie depositate, *ex artt. 23, comma 8-bis, del d.l. n. 137 del 2020, 378, 380-bis 1 cpc. e 380-ter c.p.c.* – Anni 2024-2025

SETTORE CIVILE	2024	2025	Variazione 2025 vs 2024 (%)
Requisitorie <i>ex art 378 c.p.c.</i> depositate alle Sezioni semplici	2.448	2.134	-12,8%
<i>di cui requisitorie ex art 378 depositate alla Sezione tributaria</i>	<i>(1.123)</i>	<i>(690)</i>	<i>(-38,6%)</i>
Requisitorie <i>ex art 378 c.p.c.</i> depositate alle SS.UU.	107	97	-9,3%
Requisitorie depositate <i>ex art 380-bis 1 c.p.c.</i>	709	1.293	82,4%
<i>di cui requisitorie ex art 380-bis 1 c.p.c. depositate alla Sezione tributaria</i>	<i>(240)</i>	<i>(440)</i>	<i>(83,3%)</i>
Requisitorie <i>ex art 380-bis 1 c.p.c.</i> depositate alle SS.UU.	108	309	186,1%
Requisitorie depositate per regolamenti di giurisdizione	121	128	5,8%
Requisitorie depositate per regolamenti di competenza	314	271	-13,7%

Nell'anno appena trascorso il numero medio dei sostituti Procuratori in servizio presso la Procura generale è stato calcolato tenendo conto del numero effettivo dei mesi di servizio di ciascun magistrato assegnato al singolo servizio, civile o penale. Sulla base di questo criterio il numero medio effettivo dei Sostituti assegnati al Servizio civile, durante l'anno 2025, è risultato pari a 22,4, dal quale vanno esclusi le figure direttive (Procuratore generale, Procuratore generale Aggiunto e gli Avvocati generali).

Le tabelle 6 e 7 riportano la produttività media annua per ciascun magistrato, mettendo a confronto i dati del 2025 e quelli dell'anno precedente, tenendo presente che, secondo i Criteri organizzativi in vigore, anche il Procuratore generale aggiunto e gli Avvocati generali possono intervenire nelle udienze pubbliche e nelle adunanze camerali.

Si è registrata una tendenza in diminuzione delle requisitorie redatte per le adunanze camerali: in media da 47,3 nell'anno 2024 a 33,9 per l'anno 2025 per magistrato (pari a -28,4%), e delle udienze c.d. miste, che passano da 11,9 a 9,8 (pari a -17,8%); in tale calcolo sono considerati i procedimenti trattati sia dinanzi alle Sezioni semplici che davanti alle Sezioni Unite.

Analoga tendenza al decremento si osserva quanto al numero medio dei ricorsi trattati in adunanza camerale per singolo magistrato, che passa dai 1.556 dell'anno 2024 ai 1.066 del 2025 (-31,5%).

Il numero medio delle udienze pubbliche per magistrato, che nel 2024 era pari a 8,8, diventa nell'anno appena trascorso pari a 4,9 (-44,7%).

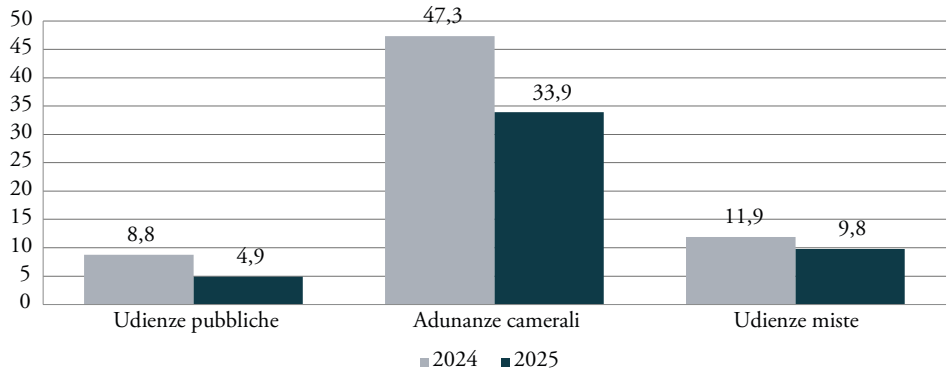
Conformemente il numero medio dei procedimenti trattati con il rito dell'udienza pubblica si dimezza (- 50,2%): si passa dai 226,2 in media per magistrato nel 2024 ai 112,5 nel 2025. È diminuito, poi, anche il numero medio dei procedimenti trattati in udienza pubblica davanti alle Sezioni Unite (si è registrato un calo del 36,5%) registrando un valore pari a 4,8 a magistrato. Sempre in tendenziale diminuzione rispetto all'anno precedente il numero medio dei procedimenti trattati in forma camerale avanti alle Sezioni Unite, pari a 15,8, rispetto a 19,9 del 2024.

Complessivamente il numero medio dei procedimenti trattati in udienza pubblica e adunanza camerale, sia dalle Sezioni semplici che davanti alle Sezioni Unite, è diminuito di oltre il 33%, passando dai 1.810 procedimenti per magistrato nel 2024 ai 1.199 procedimenti per magistrato nel 2025.

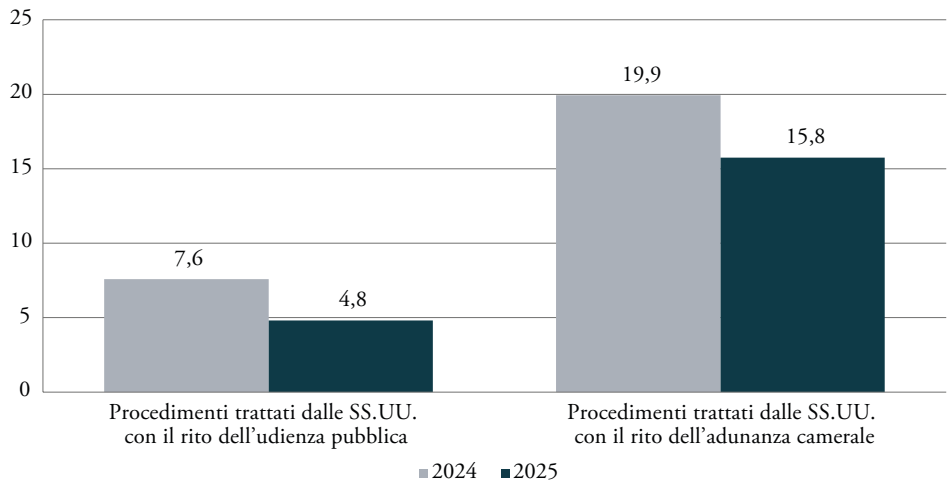
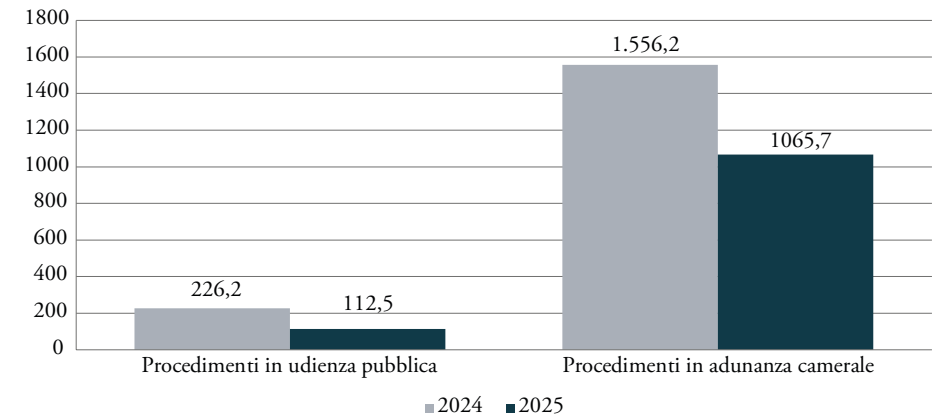
Tabella 6 - Produttività media per magistrato, alternatisi in servizio nei singoli anni solari. Anni 2024-2025

SETTORE CIVILE	2024	Numero medio annuo per magistrato	2025	Numero medio annuo per magistrato
<i>Sezioni semplici</i>				
Udienze pubbliche	139	8,8	109	4,9
Adunanze camerali	748	47,3	759	33,9
Udienze miste	188	11,9	219	9,8
Procedimenti in udienza pubblica	3.574	226,2	2.521	112,5
Procedimenti in adunanza camerale	24.588	1.556,2	23.872	1.065,7
<i>SS.UU.</i>				
Procedimenti in udienza pubblica	120	7,6	108	4,8
Procedimenti in adunanza camerale	315	19,9	353	15,8

Il grafico 1 rappresenta l'andamento dal 2024 al 2025 del numero medio delle udienze pubbliche e delle adunanze camerali per magistrato.



