



Procura Generale della Repubblica
presso la Corte d'Appello di Firenze

Relazione sull'attività degli Uffici requirenti
del Distretto di Firenze
per l'Anno Giudiziario 2017

Procuratore Generale
Marcello Viola

Firenze, 27 gennaio 2018



Procura Generale della Repubblica
presso la Corte d'Appello di Firenze



INDICE

PARTE PRIMA

Lo stato di attuazione nel distretto di Firenze dei principi fissati dall'art. 6 del d.lgs. n° 106/2006	7
I protocolli	10
Gli ambiti di attuazione dell'art. 6 del d.lgs. n° 106/2006	19
A. L'azione di contrasto al terrorismo internazionale e interno	19
B. La materia dei reati ambientali	22
C. Le spese di giustizia	34
D. La metodologia delle indagini in tema di criminalità economica e di reati societari	36
E. Prassi applicative dell'art. 18 comma 5 del d.lgs. 19.8.2016, n° 177	38
F. La materia della esecuzione penale	40
G. Stato della giurisprudenza in materia di misure di prevenzione personali e patrimoniali	42
H. Stato di attuazione degli accordi tra Procure della Repubblica e ANAC in tema di reati di corruzione	44
I. Il laboratorio distrettuale sulle tecniche di redazione dei capi d'imputazione	45

PARTE SECONDA

La riforma recata con legge 23 giugno 2017, n° 103 (<i>Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale e all'ordinamento penitenziario</i>)	49
A. Avocazione delle indagini preliminari	55
B. Concordato sui motivi di appello	71
C. Osservanza delle disposizioni relative all'iscrizione delle notizie di reato	80



D. Alcuni effetti di altri precedenti interventi di riforma	85
---	----

PARTE TERZA

Brevi considerazioni sulla situazione di copertura delle piante organiche dei magistrati e del personale amministrativo e sullo stato delle risorse materiali	86
L'informatica e l'innovazione tecnologica	90
La sicurezza	101
La situazione penitenziaria	104
Le nuove competenze del pubblico ministero in materia internazionale	116

PARTE QUARTA

Osservazioni di sintesi sull'andamento dell'attività requirente nel distretto	121
Il servizio penale. Le sopravvenienze e la produttività degli Uffici requirenti. L'andamento della criminalità, organizzata e comune. Considerazioni su alcune particolari tipologie di reato. I relativi dati statistici e le linee di incremento o di decremento rispetto al periodo precedente	122
1. Premessa	122
2. Le attività di competenza della Direzione Distrettuale Antimafia	124
• Le dinamiche e le strategie della criminalità organizzata di tipo mafioso	124
• Delitti aggravati dalla finalità di terrorismo	129
• Reati in materia di riduzione in schiavitù e tratta di esseri umani	132
3. Le attività di competenza ordinaria	134
• Omicidio volontario, consumato e tentato	134
• Delitti contro la libertà sessuale, di <i>stalking</i> ed in tema di pornografia	136



Procura Generale della Repubblica
presso la Corte d'Appello di Firenze

- Omicidio e lesioni colpose gravi e gravissime derivanti da infortuni sul lavoro 137
- Omicidio e lesioni colpose gravi e gravissime derivanti da incidenti stradali 139
- Reati in materia di stupefacenti 140
- Reati contro il patrimonio, con particolare riferimento ai reati di usura, rapina, estorsione, furto in abitazione, riciclaggio e auto riciclaggio 141
- Reati informatici con particolare riferimento all'attività di intercettazione illecita di comunicazioni informatiche o telematiche; di frode informatica e danneggiamento di dati e sistemi informatici 142
- Delitti contro la pubblica Amministrazione, con particolare riferimento ai reati di peculato, corruzione e concussione 143
- Delitti aventi ad oggetto l'indebita percezione di contributi, finanziamenti, etc., concessi dallo Stato, da altri enti pubblici o dalla Comunità Europea 144
- La c.d. "criminalità economica" e l'evasione tributaria 144
- Il reato di cui all'art. 603-*bis* cod. pen. (intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro) 147
- Reati in materia di inquinamenti, rifiuti o in genere contro l'ambiente e la salute delle persone 147
- Reati in materia edilizia 150
- Reati commessi da immigrati extraeuropei. L'immigrazione irregolare 150
- La criminalità minorile 153

ALLEGATI

1. Dati statistici relativi alle principali attività e ai provvedimenti in materia penale e civile della Procura Generale presso la Corte d'Appello di Firenze (periodo di riferimento: 1° luglio 2016 - 30 giugno 2017)
2. Statistiche in ambito penale relative a tutti gli Uffici requirenti del distretto



Procura Generale della Repubblica
presso la Corte d'Appello di Firenze

3. Grafici rappresentativi dei dati statistici relativi ad alcune tipologie di reato
4. I protocolli sottoscritti dai soli Uffici requirenti
5. Relazioni redatte dalle singole Procure della Repubblica del distretto
 - 5.1. Procura della Repubblica presso il Tribunale di Firenze
 - 5.2. Procura della Repubblica presso il Tribunale di Arezzo
 - 5.3. Procura della Repubblica presso il Tribunale di Grosseto
 - 5.4. Procura della Repubblica presso il Tribunale di Livorno
 - 5.5. Procura della Repubblica presso il Tribunale di Lucca
 - 5.6. Procura della Repubblica presso il Tribunale di Pisa
 - 5.7. Procura della Repubblica presso il Tribunale di Pistoia
 - 5.8. Procura della Repubblica presso il Tribunale di Prato
 - 5.9. Procura della Repubblica presso il Tribunale di Siena
 - 5.10. Procura della Repubblica presso il Tribunale per i Minorenni di Firenze
6. Relazione redatta dal Presidente del Tribunale di Sorveglianza



PARTE PRIMA

Lo stato di attuazione nel distretto di Firenze dei principi fissati dall'art. 6 del d.lgs. n° 106/2006

Nell'ottica del concreto ed effettivo esercizio dei poteri di coordinamento e di vigilanza previsti dall'art. 6 d.lgs. n° 106/2006, ed ai fini della affermazione del metodo e degli scopi sottesi alla suddetta norma, la Procura Generale di Firenze ha sviluppato nel distretto una costante ed intensa attività di ricognizione e di diffusione delle buone prassi, dando *“costante impulso e sollecitazione alla condivisione di comuni moduli organizzativi ed alla proceduralizzazione della collaborazione fra uffici in alcuni settori strategici o in quelli che fisiologicamente esulano da competenze territoriali settoriali”*, soprattutto attraverso la predisposizione e l'attuazione di protocolli e intese di varia natura a livello distrettuale - sia tra gli stessi Uffici requirenti che tra questi ed altri soggetti istituzionali -, frutto della unanime e condivisa valutazione di tutti i Procuratori del distretto.

Si è cercato, in altri termini, anche ai fini dell'incentivazione del processo di miglioramento della risposta alla criminalità, di dare concreta applicazione al *“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”*.

Nel quadro dello strumento cooperativo di cui al citato art. 6, la Procura Generale si è mossa per garantire, in primo luogo, l'uniforme esercizio dell'azione penale nel distretto, adottando a tal fine ogni iniziativa in applicazione dei principi fissati dall'art. 6 del d.lgs. n° 106/2006, secondo cui, come è noto, il Procuratore Generale presso la Corte di Appello esercita il suo potere di vigilanza *“al fine di verificare il corretto ed uniforme esercizio dell'azione penale 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”*.



Procura Generale della Repubblica
presso la Corte d'Appello di Firenze

In secondo luogo, si è attivata per svolgere funzione di stimolo e di impulso al fine vincente della innovazione tecnologica.

Il ruolo svolto, come è stato correttamente rilevato, è di vigilanza e di garanzia di beni di rango costituzionale, da esercitare in un'ottica di controllo, e non di sovraordinazione gerarchica, ai fini della tutela dei suddetti beni di rango costituzionale.

Di tal che obiettivi primari di siffatto impianto normativo risultano, secondo autorevole opinione, *“l’acquisizione di dati e notizie che consentano di definire con puntualità una visione della realtà del distretto atta a propiziare la diffusione di buone prassi; l’orientamento - quando necessario - di tempestivi interventi correttivi (soprattutto in chiave di proposte operative e di coordinamento a livello distrettuale o tra circondari); la trasmissione delle informazioni al Procuratore generale presso la Corte di cassazione, in funzione della costruzione di un quadro d’insieme analogo ma calibrato in prospettiva nazionale (ovvero per ambiti comunque extradistrettuali), nonché dell’espletamento di interventi coerenti alle funzioni d’istituto proprie del Procuratore generale presso la Suprema Corte”*.

In un quadro di tale portata - proprio per perseguire l’obiettivo primario di promuovere la diffusione e l’attuazione delle buone prassi, allo scopo di migliorare l’efficienza e l’efficacia del servizio-giustizia, valorizzando le risorse esistenti ed utilizzando tutti gli strumenti materiali e normativi a disposizione - è stata avviata dalla Procura Generale una serie di incontri di coordinamento con i singoli Uffici di Procura, per l’esame congiunto e la trattazione di temi di comune interesse, ai fini della migliore condivisione di ogni decisione e della individuazione delle condizioni migliori per offrire al cittadino-utente un controllo di legalità di elevata qualità, anche attraverso la messa in comune di esperienze e prassi operative virtuose, a tal fine svolgendo un ruolo di coordinamento per la selezione dei migliori progetti di innovazione che, dopo la fase di sperimentazione in sede locale, possano trovare applicazione in tutto il distretto.

Ai suddetti fini, la Procura Generale ritiene di avere coltivato la ricerca di *“... un vero e proprio metodo di lavoro, fatto della paziente e diffusa attività di armonizzazione, ... delle migliori prassi di organizzazione applicate al settore investigativo e requirente”* (cfr., con specifico riguardo alla materia del contrasto al terrorismo, la *“Risoluzione in materia di organizzazione degli Uffici di Procura competenti per i delitti commessi in materia o con finalità di terrorismo.*



Procura Generale della Repubblica
presso la Corte d'Appello di Firenze

Rapporti con la Procura Nazionale antiterrorismo. Coordinamento investigativo.” - Delibera di Plenum in data 16 marzo 2016).

Ciò, come accennato, attraverso la stretta e reciproca collaborazione ed il coordinamento investigativo tra la Procura Generale e ciascuna Procura territoriale del distretto, nonché fra le Procure stesse, con il coordinamento della Procura Generale.

Nel distretto toscano è comune intendimento di tutti gli Uffici requirenti far sì che le già avviate iniziative di collaborazione e di coordinamento possano andare anche oltre le esigenze riconducibili al citato art. 6 e spingersi verso un rafforzamento della efficacia della complessiva azione requirente tanto nel giudizio di primo grado quanto in quello di secondo grado.

Gioca un ruolo decisivo al fine suindicato la previsione, nel sistema organizzativo di questa Procura Generale, della figura di un sostituto procuratore specificamente designato per la cura degli affari di ciascuna Procura territoriale.

Invero, allo scopo del rafforzamento dell'efficacia della complessiva azione requirente, tanto nel giudizio di primo grado quanto in quello di secondo grado, è previsto, in primo luogo, dal sistema organizzativo della Procura Generale che un sostituto procuratore generale sia specificamente delegato per la cura degli affari di ciascuna Procura circondariale, per rimediare all'inconveniente derivante dal fatto che il nostro sistema processuale e ordinamentale prevede che le funzioni di pubblico ministero siano esercitate nelle due fasi di merito da distinti uffici, ciascuno autonomo e con scarsi momenti di reciproca interazione formale (laddove ben diversa è la posizione della difesa delle parti private, che può infatti seguire il processo ininterrottamente dai primi momenti del suo instaurarsi sino alla definitiva conclusione).

Il rischio di possibili frammentazioni di competenze e di valutazioni in relazione alle diverse articolazioni territoriali è compensato dalla attività di vigilanza e di analisi da parte del Procuratore Generale (e dell'Avvocato Generale), nell'esercizio dei compiti a lui affidati ai sensi dell'art. 6 cit. .

Viene a volta disposta, ai sensi dell'art. 570 co. 3 cod. proc. pen., in quanto utile ed opportuna, la partecipazione al grado di appello dei sostituti procuratore che hanno svolto in primo grado le funzioni di p.m. e



Procura Generale della Repubblica
presso la Corte d'Appello di Firenze

hanno presentato le conclusioni, avendo i medesimi acquisito una approfondita conoscenza della complessa vicenda processuale.

È stato potenziato ed effettivamente attuato il sistema delle comunicazioni relative ai reati di cui all'art. 407 co. 2 lett. a) cod. proc. pen., previste dall'art. 118-*bis* disp. attuaz. cod. proc. pen. (norma il cui contenuto è stato valorizzato dalle recenti novelle legislative in tema di antiterrorismo e di repressione dei reati ambientali, attraverso la previsione dei meccanismi di informazione di carattere obbligatorio ivi contemplato).

Per assicurare piena funzionalità allo strumento di coordinamento implicato dalla più volte citata norma, è stata regolarmente attivata la positiva circolarità delle informazioni circa la diversa impostazione e le varie linee seguite dagli uffici requirenti del distretto sulle varie questioni relative alla gestione delle indagini, e ciò ha favorito in diversi casi il superamento di ingiustificate disomogeneità, con abbandono di quelle prassi rivelatesi irrazionali o scarsamente efficaci a favore di modelli operativi più efficienti.

Una siffatta attività ha prodotto evidenti e fecondi risultati, sia sul piano "interno" al sistema degli Uffici requirenti, grazie anche alla ormai ampiamente acquisita consapevolezza della necessità di una costante interlocuzione fra tutti gli uffici inquirenti e requirenti; e si è inserita all'interno di un circuito virtuoso, divenuto ormai realtà, che si realizza a livello locale tra la Procura Generale e le Procure del distretto e, a livello nazionale, tra la stessa Procura Generale e la Procura Generale della Cassazione, e che ha portato al dato assai significativo dell'esistenza di prassi operative uniformi in più settori.

Ma anche a livello "esterno" è da sottolineare il dato dell'ampia diffusione di protocolli di intesa con altri soggetti istituzionali.

Il continuo esercizio di una tale mirata attività di ricognizione e di diffusione delle buone prassi ha condotto, nel distretto, alla elaborazione ed adozione di numerosi protocolli e di linee-guida, nel segno della collaborazione fra gli uffici in settori ritenuti strategici sul territorio.

I protocolli

Nel corso del periodo di riferimento sono stati sottoscritti i seguenti protocolli:



Procura Generale della Repubblica
presso la Corte d'Appello di Firenze

- 1) il protocollo d'intesa (interdistrettuale) **“per la sicurezza del lavoro nelle cave e nelle aziende del settore del marmo del distretto apuo-versiliese”**, sottoscritto in data 5 luglio 2016 tra la Regione Toscana, la Procura Generale presso la Corte di Appello di Genova, la Procura Generale presso la Corte di Appello di Firenze, la Procura della Repubblica presso il Tribunale di Massa e la Procura della Repubblica presso il Tribunale di Lucca.

Il protocollo ha ad oggetto la collaborazione tra i suddetti soggetti istituzionali per il rafforzamento, nei territori di competenza dell'Azienda USL Toscana Nord-Ovest, delle azioni finalizzate alla vigilanza ed alla sicurezza sui luoghi di lavoro nelle cave estrattive del marmo e nelle aziende di lavorazione di tale materiale.

Nell'ambito del protocollo, in data 10 novembre 2016 ha partecipato al tavolo tecnico di monitoraggio ai fini della assegnazione del personale messo a disposizione dalla Regione, del monitoraggio dell'andamento delle azioni di prevenzione e contrasto al fenomeno dell'illegalità nei luoghi di lavoro nei territori oggetto dell'attività progettuale e ricadenti nell'Azienda USL Toscana Nord Ovest, con particolare riferimento alle finalità ed ai contenuti di cui al protocollo, anche al fine di promuovere ulteriori azioni o modificare quelle già intraprese.

