



*Struttura di formazione decentrata
della Corte di Cassazione*

Procure generali, giurisprudenza di legittimità, funzioni di coordinamento.

Corte di Cassazione

Roma 7 novembre 2019, ore 14,30

Aula Giallombardo - (II piano)

Cod. D19589

Magistrati formatori: Antonio Corbo, Gianluigi Pratola, componenti della struttura di formazione decentrata della Corte di cassazione.

Introduzione al corso e presentazione dei relatori.

Il corso è stato introdotto considerando il ruolo del Pubblico Ministero nell'assetto ordinamentale e costituzionale, ma anche in ambito europeo, richiamando il disposto della Carta di Bordeaux e Carta di Roma. Ci si è in tal senso interrogati sul ruolo del Procuratore Generale e sul come tale figura si collochi nel complessivo sistema nomofilattico della Corte di cassazione. Si è ritenuto di fondamentale rilievo il ruolo della Procura Generale e l'evidente e imprescindibile contributo quanto all'uniforme interpretazione della legge. Si è dunque sottolineata l'emersione di una "alta funzione di giustizia", come evidenziato dalla sentenza della Corte costituzionale n. 4 del 1974. La riflessione è stata poi sollecitata in considerazione delle disposizioni del nuovo ordinamento giudiziario, soprattutto a seguito dell'attribuzione alla Procura Generale di funzioni di coordinamento delle Procure distrettuali. Ulteriore spunto proposto dai formatori decentrati è stato poi quello relativo alle spinte innovative conseguenti all'istituzione della Procura europea e delle sue nuove e possibili articolazioni.

È stata quindi sollecitata l'opportunità di un'approfondita riflessione sull'esperienza sino ad ora realizzata, anche circa le forme organizzative delle Procure Generali presso le Corti di appello e della Procura Generale presso la Corte di cassazione, così come di un'analisi delle inevitabili spinte propulsive ed interpretative derivanti dall'imprescindibile apporto di approfondimento delle stesse.

In conclusione si è sottolineato ancora una volta il ruolo centrale, di spinta evolutiva, della Procura Generale nelle sue diverse articolazioni, al fine di poter mantenere un elevato patrimonio culturale che incide sull'elaborazione della Corte di cassazione.

In tal senso sono anche state prese in considerazione le analoghe esperienze in Francia, evidenziando la costante prospettazione di un punto di vista imparziale nell'interesse della legge.

Presiede

Dott. Francesco Mauro Iacoviello, Procuratore generale Aggiunto presso la Corte di cassazione.

Il Dott. Iacoviello ha introdotto il corso con alcune notazioni di sistema. Analizzando semanticamente e letteralmente la dizione "Procura generale presso la Corte di cassazione" ha sottolineato come tale terminologia tradisca l'originale impostazione, secondo la quale la Procura Generale rappresenterebbe una sorta di consulente imparziale, ma in ruolo servente; tanto che in senso sostanzialmente costante l'aspirazione massima nello svolgimento di tale fondamentale e relevantissima funzione di legittimità (così come per le Procure Generali presso le Corti di appello per le rispettive competenze) era rappresentata dall'ottenere un giudizio sostanzialmente conforme nella decisione dalla Corte di cassazione.

Il Dott. Iacoviello ha sottolineato come tuttavia tale prospettiva e impostazione dei rapporti tra Procura Generale e Corte di cassazione abbia progressivamente subito un'evoluzione; in tal senso si è sottolineato come per una Procura generale dello Stato il ruolo dalla stessa svolto non possa più essere inteso come mera interlocuzione, poiché dalla nuova articolazione ordinamentale è emerso un contesto più ampio e rilevante di competenze, che hanno dato luogo all'esercizio di funzioni più rilevanti e ad ampio raggio (da quella disciplinare e quella dell'art. 6 d.lgs. 106 del 20 febbraio 2006, anche con riferimento al principio del giusto processo).

Conseguentemente è stata evidenziata e chiarita la particolare rilevanza del concetto di autonomia della Procura Generale, caratterizzata anche da una propria articolata e relevantissima attività nomofilattica.

Ciò è sintomo evidente del superamento di un concetto, e conseguente interpretazione, servente della Procura Generale rispetto alla Corte di cassazione, con sviluppo di una propria autonoma forza nell'ambito delle sue specifiche ed articolate funzioni.

Si è quindi evidenziato come anche nel campo delle competenze civilistiche della Procura Generale occorra giungere un mutamento radicale di ruolo e di prospettiva, pena l'estinzione del suo precipuo ruolo di garanzia e propulsione nella materia. Deve dunque essere superato l'approccio secondo il quale la Procura Generale svolgerebbe una funzione servente a tutti gli effetti, mentre, al fine di rendere al massimo incisiva l'azione della stessa, occorrerebbe selezionare gli interventi e incrementare la funzione propulsiva (anche mediante scelta di alcune materie maggiormente rilevanti). Questo passaggio potrebbe trovare un suo momento assai significativo nella valorizzazione dell'art. 363 cod. proc. civ.

Il Dott. Iacoviello ha richiamato il ruolo autonomo della Procura Generale, sicché in sede penale occorre una attività costante di ricostruzione ed analisi dei punti critici della giurisprudenza della Corte ritenuti non convincenti, con affinamento delle categorie giuridiche, in uno stato di parità, come orientamento per le Procure Generali Distrettuali.

Questo raccordo distilla le contraddizioni, ma soprattutto rafforza certe soluzioni unitarie, considerata la funzione di rappresentanza della comunità svolta dalla Procura Generale. Con ciò si è dunque sottolineato il ruolo di propulsore fondamentale e la rilevante funzione sociale svolta, in piena autonomia, dalla Procura Generale anche per la tutela dei diritti fondamentali dei cittadini e dei valori fondanti del nostro ordinamento. In tale ottica deve essere superata l'idea di una lettura della requisitoria non dall'inizio, ma dalla fine, occorre infatti evitare una considerazione delle mere eccellenze, ma creare una consistenza media di elevato approfondimento. Deve essere quindi superata la concezione servente (anche desumibile dall'attuale impostazione della cerimonia di inaugurazione dell'anno giudiziario).

Occorre una riforma radicale, nei diversi settori, civile, penale, disciplinare.

L'agenda dei valori deve essere dettata dalla Procura Generale che ha dei sensori diretti nel territorio, è maggiormente radicata e vicina alle emergenze sociali, culturali e giuridiche del paese (ad esempio sul tema del multiculturalismo, rispetto al quale occorre necessariamente un orientamento unitario, non potendo il ruolo della Procura Generale essere limitato a quello di mero portavoce della giurisprudenza della Corte di cassazione).

Il Dott. Iacoviello ha dunque concluso la propria introduzione al corso con un auspicio: la necessità, nella considerazione del ruolo e della relevantissima funzione della Procura Generale, di liberarsi da visioni tradizionali e limitanti, per integrare un movimento dinamico in campo aperto senza paura delle altezze delle onde.

Ne discutono

Giorgio Costantino, Professore ordinario di Diritto Processuale Civile.

Ruolo e funzioni delle procure Generali nell'ordinamento giudiziario.

Il Professor Costantino ha avviato il proprio intervento analizzando diversi punti, ritenuti rilevanti nella considerazione del ruolo del Procuratore Generale nell'ordinamento, con particolare riferimento al suo inquadramento, al quadro costituzionale di riferimento, all'interesse tutelato, alla sua funzione di fondamentale mediatore nell'interesse della comunità tra giudice civile e penale. In tal senso si è sottolineata la necessità della promozione di un dibattito sul ruolo degli uffici requirenti, tenendo conto della fondamentale rilevanza dell' art. 6 del d.lgs. n. 106 del 2006, che è certamente un elemento centrale al fine di delineare la cornice del ruolo del Pubblico Ministero.

Un elemento rilevante di riflessione è rappresentato secondo il Professor Costantino anche da un dato assai importante per l'effettiva articolazione dell'attività della Procura Generale, ovvero la considerazione di quali siano o possano essere effettivamente le risorse disponibili sulla base delle diverse disposizioni che regolano il ruolo e la funzione della Procura Generale.

Sul punto, a suo tempo, era stato svolto un intenso dibattito nell'ambito della relativa commissione bicamerale, ma nessuna modifica rilevante e significativa è stata poi apportata al fine di rendere una effettiva realtà l'attribuzione di risorse significative alla Procura Generale per lo svolgimento delle sue funzioni.