I grafici 2 e 3 rappresentano l'andamento dal 2024 al 2025 della produttività media per magistrato, secondo il rito, pubblico o camerale, e le sezioni.



Dalla tabella 7 si evince la produttività media per magistrato in merito alle requisitorie depositate nei procedimenti trattati in udienza pubblica, *ex art. 378 c.p.c.*, in adunanza camerale, *ex art 380-bis.1 c.p.c.*, e nei procedimenti per regolamento di giurisdizione e di competenza, *ex art. 380-ter c.p.c.*

Il numero medio delle requisitorie depositate *ex art. 378 c.p.c.*, in udienza pubblica avanti le Sezioni semplici, nel 2025, è pari a 95,3, in diminuzione rispetto a quello registrato nel 2024, che è stato pari a 155. Analogo andamento in diminuzione presenta il corrispondente numero medio di requisitorie depositate avanti le SS.UU., pari a 4,3 rispetto a 6,8 del 2024.

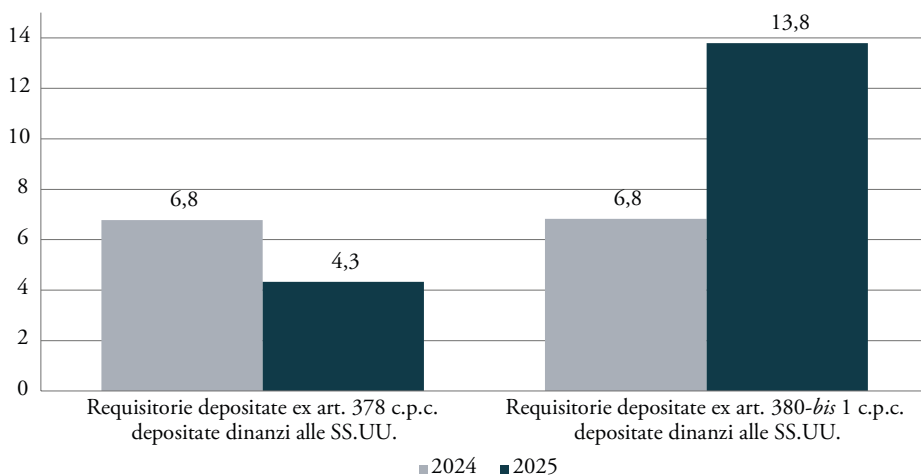
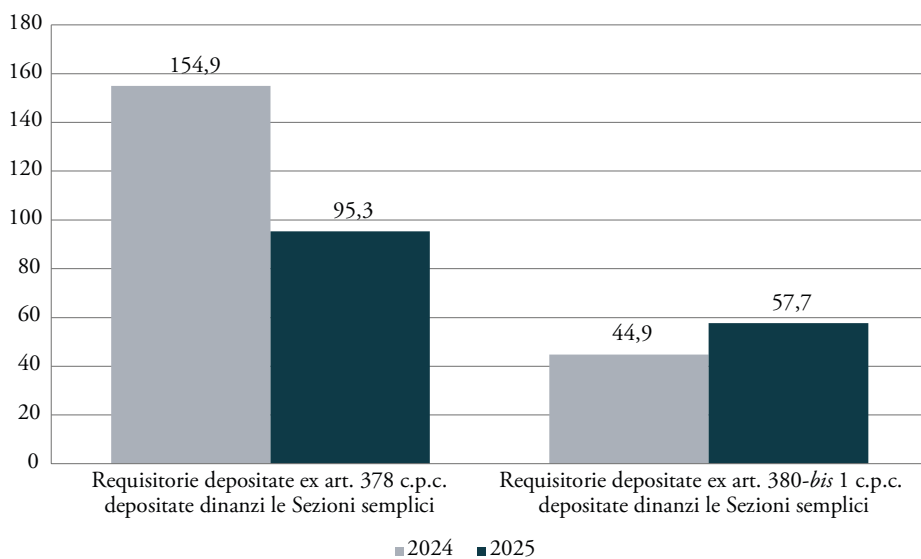
Il numero medio delle requisitorie depositate nel 2024 nei procedimenti camerali *ex art 380-bis.1 c.p.c.* dinanzi alle Sezioni semplici aumenta rispetto a quello del 2024, passando da 44,9 a 57,7 per magistrato, così come quello delle requisitorie depositate nei procedimenti avanti alle Sezioni Unite, che passa da 6,8 a 13,8.

Diminuiscono invece, nell'anno appena trascorso, il numero medio delle requisitorie depositate per i regolamenti di giurisdizione, da 8 a 6, e il numero medio di quelle depositate per i regolamenti di competenza, da 20 a 12.

Tabella 7 - Produttività media delle requisitorie depositate per magistrato. Anni 2024 – 2025

SERVIZIO CIVILE	2024	Numero medio annuo per magistrato	2025	Numero medio annuo per magistrato
Requisitorie depositate <i>ex art 378 c.p.c.</i> avanti le Sezioni semplici	2.448	154,9	2.134	95,3
Requisitorie depositate <i>ex art. 378 c.p.c.</i> avanti le SS.UU.	107	6,8	97	4,3
Requisitorie depositate <i>ex art. 380-bis 1 c.p.c.</i> avanti le Sezioni semplici	709	44,9	1.293	57,7
Requisitorie depositate <i>ex art. 380-bis 1 c.p.c.</i> avanti le SS.UU.	108	6,8	309	13,8
Requisitorie depositate per regolamenti di giurisdizione	121	7,7	128	5,7
Requisitorie depositate per regolamenti di competenza	314	19,9	271	12,1

I grafici 4 e 5 evidenziano la produttività per magistrato rispetto alle requisitorie *ex artt. 378 e 380-bis 1 c.p.c.* depositate, distintamente, per le Sezioni semplici e le SS.UU.



STATISTICHE RELATIVE
ALL'ATTIVITÀ DELLA PROCURA GENERALE

SERVIZIO DISCIPLINARE

PROCURA GENERALE DELLA CORTE DI CASSAZIONE

Elaborazioni a cura delle dottoresse
Marina Calanca e Deborah Giordano

Direzione generale di Statistica
Ministero della giustizia

PREMESSA

I dati statistici relativi all'anno 2025 mostrano un sostanziale allineamento al triennio precedente con riferimento al numero delle azioni disciplinari complessivamente avviate nel corso dell'anno (76, di cui 43 avviate dal Procuratore generale, corrispondenti al 56,6% del totale).

La percentuale delle azioni disciplinari complessivamente avviate nel corso del 2025 risulta pari al 14,6% dei procedimenti predisciplinari iscritti nello stesso anno (76 azioni su 520 iscrizioni).

Risultano pervenute nell'anno passato 1.587 segnalazioni, esposti, comunicazioni di varia fonte circa ipotetiche violazioni disciplinari, gestite, quanto a 520, con la formale iscrizione di procedimento predisciplinare e quanto a 1.067, con provvedimenti di allegazione agli atti di segreteria (comunicati con elenchi periodici al Ministro della giustizia) per la mancanza "ictu oculi" di notizie di possibile rilievo disciplinare (trattasi di attività di "filtro" cui è preposto il Gruppo affari di pronta definizione).