Ciò ha consentito di ottenere l'effettiva assegnazione di numerose unità di personale, materialmente destinato, per ciò che riguarda il distretto di Firenze, alla Procura della Repubblica di Lucca;

- 2) il (secondo) protocollo d'intesa (anch'esso interdistrettuale) **“per la salvaguardia della legalità e la promozione dello sviluppo sostenibile dell'attività estrattiva nel distretto Apuo-Versiliese”**, sottoscritto in data 30 gennaio 2017 tra la Regione Toscana, la Procura Generale presso la Corte di Appello di Genova, la Procura Generale presso la Corte di Appello di Firenze, la Procura della Repubblica presso il Tribunale di Massa, la Procura della Repubblica presso il Tribunale di Lucca e il Comando Regione Carabinieri Forestale “Toscana”.

Scopo del protocollo è quello di realizzare un'azione di coordinamento e di monitoraggio delle attività dei vari soggetti istituzionali coinvolti, nel rispetto delle relative competenze, nella salvaguardia della legalità e nella promozione della sostenibilità dell'attività estrattiva del distretto lapideo Apuo-Versiliese. La salvaguardia della legalità è stata prevalentemente declinata rispetto ai temi della salute e sicurezza nei



Procura Generale della Repubblica
presso la Corte d'Appello di Firenze

luoghi di lavoro, del rispetto dell'ambiente e dell'assetto idraulico ed idrogeologico e, più in generale, della corretta modalità di coltivazione delle cave;

- 3) il protocollo organizzativo in materia di **indagini anti-terrorismo**, stipulato in data 11 aprile 2017, sul modello dei protocolli già adottati in materia di indagini antimafia ed approvati dal C.S.M., fra la Procura Nazionale Antimafia e Antiterrorismo, questa Procura Generale e tutte le Procure della Repubblica del distretto, avente ad oggetto il costante e tempestivo scambio di notizie e informazioni tra la Procura presso il Tribunale per i Minori e le Procure circondariali e la Procura distrettuale, in relazione alle ipotesi di reato di cui all'art. 51 comma 3-*quater* cod. proc. pen. segnalate dalla Polizia giudiziaria; nonché la trasmissione per conoscenza di copia delle informative per i reati cc.dd. spia, ossia i reati diversi da quelli indicati nell'art. 51 comma 3-*quater* cod. proc. pen., che sulla base di elementi concreti, quali la personalità degli autori e le circostanze del fatto, riguardino le attività di associazioni con finalità di terrorismo anche internazionale o di eversione dell'ordine democratico, o comunque siano sintomatici di condotte con finalità di terrorismo.

Attraverso il suindicato protocollo sono stati individuati - a titolo meramente esemplificativo - quali reati spia:

- gli omicidi, i tentati omicidi, gli atti di violenza o di minaccia in danno di esponenti politici o istituzionali;
- gli omicidi, i tentati omicidi, gli atti di violenza o di minaccia in danno di soggetti riconducibili, in base a concreti elementi, a contesti di criminalità politica;
- il traffico e commercio di sostanze stupefacenti, pur esercitati in forma non associativa, quando vi siano elementi per ipotizzare che i relativi proventi siano destinati al finanziamento di attività terroristiche o eversive;
- il porto e la detenzione illegali di armi e di esplosivi, quando vi siano elementi per ipotizzare che le armi stesse o i proventi relativi al commercio di esse siano destinati al finanziamento di attività terroristiche o eversive;
- la ricettazione di documenti di illecita provenienza, in particolare di passaporti, quando vi siano elementi per ipotizzare che essa sia



Procura Generale della Repubblica
presso la Corte d'Appello di Firenze

- funzionale al compimento di attività terroristiche o eversive;
- il riciclaggio e reimpiego di capitali di provenienza delittuosa (artt. 648-*bis* e 648-*ter* cod. pen.), quando vi siano elementi per ipotizzare che essi siano funzionali al compimento di attività terroristiche o eversive;
 - il trasferimento fraudolento di valori (art. 12-*quinqüies* legge n° 356/1992), quando vi siano elementi per ipotizzare che essi siano funzionali al compimento di attività terroristiche o eversive;
 - il possesso e fabbricazione di documenti di identificazione falsi (art. 497-*bis* cod. pen.), quando vi siano elementi per ipotizzare che essi siano funzionali al compimento di attività terroristiche o eversive;
 - il possesso di segni distintivi contraffatti (art. 497-*ter* cod. pen.);
 - le associazioni per delinquere nel cui programma delittuoso rientrino i delitti sopra indicati;
 - l'incitamento alla discriminazione razziale commesso mediante internet;
 - qualunque altro delitto i cui autori o le cui circostanze di fatto facciano ritenere che siano inquadrabili in contesti di criminalità organizzata diversi dalla criminalità comune ovvero da quella di tipo mafioso.

In sintesi, il protocollo prevede che la Procura ordinaria o minorile competente (per territorio o funzionalmente) trasmetta senza ritardo, tramite la polizia giudiziaria (anche su supporto informatico, per l'inserimento in banca dati), alle Procure distrettuali, per conoscenza, copia delle informative relative ai c.d. reati-spia, cioè diversi da quelli indicati nell'art. 51 cpo. 3-*quater* cod. proc. pen., ma - sulla base di elementi concreti, desumibili dalla personalità degli autori o dalle circostanze del fatto - ipoteticamente riconducibili ad attività di associazioni con finalità di terrorismo, anche internazionale, o a condotte comunque ispirate da tale finalità.

Sono stati, in tale contesto, elaborati analitici elenchi di fattispecie incriminatrici qualificabili come tipici reati-spia, come sopra meglio specificati

Si è altresì convenuto che il Procuratore Generale presso la Corte d'Appello organizzi riunioni periodiche tra i magistrati della Procura



Procura Generale della Repubblica
presso la Corte d'Appello di Firenze

distrettuale e i magistrati della Procura presso il Tribunale per i Minori e delle Procure circondariali designati alla trattazione dei procedimenti per i reati che potenzialmente riguardano la criminalità organizzata di tipo terroristicco-eversivo, per assicurare lo scambio costante di dati, notizie ed informazioni; ed inoltre che il Procuratore distrettuale, d'intesa con ogni singolo Procuratore circondariale, possa richiedere al Procuratore Generale l'applicazione, presso la Procura Distrettuale, secondo specifiche e contingenti esigenze investigative o processuali, di un Sostituto della Procura ordinaria, in relazione ai procedimenti per i delitti di cui all'art. 51 comma 3-*quater* cod. proc. pen., con riferimento a fatti delittuosi verificatisi nei singoli circondari;

- 4) il protocollo d'intesa, sottoscritto in data 27 luglio 2017 tra la Procura Generale presso la Corte di Appello di Firenze, tutti i procuratori della Repubblica del distretto e la Procura Regionale presso la Sezione Giurisdizionale della Corte dei Conti per la Regione Toscana, mirante al fine di creare una stabile forma di collaborazione e di coordinamento nell'esercizio delle rispettive funzioni, fermo restando il pieno rispetto della reciproca indipendenza ed autonomia, allo scopo precipuo di garantire l'effettività della tutela giurisdizionale e l'economia dei mezzi giuridici;
- 5) il protocollo d'intesa, sottoscritto in data 6 dicembre 2016, tra la Corte d'Appello di Firenze, la Procura Generale della Repubblica presso la Corte d'Appello di Firenze, l'Unione distrettuale degli Ordini Forensi della Toscana, la Camera Penale di Firenze ed il Coordinamento delle Camere Penali della Toscana, *“per l'applicazione avanti alla Corte d'Appello di Firenze dei parametri di cui al D.M. 55/2014 sulle **modalità di liquidazione dei compensi professionali ai difensori di persone ammesse al patrocinio a spese dello Stato (art. 74 T.U. spese di giustizia) ed equiparati: collaboratori di giustizia (art. 115 T.U.), imputati difesi d'ufficio insolventi (art. 116 T.U.), imputati irreperibili di fatto o dichiarati a seguito di specifico provvedimento (art. 117 T.U.)**”*;
- 6) il protocollo d'intesa, siglato in data 16 dicembre 2016 tra la Corte d'Appello di Firenze, la Procura Generale della Repubblica presso la Corte d'Appello di Firenze e l'Unione Distrettuale degli Ordini Forensi Toscani (in persona dei Presidenti dei singoli Ordini Forensi aderenti) in materia di *“**Razionalizzazione degli accessi alle Cancellerie Civili e regolamentazione dell'attività dello sportello di front-office**”*;



Procura Generale della Repubblica
presso la Corte d'Appello di Firenze

- 7) il protocollo d'intesa, siglato in data 12 giugno 2017 tra la Corte d'Appello di Firenze, la Procura Generale della Repubblica presso la Corte d'Appello di Firenze e l'Unione Distrettuale degli Ordini Forensi Toscani (in persona dei Presidenti dei singoli Ordini Forensi aderenti) in materia di “**Razionalizzazione degli accessi alle Cancellerie Penali e regolamentazione dell'attività dello sportello di front-office**”;
- 8) il protocollo d'intesa, siglato in data 24 luglio 2017 tra la Corte d'Appello di Firenze, la Procura Generale della Repubblica presso la Corte d'Appello di Firenze e l'Unione Distrettuale degli Ordini Forensi Toscani (in persona dei Presidenti dei singoli Ordini Forensi aderenti), per la “**nuova organizzazione delle udienze penali in Corte d'Appello**”, finalizzato ad una gestione più celere ed ordinata delle udienze penali.

I protocolli di cui ai suddetti punti 6) e 7) sono stati presentati ed ampiamente illustrati, anche dallo scrivente, nel corso di convegno a ciò dedicato, organizzato dalla Camera Penale di Firenze - Scuola per la Formazione degli Avvocati Penalisti - e dalla Fondazione per la Formazione Forense dell'Ordine degli Avvocati di Firenze per la presentazione dei due protocolli siglati dagli Ordini toscani e dalle Camere Penali con la Corte d'Appello di Firenze;

- 9) il protocollo d'intesa elaborato nel corso dell'anno 2017, in attesa di sottoscrizione, fra la Procura Generale e la Regione Toscana, relativo all'applicazione della legge n° 41 del 23 marzo 2016, in tema di **omicidio stradale**, ed in particolare alle “*procedure sui prelievi e accertamenti necessari nei casi di omicidio e lesioni personali stradali gravi e gravissime*”).

La suddetta legge, come è noto, ha colmato una evidente lacuna normativa, introducendo un'autonoma fattispecie di reato per chi si pone alla guida in stato di ebbrezza alcolica o sotto l'influenza di sostanze stupefacenti o psicotrope, ed in tal modo predisponendo validi strumenti per fronteggiare un grave fenomeno, profondamente avvertito come elemento di pericolosità sociale.

Si è posta quindi l'esigenza di regolamentare, fissando precise linee operative per gli organi di polizia stradale, la fase dei prelievi e degli accertamenti necessari nei casi di omicidio e lesioni personali stradali gravi e gravissime, per la determinazione del tasso alcolimetrico e della individuazione di eventuali sostanze stupefacenti nel sangue del conducente coinvolto. Ciò attraverso la disciplina sia della fase dei primi



Procura Generale della Repubblica
presso la Corte d'Appello di Firenze

accertamenti da compiere sul luogo dell'incidente da parte della Polizia stradale, sia di quella, in caso di rifiuto del conducente, dell'accompagnamento del conducente presso il presidio ospedaliero più vicino, con individuazione preventiva da parte della Regione dei presidi ospedalieri con pronto soccorso dove effettuare i test.

Vanno altresì ricordati:

- il protocollo d'intesa tra la Regione Toscana, la Corte d'Appello di Firenze, la Procura Generale della Repubblica di Firenze e il Tribunale per i Minorenni di Firenze per la promozione e attuazione di servizi mirati alla **semplificazione ed all'efficienza della pubblica Amministrazione**.

Con tale protocollo sono state definite le modalità di collaborazione tra i suindicati soggetti istituzionali per una migliore efficienza e semplificazione dell'azione giudiziaria con particolare attenzione agli utenti qualificati del settore (avvocati e altri professionisti), al cittadino e agli enti locali. Si è convenuto di realizzare un progetto unitario che, attraverso l'utilizzo delle nuove tecnologie, sia a sostegno dell'amministrazione giudiziaria nell'ambito della programmazione delle azioni relative all'agenda digitale toscana e allo sviluppo della società dell'informazione e della conoscenza.

- la convenzione sottoscritta da Regione Toscana, Ministero della Giustizia, Corte d'Appello e Procura Generale di Firenze per l'attuazione di azioni comuni per la promozione e attuazione di servizi mirati alla condivisione di infrastrutture, servizi e dati per la **diffusione della giustizia digitale**.

È stata in tal modo attivata una collaborazione in merito alla diffusione della giustizia digitale per i cittadini toscani, per le imprese, per le libere professioni, per gli enti locali e per attivare forme di collaborazione permanenti utili alla condivisione di infrastrutture, servizi e banche dati della giurisprudenza di merito tramite anche l'uso di moduli *software* di Regione Toscana.

Infine, sempre sul piano adesso in esame, lo scrivente ha riattivato lo sviluppo del protocollo d'intesa tra la Regione Toscana e la Procura Generale - c.d. **Progetto regionale Codice Rosa**, sottoscritto nel 2011 e divenuto progetto pilota con la finalità di assicurare un più efficace coordinamento tra le diverse istituzioni e competenze per dare una risposta



Procura Generale della Repubblica
presso la Corte d'Appello di Firenze

efficace già dall'arrivo della vittima di una violenza in pronto soccorso, in particolare attraverso l'individuazione di percorsi di accoglienza, cura e tutela delle persone (uomini e donne, adulti e minori) rimaste vittime di violenze ed abusi.

Nell'ambito del percorso di sviluppo di tale Progetto, sono stati avviati contatti con la Regione Toscana al fine di perfezionare i meccanismi di raccordo e di interazione tra uffici regionali, uffici giudiziari e forze dell'ordine. L'obiettivo ultimo è quello di realizzare una rete strutturata di servizi socio-sanitari, allo scopo sopra indicato di dare risposta adeguata in situazioni di emergenza e per la immediata tutela delle vittime di violenza, presidiando in maniera più omogenea l'applicazione del modello a livello regionale.

Sono in fase avanzata le attività del gruppo di lavoro appositamente costituito e coordinato dallo scrivente, che prevede di ultimare i suoi lavori entro la fine del corrente anno.

Peraltro, con delibera n° 1260 del 5 dicembre 2017 la Regione Toscana - in attuazione della L.R. n° 59 del 16.11.2007 (*"Norme contro la violenza di genere"*), che promuove l'attività di prevenzione e garantisce adeguata accoglienza, protezione, solidarietà, sostegno e soccorso alle vittime, indipendentemente dal loro stato civile e cittadinanza - ha approvato la costituzione della Rete Regionale Codice Rosa; e con successiva delibera n° 76 del 6 dicembre 2017 ha invitato lo scrivente a partecipare alle attività del *"Comitato regionale di coordinamento sulla violenza di genere"*, istituito dalla L.R. 82/2015 (art. 26-*decies* comma 3), avente finalità di supportare la Giunta regionale nella strategia di prevenzione, sensibilizzazione, contrasto alla violenza di genere e di sostegno, orientamento, protezione, aiuto alle vittime.

Giova sottolineare come tutti i protocolli stipulati con la Regione Toscana abbiano fin qui determinato l'assegnazione agli Uffici requirenti interessati di numerose unità di personale amministrativo.

A titolo di esempio, si ricorda che il protocollo d'intesa per la prevenzione e repressione delle frodi agroalimentari - nell'incentivare l'esercizio della funzione ispettiva dei dipartimenti di prevenzione delle Aziende unità sanitaria locali interessate sotto il profilo territoriale - ha determinato la messa a disposizione delle Procure di Arezzo, Firenze, Grosseto e Siena di personale ispettivo dei dipartimenti stessi, in modo da elevare anche il livello qualitativo dell'attività di verifica, nonché di giovani nell'ambito dei



Procura Generale della Repubblica
presso la Corte d'Appello di Firenze

progetti regionali ad essi dedicati che possano accrescere le proprie competenze professionali ed al contempo dare un contributo all'attività complessiva delle medesime Procure.