Il Prof. Costantino ha quindi richiamato e analizzato le disposizioni rilevanti sul tema dell'individuazione del ruolo e funzione della Procura Generale, con un'ampia digressione sul punto e con riferimenti analitici anche alla impostazione del Costituente (art. 19, 121, 125, corpo elettivo, CSM, garanzie ordinamento giudiziario, esercizio della giurisdizione e sottoposizione solo alla legge). È stata quindi richiamata la riflessione di Ascarelli, secondo la quale effettivamente il testo resta un punto di riferimento, ma altra cosa è la legge effettivamente applicabile, per giungere alla considerazione secondo la quale ricorre un'unica garanzia: l'obbligo di esercitare l'azione penale, con corrispondente potere, che spetta al Procuratore della Repubblica.

Il Prof. Costantino si è quindi interrogato, relazionandosi con gli altri relatori presenti, in ordine al come si collochi il Procuratore Generale nell'ordinamento costituzionale: a prescindere dai futuribili auspici in tal senso, si è affermato come la Costituzione abbia un suo eccezionale equilibrio, ma per renderla davvero efficace nei suoi valori fondanti, quanto al ruolo della Procura Generale, occorre affrontare il tema della selezione delle materie e degli interessi pubblici che possono essere fatti valere in sede civile (immigrazione, famiglia, fallimentare, etc.). La chiara identificazione e precisazione dell'interesse pubblico è elemento da correlare ad un altro dato fondamentale, ovvero la trasparenza dell'attività della Procura Generale, scontandosi altrimenti (secondo alcune riflessioni della Dottrina, Pizzorusso in particolare) una sostanziale evanescenza della nozione generale di interesse pubblico, da integrare con una serie di valori articolati concretamente in correlazione con le emergenze di maggiore rilevanza. Un settore a parere del Prof. Costantino assai rilevante è quello della responsabilità erariale. Nell'ambito dunque di una complessiva considerazione della Procura Generale è stata richiamata la particolare rilevanza di un concetto di giurisdizione effettivamente unica, svolta in sede civile e penale, con considerazione del ruolo di mediazione del Procuratore Generale anche in caso di conflitto tra giudice penale e civile.

La considerazione del quadro costituzionale di riferimento chiarisce come il Procuratore Generale goda delle garanzie previste dall'ordinamento giudiziario, tenendo conto della fondamentale definizione della magistratura come ordine e non potere dello Stato, considerando anche come il diritto vivente abbia progressivamente ampliato le competenze e la rilevanza della funzione svolta dalla Procura Generale.

Sono stati quindi analizzati e discussi dal Prof. Costantino i diversi profili dell'attività della Procura generale quale parte dei conflitti di attribuzione, legittimata a contraddire (a titolo esemplificativo è stato richiamato il contributo della Procura Generale nel caso del processo c.d. "caso di mani pulite", tenendo anche conto della modifica dell'art. 68 della Costituzione). È stato dunque evidenziato il mutamento progressivo di tale funzione, che si presenta incisivo, considerato il ruolo di parte del conflitto di attribuzione, spesso caratterizzato da grande tensione nei casi di segreto di Stato (Caso della uno bianca), giungendosi così ad una rilevante limitazione dell'utilizzo di carte che provavano la responsabilità (Caso Abu Omar, Procura contro il Governo al fine di fare emergere compiutamente le responsabilità del caso). La relazione del Prof.

Costantino è poi proseguita con l'analisi approfondita di una serie di casi anche di epoca recente, relativi a reati ministeriali (casi Mastella e Berlusconi). Complessivamente è stata considerata l'emersione del ruolo di potere della Procura Generale (e del Pubblico Ministero) che può agire e contraddire anche nei confronti degli altri organi costituzionali. Diverso invece il ruolo e la potenzialità dell'azione della Procura Generale nel caso di controllo della Polizia Giudiziaria, considerato il profilo assai contestato, che era stato recentemente introdotto, dell'obbligo di riferire ai propri superiori gerarchici (lesione del segreto di indagine); la circostanza più evidente, in tale caso, era rappresentata per il Prof. Costantino dall'oggettiva assenza di un giudizio nell'ambito del quale sollevare la questione, poiché normalmente in questo genere di conflitto ci si trovava di fronte solo ed esclusivamente ad atti interni e di comunicazione nell'ambito della Polizia Giudiziaria. Deve essere preso in considerazione il ruolo e la funzione del poliziotto, e della polizia giudiziaria in generale, che parla e comunica solo ed esclusivamente per adempiere l'obbligo, e pur tuttavia rivela il segreto istruttorio. Il ruolo fondamentale della Procura Generale è emerso anche in questo caso, che ha portato a sollevare comunque il conflitto e, conseguentemente, alla dichiarazione di incostituzionalità e illegittimità disposizione di legge. Anche rispetto a questi casi emerge il problema della selezione delle materie e dei casi in cui intervenire. Quando si ledono le garanzie fondamentali del Pubblico Ministero nel suo ruolo. In conclusione si è affermato dal Prof. Costantino che occorre richiamare il profilo della trasparenza nell'attività della Procura Generale, così come la necessità di un bilancio di responsabilità sociale, attività, scelte, nei diversi settori di competenza. Un esempio concreto, quello di Reggio Calabria (si combatte contro una multinazionale del crimine con mezzi molto inferiori e disponibilità limitate).

Nella considerazione del ruolo svolto dalla Procura Generale il Professor Costantino ha inoltre richiamato una serie di casi concreti, riferibili spesso al settore civile, rispetto ai quali potrebbe emergere il rischio in alcuni settori di imporre un proprio modello di famiglia (ad esempio in materia di immigrazione, rispetto alla determinazione dello stato di abbandono). Questo rende assai rilevante anche lo spostamento delle competenze dalla Procura dei minorenni alla Procura generale.

Si è quindi osservato che sembra mancare nell'evoluzione della struttura della Procura Generale, nelle sue diverse attività, un'adeguata sensibilità anche quanto ai conflitti intra familiari in casi di maltrattamenti. È stato quindi affrontato un ulteriore caso particolare per evidenziare ruoli e funzione della Procura Generale: i protocolli in relazione all'intervento in tema di procedure concorsuali (Milano, Piacenza), certamente apprezzabile come modalità di affrontare in modo organizzato e coerente temi sensibili e rilevanti, sebbene debbano essere seguite anche materie ritenute di minore rilevanza, come il riciclaggio che è lo strumento principale delle mafie. Altri temi considerati circa il ruolo della Procura Generale hanno portato il Prof. Costantino a riflettere in ordine alla portata della Circolare del CSM; ad un suggerimento circa l'opportunità di consultare sempre la "consolle" del processo civile telematico per esercitare con piena consapevolezza la propria funzione; alla sicura utilità della estensione dei protocolli a situazioni di famiglia e minori (ad esempio sulle spese ordinarie e sulle spese straordinarie); al settore di rilevanza economica, quanto alle gravi irregolarità commesse dalle società e relative denunce, tanto che si è ipotizzata la possibilità che la relativa iniziativa possa essere avviata opportunisticamente per non avere spese a carico del privato.

Ulteriore profilo analizzato dal Prof. Costantino è stato quello relativo al ruolo e funzione della Procura Generale nel proporre ricorso nell'interesse della legge, tema caratterizzato da un'ampia introduzione sistematica circa la portata dell'art. 363 cod. proc. civ. (non ricorribile o altrimenti impugnabile), con emersione della esclusiva funzione nomofilattica, senza alcuna incisione sui rapporti tra le parti.

Sono poi stati richiamati una serie di casi concreti, anche molto noti a livello locale (caso della spazzatura, chiusura della discarica e termovalorizzatore, regolamento di giurisdizione, inammissibilità, ma la Corte afferma che su questa materia non ricorre giurisdizione ordinaria) e Dottrina assai rilevante che ha passato in rassegna in modo completo l'attività di iniziativa di ufficio di una questione da risolvere nell'interesse della legge. Si è quindi passati ad un richiamo rapido ed efficace alla casistica su questo tema del ricorso nell'interesse della legge (riforme fallimentari e del passivo, giudice delegato, ruolo amplissimo del giudice, con particolare riferimento all'art. 99 L. fall., circa il significato della norma; anonimato della madre, diritto alla conoscenza delle proprie origini, circa la necessità di un bilanciamento di interessi; procedimento penale per usura, processo esecutivo bloccato, analisi delle diverse impostazioni interpretative sul punto poiché per alcuni ricorrerebbe una ipotesi di sospensione automatica, mentre per altri interpreti no; diffamazione on line; reclamabilità dell'opposizione agli atti esecutivi e all'esecuzione, con richiamo alla soluzione organizzativa adottata dalla Terza sezione civile della Corte di cassazione, con comunicazione ai giudici di merito per orientare in trasparenza cosa si può impugnare e cosa no; decreto di trasferimento e conservatorie, certificato di passaggio in giudicato; iscrizione nel registro delle imprese del fallimento in estensione). In conclusione su questo punto il Prof. Costantino ha considerato come la trasparenza dell'attività della Procura Generale in diversi campi di azione aiuta ad individuare l'interesse rilevante perseguito.