Il numero dei provvedimenti emessi nell'anno dal C.S.M. è stato pari a 154; tra essi 118 decisioni definitive del procedimento. Si precisa che tra le pronunce di non doversi procedere vi sono 24 decisioni adottate dalla Sezione disciplinare del C.S.M. (16 ordinanze e 8 sentenze, pari al 20,3% del totale delle pronunce sul merito delle incolpazioni aventi contenuto diverso da una condanna) basate sulla cessazione dell'appartenenza del magistrato all'ordine giudiziario (nella generalità dei casi, per dimissioni volontarie anticipate, formulate successivamente all'esercizio dell'azione o all'apertura del giudizio), in mancanza di elementi idonei a una pronuncia pienamente liberatoria nel merito (secondo il principio di cui all'art. 129 c.p.p.). Si registrano, altresì, 13 decisioni (11 sentenze e 2 ordinanze) fondate sull'applicazione dell'esimente della scarsa rilevanza del fatto, a norma dell'art. 3-*bis* del d.lgs. n. 109 del 2006, formula che presuppone l'integrazione e l'accertamento dell'illecito disciplinare contestato. Esaminate congiuntamente, le due classi di decisioni appena indicate (cessazione dell'appartenenza all'ordine giudiziario e applicazione dell'esimente della scarsa rilevanza del fatto) emerge come il 31,4% del totale delle decisioni assunte dalla Sezione disciplinare del C.S.M. (37 su 118) abbia avuto contenuto solo apparentemente liberatorio.

Nel corso del 2025, la Sezione disciplinare ha, infine, accolto con esito positivo, l'applicazione dell'istituto della riabilitazione disciplinare, introdotta dalla Legge n. 71 del 2022, per 26 magistrati ordinari, mentre uno si trova in fase di sospensione in attesa della delibera di valutazione professionale.

SETTORE PREDISCIPLINARE

Nel registro del settore predisciplinare sono iscritte le notizie “circostanziate” di illecito che pervengono alla Procura generale e che, in quanto tali, superano il vaglio preliminare effettuato dall’Ufficio. A partire dal 2020, infatti, il Procuratore generale, con Ordine di servizio n. 34/2020, ha disposto la valutazione preliminare di tutti gli atti che pervengono all’Ufficio prevedendo che, nei casi indicati (notizie non circostanziate, esposti che non riguardano magistrati ordinari, etc.), ne venga disposta la definizione con un provvedimento sinteticamente motivato di allegazione agli atti di segreteria (A.D.S.) i cui estremi, unitamente a una breve descrizione, sono comunicati periodicamente al Ministro della giustizia. In detti casi non si fa luogo all’iscrizione di un procedimento predisciplinare.

Ove la notizia che ha dato vita al procedimento predisciplinare corrisponda a una condotta disciplinarmente rilevante, il Procuratore generale inizia l’azione disciplinare entro un anno dall’iscrizione. In caso contrario viene disposta l’archiviazione del procedimento, con provvedimento motivato trasmesso al Ministro della giustizia, che può chiedere gli atti ed esercitare autonomamente l’azione. Nell’anno 2025 il numero di notizie di illecito sopravvenute è stato pari a 1.587, di cui 1.067 atti archiviati *de plano* con A.D.S., ai sensi dell’Ordine di servizio n. 34/2020.

Tab. 1 - Numero di notizie di illecito per stato e per anno: anni 2016-2025

Anno	Sopravvenuti nell'anno		Definiti nell'anno			Pendenti fine anno	
	Numero	variazione relativa rispetto all'anno precedente	Numero	di cui ADS	variazione relativa rispetto all'anno precedente	Numero	variazione relativa rispetto all'anno precedente
2016	1.363	-1,1%	1.558		5,9%	537	-26,6%
2017	1.340	-1,7%	1.365		-12,4%	512	-4,7%
2018	1.637	22,2%	1.453		6,4%	696	35,9%
2019	1.898	15,9%	1.795		23,5%	799	14,8%
2020	1.775	-6,5%	1.954		8,9%	620	-22,4%
2021	1.748	-1,5%	1.915	1.167	-2,0%	453	-26,9%
2022	1.619	-7,4%	1.736	1.271	-9,3%	336	-25,8%
2023	1.854	14,5%	1.695	1.161	-2,4%	495	47,3%
2024	1.715	-7,5%	1.754	1.115	3,5%	456	-7,9%
2025	1.587	-7,5%	1.582	1.067	-9,8%	461	1,1%

Ai sensi dell'art. 5 della legge Pinto (n. 89 del 2001), le Corti d'appello hanno l'obbligo di inviare ai titolari dell'azione disciplinare, e perciò anche alla Procura generale della Corte di cassazione, i decreti che dispongono l'indennizzo sulle domande di equa riparazione. Nell'anno decorso il numero dei provvedimenti pervenuti ai sensi del citato art. 5 è stato pari a 14.929. La gran parte dei medesimi è stato definito con 217 provvedimenti cumulativi finali, catalogabili anch'essi quali atti di pronta definizione. Sono, invece, 2 i decreti pervenuti dalle Corti territoriali che risultano avere dato vita all'apertura di procedimenti predisciplinari.

Il numero complessivo delle notizie sopravvenute nell'anno decorso (pari a 1.587) è stato inferiore al numero medio di notizie pervenute nel quinquennio 2020-2024 (pari a 1.742).

I 461 procedimenti pendenti al 31 dicembre 2025 comprendono 70 procedimenti sospesi per pregiudizialità penale.

La tabella 2 distingue la quota percentuale dei procedimenti definiti con archiviazione dalla quota percentuale di quelli che hanno dato vita a un'azione disciplinare. Dal 2016 è evidenziata anche la quota dei procedimenti definiti con altre modalità, quale a esempio la riunione ad altro procedimento predisciplinare. Il numero delle definizioni mediante avvio di azione disciplinare nell'anno decorso è pari al 2,5% del totale. Detto dato è inferiore a quello del quinquennio precedente, ove mediamente il 4% dei procedimenti predisciplinari sono esitati in azione disciplinare.

Le archiviazioni predisciplinari *ex art. 16, comma 5-bis*, del d.lgs. n. 109 del 2006 anche quest'anno rappresentano quasi il 96,5% del totale delle segnalazioni, sottolineando però che quasi il 70% dei procedimenti archiviati è costituito da definizioni *de plano* mediante atti di segreteria, ai sensi dell'Ordine di servizio n. 34/2020.

Tab. 2 - Ripartizione dei definiti delle notizie di illecito per modalità di definizione e per anno, in percentuale: anni 2016-2025

Anno	Definiti dal Procuratore generale				
	Inizio azione disciplinare	Archiviazione	di cui ADS	Altre modalità	Totale
2016	5,5%	92,3%		2,2%	100,0%
2017	7,3%	89,7%		3,0%	100,0%
2018	5,4%	91,2%		3,4%	100,0%
2019	5,1%	90,0%		4,8%	100,0%
2020	4,2%	92,8%		3,0%	100,0%
2021	4,2%	94,2%	64,7%	1,6%	100,0%
2022	4,0%	95,3%	76,8%	0,7%	100,0%
2023	4,3%	95,0%	72,1%	0,7%	100,0%
2024	3,2%	95,8%	66,4%	1,0%	100,0%
2025	2,5%	96,5%	69,9%	1,0%	100,0%

SETTORE DISCIPLINARE

Andamento dei procedimenti

Il procedimento disciplinare prende avvio mediante promovimento dell'azione in base alla notizia di illecito. L'azione disciplinare, che può essere promossa dal Procuratore generale o dal Ministro della giustizia, deve concludersi entro due anni. Come già detto, nel 2025 il numero delle azioni disciplinari avviate è stato pari a 76, in linea con quelle del triennio precedente. In calo, invece, il numero dei procedimenti definiti, sempre rispetto al triennio precedente.