A sua volta, l'approvazione del protocollo per la sicurezza del lavoro nelle cave e nelle aziende del settore del marmo del distretto apuo-versiliese ha portato alla assegnazione alla Procura di Lucca di n° 8 unità del personale del Servizio Civile e di n° 8 unità di personale amministrativo regionale.

Ma soprattutto merita di essere ricordato il recentissimo protocollo tra Ministero della Giustizia, Regione Toscana, Corte di Appello di Firenze, Procura Generale della Repubblica presso la Corte di Appello di Firenze, Tribunale di Massa e Procura della Repubblica presso il Tribunale di Massa, per la *“Assegnazione temporanea del personale della Regione Toscana e del SSR presso gli Uffici Giudiziari del distretto di Firenze e presso il Tribunale e la Procura della Repubblica di Massa”*.

Affermata la volontà di tutte le parti di collaborare per migliorare l'efficienza degli Uffici giudiziari situati nel territorio della Regione Toscana, quest'ultima si è impegnata a garantire, per gli Uffici giudiziari del distretto, il distacco di personale amministrativo. In tale prospettiva, gli Uffici giudiziari presenteranno alla Giunta Regionale progetti con la richiesta di assegnazione di personale amministrativo. La Giunta, entro 30 giorni dalla presentazione della richiesta, effettuate le necessarie valutazioni, assegnerà, mediante interpello, il personale amministrativo.

Anche a tutti i suddetti scopi, vengono effettuate visite periodiche alle varie Procure del distretto, in modo da garantire la materiale efficacia del coordinamento gestionale e amministrativo.

Al fine di garantire il monitoraggio costante circa l'effettiva attuazione dei protocolli d'intesa stipulati, si è deciso di nominare uno dei magistrati in servizio presso questa Procura Generale quale referente per ciascuno dei protocolli e/o delle materie oggetto dei diversi accordi.

Tale determinazione verrà formalizzata nel nuovo Progetto Organizzativo dell'Ufficio, attualmente in corso di elaborazione alla stregua delle specifiche indicazioni fornite dal Consiglio Superiore della Magistratura con delibera del 16 novembre 2017 in materia di organizzazione degli Uffici del Pubblico Ministero (*“Circolare sulla organizzazione degli Uffici di Procura”*).



Procura Generale della Repubblica
presso la Corte d'Appello di Firenze

Proprio muovendo dalle suddette premesse, la Procura Generale della Cassazione ha ritenuto di attivare forme di monitoraggio permanente, fornendo impulso in tal modo nei diversi distretti, ivi compreso quello di Firenze, alla realizzazione di innovative forme di organizzazione, idonee a consentire interventi più ampi e tempestivi in numerosi e diversi ambiti, tutti oggetto di attuazione dell'art. 6 del d.lgs. n° 106/2006 e come di seguito più dettagliatamente (ancorché a titolo meramente esemplificativo) individuati.

Gli ambiti di attuazione dell'art. 6 del d.lgs. n° 106/2006

A. L'azione di contrasto al terrorismo internazionale e interno

Nel riportarsi a quanto prima detto a proposito della sottoscrizione dell'apposito protocollo organizzativo in materia di indagini anti-terrorismo, stipulato in data 11 aprile 2017, si rileva come il protocollo stesso risulti correttamente applicato nel distretto, secondo modalità di coordinamento tra la Procura distrettuale e quelle ordinarie ispirate a garantire un corretto flusso di informazioni che ponga la prima in condizioni di conoscere i reali eventi-spiea senza essere destinataria di una congerie di notizie non rilevanti.

In tal modo può dirsi raggiunto, attraverso una positiva inversione di tendenza, l'obiettivo del superamento di alcune problematiche in passato manifestatesi, mediante la proficua interlocuzione avviata sul punto tra i vari Uffici, che, preso atto delle difficoltà operative, ma senza rinunciare a forme di tempestivo ed ineludibile raccordo, attuano il necessario coordinamento interno al distretto secondo modalità ispirate a particolare tempestività e snellezza, anche attraverso la prassi basata su immediati contatti telefonici tra i magistrati dei diversi Uffici, con trasmissione di copie di atti, ai fini della individuazione di soggetti radicalizzati tra coloro che sono dediti alla tratta di esseri umani o all'immigrazione clandestina.

Proprio in tale delicata materia, anzi, può dirsi raggiunta appieno la finalità del coordinamento, mediante, da una parte, l'attività propulsiva di coordinamento organizzato della Procura Generale e, dall'altra, la piena collaborazione delle diverse Procure della Repubblica del distretto, ad evidente effetto della condivisa valutazione di tutti i



Procura Generale della Repubblica
presso la Corte d'Appello di Firenze

procuratori del distretto in ordine al fatto che le organizzazioni terroristiche di matrice islamista non agiscono in ambiti territoriali limitati ma, al contrario, si avvalgono del collegamento esistente fra comunità site in Stati diversi, attuando politiche coordinate di reclutamento e di impiego dei singoli militanti sui più disparati fronti, e dunque superano non solo gli ambiti territoriali del singolo ufficio requirente, per quanto distrettuale, ma gli stessi confini nazionali.

Come si è detto, l'oggettiva delicatezza della materia dei reati con finalità di terrorismo, oltre alla problematica dei c.d. reati-spia, impone la necessità di un continuo monitoraggio, nel distretto, di eventuali attività terroristiche, in particolare di matrice islamista, anche attraverso la mirata verifica degli orientamenti giurisprudenziali formati nella giurisprudenza di merito e di legittimità in relazione a talune fattispecie delittuose.

Sul tema della uniforme interpretazione delle fattispecie incriminatrici in materia di terrorismo, con specifico riguardo agli orientamenti giurisprudenziali emersi in materia di reati commessi con finalità di terrorismo ed alle eventuali divergenze interpretative tra gli uffici requirenti e quelli giudicanti - segnatamente in ordine alla configurabilità delle fattispecie di natura associativa e delle condotte di finanziamento, addestramento, arruolamento, propaganda ed apologia - si ribadisce che nel distretto l'unico processo di rilievo concernente la materia è rimasto quello recante il n° 4039/15 r.g. Procura della Repubblica di Firenze, nei confronti del cittadino marocchino El Hanaoui Jalal, imputato del reato di cui all'art. 302 co. 1 e 2 cod. pen. (*Istigazione a commettere alcuno dei delitti preveduti dai capi primo e secondo*), in relazione all'art. 280 co. 1 e 4 cod. pen. (*Attentato per finalità terroristiche o di eversione*), «perché, divulgando in internet, attraverso l'utilizzo di svariati profili face book, documenti, video e messaggi incitanti all'odio verso tutti gli Stati e le società non islamiche e inneggianti al compimento di atti di violenza e al martirio con finalità terroristiche poste in essere dai movimenti e gruppi che si ispirano all'integralismo religioso islamico, pubblicamente istigava, facendone anche apologia, un numero indeterminato di persone alla commissione di più delitti (stragi, omicidi, attentati, danneggiamenti aggravati, etc.) comportanti gravissimi danni alle persone, a strutture statali e della società civile, di organizzazioni internazionali, allo scopo di intimidire la popolazione di e di destabilizzare o distruggere l'ordine costituzionale dei Paesi occidentali ritenuti ostili al fondamentalismo islamico. ... ».



Procura Generale della Repubblica
presso la Corte d'Appello di Firenze

Per quanto attiene allo svolgimento del processo, in data 19 giugno 2016 è stata richiesta al G.I.P. nei confronti dell'indagato l'applicazione della misura coercitiva della custodia cautelare in carcere per i reati di istigazione e apologia di delitto aggravati dalla finalità di terrorismo e dall'uso di strumenti informatici e telematici, previsti e puniti dall'art. 414 co. 1, 3 e 4 cod. pen. .

L'indagato aveva avuto una frenetica attività sul web con la pubblicazione di scritti e fotografie che, secondo l'ipotesi accusatoria, integravano gli estremi dei reati contestati.

Giova, peraltro, sottolineare che l'originaria qualificazione giuridica del fatto, ricondotto dal p.m. alla ipotesi delittuosa p. e p. dall'art. 414 co. cod. pen., è stata in realtà sussunta dal g.i.p. presso il Tribunale di Firenze, nel provvedimento applicativo della custodia cautelare in carcere emesso a carico del El Hanaoui in data 2 luglio 2015, nella sopra richiamata fattispecie di cui all'art. 302 co. 1 e 2 cod. pen., in relazione all'art. 280 co. 1 e 4 cod. pen. .

Il suindicato provvedimento coercitivo è stato confermato dal Tribunale del Riesame in sede con ordinanza del 30 luglio/3 agosto 2015; e la S.C. di Cassazione, Sez. I, ha a sua volta rigettato il ricorso proposto avverso siffatta ordinanza con sentenza del 17 dicembre 2015.

Promossa l'azione penale, il G.I.P. ha emesso decreto di giudizio immediato dinanzi alla Corte di Assise di Pisa.

Il processo è stato definito con sentenza di assoluzione emessa il 23 settembre u.s. dalla Corte d'Assise di Pisa per insussistenza del fatto. Avverso tale pronuncia è stato proposto appello e pende in atto il relativo giudizio innanzi alla Corte d'Appello (udienza fissata per il 31 gennaio 2018).

Quella prima rappresentata risulta essere, fin qui, l'unica divergenza interpretativa tra uffici requirenti e giudicanti (e, per il vero, anche fra i diversi organi giudicanti intervenuti nel corso del procedimento) circa la configurabilità delle fattispecie in questione.

Si rinvia alla Parte Quarta della presente relazione per la rappresentazione di ulteriori elementi in ordine allo stato delle indagini nel distretto in tema di contrasto al terrorismo.



B. La materia dei reati ambientali

Il presente paragrafo ha riguardo al contenuto delle distinte relazioni dei Procuratori della Repubblica del distretto, eccezion fatta per la Procura per i Minorenni (Ufficio requirente che, attese le sue peculiari caratteristiche, non rappresenta alcuna operatività significativa in relazione alla materia ambientale e, pertanto, non verrà considerato nella presente relazione di sintesi).

Il settore dei reati ambientali è connotato dalla necessità di una costante e particolarmente pressante azione di coordinamento, tanto da aver indotto la Procura Generale della Cassazione alla creazione di un sistema c.d. “a rete”, destinato a sfociare nella definizione di un vero e proprio “*Protocollo sul funzionamento della rete delle Procure Generali nella materia ambientale nell'ambito delle attività di attuazione dell'art. 6 del d.lgs. n° 106 del 2006*”, costituente concreta realizzazione dell'art. 6 d.lgs. 20 febbraio 2006, n° 106, in materia ambientale, i cui contenuti sono stati definiti all'esito della riunione svoltasi presso la Procura Generale della Cassazione nei giorni 18 e 19 maggio 2017.

E proprio in considerazione della ravvisata e condivisa esigenza «*di organizzare la magistratura requirente, nel suo complesso, secondo un sistema “a rete”*», è stato dato avvio all'attuazione di tale Protocollo.

È stato designato il sostituto procuratore dott. Aldo Natalini, in servizio presso la Procura della Repubblica di Siena, quale magistrato incaricato di collaborare lo scrivente Procuratore Generale, che ha assunto direttamente le funzioni di referente, nell'ambito delle attività di pertinenza dell'art. 6 d.lgs. n° 106/2006, ai fini del monitoraggio nella materia ambientale e del collegamento con il magistrato delegato della Procura Generale della Cassazione ed i magistrati dei vari distretti.

Al suddetto scopo, e segnatamente per l'avvio delle attività di monitoraggio infradistrettuale di cui al punto 3. del documento, con nota n° 8370/17 Int. del 17 luglio 2017, si è richiesto ai procuratori della Repubblica del distretto di volere provvedere, direttamente o per il tramite dei rispettivi delegati nella materia ambientale:

- a) a curare la diffusione del protocollo tra tutti i magistrati dei rispettivi Uffici;
- b) a trasmettere alla Procura Generale copia dei protocolli, delle intese e degli accordi conclusi dai rispettivi Uffici con istituzioni esterne,



Procura Generale della Repubblica
presso la Corte d'Appello di Firenze

nonché dei documenti organizzativi e delle direttive alla Polizia giudiziaria in materia ambientale, ai fini dell'inserimento nell'archivio distrettuale previsto dal punto 3. del Protocollo;

- c) a trasmettere tempestivamente a questa Procura Generale ogni eventuale aggiornamento e/o integrazione ai documenti di cui al punto che precede, ai fini della corretta tenuta a livello distrettuale dell'archivio distrettuale previsto dal punto 3. del Protocollo;
- d) ad individuare il magistrato responsabile della materia ambientale presso i rispettivi Uffici, a tale scopo confermando (o, se del caso, aggiornando) le indicazioni a suo tempo fornite.

Tutti i procuratori della Repubblica hanno dato riscontro alle suddette richieste.

Con provvedimento del 18 luglio 2017 si è disposta la costituzione presso questo Ufficio dell'archivio distrettuale previsto dal punto 3. del Protocollo.

È stata avviata l'organizzazione di incontri infradistrettuali sulle materie inerenti l'attività della Rete, per definire le modalità di attuazione del monitoraggio a livello locale. In particolare, è stata fissata per il giorno 7 febbraio p.v. la prima di tali riunioni.

Scendendo nel dettaglio delle problematiche e delle questioni di particolare interesse emerse nel periodo di riferimento, si osserva quanto segue.

- **In tema di coordinamento investigativo e circolarità delle informazioni:**

- ✓ in ordine ai reati-spia del delitto di “*attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti*” - di competenza della Procura distrettuale *ex art.* 51 co. 3-*bis* cod. proc. pen. - non risultano adottati protocolli investigativi tra la Procura distrettuale di Firenze e le Procure territoriali.

Tuttavia, il Procuratore di Firenze ha giudicato soddisfacenti le procedure di coordinamento investigativo o di scambio di atti volta a volta attivate su *input* degli stessi Uffici circondariali, che a loro volta hanno riferito di aver proceduto mediante frequenti spontanee interlocuzioni.



Procura Generale della Repubblica
presso la Corte d'Appello di Firenze

In effetti, dato anche il basso numero di iscrizioni in materia, e tenuto altresì conto della specifica realtà economico-ambientale toscana, non si è resa fin qui indispensabile l'adozione di specifici protocolli in tema di coordinamento investigativo in ordine alla segnalazione dei reati-spia, essendo state sufficienti le collaborazioni spontanee attivate in ciascun procedimento su iniziativa dei rispettivi titolari delle indagini.

Ciò non di meno, si condivide l'opportunità di promuovere specifiche forme di interlocuzione tra la Procura distrettuale di Firenze, competente per lo svolgimento delle indagini in tema di traffico organizzato di rifiuti, e le singole Procure circondariali, così come avvenuto in materia di terrorismo, ai fini della segnalazione di reati-spia del delitto di cui all'art. 260 T.U.A.;

- ✓ quanto alla verifica delle modalità di rispetto degli obblighi informativi di cui all'art. 129 co. 3-*ter* disp. attuaz. cod. proc. pen., la quasi totalità degli Uffici ne affida la puntuale osservanza alla responsabilità dei singoli magistrati titolari; un Ufficio (Firenze) ne ha ribadito l'importanza mediante circolare informativa, mentre un solo Ufficio (Grosseto) ha emanato apposita direttiva, con annessa modulistica, diretta al Ministero dell'Ambiente nonché alla Regione Toscana nonché, eventualmente, al Ministero della Salute ed al Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali in relazione alle ipotesi di pericolo concreto anche per la tutela della salute o per la sicurezza agroalimentare;
- ✓ quanto al rispetto della disposizione dell'art. 118-*bis* co. 1 disp. attuaz. cod. proc. pen., gli Uffici che hanno relazionato specificamente sul punto (Firenze, Livorno, Prato, Siena) non hanno segnalato l'adozione di specifiche modalità attuative di tale ulteriore obbligo informativo, vuoi in ragione della scarsissima casistica giudiziaria in materia di eco-reati (Siena) vuoi perché sono stati comunque sollecitati in tal senso i magistrati specializzati (Prato). Un unico Ufficio (Grosseto) - come dianzi detto - ha emanato apposita direttiva, con allegata modulistica, diretta ad ottemperare all'obbligo di informativa al Procuratore Generale ed all'Agenzia delle Entrate; altro Ufficio (Arezzo), invece, adempie all'obbligo di informativa al P.G. mediante sistematico invio, con cadenza quadrimestrale, dei prospetti concernenti i fascicoli iscritti



Procura Generale della Repubblica
presso la Corte d'Appello di Firenze

per i delitti per i delitti di cui agli artt. 452-*bis*/452-*octies* cod. pen.
.