È stato poi affrontato il tema, richiamato nella parte introduttiva della relazione del Prof. Costantino, del ruolo del Pubblico Ministero e della Procura generale quale responsabile della azione disciplinare, tenuto conto del collegamento con la competenza del Ministro per la giustizia. Si è affermata la ricorrenza di stortura bifasica, considerato che il procedimento comincia in sede penale e finisce in sede civile, sicché appare complesso concordare le due diverse competenze. Anche il tema della responsabilità per danno erariale è stato oggetto di riflessione, poiché anche qui ricorrono all'evidenza diverse competenze, considerato che può agire il Pubblico Ministero contabile, ma non può indagare e ove ricorra un danno all'immagine si deve attendere l'esito della sentenza penale. È una situazione in cui la Procura Generale si trova senza mezzi effettivi di riscontro. Infine è stata avviata la riflessione anche in ordine al ruolo della Procura Generale sul tema di riforma introdotto dal codice della crisi e dell'insolvenza ed in particolare sul sequestro preventivo e impeditivo (il primo funzionale alla confisca, impostazione penalistica, mentre nel secondo prevalenza della impostazione e competenza civilistica).

Gastone Andreazza, Consigliere della Corte di cassazione.

Il contributo della Procura Generale nell'elaborazione della giurisprudenza di legittimità.

Il Dott. Andreazza ha affrontato il tema del contributo della Procura Generale nell'elaborazione della giurisprudenza di legittimità.

La riflessione sul punto ha chiarito come il “contributo” sia un concetto complesso, rispetto al quale occorre previamente chiarire di quale giudice di legittimità si stia effettivamente parlando e dunque di quali siano le reali direttrici della attività nomofilattica della Corte.

Si è osservato come la oggettiva consistenza delle pendenze della Corte e i numeri di produzione assai consistenti nella definizione dei ricorsi rendano di fatto complicata un’individuazione specifica del contributo, dell’orientamento interpretativo, e della valenza a sua volta nomofilattica, dell’attività interpretativa della Procura Generale. Emerge dunque come un dato oggettivo, e di fatto imprescindibile, la necessità di selezionare le questioni sulle quali intervenire.

La particolare complessità del giudizio di legittimità, la presenza di pendenze notevoli e l’elevato indice di definizione dei procedimenti, rende evidente la necessità di giungere, nel rapporto tra Corte di cassazione e Procura Generale ad una concentrazione degli obiettivi, proprio per evidenziare la specifica rilevanza nomofilattica di determinate questioni, ritenute di maggiore complessità e rilevanza. È un dato obiettivo tuttavia il fatto che questa gravosità condizioni fortemente il ruolo della Procura Generale e dunque il conseguente contributo fornito dalla stessa alla giurisprudenza di legittimità. Tale contributo ovviamente non può prescindere dal ruolo del Procuratore generale che, proprio secondo la previsione in tema di ordinamento giudiziario (art. 7) veglia sulla corretta osservanza della legge e sulla pronta amministrazione della giustizia, attività che evidentemente si coordina con l’uniformità alla base della nomofilachia della Corte.

Ci si è quindi interrogati sulla portata effettiva, attualmente, di questo contributo in sede penale, anche tenuto conto della diversità della attività svolta in sede civile (dove la maggior parte dei procedimenti che coinvolgono la Procura Generale si svolgono in camera di consiglio), richiamando le diverse attività della Procura Generale di partecipazione diretta alle pubbliche udienze e alle camere di consiglio ex art. 127 cod. proc. pen. o mediante requisitoria scritta nelle udienze camerale non partecipate. Quella che emerge è dunque una presenza della Procura Generale in “tutte” le questioni affrontate dalla Corte di Cassazione. Ne consegue la piena considerazione di un ruolo complesso e difficoltoso, dal quale fare emergere un’incidenza effettiva dell’attività della Procura Generale. In tal senso un aspetto certamente rilevante potrebbe essere rappresentato da un maggiore sviluppo della requisitoria scritta, che rappresenta un vero supporto per la Corte (non paragonabile all’Avvocato generale della Corte Europea, che fa parte della Corte stessa, tanto che le sue requisitorie sono la base del ragionamento decisorio). Uno strumento utile potrebbe poi essere rappresentato dall’utilizzo delle memorie di udienza ex art. 121 cod. proc. pen. In tal senso nell’ambito della propria relazione il Dott. Andreazza ha precisato che: “Una selezione in tal senso già deriva, nel giudizio di legittimità civile, dal fatto che a partire dal 2016, la modalità ordinaria di trattazione è divenuta quella della camera di consiglio non partecipata nella quale è prevista la facoltà (art. 380 bis.1) per il procuratore generale di interloquire con conclusioni scritte almeno venti giorni prima dell’adunanza in camera di consiglio. Del resto, già la relazione al disegno di legge di modifica dell’art. 380 bis cod. proc. civ. (d.l. n. 69 del 2013), di esclusione del P.G. dalla partecipazione alle udienze in camera di consiglio avanti la sesta sezione, indicava la previsione come finalizzata ad un impiego maggiormente selettivo dei magistrati della

Procura Generale nelle udienze civili. Più difficile il raggiungimento di tale obiettivo con riguardo al giudizio di legittimità penale, poiché, anche con riferimento alle udienze camerali non partecipate *ex art. 611 cod. proc. pen.*, la Corte giudica sulle richieste scritte del procuratore generale (anche se si è precisato, da parte delle Sezioni Unite, che la mancanza della requisitoria scritta non impedisce la trattazione del ricorso : Sez. U., n. 51207 del 17/12/2015, Maresca ed altro, Rv. 265113; in precedenza, Sez. 1, n. 4355 del 19/11/1991, dep. 1992, Chillè, Rv. 188823, e, sotto un ulteriore punto di vista, che la requisitoria scritta depositata dal procuratore generale oltre il termine del quindicesimo giorno antecedente l'udienza, previsto dall'art. 611, comma 1, cod. proc. pen., è tardiva e che delle relative argomentazioni e conclusioni la Corte di cassazione non deve tener conto, essendo detto termine funzionale alle esigenze di effettività ed adeguatezza del contraddittorio cartolare in vista dell'udienza : Sez. 1, n. 28299 del 27/05/2019, R., Rv. 276414).

Peraltro, la redazione di requisitorie scritte nelle forme della memoria di udienza *ex art. 121 cod. proc. pen.*, specie per le questioni di maggiore impegno sotto il versante della funzione della Corte di assicurare l'uniforme applicazione della legge, potrebbe essere un importante strumento che consentirebbe di selezionare il tipo di contributo offerto dalla Procura.”

La riflessione del Dott. Andreazza si è poi concentrata sulla portata del ricorso nell'interesse della legge, previsto solo in sede civile, al fine di considerare la possibilità di ritenere realizzabile ed efficace uno strumento del genere anche in sede penale. In tal senso si è osservato come le Sezioni Unite della Corte di cassazione abbiano chiarito che nessuna norma prevede questa possibilità e questo strumento, né è possibile giungere ad una applicazione analogica dello stesso in sede penale. Il Dott. Andreazza nell'ambito della propria relazione ha altresì evidenziato che: “Le Sezioni Unite civili hanno precisato, in proposito, che la richiesta di enunciazione del principio di diritto nell'interesse della legge si configura non già come mezzo di impugnazione, ma come procedimento autonomo, originato da un'iniziativa diretta a consentire il controllo sulla corretta osservanza ed uniforme applicazione della legge, con riferimento non solo all'ipotesi di mancata proposizione del ricorso per cassazione, ma anche a quelle di provvedimenti non impugnabili o non ricorribili per cassazione, in quanto privi di natura decisoria, con la conseguenza che l'iniziativa del P.G., che si concreta in una mera richiesta e non già in un ricorso, non dev'essere notificata alle parti, prive di legittimazione a partecipare al procedimento (Sez. U., n. 13332 del 01/06/2010, Rv. 613645).”

Occorrerebbe, per ottenere uno strumento analogo al ricorso nell'interesse della legge in sede penale, a tal fine una modifica normativa, unico mezzo idoneo allo scopo. Ed è chiaro che la configurazione di uno strumento del genere presuppone una conoscenza consistente e approfondita di quelle che sono le questioni che si agitano nel merito, così come, quale limite esterno, la necessità effettiva di rimozione del pregiudizio per poter ritenere legittimato un interesse al ricorso in senso analogo alla previsione dell'art. 363 cod. proc. civ. È chiaro che quella attuale si caratterizzi come un'impostazione formalistica, che determina l'oggettiva impossibilità di andare oltre in mancanza di un interesse concreto, rispetto alle funzioni svolte dal Procuratore Generale. Eppure occorre ricordare che nel 1913 era stato previsto uno strumento analogo al ricorso nell'interesse della legge. Dunque la teorica previsione di uno strumento analogo a quello previsto in sede civile è possibile, ma in concreto permane il problema principale legato all'oggettiva consistenza

dell'attività della Corte di cassazione, caratterizzata dalla già richiamata proliferazione dei motivi di ricorso, sicché non appare possibile selezionare gli interessi nell'ambito dei quali si potrebbe agire con uno strumento analogo al ricorso nell'interesse della legge previsto in ambito civile.