Tab. 3 - Numero di azioni disciplinari sopravvenute e definite, per anno. Periodo 2016-2025

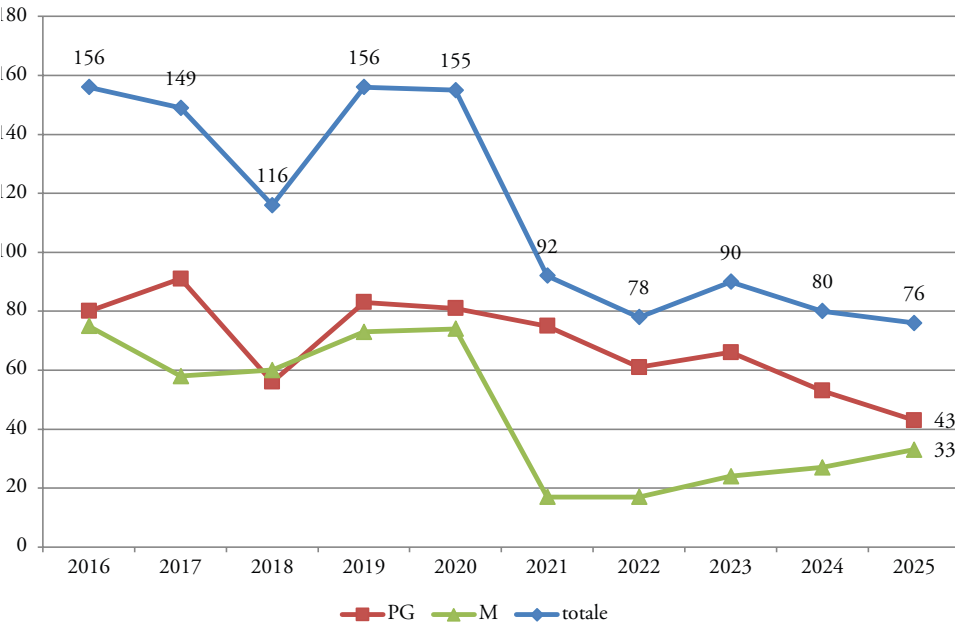
Anno	Sopravvenuti nell'anno		Definiti nell'anno	
	Numero	variazione relativa rispetto all'anno precedente	Numero	variazione relativa rispetto all'anno precedente
2016	156	13,0%	178	-1,7%
2017	149	-4,5%	180	1,1%
2018	116	- 22,1%	110	- 38,9%
2019	156	34,5%	144	30,9%
2020	155	-0,6%	117	-18,8%
2021	92	-40,6%	157	34,2%
2022	78	-15,2%	124	-21,0%
2023	90	15,4%	84	- 32,3%
2024	80	-11,1%	98	16,7%
2025	76	-5,0%	80	-18,4%

Considerati i procedimenti definiti, come da tabella 3, risultano pendenti 105 procedimenti disciplinari di cui 38 sospesi per pregiudizialità penale.

Il totale delle azioni disciplinari proposte nel 2025 si compone per il 43,4% di richieste del Ministro (pari a 33, come nell'anno precedente) e per il 56,6% di richieste del Procuratore generale (pari a 43).

Tab. 4 - Ripartizione dei procedimenti disciplinari sopravvenuti per iniziativa e per anno. Periodo 2016-2025 (%)

Anno	Sopravvenuti			
	Procuratore Generale	Ministro	Entrambi	Totale
2016	51,3%	48,1%	0,6%	100,0%
2017	61,1%	38,9%		100,0%
2018	48,3%	51,7%		100,0%
2019	53,2%	46,8%		100,0%
2020	52,3%	47,7%		100,0%
2021	81,5%	18,5%		100,0%
2022	78,2%	21,8%		100,0%
2023	73,3%	26,7%		100,0%
2024	66,3%	33,8%		100,0%
2025	56,6%	43,4%		100,0%



Il numero dei procedimenti definiti nel 2025 si è concluso nel 62,5% dei casi con la richiesta di discussione orale al C.S.M. (nell’anno precedente era pari al 63,3%), nel 35% con richiesta di non farsi luogo al dibattimento e nel restante 2,5% con la riunione ad altro procedimento.

La Sezione disciplinare del C.S.M. deve pronunciare decisione entro due anni dalla richiesta di discussione orale del Procuratore generale. Il numero delle sentenze emesse dal C.S.M. per ciascun anno può, dunque, essere diverso dal numero delle richieste inviate dalla Procura generale nello stesso anno.

Il numero totale dei provvedimenti emessi dal C.S.M. è stato pari a 154, così suddivisi: 118 decisioni che hanno definito il merito del procedimento, 26 istanze di riabilitazione, 8 provvedimenti cautelari e 2 provvedimenti in materia di inammissibilità di revisione.

Il numero di pronunce non necessariamente trova corrispondenza rispetto alle decisioni esaminate, poiché in alcuni casi la Sezione disciplinare si pronuncia su più incolpazioni relative a diversi soggetti, nel caso di procedimenti cumulativi.

In tabella 5 è riportato il numero delle decisioni emesse dal C.S.M. nel quinquennio 2021-2025.

Tab. 5 – Numero di decisioni emesse dalla Sezione disciplinare del CSM. Anni 2021 – 2025.

Tipo decisione	2021		2022		2023		2024		2025	
	Numero	%	Numero	%	Numero	%	Numero	%	Numero	%
Condanna	30	24,6	38	24,1	15	22,1	24	26,7	35	29,7
Assoluzione	35	28,7	29	18,4	20	29,4	28	31,1	31	26,3
Non luogo a procedere	7	5,7	8	5,1	6	8,8	4	4,4	14	11,9
Ordinanza di non luogo a procedere	50	41	83	52,5	27	39,7	34	37,8	38	32,2
Totale	122	100	158	100	68	100	90	100,0	118	100,0

Il 42,1% delle ordinanze di non luogo a procedere (pari a 16 ordinanze) è stato emesso per cessata appartenenza all'Ordine giudiziario; quasi il 40% ha visto l'esclusione degli addebiti, mentre il 5,3% (2 ordinanze) è stato emesso per la scarsa rilevanza del fatto, ai sensi dell'art. 3-*bis* del d.lgs. n. 109 del 2006. La scarsa rilevanza del fatto, ai sensi dell'art. 3-*bis* del d.lgs. n. 109 del 2006, è stata affermata per 11 sentenze di assoluzione, mentre 18 su 31 (pari al 58,1%) ha visto l'applicazione dell'esclusione degli addebiti; inoltre sono state emesse 14 sentenze di non luogo a procedere.

In 35 casi sono state emesse sentenze di condanna: esse hanno comportato nel 2,9% la sanzione dell'ammonimento, nel 54,3% quella della censura, nel 20% quella della perdita di anzianità, e nei restanti casi sanzioni ancora più gravi, tra cui quattro rimozioni (tabella 6).

La tabella 6 evidenzia, inoltre, che la conformità delle decisioni finali del C.S.M. rispetto alle sanzioni disciplinari richieste dalla Procura è pari al 60%.

Tab. 6 – Numero di sanzioni disciplinari (ex art. 5 D.Lgs. 109/2006) e conformità con le richieste della Procura - Anno 2025

Tipo condanna	Numero	di cui		
		Conforme (%)	Parzialmente difforme (%)	Difforme (%)
Ammonimento (lett. a)	1	0,0%	0,0%	100,0%
Censura (lett. b)	19	73,7%	10,5%	15,8%
Perdita di anzianità (lett. c)	7	57,1%	14,3%	28,6%
Temporanea incapacità a esercitare un incarico direttivo o semi-direttivo (lett. d)	0	-	-	-
Sospensione dalle funzioni (lett. e)	4	25,0%	0,0%	75,0%
Rimozione (lett. f)	4	50,0%	0,0%	50,0%
Totale sanzioni	35	60,0%	8,6%	31,4%

Nell'anno decorso, le ordinanze in materia cautelare sono state complessivamente 8, di cui 6 in relazione alle richieste di revoca o modifica di provvedimenti già adottati, con un indice di conformità pari al 50%, e 2 su richiesta di applicazione di nuove misure, con esito conforme da parte del C.S.M.

I provvedimenti adottati dalla Sezione disciplinare devono essere comunicati alle parti in ragione della decorrenza dei termini ai fini dell'eventuale proposizione del ricorso alle Sezioni Unite civili della Corte di cassazione.

Nel 2025 sono 24 le sentenze delle Sezioni Unite sui ricorsi avverso decisioni della Sezione disciplinare del C.S.M., di cui 21 pertinenti al merito delle incolpazioni disciplinari e 3 riguardanti decisioni su ricorsi avverso ordinanze del C.S.M. per istanza interlocutoria.

La tabella 7 mostra il dettaglio delle richieste della Procura generale e i rispettivi esiti delle Sezioni Unite della Corte di cassazione, da cui emerge un indice di conformità pari a circa l'87,5%.