Tenuto conto della scarsa casistica in materia e, comunque, essendo rimesso alla responsabilità del P.M. procedente il rispetto di tutti gli altri obblighi informativi, la puntuale osservanza degli doveri di informazione alle altre Autorità previsti in materia ambientale dai novellati artt. 118-*bis* co. 1 e 129 co. 3-*bis* disp. attuaz. cod. proc. pen. non sembra imporre, quanto meno allo stato, l'adozione di sistemi organizzativi ad hoc o di specifiche modalità attuative.

• **In tema di indagini:**

- ✓ risultano segnalati in alcuni Uffici del distretto toscano alcuni procedimenti per i delitti ambientali (n° 5 Firenze; n° 1 Grosseto; n° 1 Livorno; n° 1 Lucca; n° 1 Pisa; n° 2 Siena), tutti pendenti in fase di indagini preliminari e, allo stato, senza l'emersione di particolari problematiche operative;
- ✓ nessun Ufficio ha adottato linee-guida o specifici protocolli investigativi per l'esecuzione dei prelievi ed analisi.

Non si ravvisa, allo stato, tale necessità, in ragione della circostanza che - di norma (v.si *infra*) - tali attività sono delegate a personale ispettivo dell'ARPAT Toscana, le cui dotazioni e le cui specifiche competenze tecniche soddisfano le ordinarie attività investigative;

- ✓ le attività di prelievo e di analisi vengono di norma affidate all'ARPAT (Grosseto, Livorno, Firenze, Siena, Prato), salva l'esistenza di ancor più specifiche esigenze di specializzazione o di particolare complessità che hanno in taluni casi consigliato l'affidamento di incarichi a c.t. privati (Firenze, Livorno);
- ✓ le Procure del distretto non hanno adottato specifici sistemi di monitoraggio dei criteri di affidamento di incarichi consulenziali in materia di analisi e prelievo. Dovendosi ritenere il ricorso a c.t. assolutamente eccezionale, e limitato come prima detto a casi di particolare complessità, non sembra ravvisarsi allo stato una siffatta necessità, valendo - in via generale e, dunque, non solo in



Procura Generale della Repubblica
presso la Corte d'Appello di Firenze

materia ambientale - gli ordinari criteri per l'individuazione dei consulenti tecnici da parte degli Uffici di Procura;

- ✓ tutti gli Uffici del distretto (ad eccezione della Procura per i minorenni) hanno istituito gruppi di lavoro specializzati in materia di reati ambientali. Taluni Uffici (Grosseto, Siena) hanno precisato che trattasi dei medesimi gruppi specializzati che si occupano anche della materia urbanistico-edilizia e paesaggistica, in effetti affine per metodica investigativa e complessità tecnica; in un caso (Siena), si tratta del medesimo gruppo specializzato che si occupa di infortuni sul lavoro, le cui procedure estintive sono state qui mutate (v. *postea*);
- ✓ in tema di prescrizioni ed estinzione delle contravvenzioni ambientali ai sensi degli artt. 318-*bis*/318-*octies* d.lgs. n° 152/2006, la quasi totalità degli Uffici toscani (ad eccezione di Lucca) si è dotata di linee-guida, conformatesi poi - in esito alla riunione di coordinamento della Procura Generale di Firenze del 18 novembre 2015 - alle linee comuni, condivise, sul piano interpretativo ed applicativo, con nota prot. inf. 8384/15 del 11 dicembre 2015, con particolare riferimento alla procedura di estinzione delle contravvenzioni ambientali su cui, in prima applicazione, si erano registrate talune difformità operative;
- ✓ in ordine ai criteri di scelta della Polizia giudiziaria delegata, gli Uffici toscani hanno riferito la preferenza accordata, in via di prassi (Firenze, Grosseto, Livorno) o per espressa previsione in seno alle linee-guida (Siena), ai servizi (o sezioni) specializzati *in subiecta materia*, e cioè Gruppo Carabinieri Forestali, N.O.E. Carabinieri Grosseto e Livorno, N.A.S. Carabinieri e ARPAT; talora si segnala anche il coinvolgimento della Polizia provinciale, della Polizia municipale e della Guardia Costiera (Grosseto);
- ✓ pressoché in tutte le Procure toscane (ad eccezione di Lucca e della Procura per i minorenni) è stato istituito il gruppo di lavoro specializzato la "Sezione Ambiente" o comunque esistono Sezioni di P.g. specializzate affidate al Gruppo Carabinieri Forestali (Grosseto, Livorno, Siena, Prato) ovvero a personale interforze (Firenze), che, sotto il coordinamento del coordinatore del gruppo specializzato, svolgono funzioni di riferimento e raccordo -



Procura Generale della Repubblica
presso la Corte d'Appello di Firenze

dedicato e diretto - per le notizie di reato e le indagini in materia di ambiente dei vari organi di P.g. .

• **In tema di estinzione delle contravvenzioni ambientali mediante il meccanismo delle prescrizioni (artt. 318-bis/318-octies d.lgs. 152/2006):**

- ✓ In tema di estinzione delle contravvenzioni ambientali gli Uffici toscani, già dotati - per la quasi totalità, come detto - di proprie linee-guida, alla luce delle problematiche emerse in sede di prima applicazione, a seguito di apposita riunione svoltasi in data 18 novembre 2015 ai fini della individuazione di comuni linee guida in tema di estinzione dei reati contro l'ambiente, si sono conformati al protocollo operativo adottato a livello distrettuale dalla Procura Generale di Firenze.

Con nota prot. n° 8384/15 del 11 dicembre 2015, tali primi condivisi suggerimenti interpretativi ed applicativi sono stati comunicati all'ARPAT ed alla Polizia giudiziaria (v.si *allegato n° 15*).

Taluni Uffici (Siena, Grosseto) hanno precisato che le proprie linee-guida prevedono espressamente:

- l'indicazione dei criteri per l'accesso alla procedura estintiva;
- le cause di esclusione (la condotta non deve aver cagionato "*danno o pericolo concreto ed attuale di danno*", con valutazione rimessa all'organo di p.g. operante sulla base di specifiche valutazioni);
- l'indicazione di specifiche istruzioni alla P.g. in tema di contenuto della prescrizione, con individuazione della locale Sezione Ambiente quale organo "collettore" delle prescrizioni impartite dagli altri organi di vigilanza in raccordo col P.M. titolare;
- la previsione di meccanismi rimediali in caso di prescrizione incongrua (immediata segnalazione al P.M. titolare) nonché di verifica - se del caso - della fase successiva all'imposizione della prescrizione (adempimento e pagamento dell'oblazione);
- l'esplicitazione degli effetti sospensivi sul procedimento penale.



Procura Generale della Repubblica
presso la Corte d'Appello di Firenze

• **In tema di esecuzione delle sentenze di condanna per reati ambientali:**

- ✓ Nessun Ufficio inquirente toscano ha adottato protocolli operativi per l'esecuzione di sentenze di condanna per reati ambientali che prevedano obblighi di bonifica o di ripristino dello stato dei luoghi.

Non sembra ravvisarsi, ad oggi, una tale necessità, in ragione della pressoché inesistente casistica fin qui registrata.

Con riferimento all'aggiornamento del monitoraggio avviato dalla codesta Procura Generale presso la S.C. di Cassazione nel corso del 2016, ed ai contrasti interpretativi evidenziati nella nota di riferimento:

a) ambito applicativo della disciplina estintiva:

- con riferimento alla condizione negativa di concreta inoffensività (che il reato "*non abbia cagionato danno o pericolo concreto e attuale di danno ...*"), circostanza da verificarsi - necessariamente - caso per caso;
- con riferimento alla cornice edittale prevista dalle contravvenzioni ambientali (solo ammenda, ammenda o arresto; ammenda e arresto);

b) individuazione degli organi di vigilanza e/o di P.g. competenti in tema di emanazione delle asseverazioni;

c) rapporti tra P.g. (od organismo di vigilanza) e P.M., qualora la prima ritenga di non dover impartire le prescrizioni, con conseguente rischio di insorgenza di contrasti interpretativi;

d) individuazione del beneficiario delle somme corrisposte dal contravventore per estinguere il reato;

Tali nodi problematici - in difetto di una giurisprudenza formatasi sulla nuova disciplina - sono forieri di prassi difformi tra i vari Uffici di Procura, anche se appartenenti al medesimo distretto, con rischio di non puntuale uniforme esercizio dell'azione penale e di irragionevole differenziazione delle risposte giudiziarie a seconda del contesto territoriale interessato.

Con particolare riferimento al tema dell'estinzione delle contravvenzioni ambientali mediante meccanismo delle prescrizioni, all'esito della citata



Procura Generale della Repubblica
presso la Corte d'Appello di Firenze

riunione di tutti i Procuratori del distretto toscano svoltasi presso la Procura Generale di Firenze il 18 novembre 2015 (prot. inf. 8384/15 del 11 dicembre 2015, cit.), sono state varate in proposito le seguenti linee interpretative ed applicative comuni, con riferimento agli aspetti più problematici:

- la procedura estintiva è da ritenersi applicabile alle sole contravvenzioni previste dal Testo Unico n° 152/2006 e punite con la sola pena dell'ammenda oppure con la pena dell'ammenda prevista in alternativa all'arresto. L'applicabilità della nuova disciplina è invece da ritenersi preclusa nelle ipotesi contravvenzionali punite con la pena dell'arresto congiunta con quella dell'ammenda e, naturalmente, con quelle punite con il solo arresto.

Si ritiene di dover ribadire tale lettura restrittiva dell'istituto estintivo, per una serie di ragioni, anche di carattere sistematico.

Anzitutto, sarebbe incoerente ipotizzare che una contravvenzione punibile con la pena congiunta possa estinguersi mediante pagamento in forma ridotta *ex art. 318-septies* co. 1 d.lgs n° 152/2006 ma non mediante l'oblazione speciale di cui all'art. 162-*bis* cod. pen. . Inoltre, sarebbe altrettanto illogico prevedere l'ammissione alla procedura estintiva di cui alla legge n° 68/2015 per gli autori delle contravvenzioni più gravi, quelle cioè sanzionate con l'arresto e l'ammenda, a scapito di quelle punite con il solo arresto, e quindi formalmente meno gravi, che pacificamente non hanno accesso né alla nuova procedura né all'oblazione speciale.

Infine, osta alla opposta lettura estensiva il principio di legalità della pena: infatti, la pena dell'arresto, prevista congiuntamente all'ammenda, se si consentisse il meccanismo estintivo non verrebbe mai applicata in difetto di una norma espressa che consenta tale operazione. Se la legge avesse voluto effettivamente estendere l'applicabilità della procedura estintiva anche alle contravvenzioni punite con pena congiunta, non solo sarebbe stato doveroso prevederlo espressamente, ma sarebbe stato necessario prevedere una specifica deroga al principio generale secondo il quale le pene previste dalla legge si applicano nella loro interezza.

Conclusivamente, le fattispecie previste dal T.U. in materia ambientale per le quali risulta (astrattamente) possibile la procedura estintiva sono le seguenti:



Procura Generale della Repubblica
presso la Corte d'Appello di Firenze

- 1) l'art. 29-*quattuordecies* comma 1 primo periodo, comma 3 e comma 5;
 - 2) l'art. 137 comma 1, comma 7 (nel caso di rifiuti non pericolosi), comma 9, comma 10, comma 12 e comma 14;
 - 3) l'art. 256 comma 1 lett. a), comma 2 in riferimento al comma 1, lett. a), comma 4 in riferimento al comma 1, lett. a), comma 6, primo periodo;
 - 4) l'art. 257 comma 1;
 - 5) l'art. 261-*bis* comma 8, primo periodo, comma 9, comma 10, comma 11;
 - 6) l'art. 279 commi 1, 2, 3, 4 e 6;
 - 7) l'art. 296 comma 1 lett. a);
- attesa la mancata individuazione a livello nazionale di un conto dedicato ove far affluire le somme dovute a titolo di prescrizione, l'identificazione del destinatario delle somme dovute è "provvisoriamente" assicurata da un "conto contenitore" acceso presso la Regione Toscana;
 - in ordine all'identificazione del soggetto competente all'asseverazione tecnica (per es., per la verifica del rispetto delle norme tecniche per l'effettuazione di prelievi o modalità di esecuzione di analisi; la classificazione di rifiuti, se pericolosi o non pericolosi), le contravvenzioni ambientali possono essere accertate sia dalla P.g. specializzata che da quella non specializzata; quest'ultima potrà individuare le prescrizioni che dovranno però essere asseverate dagli enti specializzati (ARPAT, N.O.E., Polizia Provinciale, etc.); ove la contravvenzione sia accertata dalla P.g. specializzata, l'asseverazione provverrà dal relativo ente di appartenenza;
 - resta escluso dalla prescrizione l'invito a non reiterare la violazione, ove non vi siano prescrizioni da impartire (c.d. contravvenzioni "a condotta esaurita"), cioè nel caso in cui vi sia già stato un adempimento spontaneo (si pensi al caso di un episodio di trasporto non autorizzato e non reiterato o di un superamento tabellare dovuto ad un guasto poi riparato prima dell'ispezione: tutti casi, in sostanza, di fattispecie in cui la condotta è conclusa e la situazione di pericolo



Procura Generale della Repubblica
presso la Corte d'Appello di Firenze

ambientale è ormai inesistente), il contravventore è ammesso a pagare la somma prevista, con il consueto effetto estintivo.

Tale soluzione è aderente, *mutatis mutandis*, agli esiti di Corte Cost. n° 19/1998, allorché la Consulta, con riferimento all'affine istituto estintivo in materia antinfortunistica, precisò che “è senz'altro possibile un'applicazione della disciplina in base alla quale, in caso di notizia di reato acquisita da un'autorità di p.g. diversa dall'organo di vigilanza e di spontanea regolarizzazione da parte del contravventore, l'organo di vigilanza sia autorizzato ad impartire ora per allora la prescrizione prevista dall'art. 20, ovvero, ed a maggior ragione, a ratificare nelle forme dovute prescrizioni irrisultate impartite, nonché a verificare l'avvenuta eliminazione delle conseguenze dannose e pericolose del reato e ad ammettere il contravventore al pagamento della somma determinata [...] sì che l'autore dell'illecito, previo pagamento della somma stabilita, possa usufruire dell'estinzione del reato [...]”.

In coerenza con tale statuizione, va richiamata Cass., Sez. III, 1° febbraio 2005, Pesciaroli, CED 231217, che ha stabilito che, quando l'organo di vigilanza non abbia impartito al contravventore alcuna prescrizione per la già avvenuta spontanea regolarizzazione, il procedimento penale non subisce alcuna sospensione in quanto il contravventore può chiedere comunque di essere ammesso all'oblazione in sede amministrativa nei termini previsti dall'art. 21 d.lgs. n° 758/1994, ovvero può, in seguito, avvalersi dell'oblazione in sede giudiziaria, ai sensi dell'art. 162-bis cod. pen. in combinato disposto con l'art. 24 cit. decreto.