È stata quindi proposta una riflessione ulteriore, volta a comprendere se qualcosa dal punto di vista ordinamentale sia cambiato con l'introduzione della nuova previsione di cui all'art. 618, comma *1 ter* del cod. proc. pen., che sembra richiamare nella sua formulazione la previsione di cui all'art. 363, comma 3 del cod. proc. civ. Di fatto tale previsione di caratterizza per la sua applicazione molto più ridotta, e in tal senso si è chiarito come sia possibile parlare in questi casi solo ed esclusivamente di inammissibilità sopravvenuta (ad esempio nel caso in cui le Sezioni Unite, con la decisione n.230 del 20/12/2007, dep. 2008, hanno affrontato il caso relativo alla presentazione di richiesta di riesame reale a mezzo raccomandata con avviso di ritorno, caso in cui il ricorso era stato dichiarato inammissibile, il bene restituito, e pur tuttavia la Corte di cassazione si era pronunciata sulla questione di diritto).

Il tema del richiamo, anche in sede penale, del ricorso nell'interesse della legge richiede, in prima istanza, una riflessione al fine di giungere ad una corretta individuazione del concetto di inammissibilità sopravvenuta. Non si può comunque ritenere un'applicazione nel processo penale del ricorso nell'interesse della legge in senso omologo alla disciplina civilistica.

Tornando al tema del contributo della Procura Generale alla giurisprudenza di legittimità è stata evidenziata la necessità di una sinergia imprescindibile, che dovrebbe avere maggiore campo di applicazione e ambito meno restrittivo.

Paola Filippi, Sostituto Procuratore Generale presso la Corte di cassazione.

La proposizione dell'atto di impugnazione da parte del Pubblico Ministero.

La Dott.ssa Filippi nell'introdurre il proprio intervento ha evidenziato come sia presente pochissima dottrina sul punto, con una scarsa elaborazione del tema se non in approdi della Corte costituzionale. L'esperienza maturata presso la Procura Generale della Corte di cassazione ha evidenziato costantemente come nella pratica giudiziaria la preparazione del ricorso da parte dei Procuratori Generali distrettuali scontri in generale numerose difficoltà, collegate spesso alla mancanza di competenza specifica alla preparazione del ricorso in cassazione.

È stata quindi introdotta un'analisi dell'organo Procura Generale e della sua funzione quanto alla proposizione del ricorso ed in tal senso si è osservato come il Procuratore Generale non possa essere inteso solo quale pubblico accusatore, proprio perchè è preposto alla tutela di interessi collettivi (famiglia e minori, separazione e divorzio, insolvenza per fare alcuni esempi). In generale si è osservato come il Pubblico Ministero, e dunque anche la Procura Generale, partecipino alla giurisdizione, mediante l'esercizio di una funzione propulsiva e propositiva rispetto alle determinazioni del giudice di tutela delle fasce deboli, e della dignità della persona, nella declinazione essenziale volta al controllo del rispetto delle regole del vivere civile, al quale è obbligato quando la violazione della regola sia penalmente sanzionata; si è dunque sottolineato che il Pubblico Ministero, al pari del giudice esercita una funzione pubblica e partecipa alla giurisdizione con funzioni sia penali che civili, per costituzione si distingue dal giudice solo per le funzione

che esercita, requirente in opposizione a quella giudicante, gode delle garanzie stabilite nei suoi riguardi dalle norme di ordinamento giudiziario e ciò a differenza del giudice che è sottoposto solo alla legge. In concreto proprio la specifica indicazione delle funzioni civili che il Pubblico Ministero è chiamato a svolgere (ad es.: in materia di famiglia, di incapaci, di separazione e divorzio o nel settore economico della crisi e dell' insolvenza) evidenzia come, in maniera indifferenziata, sia rimessa, anche dunque al pubblico ministero che esercita funzioni penali, la tutela della collettività, come si è anticipato, attraverso il controllo del rispetto delle regole che assicurano il vivere civile, il rispetto della persona e della dignità umana in tutte le sue declinazioni, attraverso la protezione dai rischi di sopraffazione.

Emerge la particolarità del ruolo del Pubblico Ministero, e conseguentemente dell'azione della Procura Generale, poiché il suo ruolo non è tecnicamente accusatorio, ma sostanzialmente difensivo di una comunità democratica e pluralistica, dove si affermino valori di libertà, di rispetto delle regole, di non sopraffazione, di protezione dei deboli, di giustizia.

È stato quindi affrontato il tema del rapporto tra potere di impugnazione e principio di obbligatorietà dell'azione penale. In tal senso si è sottolineato che l'orientamento prevalente è nel senso di configurare "il potere di impugnazione" del pubblico ministero, come non necessariamente correlato al principio di obbligatorietà dell'esercizio dell'azione penale, di cui all'art. 112 Cost. Tale affermazione è avvalorata da sentenze della Corte costituzionale, a partire dalla sentenza n. 280 del 1995 sino alla sentenza n. 26 del 2007. Dunque il potere di impugnazione del Pubblico Ministero ha come copertura costituzionale il principio del giusto processo nella sua declinazione relativa alla parità delle parti in giudizio. L'impugnazione del Pubblico Ministero non può essere intesa come mera proiezione del principio di obbligatorietà dell'azione penale, sicché la conseguenza che ne discende è che occorre necessariamente uniformità con riguardo alla scelta di impugnare, sicché è indispensabile formulare criteri comuni con riguardo all'esercizio della potestà di impugnazione.

La Dott.ssa Filippi ha chiarito che la scelta se proporre o meno il ricorso per Cassazione non può dipendere dall'obbligatorietà dell'azione penale, attesa la rilevanza della decisione giurisdizionale intervenuta, che ha in qualche modo disatteso l'assunto accusatorio con riguardo all'accertamento del fatto o alla qualificazione giuridica dello stesso; ne consegue che la discrezionalità va ancorata alla tenuta della sentenza e dunque alla portata della decisione stessa nel suo *iter* motivazionale. In tal senso appaiono assai rilevanti alcune soluzioni organizzative volte a fornire criteri unitari nell'ambito degli uffici di Procura al fine di rendere omogeneo l'esercizio del potere di impugnazione (è stato richiamato il provvedimento emanato dal Procuratore della Repubblica di Reggio Calabria).

Se dunque non ricorre alcuna diretta correlazione tra obbligatorietà dell'azione penale e presentazione del ricorso, occorre invece richiamare, come imprescindibile momento di riflessione, l'art. 111 Cost. ed il sistema del giusto processo. Si pone una questione sotto diverso profilo, quello del principio di uguaglianza, con conseguente necessità che il Pubblico Ministero presenti carattere di imparzialità nella propria attività di impugnazione. Occorre quindi un minimo di disciplina del potere di impugnazione per evitare che sia una valutazione di mera opportunità, mentre occorre una correlazione immediata al contenuto della sentenza. Si

deve così giungere a realizzare uniformità di attività e di criteri orientativi tra le diverse Procure Generali, cercando di applicare criteri omogenei nell'attività di proposizione del ricorso.

Si è quindi avviata una riflessione sul come si caratterizzi l'interesse del Procuratore Generale all'impugnazione, chiarendo che tale interesse ricorre non solo con riferimento alle sentenze di assoluzione, ma anche di condanna quando ne derivi un pregiudizio concreto e ingiusto nei confronti dell'imputato. Richiamate quindi le diverse disposizioni che regolano l'attività di impugnazione del Procuratore Generale (art.428, art. 311, art. 325, art. 666 cod. proc. pen.), così come le modifiche introdotte dalla c.d. legge Orlando, si è osservato, in ordine al potere di impugnazione, come sussistano peculiarità fondamentali in ragione della funzione pubblica e dell'interesse a garantire la corretta applicazione della legge. Ciò risulta evidente con riferimento alla legittimazione e all'interesse ad impugnare.