Tab. 7 – Esiti SS.UU. Cassazione rispetto alle richieste della Procura. Anno 2025

Parere Procura Generale	Esito SSUU Cassazione			
	Conforme	Parzialmente difforme	Difforme	Totale
Accoglimento con rinvio	2			2
Accoglimento senza rinvio	2		1	3
Rigetto	15	1	1	17
Inammissibilità	2			2
Totale	21	1	2	24
% sul Totale	87,5%	4,2%	8,3%	100,0%

Venendo all'esame del nuovo istituto della "riabilitazione disciplinare" dei magistrati ordinari come introdotto dalla Legge n. 71 del 2022 e inerente alla irrogazione di sanzioni non gravi (ammonimento e censura: art. 25-*bis* d.lgs. n. 109 del 2006), la Sezione disciplinare ha definito lo scorso anno 26 procedimenti di riabilitazione con ordinanza di accoglimento, mentre una istanza è sospesa in ragione della attesa delibera di valutazione di professionalità.

Composizione dei procedimenti disciplinari sopravvenuti

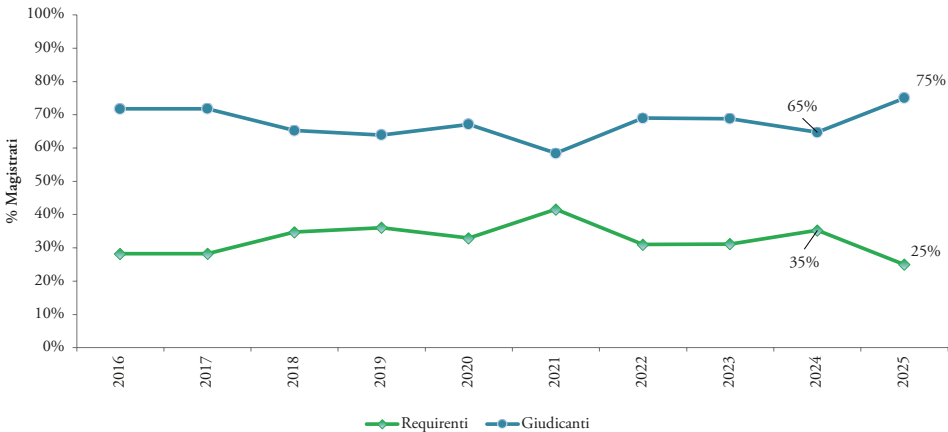
Sotto il profilo statistico il procedimento disciplinare si compone di più elementi tra loro eterogenei: magistrati, illeciti contestati e tipologie di incolpazioni. Qualora il procedimento riguardi lo stesso magistrato, a questi potrebbe essere contestata la medesima violazione in differenti sedi di servizio o nello svolgimento di differenti funzioni, come pure potrebbero essere contestati illeciti di natura e tipologia differente.

Nell'analisi che segue, sono evidenziati i tre elementi di interesse: magistrati, illeciti e incolpazioni.

I magistrati per funzione

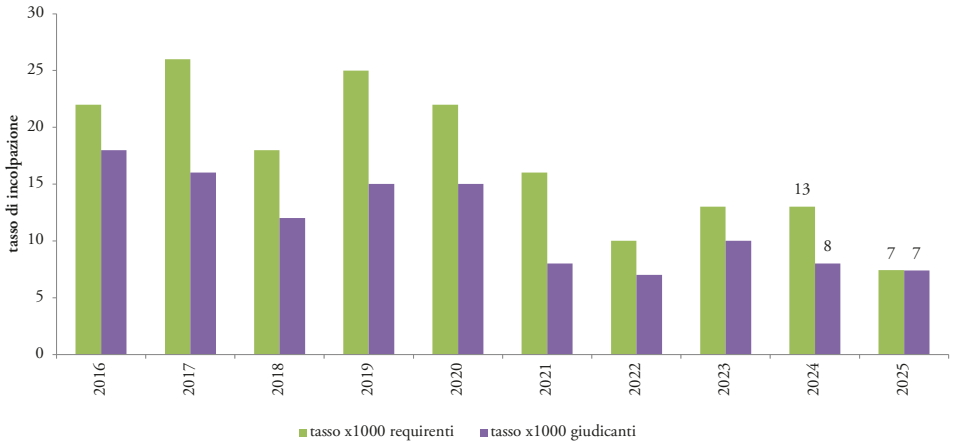
La popolazione di riferimento è data dai magistrati oggetto di procedimento disciplinare, escludendo quelli senza funzione giudiziaria e/o in aspettativa.

Al 31 dicembre 2025 i magistrati in servizio presso gli uffici giudiziari¹ erano 9.192 di cui 2.294 requirenti e 6.898 giudicanti, pari rispettivamente al 25% e al 75% del totale. Nell'anno appena trascorso, la percentuale dei magistrati giudicanti oggetto di procedimento disciplinare sale al 75% e diminuisce quella dei magistrati requirenti, pari al 25%. Il grafico 2 mostra l'andamento dell'ultimo decennio della ripartizione percentuale del numero di magistrati incolpati, secondo la funzione.

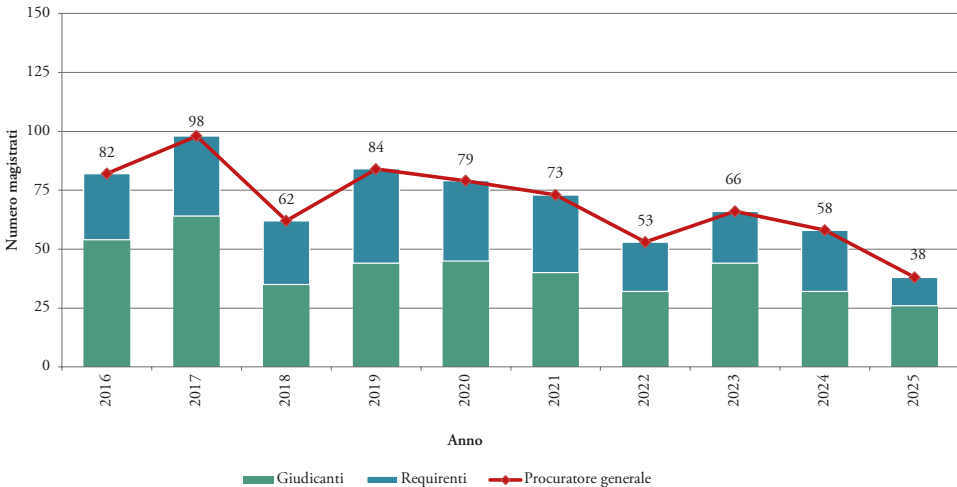


¹ Fonte CSM - aggiornamento al 5 gennaio 2026.
In questa analisi sono esclusi i magistrati in servizio presso uffici esteri.

Nel grafico 3 è rappresentato il profilo temporale dei tassi specifici dei magistrati incolpati per funzione: nell'anno 2024 erano 13 i magistrati incolpati ogni 1.000 pubblici ministeri in servizio, mentre nell'anno trascorso, questo è divenuto pari a 7 per ogni 1.000 requirenti. Sempre nell'anno 2024 erano 7, invece, i magistrati incolpati ogni 1.000 magistrati giudicanti in servizio, percentuale rimasta invariata anche per il 2025.

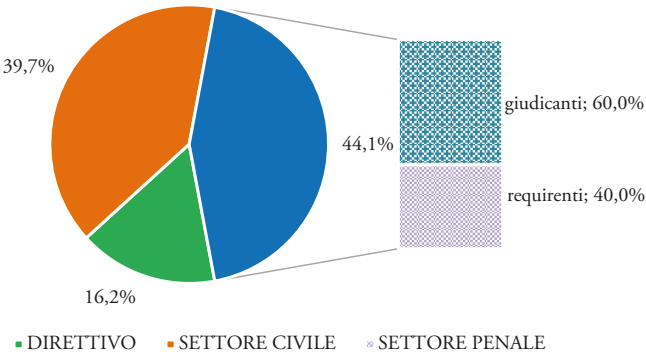


Il Procuratore generale ha promosso nel 2025 l'azione disciplinare nei confronti di 38 magistrati, per il 31,6% requirenti (12) e per il 68,4% giudicanti (26); di questi, 3 magistrati sono stati incolpati anche su iniziativa del Ministro, ma per fatti diversi.