Non vi è alcun motivo per opinare che questo principio non debba trovare applicazione anche nella materia ambientale: pertanto, se l'illecito o le sue conseguenze dannose o pericolose siano venute meno grazie ad un comportamento volontario dell'autore, l'organo di vigilanza, mediante il meccanismo c.d. ora per allora, può ammettere il contravventore al pagamento in sede amministrativa affinché possa usufruire della causa di estinzione del reato.

Residuano ancora da dipanare i seguenti dubbi interpretativi, mutuabili dalla materia antinfortunistica:

- se, nel caso di più contravventori, il pagamento da parte di uno solo (oltre al rispetto delle prescrizioni impartite dalla p.g.), ridondi a beneficio di tutti i contravventori;



Procura Generale della Repubblica
presso la Corte d'Appello di Firenze

- se, nel caso di violazioni plurime, riconducibili a condotte materialmente autonome, le prescrizioni debbano essere necessariamente distinte, per ciascuna violazione;
- se il verbale di prescrizione debba essere interpretato come atto di p.g., con conseguente sua non impugnabilità innanzi agli organi di giustizia amministrativa (cfr. T.A.R. Toscana, ordinanza n° 770/2015, con questione di legittimità costituzionale sotto il profilo dell'effettività del diritto di difesa);
- se il personale ARPA rivesta la qualifica di ufficiale di P.g., alla luce della previsione di cui all'art. 14 co. 7 legge n° 132/2016 (in vigore dal 14.1.2017), secondo cui il Presidente dell'ISPRA e i l.r. delle Agenzie possono nominare *“i dipendenti che, nell'esercizio delle loro funzioni, operano la qualifica di ufficiale di polizia giudiziaria”*.

Non sono stati segnalati casi (con l'unica eccezione *infra* meglio precisata) in cui si sia posta in modo problematico la questione dell'attribuzione della qualifica di ufficiale di polizia giudiziaria al personale ARPA, né di applicazioni dell'art. 14 comma 7 legge n° 132/2016 quale norma di carattere interpretativo nel senso della necessità, ai fini della qualifica di ufficiale di polizia giudiziaria, anche per il passato, di una norma che espressamente ne consenta l'attribuzione.

Già con nota indirizzata all'ARPAT in data 7 marzo 2013, avente ad oggetto la *“Attribuzione della qualifica di UPG ai dipendenti ARPAT”*, questo Ufficio aveva affrontato il tema anzidetto, risolvendo la questione in senso positivo.

Con successiva nota n° 1132/13 del 8 marzo 2013 siffatto orientamento è stato portato a conoscenza dei procuratori del distretto.

In pari data, l'ARPAT ha comunicato di avere deciso di *“sopraspedere all'adozione di qualunque provvedimento di revoca della qualifica di ufficiale di polizia giudiziaria nei confronti degli operatori che attualmente ne sono in possesso”*.

Come prima accennato, in un solo caso risulta sia stata emessa sentenza di assoluzione (sentenza g.i.p. presso il Tribunale di Firenze in data 14.8.2015) sul presupposto della inutilizzabilità degli atti compiuti dal personale dell'ARPAT, ritenuto da quel giudice



Procura Generale della Repubblica
presso la Corte d'Appello di Firenze

mancante della qualifica di ufficiale di polizia giudiziaria. Avverso tale decisione la Procura della Repubblica di Firenze ha proposto ricorso per cassazione.

La S.C. di Cassazione, Sez. III Pen., con sentenza del 3 novembre 2016, n° 50352, nell'annullare la decisione impugnata, condividendo l'assunto della Procura ricorrente, ha affermato il principio secondo cui *“poiché la tutela dell'ambiente è materia presidiata dalla legge penale, le funzioni di vigilanza e controllo che la normativa statale riconosce ai tecnici delle Agenzie regionali non possono non essere ricondotte nell'alveo della previsione di cui all'art. 55 cod. proc. pen. e, quanto alla qualifica spettante ai soggetti che ne sono titolari, alla generale previsione di cui al [citato] terzo comma del successivo art. 57 cod. proc. pen.”* (cfr. anche C.d.S. n° 3387/2012, secondo cui non esistono norme di livello statale attributive in via generale della qualifica di ufficiale di p.g.; e, *contra*, Trib. Firenze, Sez. riesame, ord. 17.2.2014, secondo cui la qualifica di ufficiale di p.g. per tale personale non richiede una espressa previsione normativa, in quanto desumibile dalla natura stessa delle funzioni svolte).

A tutti i suddetti interrogativi - e salvo un opportuno ulteriore approfondimento in sede di conferenza dei Procuratori - pare doversi dare risposta affermativa.

C. Le spese di giustizia

Con riferimento alle questioni connesse alle spese di giustizia, avuto riguardo al versante della tutela dei crediti erariali, è noto che l'obbligazione avente ad oggetto le spese processuali è a elevato rischio di inadempimento.

Giova premettere che la conservazione delle garanzie ai fini dell'adempimento delle spese processuali e delle pene pecuniarie è rimessa all'iniziativa del pubblico ministero; e che il sequestro conservativo di eventuali beni dell'imputato, che può essere disposto dal giudice su istanza della parte pubblica, costituisce l'unico efficace strumento per attuare la garanzia dei pagamenti in favore dell'Erario.



Procura Generale della Repubblica
presso la Corte d'Appello di Firenze

Per quanto riguarda le spese di giustizia, si rileva che nessuna delle Procure del distretto ha elaborato criteri guida ai fini dell'individuazione dei presupposti per la formulazione della richiesta di sequestro conservativo. Giova rilevare non di meno a tale proposito la scarsa incidenza numerica dei processi con spese di giustizia elevate.

Tutti i Procuratori hanno sostanzialmente evidenziato come, in relazione a processi caratterizzati da spese elevate a seguito del ricorso a consulenze tecniche o ad intercettazioni richiedenti speciali apparecchiature, non si riscontrino profili di particolare criticità nei termini prospettati, essendo le spese in questione correlate ad attività gestite con la massima cautela.

La Procura di Pisa ha introdotto l'obbligo di visto da parte del Procuratore in tutti i casi in cui l'importo della somma da liquidare superi la soglia di € 1.500, per lo più inerenti a casi di colpa professionale.

Al fine di accertare la consistenza del patrimonio dell'imputato, la sua capacità reddituale, l'individuazione dei beni da sottoporre a sequestro ed eventuali condotte distrattive del patrimonio, è prassi abbastanza diffusa quella di affidare alla Guardia di Finanza lo svolgimento di specifiche indagini patrimoniali miranti a verificare l'esistenza e la consistenza di beni prima di procedere alla richiesta di sequestri preventivi.

La Procura di Siena ha confermato l'attivazione - in via preventiva o anche successiva (ossia in fase di esecuzione del provvedimento di sequestro preventivo) - di indagini economiche sul patrimonio della persona attinta dal provvedimento per accertare la consistenza del patrimonio e l'individuazione dei beni, nonché eventuali condotte distrattive, volte ad eludere l'esecuzione del provvedimento.

La Procura di Grosseto ha riferito di fare ricorso a specifiche attività di indagine sul patrimonio dell'imputato ai fini di un possibile sequestro conservativo solo in limitati casi (sequestri per equivalente, sequestri *ex art. 12-sexies* della legge n° 356/1992).

Non sono stati fin qui adottati criteri guida in materia di elementi da ricercare ai fini della formulazione del giudizio prognostico negativo in ordine alla conservazione delle garanzie patrimoniali del debitore (per lo



Procura Generale della Repubblica
presso la Corte d'Appello di Firenze

più proprio in considerazione dello scarso ricorso al sequestro conservativo).

Quanto, infine, all'eventuale ricorso alla conversione del sequestro preventivo in sequestro conservativo, mentre la Procura di Firenze e quelle di Pistoia hanno comunicato l'esistenza di una prassi in tal senso, altri Uffici hanno riferito, al contrario, di non procedere ordinariamente alla conversione del sequestro preventivo in sequestro conservativo.

La Procura di Lucca ha specificamente evidenziato di richiedere il sequestro conservativo solo in alcuni casi, nei confronti di imputati di presumibile solvibilità "a rischio" (ad es.: persone senza fissa dimora e/o clandestini o extracomunitari con disponibilità, al momento dell'esercizio dell'azione penale, di beni di valore apprezzabile).

La Procura di Siena ha segnalato come la conversione del sequestro preventivo in conservativo ai fini del pagamento delle spese di giustizia, prevista dall'art. 323 comma 4 cod. proc. pen., sia scarsamente praticata; ed anzi come, nell'ultimo quinquennio, non sia stata mai chiesta, pur in presenza di procedimenti in cui sono stati operati sequestri preventivi imponenti (con esplicito riferimento ai vari procedimenti per vicende riguardanti o collegati al Banco Monte dei Paschi di Siena) e dove si sono affrontate spese rilevanti per consulenze tecniche di natura contabile. Ciò è principalmente dipeso dal fatto che il sequestro preventivo è stato mantenuto e continuerà ad esserlo per tutto il corso del processo, poiché finalizzato alla confisca.

Presso la Procura di Prato sono in fase di elaborazione linee guida ai fini dell'individuazione dei presupposti per il ricorso al sequestro conservativo dei beni dell'indagato, al fine di garantire l'adempimento delle spese processuali e delle pene pecuniarie in caso di condanna.

Infine, il Procuratore per i Minorenni ha rappresentato come, con riferimento al recupero delle spese di giustizia, nel diritto minorile trovi applicazione l'art. 29 del d.lgs. 28 luglio 1989, n° 272, in base al quale *"La sentenza di condanna nei confronti di persona minore degli anni diciotto al momento in cui ha commesso il fatto non comporta l'obbligo del pagamento delle spese processuali e di quelle per il suo mantenimento in carcere. I crediti per le spese indicate nel comma 1, in essere alla data di entrata in vigore del presente decreto, sono estinti e non si fa luogo alla loro riscossione"*; e come, conseguentemente, non siano rilevabili rischi di inadempimento.



È allo studio, e sarà oggetto di discussione in occasione della prossima riunione tra i procuratori del distretto, un protocollo d'intesa tra gli Uffici requirenti del Distretto in materia di sequestro conservativo.

D. La metodologia delle indagini in tema di criminalità economica e di reati societari

Con riferimento al tema, si rileva quanto segue.

- Al fine di perseguire in maniera organizzata tutti i reati in tema di c.d. “criminalità economica” ed alla evasione tributaria, diverse Procure del distretto (Arezzo, Firenze, Livorno, Lucca, Pistoia, Prato e Siena) hanno da tempo istituito specifici gruppi di lavoro specializzati, comprendenti di regola i reati fiscali, il riciclaggio, la bancarotta e i reati societari.

La Procura di Grosseto ha comunicato che, stante la sopravvenuta carenza di organico, ha temporaneamente eliminato le specializzazioni, con l'intenzione di ripristinare i gruppi di lavoro specializzati non appena l'organico sarà reintegrato.

La Procura di Pisa non ha dato luogo a modelli organizzativi specifici, non essendo emerse in quel circondario particolari problematiche sul punto.

- Non risulta, da parte di alcuna delle Procure del distretto, l'adozione di linee-guida, direttive o protocolli di indagine specifici per la materia trattata.

Alcuni dei procuratori (Livorno e, in parte, Grosseto) hanno messo in evidenza, non di meno, come le relative tematiche vengano costantemente e sistematicamente trattate nelle riunioni di ufficio, di tal che si è ritenuta superflua la elaborazione di linee guida che avrebbero in sostanza costituito mera riproduzione di prassi consolidate attraverso il proficuo confronto con i sostituti.

Il Procuratore di Siena ha sottolineato come la specificità delle situazioni rilevate o denunciate imponga di adottare direttive o deleghe adeguate al caso concreto. In linea generale, per i reati in materia tributaria e di fallimento, dove è più facile invece



Procura Generale della Repubblica
presso la Corte d'Appello di Firenze

standardizzare le richieste, si adottano prassi investigative omogenee, attraverso richiesta di informazioni, mediante modulistica comune, ai soggetti interessati (curatore, Agenzia delle Entrate, Guardia di Finanza).

- L'attività di indagine preliminare viene per prassi costante delegata a servizi di Polizia giudiziaria specializzata, soprattutto della Guardia di Finanza, ricorrendo agli organi maggiormente qualificati e specializzati nei casi più rilevanti (quali il Nucleo di Polizia Valutaria, il Nucleo di Polizia Tributaria), nonché al personale delle relative Aliquote delle rispettive Sezioni di P.g. (e la Procura di Lucca ha riferito che, in tema di reati societari, opera presso quell'Ufficio un gruppo specializzato della G.d.F. nell'ambito della Sezione di P.g.).

I procuratori di Livorno e di Pistoia, allo scopo di migliorare la qualità e la rapidità delle indagini, hanno ottenuto dalla stessa Guardia di Finanza il distacco presso le rispettive Sezioni di P.g. di alcuni ufficiali di P.g. appartenenti al Nucleo di Polizia Tributaria del Comando Provinciale.

Presso la Procura di Prato esiste un nucleo di Polizia giudiziaria specializzato in detta materia, il cui coordinamento è affidato ai magistrati appartenenti al gruppo specializzato, secondo direttive comuni, concordate nel corso delle riunioni mensili tenute dal Procuratore.

- Non risultano adottati protocolli, né sono seguite prassi operative, che prevedano una specifica interlocuzione e acquisizione di informazioni dalla Banca d'Italia (servizio ispettivo) e dalla C.O.N.S.O.B. .

Alcuni Procuratori (Firenze, Livorno, Siena), non di meno, hanno riferito di procedere, per prassi operative consolidate, a costanti e proficue interlocuzioni con Banca d'Italia, C.O.N.S.O.B. ed Agenzia delle Entrate in tutti i casi in cui ciò si renda necessario, al di là della cristallizzazione in appositi protocolli.

Va fatto, infine, specifico riferimento alla situazione della Procura della Repubblica di Siena, atteso che il tema dei reati societari riguardanti grandi istituti bancari in detta sede è stato particolarmente attenzionato. Infatti, oltre al Banco Monte dei Paschi di Siena esistono una molteplicità di piccole banche operanti in territori circoscritti nella



provincia di Siena, alcuni in fase di ristrutturazione per fusione per incorporazione.

E. Prassi applicative dell'art. 18 comma 5 del d.lgs. 19.8.2016, n° 177

La norma in questione stabilisce, come è noto, che, a seguito di apposite istruzioni, la Polizia giudiziaria trasmetta 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*”.

È stato effettuato un monitoraggio volto all'acquisizione di dati e notizie circa gli orientamenti formati anche in questo distretto in materia di rapporti tra la disposizione indicata in oggetto e le previsioni del codice di rito penale in materia di obbligo del segreto (art. 329 cod. proc. pen.) e di potere di segretazione del pubblico ministero (art. 391-*quinquies* cod. proc. pen.), con particolare riguardo alla eventuale emanazione di direttive relative all'applicazione della norma.

Le prassi applicative e le eventuali determinazioni in tema di segreto investigativo, alla luce della disciplina introdotta dall'art. 18 co. 5 del d.lgs. 19 agosto 2016, n° 177, sono inevitabilmente destinate ad incidere nei rapporti con altri interlocutori istituzionali, e specificatamente con i responsabili della Polizia giudiziaria, il che pone esigenze di particolare cautela.

I Procuratori della Repubblica del distretto, all'uopo specificamente interpellati, hanno tutti concordemente riferito di non avere emanato direttive relative all'applicazione della suddetta norma e che non si è verificato, ad oggi, alcun conflitto con i Servizi di Polizia giudiziaria.

Risulta sostanzialmente condiviso l'orientamento espresso dal Procuratore Generale di Torino, che mira a contemperare la necessità di garantire il segreto investigativo con le concorrenti esigenze di coordinamento informativo.