Su questo tema, come evidenziato anche nella relazione della Dott.ssa Filippi, occorre considerare che: “ L'art. 568, comma 4, cod. proc. pen. stabilisce che per proporre impugnazione è necessario avervi interesse; la giurisprudenza legittimamente interpreta la disposizione nel senso che tale interesse deve essere apprezzabile non soltanto nei termini dell'attualità, ma anche in quelli di concretezza, sì da non potersi risolvere nella mera aspirazione alla correzione di un errore di diritto contenuto nella sentenza impugnata (Sez. U, n. 40049 del 29/5/2008, Guerra, Rv. 240815; successivamente, tra le altre, Sez. 5, n. 35722 del 29/4/2013, Vacca, Rv. 256950). La concretezza dell'interesse, peraltro, può esser ravvisata anche quando il gravame sia volto esclusivamente a lamentare la violazione astratta di una norma formale, purché da essa derivi un reale pregiudizio per i diritti dell'imputato, che si intendono tutelare attraverso il raggiungimento di un interesse non solo teoricamente corretto, ma anche praticamente favorevole (Sez. U, n. 6203 del 11/5/1993, Amato, Rv. 193743); tale regola, peraltro, deve ritenersi valida con riguardo a tutte le impugnazioni, comprese quelle proposte dal pubblico ministero, che pur persegue un interesse che non può esser assimilato a quello delle altre parti, né inquadrato negli stessi schemi. Le stesse Sezioni Unite (Sez. U, n. 6203 del 11/5/1993, Amato, Rv. 193743), affermano che il pubblico ministero «egli agisce esclusivamente nell'intento di garantire l'osservanza della legge», tanto che - tra l'altro - deve svolgere anche gli "accertamenti su fatti e circostanze a favore della persona sottoposta alle indagini" (art. 358 cod. proc. pen.) e può proporre gravame "quali che siano state le conclusioni del rappresentante del pubblico ministero" (art. 570, comma 1, cod. proc. pen.).”

Quanto alla c.d. Riforma Orlando, ed alla esclusione del ricorso per la doppia conforme, giustificata dalla necessità di limitare la pendenza dei ricorsi del Pubblico Ministero, si è osservato come in realtà si tratti di numeri esigui di ricorso.

È stato quindi affrontato il tema della proposizione del ricorso per cassazione con riferimento alla previsione di cui al comma 1 *bis* dell'art. 608 cod. proc. pen. Si è osservato che l'art. 1, comma 69, della l. n. 103 del 2017, in linea con l'obiettivo del contenimento dell'accesso al giudizio di legittimità ha introdotto all'art. 608 la disposizione di cui al comma 1 *bis*. Tale disposizione limita il potere del Pubblico Ministero di ricorrere avverso la sentenza d'appello che abbia confermato quella di proscioglimento emessa in primo grado ai soli motivi contemplati dalle lett. *a)*, *b)* e *c)* dell'art. 606, comma 1, c.p.p., ovvero all'eccesso di potere, all'inosservanza o erronea applicazione della legge penale ed alla violazione delle norme processuali stabilite

a pena di nullità, inutilizzabilità, inammissibilità o decadenza. La disposizione in questione non presenta profili di illegittimità costituzionale, come invece era stato rilevato e ritenuto rispetto all'art. 593 cod. proc. pen., come introdotto dalla legge n. 46 del 2006. Ne consegue che, quanto alla c.d. parità tra accusa e difesa, tale concetto non possa essere declinato nel senso della ricorrenza di un'identità di poteri in sede di impugnazione.

Quanto alle condizioni di ammissibilità del ricorso per cassazione è stata sottolineata la minore formazione specifica del Pubblico Ministero nella redazione del ricorso per cassazione. I casi più frequenti riscontrati evidenziano la mancanza elementi basilari (ad esempio nel caso di ricorso avverso ordinanze cautelari, per fatti gravi, rispetto ai quali il ricorso si caratterizza per il richiamo completo della attività di indagine, senza specificare i motivi in relazione a punti specifici della ordinanza). Ancora si è richiamata la ricorrenza di una mancata articolazione specifica e puntuale dei motivi, che non consente l'accertamento dell'evidente travisamento del fatto. Occorre che sia effettivamente sussistente il requisito di completezza ai sensi dell'art. 606, comma 3, cod. proc. pen., nonché di cui alla previsione degli artt. 591 e 581 cod. proc. pen. La mancata individuazione del motivo di ricorso rende lo stesso inammissibile e non è sufficiente il mero dissenso dalla soluzione nel merito, così come la tenuta ricostruttiva di un'ipotesi delittuosa. Dunque, ai sensi del comma 3 citato, il ricorso si deve ritenere inammissibile: - se è proposto per motivi diversi da quelli consentiti dalla legge o manifestamente infondati ovvero, fuori dei casi previsti dagli articoli 569 e 609, comma 2, cod. proc. pen. per violazioni di legge non dedotte con i motivi di appello E' dunque inammissibile il ricorso proposto per motivi diversi da quelli di cui alla lett. a), lett. b) lett. c) lett. d) e lett. e) con riguardo alle sentenze di assoluzione dopo sentenza di condanna o contro sentenza di condanna con riferimento ricorso proposto nell'interesse dell'imputato; - se, a seguito della riforma Orlando, si propone ricorso avverso la decisione conforme di proscioglimento per motivi diversi da quelli di cui alle lett. a) b) e c); - se il ricorso è proposto per motivi manifestamente infondati (su questo punto si è richiamato che in tema di declaratoria di inammissibilità del ricorso per cassazione, è manifestamente – e non meramente- infondata la questione che si riveli "ictu oculi" priva di ogni consistenza perché si limita a riproporre pedissequamente una questione già dichiarata infondata, in difetto di fatti nuovi che possano indurre a modificare la precedente decisione. (Sez. 2 , n. 19411 del 12/03/2019, Furlan); - se il ricorso viene proposto per violazioni di legge non dedotte con l'atto di appello (nella relazione della Dott.ssa Filippi si è precisato che: “si tratta di inammissibilità che non riguarda il ricorso del pm con riguardo all'assoluzione in appello dopo la condanna, ma che riguarda il ricorso del pm contro la doppia conforme di proscioglimento, salvo il ricorso *per saltum* ai sensi dell'art. 569 e, atteso il richiamo all'art. 609, 2° co., che non si tratti di questioni rilevabili anche d'ufficio in ogni stato e grado del processo e di quelle che non sarebbe stato possibile dedurre in grado di appello); - se il ricorso contiene proposizione di motivi diversi da quelli consentiti dalla legge. (Su questo punto nella relazione si è precisato che in casi di questo genere si è inteso specificare che il ricorso per cassazione basato soltanto su censure in punto di fatto è da ritenere inammissibile per causa originaria, in quanto proposto per motivi diversi da quelli consentiti dalla legge).

In conclusione è stato sottolineato come spesso venga ritenuto motivo di inammissibilità, che spesso vizia i ricorsi del Pubblico Ministero, la mancata enunciazione dei capi e dei punti della decisione ai quali si riferisce l'impugnazione, delle ragioni di diritto poste a fondamento delle deduzioni o la mancata indicazione, in caso di vizio della motivazione, degli atti del processo dai quali si desume la contraddittorietà e ciò secondo il principio di autosufficienza del ricorso. "In questo senso, va rilevato come il difetto di specificità delle ragioni di doglianza (art. 581, lett. d) sia da annoverare tra le cause generali di inammissibilità". Dunque si è osservato che ciò che rileva è che il vizio sia decisivo. Una volta effettuata la selezione in ordine all'opportunità (ad esempio sospensione della patente e termine non corretto), occorre un'articolazione specifica dei motivi di ricorso, seguendo un criterio di assoluta autosufficienza.

Intervento del Dott. Iacoviello

Il Dott. Iacoviello è in seguito intervenuto rilevando come la Corte di cassazione dialoghi con se stessa, e non con i giudici di merito.

Questo dato la differenzia nettamente, nella sua attività, dalla Procura Generale che normalmente dovrebbe dialogare effettivamente e direttamente con i Pubblici Ministeri.

La Corte di cassazione ha difatti dinanzi a sé una strada molto rigida, mentre la Procura Generale ha funzione più ampia propulsiva e provocatoria, di stimolo della Corte.

Un ruolo istituzionale del tutto diverso.

Occorre prendere atto del cambio di paradigma giuridico, così come della necessità di creare nuovi strumenti giuridici d'interpretazione del cambiamento sociale. In particolare si è richiamato l'assetto ordinamentale del Pubblico Ministero, ex art. 101 Cost., e si è osservato come, nonostante l'assetto gerarchico, debba essere interpretata la garanzia della subordinazione alla legge. Difatti questa subordinazione vale solo ove la legge sia chiara, così che, nel caso in cui la legge non sia chiara, non si possa essere sottoposti alla stessa, occorrendo una interpretazione chiarificatrice a tal fine. Si è quindi passati dal principio di tassatività al paradigma della prevedibilità, ed emerge un'iniziativa concreta al fine di far emergere l'interesse all'impugnazione al fine di rendere possibile un'applicazione della soluzione del caso concreto per il futuro.