(*) 2 giudicanti e 1 requirente incolpati in procedimenti e per incolpazioni distinte anche su iniziativa del Ministro.

Nel grafico 5 è riportata la distribuzione percentuale dei magistrati incolpati secondo il settore giuridico di attività al momento dell'incolpazione. Il 44,1% svolgeva funzioni penali, di questi il 40% era un pubblico ministero e il 60% era invece giudicante. La percentuale dei magistrati incolpati che svolgevano attività nel settore civile è stata del 39,7% e il restante 16,2% svolgeva funzioni direttive o semidirettive.



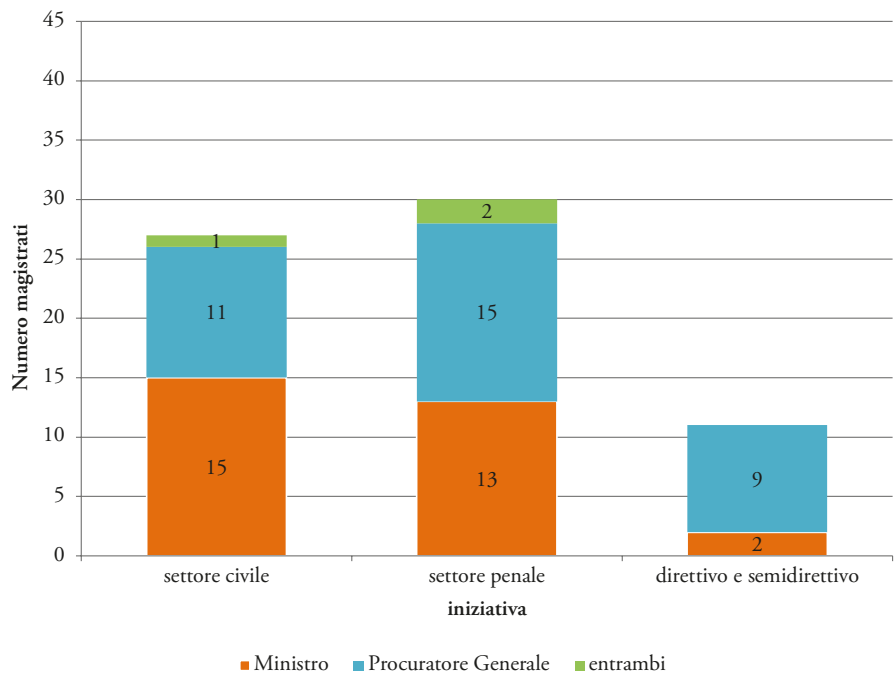
Tab. 8 – Distribuzione percentuale dei magistrati incolpati per settore di attività e iniziativa. Anno 2025

Settore di attività	Procuratore Generale	Ministro	Entrambi (*)	Totale
Civile	16,2%	22,1%	1,5%	39,7%
Penale	22,1%	19,1%	2,9%	44,1%
Direttivo e semi-direttivo	13,2%	2,9%	0,0%	16,2%
Totale	51,5%	44,1%	4,4%	100,0%

(*) azioni esercitate per fatti diversi

La Procura generale ha avviato richieste di azioni disciplinari nei confronti di 17 magistrati (il 25% del totale) che svolgevano, al momento dell'incolpazione, attività nel settore penale: di questi, 7 svolgevano la funzione di requirente e 10 erano giudicanti. Sempre la Procura generale ha avviato l'azione disciplinare per 12 magistrati (il 17,6% del totale dei magistrati incolpati) che esercitavano la loro funzione nel settore civile e 9 (il 13,2% del totale) che svolgevano solo funzioni direttive o semidirettive. Il Ministro ha invece avviato l'azione disciplinare nei confronti di 15 magistrati che esercitavano la loro funzione nel settore penale (il 22% del totale), di cui 6 erano requirenti e 9 giudicanti. In tabella 8 nella colonna “Entrambi” è riportato il dettaglio percentuale dei magistrati per i quali è stata esercitata l'azione disciplinare sia dal Procuratore generale che dal Ministro, per illeciti disciplinari diversi.

Nel grafico successivo viene illustrata la distribuzione in termini assoluti del numero di magistrati oggetto di azione disciplinare per settore di attività e iniziativa della richiesta.



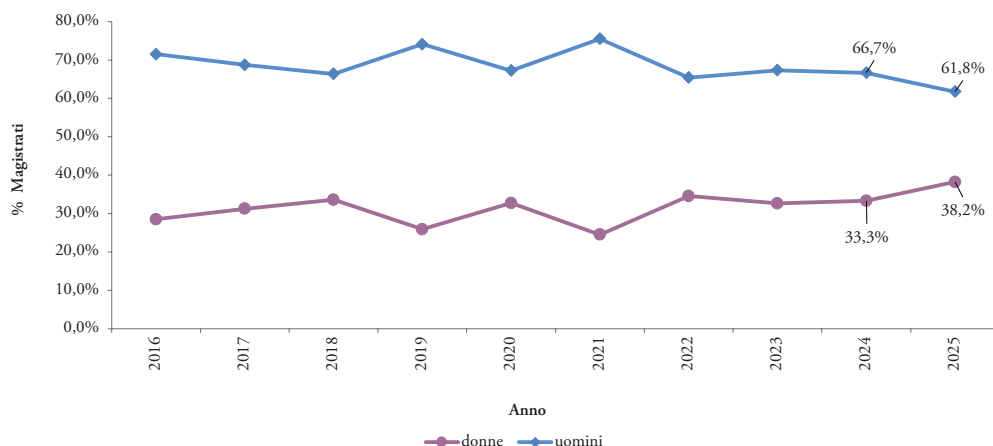
La tabella 9 riporta la distribuzione dei magistrati incolpati per grado di giudizio e funzione al momento dell’inculpazione. I magistrati incolpati nell’anno 2025 svolgevano le proprie funzioni prevalentemente (il 78%, cioè 53 su 68 magistrati incolpati) in uffici di primo grado e di questi il 28,3% erano pubblici ministeri e il 71,7% erano invece giudici. Il 19% (13 su 68 magistrati incolpati) esercitava in uffici di secondo grado, di cui l’84,6% con la funzione di giudicante e il 15,4% come requirente, e meno del 3% in grado di legittimità.

Tab. 9 – Distribuzione percentuale dei magistrati incolpati per funzione e grado di giudizio. Anno 2025

Funzioni / Grado di giudizio	Requirenti	Giudicanti
Primo grado	28,3%	71,7%
Secondo grado	15,4%	84,6%
Legittimità	0,0%	100,0%
Totale	25,0%	75,0%

I magistrati per genere

Nella popolazione totale dei magistrati in servizio il rapporto uomo/donna è a favore di quella femminile, in costante aumento (57% di donne e 43% di uomini²). Il grafico 7 mostra la serie storica, dal 2016 al 2025, della composizione per genere dei magistrati oggetto di nuovo procedimento disciplinare. Nel 2025 si rileva una leggera riduzione dei magistrati di genere maschile oggetto di procedimento disciplinare (la cui percentuale diminuisce da 66,7% a 61,8%) e un aumento dei magistrati incolpati di genere femminile (da 33,3% a 38,2%)³.



La tabella 10 riporta i tassi specifici, per genere, dei magistrati incolpati nell'ultimo triennio: nel 2024 erano stati incolpati 6 magistrati donna su 1000 in servizio, percentuale superiore a quella dell'anno appena trascorso. Il tasso di incolpazione dei magistrati di genere maschile, viceversa, diminuisce, passando dai 15 nel 2024, agli 11 del 2025, sempre su ogni 1000 magistrati in servizio.

² Fonte CSM - aggiornamento al 5 gennaio 2026.

³ In questa analisi sono compresi anche i magistrati "fuori ruolo", ma sono esclusi i magistrati in servizio presso uffici esteri.