Secondo le specifiche linee-guida emanate in tema di tutela del segreto investigativo si è stabilito che i magistrati dell'ufficio diano comunicazione al Procuratore della Repubblica dei casi in cui ritengano di dover segnalare ai presidi di polizia giudiziaria delegati alle indagini



Procura Generale della Repubblica
presso la Corte d'Appello di Firenze

preliminari da loro dirette e coordinate il rispetto assoluto del segreto investigativo anche nei confronti delle rispettive scale gerarchiche.

Il Procuratore provvederà quindi a darne comunicazione formale diretta ai dirigenti o comandanti dei presidi di polizia giudiziaria interessati, inclusi servizi centrali di polizia giudiziaria.

È stato esplicitamente rappresentato il timore che eventuali difformi applicazioni della norma possano determinare il rischio di vanificare l'obbligo del segreto imposto dall'art. 329 cod. proc. pen., la cui violazione da parte di pubblici ufficiali ed incaricati di pubblico servizio potrebbe dar luogo a responsabilità penale ai sensi dell'art. 326 cod. pen. .

È stata altresì preannunciata la possibilità, in caso di diversa valutazione da parte dei corpi di polizia destinatari della comunicazione, di sollevare davanti alla Corte Costituzionale un conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato, ai sensi dell'art. 37 legge 11 marzo 1953, n° 87, nell'ambito del quale denunciare la contrarietà della succitata disposizione con l'art. 109 della Costituzione (nei casi in cui i responsabili dei presidi di polizia giudiziaria interessati dovessero ritenere, ai sensi dell'art. 18 co. 5 d.lgs. 19 agosto 2016, n° 177, di non poter aderire alla richiesta di preservare il segreto investigativo

Mette conto di rilevare che il 6 dicembre 2017 la Corte costituzionale ha dichiarato ammissibile, in sede preliminare, il conflitto di attribuzioni sollevato dal Procuratore della Repubblica di Bari nei confronti del Governo con riferimento all'articolo 18 comma 5 del decreto legislativo n° 177/2016. Nelle prossime settimane sarà fissata l'udienza per la trattazione del conflitto nel merito.

F. La materia della esecuzione penale

Anche il settore della esecuzione della pena nei confronti dei condannati dev'essere ricondotto all'ambito di attuazione dell'art. 6 d.lgs. 20 febbraio 2006, n° 106, attesa l'esigenza di evitare più che sia possibile il formarsi di inaccettabili prassi applicative ingiustificatamente disomogenee, in particolare in materia di libertà personale, e di garantire



Procura Generale della Repubblica
presso la Corte d'Appello di Firenze

ai cittadini l'uniforme esercizio dell'azione penale e le regole del giusto processo.

Va segnalata in proposito la elaborazione ed adozione del significativo protocollo tra la Procura Generale di Firenze e le Procure del distretto ai fini del loro coordinamento e dell'adozione di prassi condivise nell'esecuzione delle demolizioni dei manufatti abusivi, approvato in data 16 novembre 2016.

Invero, si era rilevato in precedenza come, nel settore delle demolizioni delle costruzioni abusive, si ravvisassero nel distretto evidenti disomogeneità e carenze di coordinamento; di tal che si è reso necessario stilare un protocollo che evidenziasse in maniera chiara le modalità esecutive delle procedure finalizzate al materiale abbattimento dei manufatti abusivi, al fine di assicurare celerità delle procedure di demolizione e piena trasparenza negli incarichi e uniformità dei costi.

Si è creato in tal modo un coordinamento tra le Procure del distretto, sia tramite l'adozione di prassi condivise, sia attraverso l'istituzione e la messa a disposizione di elenchi distrettuali dei consulenti e delle imprese specializzate in demolizioni, creati grazie alla collaborazione degli ordini e collegi professionali degli ingegneri, architetti e geometri della Regione Toscana, nonché alle indicazioni fornite dalla Associazione Nazionale Costruttori Edili della Toscana.

È stata elaborata una procedura esecutiva che, per ragioni di praticità, è stata suddivisa in tre fasi o momenti.

Sono stati altresì elaborati dei moduli, allegati al protocollo, idonei ad agevolare l'espletamento della procedura e nel contempo a garantire uniformità di applicazione.

In riferimento alla questione del **trasferimento nei loro Paesi di origine**, ai sensi del d.lgs. n° 161/2010, **dei detenuti stranieri presenti in Italia**, in attuazione della decisione quadro 2008/909, ed avuto riguardo ai differenti ambiti di applicazione della normativa di settore, si rileva brevemente in primo luogo che, a seguito di apposita riunione dei Procuratori del distretto (svoltasi precedentemente all'immissione in servizio dello scrivente), sono stati concordati i seguenti punti:

- inoltro della richiesta di informazioni ai sensi dell'art. 6 comma 3 d.lgs. n° 161/2010, tramite il Ministero della Giustizia, con la possibilità di omettere tale adempimento in presenza di non



Procura Generale della Repubblica
presso la Corte d'Appello di Firenze

opposizione dell'interessato e tenuto conto degli elementi di fatto risultanti dal fascicolo;

- necessità di un provvedimento che disponga la trasmissione all'estero del detenuto straniero da parte del pubblico ministero che cura l'esecuzione della sentenza, salva la possibilità di redigere un unico atto avente valore di provvedimento di trasferimento e di certificato.

Per quanto riguarda, poi, l'accordo bilaterale fra Italia e Albania, che in certi casi prescinde dal consenso, ma che non prevede la non applicazione dell'art. 743 cod. proc. pen., i magistrati assegnati all'Ufficio Esecuzioni di questa Procura Generale hanno segnalato di attivare normalmente in tal caso la procedura prevista dall'art. 743 cit., che talora si rivela complessa, con richiesta di deliberazione favorevole all'esecuzione all'estero da parte della Corte d'Appello.

Risulta in almeno un caso che sia stata comunicata da parte del Ministero della Giustizia della Repubblica d'Albania, in relazione a richiesta di trasferimento in Albania di cittadini albanesi detenuti in Italia, *“l'impossibilità attuale del trattamento della domanda”*, con *“conferma degli sforzi per l'istituzione degli spazi nel sistema penitenziario”*.

Alla stregua di quanto fin qui rappresentato, appare oggettivamente limitata l'incidenza statistica del meccanismo di cooperazione giudiziaria introdotto dalla decisione quadro 2008/909.

G. Stato della giurisprudenza in materia di misure di prevenzione personali e patrimoniali

Anche nella materia delle misure di prevenzione personali e patrimoniali la necessità di una tendenziale uniformità di prassi applicative trova fondamento nelle medesime ragioni evidenziate a proposito della esecuzione penale.

È un dato acquisito quello per cui il sistema delle misure di prevenzione sia alla base di una efficace strategia di contrasto al crimine organizzato, che deve incidere proprio sulle basi economiche di quest'ultimo (e cioè su quella vastissima rete di beni e rapporti economici destinati alla conservazione ed all'esercizio dei poteri criminali).



Procura Generale della Repubblica
presso la Corte d'Appello di Firenze

Gli interventi legislativi del 2008 - 2009 hanno segnato una svolta radicale di tale sistema, soprattutto con evidenti finalità di potenziamento delle misure patrimoniali di aggressione agli illeciti accumuli di ricchezze e di accrescimento dell'azione di contrasto.

Il Procuratore della Repubblica di Firenze ha evidenziato come, in passato, vi fosse stata nel distretto una interpretazione delle norme assai restrittiva, specie in relazione alle misure di carattere patrimoniale, tale che in molti casi le richieste di applicazione delle stesse venissero rigettate.

Segnali favorevoli sembrano venire adesso dal settore giudicante, anche a seguito di alcune pronunce della S.C. di Cassazione, su ricorso di detto Ufficio di Procura, per effetto delle quali attualmente il Tribunale di Firenze sembra essersi orientato nel senso dell'applicazione, in generale, dei principi di diritto affermati dal giudice della legittimità.

Altri Procuratori (Grosseto e Livorno) hanno comunicato che, dopo una fase in cui le misure di prevenzione erano pochissime, essenzialmente personali e riferite troppo spesso a tossicodipendenti - in quanto tali aventi profili di pericolosità ben poco significativa sul piano criminologico -, a seguito di nuovo impulso vengono stabilmente sviluppate indagini funzionali alla presentazione di richieste di applicazione di misure di prevenzione patrimoniali. Si sta, perciò, sviluppando la conseguente giurisprudenza in materia.

Il Procuratore della Repubblica di Siena ha segnalato, sul tema, una decisione del Tribunale di Siena del 23 gennaio 2017, di non convalida di somme e rapporti finanziari per ingente valore sequestrati d'urgenza in data 30.12.2016 a carico di soggetti (dirigenti di banca) imputati per reati di associazione a delinquere finalizzate alle truffe, per avere ottenuto tangenti da società in affari con il Banco Monte dei Paschi di Siena.

Il Tribunale - pur avendo riconosciuto a carico dei proposti la realizzazione di attività delittuose non episodiche, caratterizzanti un significativo intervallo temporale della vita dei proposti e produttive di reddito illecito (il provento) - ha escluso *“la destinazione, almeno parziale, di tali proventi ad soddisfacimento dei bisogni di sostentamento della persona e del suo eventuale nucleo familiare”*, asserendo, in riferimento alla presunta mancanza nella richiesta di alcun elemento, che *“in ordine a quella vita ‘al di sopra delle proprie possibilità indicata dall’art. 1, lett. b), d.lgs 159/2011*



Procura Generale della Repubblica
presso la Corte d'Appello di Firenze

quale sintomo della pericolosità sociale di una persona”; ed inoltre che “non sarebbe emersa, neppure in via indiziaria, alcuna prova circa l'utilizzazione da parte di entrambi i proposti dei proventi delittuosi per il loro sostentamento e quello della propria famiglia”.

Per il Tribunale, in definitiva, *“le somme in sequestro non sono mai state utilizzate per il sostentamento della vita dei proposti e dei loro familiari, ampiamente garantito, del reato, dai cospicui redditi legalmente percepiti da entrambi”.*

La Procura di Siena ha proposto ricorso per cassazione avverso siffatta decisione, evidenziando come nel concetto di utilizzazione, ai fini della confisca di prevenzione, sia già compresa la costituzione della provvista (nella totale disponibilità del proposto) e la movimentazione dei fondi per operazioni di natura finanziaria.

Va messo nella debita evidenza il fatto che il prossimo Progetto Organizzativo, in corso di elaborazione e di definitiva adozione, prevederà la istituzione, nell'area penale, di un apposito gruppo di lavoro incaricato della trattazione delle udienze in materia di misure di prevenzione, nonché dei procedimenti *ex art. 12 sexies* d.l. n° 306/1992.

H. Stato di attuazione degli accordi tra Procure della Repubblica e ANAC in tema di reati di corruzione

Circa i rapporti tra gli uffici requirenti e l'Autorità nazionale anticorruzione, vi è la più ampia condivisione, nel distretto di Firenze, dello schema di *“protocollo d'intesa relativa ai rapporti di collaborazione tra l'Autorità e gli Uffici di Procura”*, anche ai fini della eventuale successiva sottoscrizione.

Con nota n° 9397/16 del 14 novembre 2016, è stata richiamata l'attenzione dei procuratori della Repubblica del distretto sull'esigenza del puntuale rispetto della disposizione di legge di cui all'art. 129 co. 3 ultima parte disp. attuaz. cod. proc. pen., come modificato dall'art. 7 della legge 24 maggio 2015, n° 69, al fine di poter fornire all'A.N.A.C. tempestiva e (tendenzialmente) completa notizia dei fatti emersi nell'ambito della indagine penale e di consentire in tal modo di poter meglio esercitare le proprie attribuzioni.



Procura Generale della Repubblica
presso la Corte d'Appello di Firenze

Il Procuratore di Firenze - nel mettere in evidenza di avere sempre attivato la collaborazione con l'A.N.A.C. in tutti i casi rilevanti di procedimenti per reati quali la corruzione, la concussione, etc., fin dal primo momento di ostensione dei risultati investigativi; e nell'evidenziare gli stretti raccordi operativi esistenti con l'A.N.A.C. per le attività di competenza di tale Agenzia - , ha fatto menzione, tra gli altri, del procedimento c.d. SISTEMA, riguardante la gestione degli appalti relativi a molteplici grandi opere pubbliche (principalmente con riguardo all'affidamento della direzione dei lavori); del procedimento riguardante la realizzazione delle opere per l'alta velocità; di quello c.d. "STRADE DELL'ORO", riguardante l'affidamento di lavori per numerosissime opere da parte del compartimento ANAS di Firenze, etc. . In tutti i suindicati procedimenti, il collegamento con l'A.N.A.C. è stato stabilito immediatamente dopo l'esecuzione dei primi provvedimenti, e la collaborazione è stata assai proficua, tanto che sono state acquisite in atti le risultanze degli approfondimenti disposti dall'Autorità a seguito delle segnalazioni della Procura nonché i relativi provvedimenti - quando adottati - di commissariamento delle società interessate.

In data 11 aprile u.s. si è svolta, presso questa Procura Generale, apposita riunione, con la partecipazione di tutti i Procuratori del distretto, (anche) per la discussione, ai fini della eventuale successiva approvazione e sottoscrizione, in sede distrettuale, dell'accordo tra Procura Generale, Procure della Repubblica e A.N.A.C. in tema di reati di corruzione.

In tale sede si è convenuto in ordine alla necessità di un approfondimento dello studio del testo proposto dall'A.N.A.C. e del conseguente aggiornamento della discussione, previa verifica della eventuale modificabilità dello schema di accordo - con particolare riferimento alla esigenza di tutela di eventuali esigenze di riservatezza delle indagini -, anche attraverso contatti diretti con il Presidente della medesima Autorità.



I. Il laboratorio distrettuale sulle tecniche di redazione dei capi d'imputazione

All'esito di apposito incontro svoltosi il 5 luglio 2017 tra la Corte d'Appello, i magistrati addetti alla struttura territoriale di formazione della Scuola della magistratura e l'Università di Bologna in rappresentanza del C.R.U.I., è stato avviato, in attuazione della relativa risoluzione del C.S.M. del 5 luglio 2017 (contenente le "*Linee guida in materia di esame preliminare delle impugnazioni e modalità stilistiche di redazione dei provvedimenti.*"), un laboratorio distrettuale - per ciò che attiene alla magistratura requirente - sulle tecniche di redazione dei capi d'imputazione, aperto alla partecipazione di tutti i magistrati requirenti e dei v.p.o. del distretto toscano.

Lo sviluppo del progetto è graduale.

Comprende, infatti, una prima fase volta a coinvolgere e sensibilizzare sull'argomento tutti i magistrati (togati ed onorari) del distretto, a tale scopo già invitati dai formatori decentrati ad accedere all'apposito *link* sul sito della Scuola al fine di compilare l'apposito questionario.

I procuratori della Repubblica sono stati richiesti di collaborare invitando i magistrati a compilare il questionario e ad inviarlo per posta elettronica ai formatori.

Nella seconda fase sarà dato effettivo avvio al laboratorio che vedrà quale sua prima sede naturale le singole Procure, dove dovranno essere costituiti gruppi di lavoro per concordare le linee guida di carattere generale sulle tecniche di redazione dei capi d'imputazione.

I gruppi di lavoro saranno coordinati da almeno un referente, che, all'esito di apposito interpellato, è stato designato da ciascun procuratore della Repubblica, tenuto conto altresì dell'esigenza di dare spazio a tutti i contributi, compresi quelli della magistratura onoraria.

Alla designazione dei referenti farà seguito una riunione in sede distrettuale con i formatori decentrati, il rappresentante dell'Università ed i procuratori della Repubblica, per illustrare ulteriormente le finalità dell'iniziativa e concordare le scansioni temporali del lavoro.

Seguiranno, quindi, i laboratori di autoformazione presso le singole Procure della Repubblica, aperti alla partecipazione dei magistrati requirenti e dei v.p.o., ove i referenti designati, sotto la vigilanza dei



Procura Generale della Repubblica
presso la Corte d'Appello di Firenze

procuratori, promuoveranno il più ampio confronto fra tutti i magistrati e, raccolti i vari contributi, proporranno documenti di sintesi che, all'esito delle riunioni nei singoli Uffici, saranno successivamente esaminati e discussi in sede distrettuale sotto il coordinamento dei componenti della struttura territoriale della Scuola della Magistratura per verificare la sussistenza dei presupposti per l'elaborazione e condivisione di linee guida di carattere generale.