Quanto alla struttura e organizzazione degli uffici di Procura, il Dott. Iacoviello ha osservato che occorre un maggiore coordinamento tra Procura Generale e Procure distrettuali. Difatti da un efficace coordinamento consegue la superfluità di un istituto come quello del ricorso nell'interesse della legge. Occorre in tal senso anche considerare l'intervenuta mancata applicazione dell'art. 589 cod. proc. pen. in modo adeguato e tale da evitare distorsioni nella proposizione dei ricorsi per cassazione.

Deve essere adottata una nuova visione del ruolo della Procura rispetto al paradigma della prevedibilità della decisione in relazione all'interpretazione conforme. In tal senso può essere anche realizzato un confronto con tutti i Procuratori Generali mediante la convocazione di riunioni per sperimentare nuove impostazioni culturali e di struttura del processo. Si è sottolineato che è possibile ricercare un'uniformità nell'esercizio della azione penale, per dare sostanza alla interpretazione, non limitandosi al concetto di prevedibilità.

In ordine ad altri campi di azione della Procura Generale, il Dott. Iacoviello ha precisato che appare necessario sperimentare un esercizio e utilizzo dell'art. 6 anche in sede civile, considerata la rilevanza di tali

giudizi, particolarmente incidenti su ampi e delicati settori dei diritti fondamentali, che richiedono a loro volta un'impostazione unitaria.

Pasquale Fimiani, Sostituto Procuratore Generale presso la Corte di cassazione.

Le funzioni di coordinamento del Procuratore Generale presso la Corte di cassazione e i rapporti con i Procuratori Distrettuali ed il Procuratore Nazionale Antimafia.

La relazione del Dott. Fimiani ha affrontato in prima battuta il tema dell'attuazione dell'art. 6 del d.lgs. 20 febbraio 2006, n. 106, in considerazione delle funzioni delle Procure Generali distrettuali. Tale articolo prevede che «il Procuratore generale presso la Corte di appello, al fine di verificare il corretto ed uniforme esercizio dell'azione penale, *“l'osservanza delle disposizioni relative all'iscrizione delle notizie di reato”* (aggiunte con l. 103/2017) ed il rispetto delle norme sul giusto processo, nonché il puntuale esercizio da parte dei Procuratori della Repubblica dei poteri di direzione, controllo e organizzazione degli uffici ai quali sono preposti, acquisisce dati e notizie dalle Procure della Repubblica del distretto ed invia al Procuratore generale presso la Corte di cassazione una relazione almeno annuale». L'attuazione del sistema si fonda sulla collaborazione tra le funzioni dei Procuratori generali presso le Corti di appello e quelle del Procuratore generale della Cassazione.

Tale tema è da affrontare in ottica di sistema. Quali ne sono le caratteristiche? La norma attribuisce ai Procuratori Generali il controllo del corretto esercizio dell'azione penale (scelta, interpretazione, iscrizione notizie di reato, vigilanza e acquisizione dati). In tale contesto debbono altresì essere prese in considerazione le norme secondarie emanate dal CSM (segnatamente la Circolare sull'organizzazione degli Uffici di Procura), tenendo comunque ben presente che l'effettiva collaborazione Procure Generali di appello e Procura Generale presso la Corte di cassazione rappresenta nucleo rigido e fondamentale del sistema delineato dal legislatore.

Sono stati quindi richiamati gli artt. 19 e 20, della Circolare predetta, con una rilevante precisazione: non ricorre una funzione di coordinamento investigativo per il Procuratore Generale presso la Corte di appello; certamente è riferibile come compito tipico quello dell'attività di vigilanza, ma non ricorre una competenza specifica e prevista per legge quanto al coordinamento investigativo (Delibera del CSM del 16 marzo 2016, esplicita sul punto sebbene in materia di attività antiterrorismo).

Tale attività di vigilanza deve dunque essere pienamente intesa in un'accezione positiva di ricognizione e di diffusione delle buone prassi, nonché di costante impulso e sollecitazione alla condivisione di comuni moduli organizzativi ed alla procedimentalizzazione della collaborazione fra uffici in alcuni settori strategici o in quelli che fisiologicamente esulano da competenze territoriali settoriali.

Il dott. Fimiani nella propria relazione ha in tal senso evidenziato come: “Tali sollecitazioni devono auspicabilmente trovare attuazione in protocolli o intese a livello distrettuale che, solo laddove risultino il frutto della unanime e condivisa valutazione di tutti i procuratori del distretto, potranno pervenire a direttive di carattere generale distrettuale anche in materia di protocolli investigativi in senso stretto e di interpretazione condivisa di norme”. Deve dunque essere richiamato: “il generale dovere di collaborazione

istituzionale fra le diverse autorità giudiziarie, che si declina come uno spirito di coordinamento che, prima ancora che da disposizioni cogenti o di indirizzo, deve derivare naturalmente da una avanzata e matura cultura delle indagini che fa della collaborazione istituzionale e della ricerca di soluzioni condivise, uno dei degli elementi più nitidi della professionalità del pubblico ministero nel nostro ordinamento”.

Si è inoltre osservato come rientri tra le funzioni di vigilanza anche l'attività esplicitamente prevista dall'art. 3 della Circolare nella parte in cui dispone che il Procuratore della Repubblica, allo scopo di garantire una ragionevole durata del processo, “assicura un'attenta e particolareggiata analisi dei flussi e delle pendenze dei procedimenti ed il loro costante monitoraggio, anche avvalendosi della commissione flussi istituita presso il consiglio giudiziario della Corte di appello, nonché dei dati acquisiti dai Presidenti dei Tribunali sul ricorso ai riti speciali e sugli esiti delle diverse tipologie di giudizio”. Una precisazione in tal senso emerge dalla stessa relazione del Dott. Fimiani, nell'ambito della quale si è sottolineato come: “È infatti opinione condivisa nelle riunioni dei Procuratori generali «il fatto che verificare i risultati dei giudizi non significa “processare” le Procure, ma aiutare i singoli uffici inquirenti —mediante una riflessione a livello distrettuale— ad acquisire una più consapevole attenzione al buon uso della (limitata) risorsa del dibattimento ed offrire una sede di un confronto sulle diverse soluzioni organizzative”. Anche se l'art. 3 della Circolare non specifica il ruolo dei Procuratori generali, questi, attraverso la connessione della norma secondaria con l'art. 6, sono naturalmente designati quale parte attiva di un sistema di verifica della qualità dell'esercizio dell'azione penale, da costruire all'interno del dialogo costruttivo con i Procuratori ed è ormai chiaro come “debba far parte della cultura di tutti gli uffici inquirenti l'essere consapevoli che proprio dal livello qualitativo del lavoro dei PM dipende il buon uso del dibattimento e, quindi, la durata del processo penale” (Procuratore generale Genova, relazione sull'art. 6 per l'anno 2018).”

È quindi stata considerata la modalità di correlazione con il Procuratore Generale della Corte di cassazione, che, per come evidenziato dalla delibera citata all'art. 20, comma 2, “acquisisce ed elabora le informazioni ricevute dai Procuratori generali presso le Corti di appello, convoca con cadenza almeno annuale una assemblea dei Procuratori generali e redige un documento che trasmette al Consiglio per la presa d'atto”. La relazione annuale del Procuratore Generale della cassazione rappresenta di fatto il terminale di questo sistema informativo (art. 20), la previsione della circolare in tal senso si presenta come una norma fotografia, che ha recepito del tutto l'interpretazione che si è progressivamente affermata già dal 2009 su questo tema. Lo scopo di tale circuito informativo deve senza alcun dubbio essere identificato nell'individuazione di un metodo di lavoro fondato sulla circolazione delle pratiche migliori. Il Dott. Fimiani ha evidenziato come tale circuito informativo a carattere virtuoso si sia concretamente realizzato mediante incontri annuali e relazioni frontali nelle quali si discutevano temi e sintesi delle posizioni emerse. Dal 2018 è stata realizzata l'emanazione di orientamenti operativi, una sorta di selezione di buone prassi. (ad esempio relativamente al ruolo del Pubbico Ministero nelle procedure concorsuali, iscrizione delle notizie di reato etc. tutti orientamenti diffusi, per creare un sistema in rete).

Nell'ambito di questo sistema occorre dunque evidenziare difformità e superarle. È infatti un sistema complesso di dialogo. Deve poi essere considerata un'ulteriore funzione meramente adombrata dall'art. 3 della circolare sulle procure: verificare i dati sull'esito del ricorso a riti speciali ed esiti del processo. Non si tratta tuttavia di una funzione di controllo sul merito o del singolo Pubblico Ministero. La funzione della norma è quella di verificare la tenuta complessiva del sistema. È un controllo di tipo statistico, che non ha carattere né disciplinare o para disciplinare. Come si coniuga tale attività con la previsione di cui all'art. 6? Vigilanza nel senso di esercizio e osservanza doveri in tema di organizzazione degli uffici. In concreto si risolve nella valutazione della qualità sotto il profilo del rendimento. Si deve quindi considerare complessivamente come un'analisi della funzionalità del sistema nel suo complesso.