Tab. 10 – Tassi specifici dei magistrati incolpati, distinti per genere. Anni 2023-2025

tasso di incolpazione /1000	2023	2024	2025
X 1000 magistrati donna	6	6	5
X 1000 magistrati uomo	17	15	11

I magistrati per area geografica

Per l'anno appena trascorso è stato altresì calcolato il tasso di incolpazione per distretto, con riferimento al rapporto percentuale tra il numero dei magistrati incolpati e il numero dei magistrati in servizio.

In tabella 11 è riportato il confronto tra la popolazione dei magistrati in servizio, la percentuale dei magistrati oggetto di nuovo procedimento disciplinare (sul totale dei magistrati incolpati) e i relativi tassi di incolpazione per distretto di Corte d'appello⁴.

Il distretto di Roma presenta la percentuale di magistrati incolpati più alta, con un tasso di incolpazione pari all'11,8%; seguono i distretti di Milano e Torino con una percentuale di magistrati incolpati pari, rispettivamente, al 10,3% e all'8,8%, ma con un tasso specifico di incolpazione, rispetto ai magistrati in servizio nel distretto, pari a 0,9% per Milano e 1,1% per il distretto di Torino.

Guardando invece specificatamente alle incolpazioni, il distretto con il più alto tasso di magistrati incolpati, rispetto a quelli in servizio, è quello di Ancona, con 2,2 magistrati incolpati ogni 100 in servizio e con il 5,9% dei magistrati ivi svolgenti le proprie funzioni oggetto di procedimento disciplinare nell'anno appena trascorso.

Il tasso di incolpazione nazionale risulta pari a 0,7 magistrati oggetto di procedimento disciplinare ogni 100 in servizio.

⁴ La popolazione dei magistrati in servizio presso il distretto di Cagliari è comprensiva anche della popolazione dei magistrati della sezione distaccata di Corte di appello di Sassari; analogamente la popolazione dei magistrati del distretto di Lecce è comprensiva dei magistrati presso la sezione distaccata di Corte d'appello di Taranto e quella del distretto di Trento dei magistrati della sezione distaccata di corte d'appello di Bolzano. Infine, la popolazione dei magistrati del distretto di Roma comprende anche quelli in servizio presso uffici con giurisdizione nazionale.

Tab. 11 - Distribuzione dei magistrati in servizio e magistrati incolpati per distretto. Anno 2025

Distretti	N° Magistrati in servizio	Magistrati incolpati (%)	Tasso % di incolpazione per distretto
ANCONA	180	5,9%	2,2
BARI	330	8,8%	1,8
BOLOGNA	460	4,4%	0,7
BRESCIA	266	-	-
CAGLIARI	250	5,9%	1,6
CALTANISSETTA	118	1,5%	0,8
CAMPOBASSO	58	1,5%	1,7
CATANIA	323	2,9%	0,6
CATANZARO	306	2,9%	0,7
FIRENZE	446	1,5%	0,2
GENOVA	285	2,9%	0,7
L'AQUILA	193	-	-
LECCE	272	5,9%	1,5
MESSINA	146	2,9%	1,4
MILANO	795	10,3%	0,9
NAPOLI	1.012	5,9%	0,4
PALERMO	422	2,9%	0,5
PERUGIA	121	1,5%	0,8
POTENZA	114	-	-
REGGIO DI CALABRIA	210	1,5%	-
ROMA	1.442	11,8%	0,6
SALERNO	192	5,9%	2,1
TORINO	533	8,8%	1,1
TRENTO	124	-	-
TRIESTE	168	-	-
VENEZIA	426	4,4%	0,7
Totale	9.192		0,7

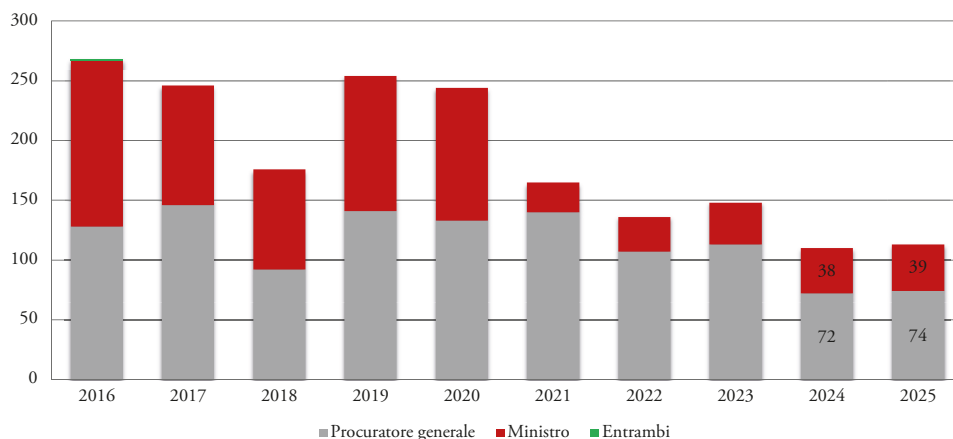
Le incolpazioni per tipologia di illecito contestato

Il numero di incolpazioni formulate dal Procuratore generale nel corso dell'anno 2025 (dato distinto rispetto al numero delle azioni disciplinari) è stato pari a 74, mentre quelle su iniziativa del Ministro sono state 39.

Il grafico 8 è esplicativo dell'attività disciplinare degli ultimi dieci anni. Il numero di incolpazioni del 2024 può risultare diverso dal numero pubblicato nella precedente relazione in virtù di aggiornamenti successivi all'elaborazione dei dati statistici.

Nel 2024 il settore disciplinare ha adottato una diversa classificazione delle incolpazioni, rispetto agli anni precedenti, tale da renderla più aderente alla normativa vigente⁵.

⁵ Gli illeciti disciplinari nell'esercizio delle funzioni (art. 2) sono: a) *ingiusto danno o indebito vantaggio ad una delle parti*, b) *omissione comunicazione al CSM situazioni di incompatibilità*, c) *inosservanza obbligo di astensione*, d) *comportamenti abitualmente o gravemente scorretti*, e) *ingiustificata interferenza*, f) *omessa comunicazione al capo dell'ufficio delle avvenute interferenze*, g) *grave violazione di legge determinata da negligenza inescusabile*, h) *travisamento fatti determinato da negligenza inescusabile*, l) *emissione provvedimenti privi di motivazione*, m) *adozione di provvedimenti in casi non consentiti dalla legge, per negligenza grave o inescusabile, che abbiano leso diritti personali o patrimoniali*, n) *reiterata o grave inosservanza delle norme regolamentari, delle direttive o delle disposizioni sul servizio giudiziario o sui servizi organizzativi e informatici*, o) *indebito affidamento di attività rientranti nei propri compiti*, p) *inosservanza obbligo di residenza, in assenza autorizzazione*, q) *reiterati, gravi e ingiustificati ritardi*, q-bis) *omessa collaborazione nell'attuazione del piano di rientro dei ritardi /reiterazione delle condotte che hanno imposto il piano*, r) *sottrazione in modo abituale o ingiustificato all'attività di servizio*, s) *omessa auto-assegnazione di affari e della redazione dei relativi provvedimenti (funzioni direttive e semidirettive)*, t) *inosservanza obbligo di rendersi reperibile per esigenze di ufficio*, u) *divulgazione di atti coperti dal segreto o di cui sia previsto il divieto di pubblicazione*, v) *pubbliche dichiarazioni o interviste che riguardino affari in corso di trattazione*, aa) *sollecito di pubblicità sulla propria attività, utilizzo di canali informativi personali riservati o privilegiati*, cc) *adozione di provvedimenti con palese incompatibilità tra parte dispositiva e motivazione*, dd) *omissione comunicazione di fatti costituenti illeciti disciplinari (funzioni direttive e semi-direttive)*, ee) *omissione comunicazione al CSM sussistenza situazioni di incompatibilità (per le funzioni direttive e semi-direttive)*, ee-bis) *omessa adozione iniziative sui ritardi (per le funzioni direttive e semi-direttive)*, ee-ter) *omissione comunicazione al CG o CD Cass. Dei ritardi e della mancata collaborazione al piano di rientro dei ritardi (funzioni direttive e semi-direttive)*, ff) *adozione di provvedimenti non previsti da norme vigenti ovvero sulla base di un errore macroscopico o di grave e inescusabile negligenza*, gg)* *emissione di un provvedimento restrittivo della libertà personale in assenza dei presupposti previsti dalla legge, determinata da negligenza grave ed inescusabile*, gg)** *induzione dell'emissione di un provvedimento restrittivo della libertà personale in assenza dei presupposti previsti dalla legge, omettendo di trasmettere al giudice, per negligenza grave ed inescusabile, elementi rilevanti*, gg-bis) *inosservanza dell'articolo 123 delle norme di attuazione, di coordinamento e transitorie dl codice di procedura penale, di cui al D. Lgs. 271/1989. Costituiscono illeciti disciplinari al di fuori dell'esercizio delle funzioni (art. 3): a) uso qualità di magistrato al fine di conseguire vantaggi ingiusti per sé o per altri, b) frequentazioni-rapporti di affari con persona (sottoposta a procedimento penale – di prevenzione comunque trattato dal magistrato) dichiarata delinquente abituale, c)*