Alle attività sopra descritte farà, infine, seguito un confronto con l'Avvocatura.

Per concludere in proposito, come autorevolmente rilevato, “gli uffici del pubblico ministero, nel complesso, abbandonati i timori di gerarchizzazione che avevano accompagnato la riforma del 2006, sembrano avere decisamente imboccato la via dell'approccio costruttivo, individuando forme di autorganizzazione suscettibili di incentivare i reciproci rapporti mediante forme di coordinamento spontaneo e di cooperazione non vincolata da specifiche norme. In proposito, di particolare significato è il fatto che tali modalità organizzative trovino il consenso del Consiglio superiore della magistratura, che in alcune delibere adottate ha mostrato di condividere il metodo seguito.” (P.G. Cassazione, incontro con i Procuratori Generali presso le Corti d'Appello, 18 maggio 2017).

Il più volte richiamato art. 6 del decreto legislativo n° 106 del 2006 ha riqualificato in maniera significativa e di notevole portata innovativa la funzione di “vigilanza” attribuita al Procuratore Generale presso la Corte d'Appello rispetto agli Uffici giudiziari requirenti del distretto, spostandosi da una funzione di mera sorveglianza, attribuite dall'ordinamento al Procuratore Generale ai sensi dell'art. 16 r.d.l. 31 maggio 1946, n° 511 e dell'art. 6 d.lgs. 20 febbraio 2006, n° 106, che guardava soprattutto al rilievo di eventuali illeciti disciplinari, verso un ruolo di vigilanza e di garanzia di beni di rango costituzionale, quali l'obbligatorietà dell'azione penale di cui all'art. 112 Costituzione (e quindi la verifica del corretto esercizio dell'azione penale), il principio di uguaglianza dei cittadini dinanzi alla legge di cui all'art. 3 della Costituzione (la verifica dell'uniforme esercizio dell'azione penale), il principio costituzionale del giusto processo di cui all'art. 111 della Costituzione (la verifica del rispetto delle norme sul giusto processo), il principio di buon andamento e dell'imparzialità della Pubblica Amministrazione di cui all'art. 97 della



Procura Generale della Repubblica
presso la Corte d'Appello di Firenze

Costituzione (la verifica del puntuale esercizio da parte dei procuratori della Repubblica dei poteri di direzione, controllo e organizzazione degli uffici ai quali sono preposti).

Del resto, proprio in questa direzione il Presidente della Repubblica, nel corso del suo intervento nella seduta del Consiglio Superiore della Magistratura del 9 giugno 2009, ha sottolineato la portata innovativa della nuova funzione di vigilanza, invitando a « ... tenere conto del fatto che, con l'articolo 6 del decreto legislativo n° 106 del 2006, sono stati accresciuti i poteri di sorveglianza dei procuratori generali presso le Corti di Appello e del procuratore generale della Cassazione. I primi debbono innanzitutto verificare il corretto esercizio dell'azione penale, il rispetto delle norme sul giusto processo, il puntuale espletamento - da parte dei procuratori - dei poteri di direzione, controllo e organizzazione; e poi, a seguito dell'acquisizione di dati e notizie dalle procure della Repubblica del distretto, riferirne al procuratore generale della Cassazione. Questi viene così investito della vigilanza sul complessivo andamento delle attività svolte da tutti gli uffici requirenti ... ».

L'assolvimento di tale funzione, particolarmente rilevante in quanto preordinata, come prima detto, alla garanzia di beni di rango costituzionale, impone un aggiornamento degli assetti organizzativi della Procure Generali, la cui strutturazione tradizionale, ereditata dal passato, appare per molti versi inadeguata ai nuovi compiti attribuiti a tale Ufficio dall'art. 6 cit. .

A tale scopo dovranno essere introdotte significative innovazioni dirette a superare l'inadeguatezza di una visione del Procuratore Generale quale mero recettore passivo di eventuali informazioni offertegli dai Procuratori della Repubblica e per l'apprestamento di canali di osservazione sempre più adeguati, che si caratterizzino, cioè, per continuità, tempestività ed efficacia.

Un significativo banco di prova è costituito dalle misure organizzative già parzialmente adottate - a seguito dell'entrata in vigore della legge 23 giugno 2017, n° 103 (*“Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale e all'ordinamento penitenziario”*), la c.d. riforma Orlando - in tema di avocazione delle indagini preliminari e di concordato sui motivi di appello, dovendosi necessariamente a tale proposito creare dei canali di osservazione aventi le suddette caratteristiche, attraverso i quali realizzare lo scopo di costituire una piattaforma informativa per l'utile esercizio della sopra detta funzione di vigilanza.



Procura Generale della Repubblica
presso la Corte d'Appello di Firenze

Nello stesso senso, occorre approfondire le articolate competenze in materia di analisi dei progetti e dei provvedimenti organizzativi adottati nelle Procure della Repubblica del distretto, di segnalazione ed individuazione delle soluzioni e delle migliori prassi organizzative meritevoli di essere diffuse nel distretto, della formulazione di proposte per soluzioni organizzative innovative, dell'accertamento di eventuali disfunzioni potenzialmente pregiudizievoli dei beni giuridici e degli interessi pubblici alla cui tutela è preordinata la funzione di vigilanza, della predisposizione di protocolli di intesa infradistrettuali in ordine a tematiche di interesse generale, anche al fine di garantire l'uniformità dell'esercizio dell'azione penale, della organizzazione di riunioni con tutti i procuratori della Repubblica del distretto, per l'analisi di problematiche di interesse comune, della individuazione di situazioni e condotte che richiedono l'attivazione dei poteri-doveri di sorveglianza, etc. .



PARTE SECONDA

La riforma recata con legge 23 giugno 2017, n° 103 (*Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale e all'ordinamento penitenziario*)

La presente parte della relazione si occupa essenzialmente di fornire indicazioni in ordine alla verifica dello stato di attuazione e di realizzazione delle più recenti riforme ordinamentali e processuali, recate con legge 23 giugno 2017, n° 103 (*Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale e all'ordinamento penitenziario*) attraverso un primo bilancio degli effetti prodotti, evidentemente con specifico riguardo agli aspetti che più direttamente interessano l'attività degli Uffici del pubblico ministero.

Il 2017 è stato un anno caratterizzato dal suddetto importante intervento di riforma.

Prima di entrare nel vivo del tema, non di meno, credo sia opportuna la premessa, per fugare eventuali dubbi, che siamo convinti che le riforme siano sicuramente necessarie; che la giustizia in Italia ha bisogno di riforme; che i cittadini italiani hanno diritto ad ottenere decisioni in tempi ragionevoli.

I magistrati sono favorevoli ad un ampio processo di riforme per assicurare il buon funzionamento della giustizia.

Deve trattarsi, però, di buone riforme, che consentano l'eliminazione di tutti quei formalismi che di fatto impediscono di arrivare ad una sentenza in tempi accettabili, perché la sicurezza dei cittadini può essere garantita solo se il processo penale è in grado di funzionare in tempi celeri.

Deve trattarsi di riforme che siano insieme organiche e connotate da tratti di stabilità e che, come insistentemente sollecitato dalla Associazione Nazionale Magistrati, riguardino davvero il funzionamento del sistema giudiziario, come quelle, per esempio, sui tempi di definizione dei processi, penali e civili, ovvero sui temi dei carichi di lavoro, dell'inadeguatezza strutturale degli uffici, delle carenze di organico dei magistrati e del personale amministrativo; etc. .

E le riforme devono essere accompagnate da interventi atti a sopperire allo stato di cronica carenza di risorse, di personale ed economiche. Anche se a tale riguardo deve darsi atto al Governo e al Ministero della Giustizia di



Procura Generale della Repubblica
presso la Corte d'Appello di Firenze

avere, nel più recente periodo, compiuto sforzi enormi e conseguito risultati soddisfacenti.

Così come, nel prendere atto con soddisfazione dell'annuncio di ulteriori stanziamenti, ci si auspica di poter vedere il necessario completamento del reclutamento di personale amministrativo.

Un giovane magistrato, **Rosario Livatino**, assassinato dalla mafia il 21 settembre 1990, scrisse, il 7 aprile 1984, con parole che rimangono tuttora attualissime, che *"... il ruolo del giudice non può sfuggire al cammino della storia: tanto egli che il servizio da lui reso devono essere partecipi di un processo di adeguamento. Ma di ciò non può farsi carico solo ai giudici: non si può cioè chiedere che essi traggano soltanto da se stessi la forza per questo adeguamento. Tutto è più complesso in una società moderna in materia di definizione e difesa dei bisogni, degli interessi, dei diritti. Oggi, nelle società a crescente complessità e soggettività, come sono tutte le società occidentali mature, è sempre più difficile sapere e far accettare i concetti di giusto ed ingiusto ed è sempre più difficile individuare e rendere più accessibili gli strumenti per ottenere giusta protezione. In questa prospettiva, riformare la giustizia, in senso soggettivo ed oggettivo, è compito non di pochi, ma di tanti: dello Stato, dei soggetti collettivi, della stessa opinione pubblica. Recuperare infatti il diritto come riferimento unitario della convivenza collettiva non può essere, in una democrazia moderna, compito di una minoranza."*

E allora, per fare questo, la magistratura chiede al legislatore di poter disporre di dettati normativi coerenti, chiari, intelligibili, per evitare ondeggiamenti ed incertezze, per evitare che giudici di diverse parti d'Italia, con le grandi differenze, culturali, territoriali, sociali ed economiche nelle quali si trovano ad operare, adoperino criteri interpretativi tra loro dissimili e pervengano a risultati diversi o addirittura contraddittori.

L'incertezza e l'imprevedibilità del diritto sono tutti fattori negativi, che costituiscono causa di ritardi e aumentano la lentezza dei processi, che producono danni all'economia del Paese, insieme ad un livello di corruzione inaccettabile e ad una criminalità dilagante.

Il Paese deve riuscire a fare ripartire il sistema giustizia, per offrire tranquillità ed affidabilità; e, attraverso le riforme, deve perseguire, insieme, obiettivi di crescita dell'economia ed obiettivi di uguaglianza dei diritti e di solidarietà sociale.



Procura Generale della Repubblica
presso la Corte d'Appello di Firenze

È doveroso ribadire, non di meno, che prevedibilità del diritto e delle decisioni non deve minimamente significare compressione dell'autonomia del singolo giudice.

Il problema forse principale della giustizia penale oggi è quello della gravissima difficoltà di assicurare tempi ragionevoli per la definizione dei processi e della conseguente inaccettabile lunghezza dei tempi di definizione dei processi, sia civili che penali.

Ciò non dipende da scarsa laboriosità dei magistrati, che anzi si attesta su livelli elevatissimi di produttività anche in questo distretto, quanto piuttosto dalla sempre più crescente domanda di giustizia e dalla inadeguatezza di strutture, di personale, di mezzi tecnologici idonei a consentire di migliorare la qualità e l'efficienza del lavoro quotidiano, di risorse finanziarie.

Il buon funzionamento del sistema giudiziario, oltre a costituire la risposta primaria alla domanda di giustizia dei cittadini, rappresenta una indispensabile condizione di promozione e garanzia del funzionamento del sistema economico e sociale nel suo complesso.

Ciò detto, si rileva che è ancora troppo presto per poter provare a tracciare un primo bilancio degli effetti della c.d. riforma Orlando, essendo trascorso troppo poco tempo dalla sua entrata in vigore ed essendo oggettivamente assai complessi i problemi sottesi (e trattandosi, d'altra parte, di un progetto di ancor più ampia portata, con uno schema di intervento ancora in corso di attuazione).

A tale ultimo proposito, proprio nello scorso mese di dicembre è stato esitato dal Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro della Giustizia, il decreto legislativo contenente “*Disposizioni in materia di intercettazione di conversazioni o comunicazioni, in attuazione della delega di cui all'articolo 1, commi 82, 83 e 84, lettere a), b), c), d) ed e), della legge 23 giugno 2017, n° 103*”, che ha introdotto disposizioni in materia di intercettazione di conversazioni o comunicazioni.

Il fine dichiarato del succitato provvedimento legislativo - che ha introdotto disposizioni volte a incidere sull'utilizzazione, a fini cautelari, dei risultati delle intercettazioni, nonché a disciplinare il procedimento di selezione delle comunicazioni intercettate, secondo una precisa scansione temporale - è quello di “*confermare il ruolo delle intercettazioni come fondamentale strumento di indagine e creare un giusto equilibrio tra la segretezza della*



Procura Generale della Repubblica
presso la Corte d'Appello di Firenze

corrispondenza e di ogni altra forma di comunicazione e il diritto all'informazione", attraverso l'attuazione di una revisione della disciplina delle intercettazioni "volta a rendere maggiormente equilibrata la salvaguardia fra interessi parimenti meritevoli di tutela a livello costituzionale".

E ciò allo scopo di "escludere, in tempi ragionevolmente certi e prossimi alla conclusione delle indagini, ogni riferimento a persone solo occasionalmente coinvolte dall'attività di ascolto e di espungere il materiale documentale, ivi compreso quello registrato, non rilevante a fini di giustizia, nella prospettiva d'impedire l'indebita divulgazione di fatti e riferimenti a persone estranee all'oggetto dell'attività investigativa".

Di fronte ad uno strumento così delicato come le intercettazioni, capace di entrare nella vita privata delle persone, il legislatore, alla ricerca di *"un difficile punto di equilibrio tra efficacia investigativa, tutela del diritto alla riservatezza, diritto di cronaca giudiziaria e garanzie della difesa"*, ha sicuramente voluto compiere un deciso passo in avanti verso una maggiore tutela della *privacy*, limitando la possibilità di pubblicare qualsiasi notizia emersa dalle indagini.

I principi ispiratori della riforma sono ampiamente condivisibili, ma solo la pratica e la quotidiana concreta attuazione delle norme ci diranno se l'obiettivo è stato raggiunto e quali compressioni e sacrifici dovranno subire, in nome dello stesso, il diritto di difesa, il diritto dello Stato di perseguire i reati ed il diritto dei cittadini di essere correttamente informati ai fini dell'esercizio del controllo democratico sulle modalità di svolgimento della funzione giudiziaria.

Sotto tale aspetto, mette conto di rilevare anche che, se va sicuramente garantita la libertà di informazione, è parimenti vero che dev'essere assicurato lo scopo principale delle intercettazioni, che è quello direttamente connesso alla loro natura di mezzo di ricerca e di raccolta della prova a carico degli autori del reato.

Un argomento sul quale riflettere, peraltro, su questo fronte, è quello della possibilità di istituire uffici stampa per rendere più certa la comunicazione delle notizie di interesse giudiziario ed evitare effetti di vera e propria disinformazione, quali che ne siano le cause o le finalità.

Se è vero, d'altra parte che le circolari e le prassi di alcuni uffici di Procura avevano già dettato una articolata disciplina del settore delle intercettazioni, soprattutto in riferimento alla questione dei limiti e dei



Procura Generale della Repubblica
presso la Corte d'Appello di Firenze

criteri di utilizzabilità delle stesse, non pare possa discutersi della necessità ed utilità dell'intervento del legislatore in una materia così delicata, quanto meno a fini di omogeneità ed uniformità normativa.

Tocca ora ai magistrati impegnarsi responsabilmente, senza farsi in alcun modo condizionare da chicchessia, nella consapevolezza della accresciuta difficoltà della loro attività, specialmente nelle indagini di maggiore complessità, per applicare le nuove regole e dotarsi di conseguenti strumenti organizzativi.

Vale la pena di rilevare non di meno che preoccupa, fra gli altri, un punto della riforma, costituito dalle limitazioni introdotte all'utilizzo dei *trojan*, cioè dei captatori informatici, nelle intercettazioni ambientali per reati diversi da terrorismo e mafia, che potrebbe creare seri problemi al buon esito delle indagini.