In questo senso deve anche essere inteso e realizzato il concetto di interesse pubblico, servizio pubblico e giustizia. Infrastruttura immateriale e affidabilità del sistema nel suo complesso, capacità di relazionarsi con l'ambiente di riferimento e dunque la platea dei fruitori del sistema giustizia rappresentano elementi assolutamente significativi della attività della Procura Generale.

Il Dott. Fimiani ha quindi osservato che il sistema più efficace a tal fine è quello degli accordi e dei protocolli, stipulati nelle materie più varie dalle singole Procure. Anche la Procura Generale presso la Corte di cassazione ha stipulato degli schemi di accordo con vari soggetti, Anac, Procura corte dei conti. La adozione di tali protocolli è rimessa sempre alla libera valutazione delle singole Procure Generali. Valorizza la leale collaborazione in un garantito ambito di autonomia; si assiste infatti alla inversione di orientamenti condivisi solo dopo una ragionata condivisione dei passaggi di cambiamento. Come si coordina tutto questo con il garantire un'affidabilità del sistema nel suo complesso? Bisogna evitare la definizione delle questioni a macchia di leopardo. Proprio per questo è progressivamente emersa la convinzione che l'art. 6 "non costituisce il mezzo per intaccare i poteri dei singoli dirigenti delle Procure attraverso forme "*praeter legem*" di etero-direzione, bensì è lo strumento che, puntando sul coordinamento e non sulla gerarchia, consente ai vari uffici del pubblico ministero di mantenere la propria indipendenza senza che questa sfoci in una anacronistica e in definitiva poco democratica (perché diseguale) parcellizzazione del sistema giudiziario. Tutto ciò ha reso possibile una costante interlocuzione con i Procuratori generali presso le Corti di appello, sviluppata non solo nell'ormai tradizionale incontro annuale, ma anche nella sempre più frequente richiesta al Procuratore Generale presso la Cassazione di approfondimenti o di segnalazioni di questioni controverse meritevoli di intervento sul versante delle buone prassi organizzative e nell'attivazione di monitoraggi periodici in delicatissimi settori, quali, ad esempio, quelli dei reati in materia di terrorismo e quelli ambientali e, sul versante procedimentale, quelli delle intercettazioni e dell'avocazione. Si è diffusa nel tempo quella positiva circolarità (a livello distrettuale e nazionale) delle informazioni circa la diversa impostazione seguita dai vari uffici requirenti in merito a taluni aspetti relativi alla gestione delle indagini; ciò ha favorito, in diversi casi, il superamento di ingiustificate disomogeneità, con abbandono di prassi rivelatesi scarsamente funzionali."

È stato dunque sottolineato che occorre superare la occasionalità dei momenti di individuazione di soluzioni condivise. In tal senso il Dott. Fimiani ha chiarito nella propria relazione come: "una modalità di intervento

di recente emersa nell'attuazione dell'art. 6 è stata quella della emanazione da parte del Procuratore generale di orientamenti operativi frutto della sintesi delle posizioni dei Procuratori generali e del confronto con essi. La prassi è stata inaugurata nel 2018 con l'emanazione in data 24 aprile 2018 di "orientamenti e buone prassi in tema di avocazione", all'esito della riunione con i Procuratori generali del 22 marzo 2018 ed è stata replicata all'esito della riunione del 14 e 15 marzo 2019 con la diffusione ai Procuratori generali:

1. dell'aggiornamento degli orientamenti e buone prassi in materia di avocazione;
2. di orientamenti e buone prassi in materia di conversione della pena pecuniaria inesigibile;
3. di orientamenti e buone prassi in materia di organizzazione del Pubblico Ministero nell'ambito delle procedure conseguenti alla crisi d'impresa;
4. di orientamenti in merito all'osservanza delle disposizioni relative all'iscrizione delle notizie di reato.".

Sono molti quindi i temi in continua valutazione (ad esempio emersione della rete delle procure in materia ambientale). Tutti i protocolli che man mano sono stati conclusi risultano inseriti in una sezione del sito della Procura Generale, con modelli disponibili per tutti, anche mediante il collegamento con una serie di soggetti istituzionali. Emerge dunque: "una organizzazione della magistratura requirente, nel suo complesso, improntata ad 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» (intervento scritto del Procuratore generale nell'Assemblea generale della Corte sull'amministrazione della giustizia nell'anno 2018, pag. 22)."Si è evidenziato come questa iniziativa debba considerarsi un successo anche in correlazione a soggetti esterni alla giurisdizione (legambiente, procure generali ambientali). In tal senso si è osservato che deve ricorrere ed è positiva per la giurisdizione anche la necessaria osmosi tra istituzioni e società. Si è chiarito che questo è comunque un tema che potenzialmente riguarda tutte le materie, ed allora ci si è interrogati sul come operare questo monitoraggio. Per alcuni è necessaria e imprescindibile la procedimentalizzazione delle prassi, garantendo la flessibilità delle soluzioni rispetto al caso concreto. Diversi in concreto sono stati sinora i sistemi di soluzione proposti, come ad esempio la formalizzazione della presenza di un referente per l'art. 6, che richiederebbe tuttavia una destinazione di personale qualificato anche a livello statistico, che mediante implementazione delle comunicazioni telematiche e incontri periodici più vicini, o ancora con la creazione dell'archivio delle buone prassi condivise. Da ciò potrebbe certamente derivare che orientamenti condivisi in alcuni casi potrebbero avere una valenza più stringente (anche se tale soluzione è stata criticata perché limiterebbe l'autonomia, anche se sembra una via da riempire di contenuti). In tale ampio contesto di attività e coordinamento nella stessa relazione del Dott. Fimiani è stato evidenziato che: "Numerosi sono i protocolli conclusi autonomamente dalla Procure generali dei vari distretti nell'ambito delle attività di attuazione dell'art. 6.

Per questioni di particolare interesse generale tali accordi sono stati indotti da iniziative di questo Ufficio. Vanno in particolare ricordati:

1. l'invito a raggiungere intese con le Procure regionali della Corte dei Conti finalizzate alla regolamentazione dei rapporti tra pubblici ministeri ordinari e contabili, cui ha fatto seguito la stipula di diversi protocolli;

2. la diffusione di schemi di accordo rimessi all'adesione dei singoli uffici nell'ambito della loro autonomia (in particolare sono stati diffusi e generalmente recepiti: nel 2015, l'accordo-quadro stipulato dal Ministero della giustizia con l'Agenzia nazionale per la sicurezza del volo (A.N.S.V.) in tema di inchieste e la prevenzione di incidenti e inconvenienti nel settore dell'aviazione civile, che ha consentito di superare la procedura di infrazione europea per la mancata applicazione del Regolamento UE 996/2010 del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 ottobre 2010; nel 2016, il protocollo "tipo" di intesa tra l'ANAC e le Procure della Repubblica per garantire uno scambio di informazioni ulteriore rispetto a quello imposto dall'art. 129 disp. att. c.p.p.; nel 2017, lo schema di accordo tra Procure della Repubblica e DIGIFEMA, stipulato dal Ministero della giustizia, avente ad oggetto il rapporto tra indagine penale e inchiesta di sicurezza in tema di incidenti ferroviari e marittimi).

Resta peraltro fermo, quanto ai rapporti con le altre istituzioni, il pieno rispetto del delicato equilibrio scolpito nella disposizione costituzionale (art. 109) che non ammette che si sviluppino forme di coordinamento investigativo alternative a quello condotto dal pubblico ministero competente (Corte costituzionale sentenza n. 229 del 7 novembre 2018, che risolvendo il conflitto di attribuzione promosso da un Procuratore della Repubblica, ha annullato l'art. 18, comma 5, del D.lgs. 19 agosto 2016, n. 177, nella parte in cui prevedeva l'adozione da parte del capo della polizia-direttore generale della pubblica sicurezza e dei vertici delle altre Forze di polizia di apposite istruzioni "attraverso cui i responsabili di ciascun presidio di polizia interessato trasmettono alla propria scala gerarchica le notizie relative all'inoltro delle informative di reato all'autorità giudiziaria, indipendentemente dagli obblighi prescritti dalle norme del codice di procedura penale").".