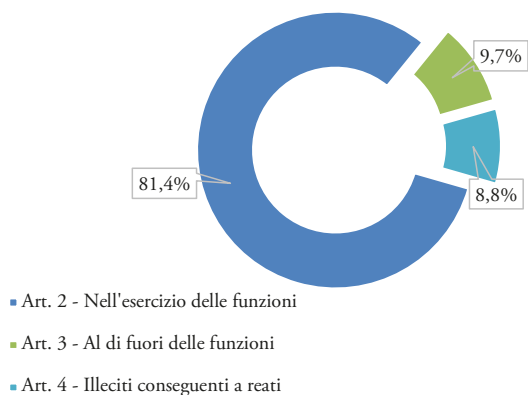


Le violazioni dei doveri che costituiscono illecito disciplinare perseguibile nelle ipotesi previste all'art. 2 del d.lgs. n. 109 del 2006 rappresentano l'81,4% del totale delle incolpazioni. Tra queste: 55 sono state azionate su iniziativa del Procuratore generale e 37 su iniziativa del Ministro; sono invece illeciti extra-funzionali, ai sensi dell'art. 3, il 9,7% di quelli contestati e il restante 8,8% si configura come conseguente a reato, ai sensi dell'art.4.

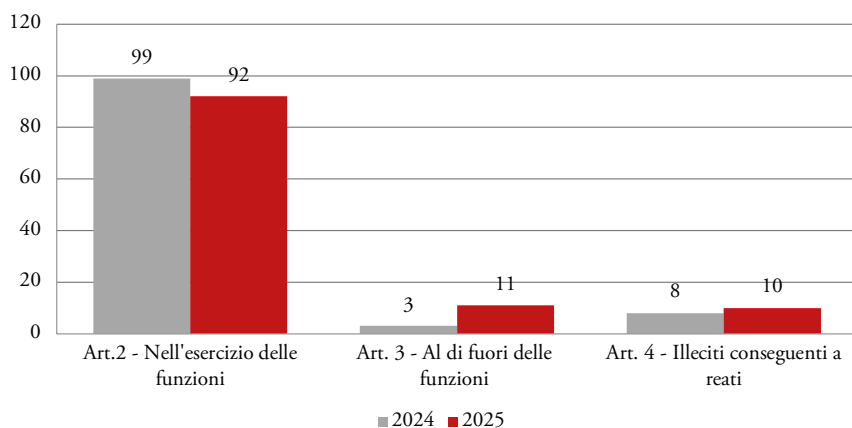
Tab. 12 – Numero di incolpazioni per violazioni dei doveri e per iniziativa. Anno 2025

Violazioni	Procuratore Generale	Ministro	Totale	%
Art. 2 - Nell'esercizio delle funzioni	55	37	92	81,4%
Art. 3 - Al di fuori delle funzioni	9	2	11	9,7%
Art. 4 - Illeciti conseguenti a reati	10	0	10	8,8%
Totale incolpazioni	74	39	113	100,0%

svolgimento di incarichi extragiudiziari non autorizzati, d) svolgimento attività incompatibili con la funzione giudiziaria, e) ottenimento, direttamente o indirettamente, di prestiti o agevolazioni, g) partecipazioni ad associazioni segrete o i cui vincoli sono incompatibili con le funzioni giudiziarie, h) iscrizione o partecipazione sistematica e continuativa a partiti politici ovvero coinvolgimento nelle attività di soggetti operanti nel settore economico o finanziario, i) uso strumentale della qualità, diretto a condizionare l'esercizio di funzioni costituzionalmente previste, l-bis) indebito condizionamento del CSM al fine di ottenere un ingiusto vantaggio per sé o altri o arrecare un danno ingiusto ad altri, l-ter) omessa comunicazione del componente del CSM agli organi competenti di fatti a lui noti che possono costituire illecito disciplinare ex lett. l-bis). Costituiscono illeciti disciplinari conseguenti a reato (art. 4): fatto costituente reato idoneo a ledere l'immagine del magistrato



Il grafico 10 confronta il numero delle incolpazioni negli anni 2024 e 2025. Le violazioni commesse dai magistrati nell'esercizio delle loro funzioni sono state 92 nel 2025, il 7% in meno rispetto alle medesime registrate nell'anno appena trascorso. Le violazioni dei doveri nell'ipotesi prevista dall'articolo 3, che erano state 3 nell'anno 2024, sono invece divenute 11 nel 2025. Gli illeciti disciplinari conseguenti a reato sono, infine, passati da 8 nel 2024 a 10 nel 2025.



In tabella 13 è riportato il dettaglio delle incolpazioni esercitate nell'anno 2025.

Tab. 13 – Numero di incolpazioni per violazioni degli articoli del D. Lgs 109/2006 nell'anno 2025

	Incolpazione	2025
Art. 2 - Nell'esercizio delle funzioni	a) ingiusto danno o indebito vantaggio ad una delle parti	3
	b) omissione comunicazione al CSM situazioni di incompatibilità	1
	c) inosservanza obbligo di astensione	2
	d) comportamenti abitualmente o gravemente scorretti	14
	e) ingiustificata interferenza	3
	f) omessa comunicazione al capo dell'ufficio delle avvenute interferenze	1
	ff) adozione di provvedimenti non previsti da norme vigenti ovvero sulla base di un errore macroscopico o di grave e inescusabile negligenza	2
	g) grave violazione di legge determinata da ignoranza o negligenza inescusabile	21
	l) emissione di provvedimenti privi di motivazione	4
	m) adozione di provvedimenti in casi non consentiti dalla legge, per negligenza grave e inescusabile, che abbiano leso diritti personali o patrimoniali	1
	n) reiterata o grave inosservanza delle norme regolamentari, delle direttive o delle disposizioni sul servizio giudiziario o sui servizi organizzativi e informatici	4
	o) indebito affidamento di attività rientranti nei propri compiti	2
	q) reiterati, gravi e ingiustificati ritardi	28
	q-bis) omessa collaborazione nell'attuazione del piano di rientro dei ritardi /reiterazione delle condotte che hanno imposto il piano	5
	u) divulgazione di atti coperti dal segreto o di cui sia previsto il divieto di pubblicazione	1
	totale (art. 2)	92
Art. 3 – Al di fuori delle funzioni	a) uso qualità di magistrato al fine di conseguire vantaggi ingiusti per sé o per altri	9
	c) svolgimento di incarichi extragiudiziari non autorizzati	2
	totale (art. 3)	11
Art. 4 – Illeciti conseguenti a reato	d) fatto costituente reato idoneo a ledere l'immagine del magistrato	10
	totale (art. 4)	10
Totale incolpazioni		113

Le violazioni maggiormente contestate nell'anno 2025 risultano quelle di cui all'art. 2, comma q), ovvero i “reiterati, gravi e ingiustificati ritardi” e dell'art. 2, comma g), cioè la “grave violazione di legge determinata da ignoranza o negligenza inescusabile”, rispettivamente pari al 24,8% e al 18,6% del totale delle incolpazioni. Seguono, come terza tipologia, i “comportamenti abitualmente o gravemente scorretti” di cui all'art. 2, comma d).

GANGEMI EDITORE[®]
INTERNATIONAL^{SpA}

FINITO DI STAMPARE NEL MESE DI GENNAIO 2026
www.gangemieditore.it