Sono quindi seguiti degli interventi da parte di alcuni Procuratori generali presso le Corti di appello che hanno evidenziato la condivisione dell'idea di Procura Generale non presso la Corte, ma autonoma, senza ruolo servente. Non solo ruolo funzionalità al decidere della Corte, esempio valido in tal senso può essere tratto dall'esperienza relativa alla Direzione Nazionale antimafia, con i suoi compiti di coordinamento delle indagini. Questa nuova idea può nascere in relazione all'art. 6 del d.lgs 106 del 2006. Per orientare l'attività del Pubblico Ministero del nostro paese occorre servirsi delle Procure Generali presso le Corti di appello. Le Procure Generali possono apparire nella disciplina attuale come personaggi in cerca di autore, considerata la titolarità di tanti poteri esercitati in modo non omologo, e poteri utilizzati a volte in modo assai diverso. In tale ambito si è comunque sottolineato come la Procura Generale debba garantire una diversità di vedute nella analisi del processo. Altri hanno condiviso il senso dell'iniziativa, rilevata la necessità di ricercare effettivamente una reale identità del Pubblico Ministero nel nostro ordinamento. È fortemente sentita una sorta di crisi di identità. Si è infine osservato come con riferimento anche all'art. 73 dell'ordinamento giudiziario, quanto alla vigilanza sulla pronta e corretta osservanza della legge, e ricorso nell'interesse dell'imputato, il combinato disposto di queste due peculiarità configura di fatto una sorta di ricorso nell'interesse della legge. È una possibilità da cogliere culturalmente, al fine di esercitare effettivamente un potere volta a rendere possibile la rimozione di decisioni ingiuste.

Antonio Balsamo, Consigliere Giuridico della rappresentanza permanente di Italia presso le Nazioni Unite, Vienna.

Il coordinamento tra la Procura Generale della Corte di cassazione, La Procura Generale Europea e gli altri organismi internazionali.

Introducendo il proprio argomento il Dott. Balsamo sottolinea che trova molto suggestiva l'idea della Procura Generale dello Stato. Rispetto ai precedenti interventi un profilo interpretativo certamente da approfondire è quello relativo al concetto di prevedibilità correlato alla funzione nomofilattica.

Per un'analisi completa e comparativa delle questioni poste occorre considerare la presenza di un bivio interpretativo nel senso di comprendere se si sia di fronte ad una Procura – parte in senso stretto o se invece al contrario sia effettivamente possibile parlare di una Procura in un senso del tutto imparziale. Il contesto europeo fornisce delle indicazioni interessanti. Infatti la configurazione e disciplina della Procura Europea si caratterizza per alcuni profili tipici: indipendenza, imparzialità, ricerca della prova anche nell'interesse dell'imputato. Quale rapporto ricorre con le Procure nazionali? Si deve sottolineare come la Procura europea non abbia un ruolo limitato esclusivamente alla tutela degli interessi finanziari dell'Unione Europea, anche se per ora si limita a questo, infatti occorre considerare che la UE è in continuo movimento, come conseguentemente tale si deve ritenere la possibilità di tutela di nuovi interessi legati appunto all'azione e attività dell'Unione Europea.

La struttura attuale della Procura europea evidenzia solo un avvicinamento alla possibile realizzazione delle indagini anche in sede europea. Due possono essere ritenute le effettive scelte e possibilità a tal fine: la creazione di un codice di procedura penale internazionale della fase preliminare, o più semplicemente consentire che la regolazione della fase delle indagini sia disposta dalla legge del luogo, assicurando la circolazione tra un ordinamento e l'altro con piena condivisione delle informazioni. Il dott. Balsamo ha evidenziato come in concreto si sia scelta la seconda via, per evitare un'opera di armonizzazione assai complicata. Conseguentemente il ruolo della Procura Europea si presenta più complicato, perché il dibattito si può svolgere secondo regole diverse e non omogenee ed anche perché sono previste una serie di eccezioni al giudizio nello stesso luogo. In queste situazioni riemerge prepotentemente il ruolo della Procura Generale. Si è infatti evidenziato che occorre costruire dei modelli operativi conformi alla tutela dei diritti fondamentali della Unione Europea in un'ottica di cooperazione rafforzata. La Procura Generale dovrà colmare gli spazi di ambiguità nell'allineamento tra diversi ordinamenti, come ad esempio nella considerazione dei parametri di legittimità dei diritti della difesa, tenendo conto in modo completo della portata della Carta di Nizza. Emerge conseguentemente un ruolo di orientamento culturale della Procura Generale della Corte di cassazione.

Analizzando il profilo dell'articolazione organizzativa il Dott. Balsamo ha affermato che dalla lettura del regolamento emerge la necessità di un Procuratore Europeo delegato almeno presso la Corte di cassazione, esercitando la sua funzione dal momento iniziale delle indagini alla conclusione del procedimento. Il numero

dei procuratori europei delegati non risulta fissato in modo predeterminato per ciascuno stato, deve esserci un accordo con le competenti autorità degli stati membri. Si stabilirà così il numero dei Procuratori Europei delegati e la ripartizione delle specifiche competenze (centrali, distrettuali), ma un punto è imprescindibile: deve essere un magistrato di appello. Legge 4 ottobre 2019. Non si occupa della definizione a livello decentrato della Procura Europea.

Un ulteriore profilo oggetto di analisi è stato quello della responsabilità disciplinare dei Procuratori Europei Delegati, per ragioni non connesse al regolamento istitutivo, sembra doversi ipotizzare che, una volta che si avvii il relativo procedimento in sede locale, dal CSM debba essere attivato un sistema previo avviso al Procuratore Capo Europeo. Occorre un accordo in tal senso con il Procuratore Capo Europeo, per gestire una pluralità di competenze disciplinari (esercitabili dal CSM previo accordo con il Procuratore Capo Europeo). Manca qualsiasi norma sulle infrazioni disciplinari nel regolamento, la disciplina prevista si riferisce esclusivamente alla rilevanza di generiche condotte extrafunzionali.

Il Dott. Balsamo ha poi accennato, rinviando alla propria relazione per una maggiore considerazione degli argomenti trattati, ad un ulteriore tema aperto: ovvero l'individuazione delle competenze in tema di potere di risoluzione dei contrasti. La Procura Generale sembrerebbe uscirne potenziata, poiché è alla stessa attribuita la risoluzione dei contrasti soprattutto con riferimento alla c.d. "competenza ancillare" (collegamenti delle associazioni a delinquere con la realizzazione di reati finanziari). Al contrario, nel caso di contrasti tra Procuratori Europei appartenenti a diversi stati membri, non risulta previsto e disciplinato alcun intervento della Procura Generale presso la Corte di cassazione. Il caso più controverso è sicuramente rappresentato da Procuratori Europei Delegati di diversi orientamenti che avviano autonomamente indagini sullo stesso fatto (associazione a delinquere, rispetto alle quali la diversa visione potrebbe riguardare l'esatta identificazione del luogo dove si costituisce, dove opera, dove finalizza la sua attività). Anche questo potrebbe essere un caso risolto dalla Procura Generale presso la Corte, aperta anche per fattispecie analoghe espressamente prevista dal legislatore.

È stata poi segnalata, nell'ovvia sintesi dell'incontro e rimandando alla relazione, una previsione interessante: la possibilità di giungere effettivamente ad un processo telematico europeo in sede penale. Apripista rispetto a tale possibilità è ovviamente l'avvio del sistema al fine di realizzare il processo penale telematico interno. Ciò di fatto consentirebbe la costruzione di un'indagine europea in modo informatico, pieno e condiviso tra i diversi stati membri, ma deve necessariamente essere sostenuto dal passaggio al processo penale interno in forma telematica.

In conclusione il Dott. Balsamo ha proposto ulteriori osservazioni: la necessità di prendere conoscenza e approfondire la portata della piattaforma "Sherlock", che rappresenta di fatto una sorta di banca dati del futuro per il contrasto al terrorismo e alla mafia, per ricomprendere poi anche altre forme di criminalità, cyber crimes, trafficking human beings, corruzione. Questa piattaforma comprende la legislazione rilevante dei 190 paesi presenti alla convenzione di Palermo. È una concretizzazione del pensiero di Giovanni Falcone, finalizzata a realizzare il perseguimento della criminalità nella sua dimensione transnazionale. In tale ambito la legislazione italiana ha avuto un peso determinante, rappresentando un fondamentale punto di

riferimento per la formulazione legislativa, come ad esempio con il codice antimafia. Questa piattaforma deve essere considerata come un luogo di elaborazione non solo giuridico, ma anche sociologico della realtà. Rappresenta la base fondamentale per una precomprensione necessaria, per una soluzione adeguata delle nuove mafie (radici sociali, economiche e antropologiche). Un esempio concreto è stato individuato nella sentenza Viola c/ Italia, ed è stato sottolineato che occorre una reale conoscenza del nostro sistema a livello europeo.