Il fine di rimuovere i possibili ostacoli all'attuazione del principio di effettività della tutela penale e l'esigenza di recuperare il processo penale ad una durata ragionevole, conformemente al dettato costituzionale dell'art. 111, sono condizioni essenziali per l'attuazione del giusto processo, contemperando non di meno l'obiettivo di una maggiore efficienza del sistema con la necessità del mantenimento, ed anzi del rafforzamento delle garanzie dei diritti.

Altro punto significativo della riforma è costituito dalla norma che introduce la previsione dell'estinzione del reato tramite condotte riparatorie, e segnatamente dell'art. 162-ter, norma intitolata "*Estinzione del reato per condotte riparatorie*" - connotata da evidenti finalità deflattive (rispetto al pesante carico di uffici giudiziari in difficoltà anche sotto il profilo delle note carenze di risorse umane e finanziarie) e di composizione di conflitti con profili prevalentemente privati (atteso che il testo limita la possibilità di fruire di tale causa di estinzione del reato ai soli reati procedibili a querela di parte e nelle sole ipotesi in cui questa sia rimettibile).

Fra i temi che certamente si pongono al centro dell'attenzione dell'intervento del legislatore sfociato nella approvazione della legge 23 giugno 2017, n° 103 - che ha modificato in maniera importante l'ordinamento penale, sia sostanziale sia processuale, nonché l'ordinamento penitenziario - vi è quello del ruolo e dei poteri del Procuratore Generale.



Procura Generale della Repubblica
presso la Corte d'Appello di Firenze

Ciò, soprattutto, con particolare riguardo ai temi, di cui si dirà meglio *infra*, dell'esercizio del potere-dovere di avocazione, della indicazione ai magistrati del pubblico ministero del distretto dei criteri di orientamento ai fini del c.d. concordato in appello e degli obblighi di controllo in tema di iscrizioni.

Peraltro, come è stato perspicuamente osservato nei primi commenti della dottrina, trattandosi di una riforma che persegue l'ambizioso obiettivo di una riforma capace di toccare i vari segmenti dell'intervento penalistico, vale a dire quello sanzionatorio, quello decisorio e quello esecutivo, i temi anzidetti sono destinati ad assumere rilievo anche molto oltre l'ambito di diretta applicazione della norme riformate, poiché ne deriveranno, inevitabilmente, significativi effetti in ordine alla definizione dei delicati rapporti fra le Procure della Repubblica e la Procura Generale.



A. Avocazione delle indagini preliminari

La delineazione dell'istituto dell'avocazione, di cui “*va sottolineata l'irrinunciabile funzione di meccanismo di verifica interna al circuito inquirente e requirente, finalizzata a garantire l'effettività del principio costituzionale di obbligatorietà dell'azione penale*”, rappresenta un “*punto cruciale degli assetti organizzativi della Procura Generale ed uno degli snodi fondamentali al fine di verificare l'adeguatezza degli stessi rispetto ai nuovi compiti attribuiti a detto Ufficio dal legislatore del 2006*” (P.G. Cassazione, incontro con i Procuratori Generali presso le Corti d'Appello, 18 maggio 2017).

Deve riconoscersi, invero, l'apprezzabilità di un sistema che contiene al suo interno i correttivi avverso non imprevedibili patologiche cadute del procedimento, costituite essenzialmente da inerzie, ma anche da carenze investigative, inadeguatezze o errori di valutazione da parte dell'ufficio del procuratore della Repubblica.

E un corretto e prudente esercizio del potere di avocazione potrebbe offrire un contributo rilevante, in un clima più maturo e sereno di collaborazione istituzionale, ai fini di un controllo efficace sull'esercizio delle funzioni.

Avuto riguardo alle prime determinazioni consequenziali adottate a seguito della alla riforma recata dalla legge 23.6.2017, n° 103, mette conto di rilevare in primo luogo che, al fine di acquisire il maggior numero possibile di elementi e di indicazioni, nonché della quanto più corretta e condivisa perimetrazione dell'ambito di applicazione della suddetta norma, in data 28 giugno 2017 si è svolta un'assemblea fra tutti i magistrati di questa Procura Generale, mentre in data 18 luglio 2017 si è tenuta una riunione fra i Procuratori della Repubblica del distretto.

Entrambe le suddette riunioni hanno avuto per oggetto pure, peraltro, il tema della individuazione e formulazione di criteri di orientamento per il concordato anche con rinuncia ai motivi di appello *ex art. 599-bis* cod. proc. pen. .

I primi orientamenti, largamente condivisi, emersi in esito alla articolata discussione, sono stati riepilogati e formalmente comunicati a tutti i



Procura Generale della Repubblica
presso la Corte d'Appello di Firenze

Procuratori della Repubblica mediante trasmissione del verbale di riunione del 18 luglio 2017.

Lo scrivente ha altresì partecipato, agli stessi suddetti fini, ad una riunione svoltasi in Milano il 20 luglio 2017 fra alcuni dei Procuratori Generali e ad un successivo incontro avvenuto in Roma, in data 12 settembre 2017, fra tutti i Procuratori Generali dei diversi distretti.

A tali incontri ne ha fatto seguito un altro, sugli stessi temi, svoltosi in Roma il 1o ottobre 2017.

Infine, nei giorni 18 e 19 maggio 2017 e 1o novembre 2017 si sono tenute presso la Procura Generale della Corte di Cassazione riunioni dedicate a diversi temi concernenti l'applicazione dell'art. 6 d.lgs. 20 febbraio 2006, n° 106, che hanno costituito momenti di interlocuzione e di utile confronto su argomenti di particolare rilevanza generale e di specifico interesse per la giurisdizione penale.

Ciò posto, in esito alla articolata discussione è emerso un primo quadro di opinioni e di questioni pratiche, la cui sintesi viene riepilogata come di seguito.

Come è noto, la succitata legge 23 giugno 2017, n° 103, recante “*Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale e all'ordinamento penitenziario*”, ha modificato, tra l'altro, l'avocazione obbligatoria di cui al primo comma dell'art. 412 cod. proc. pen. .

La riforma ha previsto che il Procuratore Generale disponga l'avocazione delle indagini preliminari alla scadenza dei termini, stabiliti dal comma 3-*bis* dell'art. 407 cod. proc. pen., entro i quali il pubblico ministero è tenuto a esercitare l'azione penale o a richiedere l'archiviazione.

Il nuovo impianto normativo mira con tutta evidenza a porre un limite inderogabile all'eccessivo protrarsi della durata delle indagini preliminari per effetto della inerzia del pubblico ministero, individuando nel procuratore generale il soggetto destinato alla rimozione di tale stato di inerzia; e ciò a tutela dei principi costituzionali in tema di giusto processo e di effettività dell'azione penale, garantiti solo dall'esercizio entro tempi ragionevoli delle valutazioni rimesse dalla legge allo stesso pubblico ministero.

Il sistema voluto dal legislatore prevede una serie di scansioni temporali. Invero, il pubblico ministero è tenuto a esercitare l'azione penale o a richiedere l'archiviazione entro il **termine di tre mesi** (quindici mesi per i



Procura Generale della Repubblica
presso la Corte d'Appello di Firenze

reati di cui al comma 2, lettera a), numeri 1), 3) e 4), dell'art. 407) **dalla scadenza del termine massimo di durata delle indagini e comunque dalla scadenza dei termini di cui all'articolo 415-bis**. Ove non assuma le proprie determinazioni in ordine all'azione penale nel termine suindicato, il pubblico ministero ne dà immediata comunicazione al procuratore generale, il quale dispone, con decreto motivato, l'avocazione delle indagini preliminari, svolgendo poi le indagini preliminari indispensabili e formulando le sue richieste entro trenta giorni dal decreto di avocazione.

Giova osservare che la riforma non ha in alcun modo modificato il regime di durata dei termini di durata delle indagini, rimasti invariati, e ha stabilito invece il termine (ordinariamente di tre mesi) dalla scadenza del termine massimo di durata delle indagini e comunque dalla scadenza dei termini di cui all'articolo 415-bis perché il pubblico ministero assuma le proprie determinazioni, esercitando l'azione penale o presentando richiesta di archiviazione.

È stata oggetto di discussione la questione della individuazione del concetto di "*termine massimo*" di durata delle indagini preliminari, dalla cui scadenza il pubblico ministero è tenuto ad esercitare l'azione penale o a richiedere l'archiviazione entro il termine di tre mesi, e segnatamente se debba farsi una valutazione in concreto, sul tempo che il p.m. avrà a disposizione in base alle richieste di proroga specificamente inoltrate e autorizzate, ovvero se invece debba calcolarsi un termine massimo astratto, svincolato dalla vicenda procedimentale e calcolato quindi ai sensi degli artt. 406 e 407 cod. proc. pen., a prescindere dalla presentazione di una richiesta di proroga delle indagini (eventualmente disposta dal giudice).

Da una prima lettura della normativa - ed in attesa delle prime decisioni giudiziarie e di una determinazione che risolva la questione in sede di legittimità - si era inizialmente ritenuto di propendere per la seconda sopra indicata soluzione, e quindi per la decorrenza del termine di tre mesi dalla scadenza del termine massimo delle indagini preliminari, come previsto in astratto, a prescindere dall'effettiva richiesta di una proroga delle indagini.

Ciò alla stregua di ragioni, condivise all'interno del distretto, di ordine letterale, logico e sistematico, anche per consentire di coniugare le esigenze ed i principi posti a base della riforma legislativa con il concreto ed effettivo esercizio della funzione giurisdizionale.



Procura Generale della Repubblica
presso la Corte d'Appello di Firenze

Invero, l'art. 407 cod. proc. pen. fa esplicito riferimento alla scadenza “*del termine massimo di durata delle indagini*”, senza fare alcun cenno all'ipotesi del termine prorogato dal giudice [mentre, laddove il legislatore abbia voluto diversamente, si è espresso in maniera diversa e chiara, come nel caso dell'art. 127 disp. attuaz. cod. proc. pen. (Comunicazione delle notizie di reato al procuratore generale), secondo cui “*La segreteria del pubblico ministero trasmette ogni settimana al procuratore generale presso la corte di appello un elenco delle notizie di reato contro persone note per le quali non è stata esercitata l'azione penale o richiesta l'archiviazione entro il termine previsto dalla legge o prorogato dal giudice.*”].

Ciò non di meno, non può sottacersi che la discussione sulla specifica questione ha fatto emergere un contrapposto indirizzo, apparentemente divenuto maggioritario tra i dirigenti di secondo grado e condiviso dalla Procura Generale della Cassazione, rispetto a quello che fin qui si è condiviso, secondo cui “... *anche quello di terzo comma costituisce un termine di durata massima delle indagini preliminari, innanzi tutto perché tale è la rubrica dell'art. 407 in cui è inserito e poi perché detto termine costituisce l'epilogo del potere di indagine del pubblico ministero nell'ambito del singolo procedimento. Tale alternativa soluzione si inserirebbe in un modello sistematico che non soffrirebbe di iati temporali, nell'assicurazione della continuità dell'attività procedimentale*”.

Tale orientamento poggia a sua volta su ragioni di ordine logico e sistematico e mira ad evitare, all'interno degli uffici giudiziari, il verificarsi di situazioni di “stallo” del procedimento.

Quella ora delineata costituisce una insanabile divergenza, alla quale solo un autorevole intervento interpretativo e l'adozione di linee-guida generalmente condivise sul territorio nazionale potranno, nel tempo, porre rimedio.

Allo stato, peraltro, alla stregua delle considerazioni che precedono, che hanno indotto al ripensamento dell'idea originariamente prevalente, dovrà necessariamente propendersi per la seconda fra le due soluzioni prospettate.

Appare oggi del tutto indiscutibile, comunque, per via della oggettiva rilevanza della tematica, la necessità di pervenire a prassi organizzative comuni ed unanimemente condivise fra i vari distretti.

Per quanto riguarda il punto relativo alla determinazione della scadenza del termine di cui all'articolo 415-*bis* cod. proc. pen. - pur muovendo dalla



Procura Generale della Repubblica
presso la Corte d'Appello di Firenze

premessa che non rileva individuare il giorno esatto da cui possa disporsi l'avocazione (diretta a garantire il corretto e tempestivo esercizio dell'azione penale) -, si ritiene che occorra aversi tratto alla effettiva conoscenza da parte dell'Ufficio della avvenuta notifica all'indagato (e non dal mero dato della scadenza del termine di fase: notifica e termini per l'indagato), atteso che sovente accade che la notizia pervenga successivamente al decorso dei tre mesi. Analogamente, ed anche in tal caso per ragioni sostanziali, legate ad un più sereno esercizio della funzione, si ritiene che, in caso di richiesta di interrogatorio o di eventuali ulteriori atti di indagine all'esito della notifica dell'avviso della conclusione delle indagini preliminari, *ex art. 415-bis* cod. proc. pen., il termine inizi a decorrere dal completamento delle suddette attività integrative di indagine.

Occorre, poi, ben delimitare il concetto di inerzia quale presupposto dell'avocazione *ex art. 412* cod. proc. pen., essendosi posta la questione se il procuratore generale possa (ovvero debba) avocare anche i procedimenti per i quali, sebbene sia effettivamente scaduto il termine massimo di durata delle indagini preliminari, non possa ravvisarsi nella sostanza alcuna inerzia da parte del p.m. .

A titolo esemplificativo, si ricorda il caso in cui sia stata richiesta - ma non comunicata - la data di udienza, in cui dunque l'inerzia non sarebbe frutto di una "negligenza" del singolo sostituto, quanto effetto dell'esercizio di (ancorché legittime) scelte del Tribunale, per es. in tema di priorità; ovvero quello in cui il mancato rispetto della tempistica imposta dal legislatore con la riforma dipenda non da mancata iniziativa, da inerzia, da inadeguatezza, etc., ma piuttosto dalla mancata pronuncia entro i termini di legge da parte del giudice per le indagini preliminari (per esempio: mancata adozione della decisione sulla richiesta di applicazione di una misura cautelare; mancata decisione sulla richiesta di ammissione dell'incidente probatorio; etc.), la cui posizione è stata pure interessata dalla esigenza di particolare speditezza perseguita dal legislatore.

Si ritiene pertanto che, in questi casi come in altri analoghi, non possa ravvisarsi alcuna ipotesi di inerzia tale da poter costituire presupposto per l'esercizio del potere-dovere di avocazione.

Pare indiscutibile, invero, che non possa attribuirsi rilevanza, per la costituzione di siffatto presupposto, al solo dato dell'inutile trascorrere del tempo, ma che debba aversi riguardo piuttosto a tutte le situazioni in cui il



Procura Generale della Repubblica
presso la Corte d'Appello di Firenze

procedimento sia venuto a trovarsi in condizioni di stallo privo di qualsivoglia seria giustificazione

L'intervento del Procuratore Generale, quindi, troverà fondamento nell'inerzia del pubblico ministero non individuabile nel mero decorso del termine delle indagini, ma bensì nella ingiustificata giacenza del fascicolo, dopo la scadenza del termine massimo di durata delle indagini preliminari, presso l'Ufficio di appartenenza.

In definitiva, dovrà escludersi il ricorso all'avocazione in quei casi in cui non si determini alcuna inammissibile situazione di stasi tra il momento di conclusione delle indagini e quello dell'esercizio dell'azione penale.

La questione centrale - trattandosi di un punto decisivo per comprendere l'effettiva portata della riforma - è comunque quella relativa alla natura della "avocazione per inerzia", ed in particolare se la stessa sia da considerare obbligatoria o facoltativa, muovendo dalla lettura da darsi al predicato verbale "**dispone**", già presente nel testo novellato e ripetuto in quello nuovo, in situazione di sostanziale continuità normativa.

Si è concluso nel senso della facoltatività, e, quindi, nel senso che quello del Procuratore Generale debba intendersi non come un dovere, ma piuttosto come la facoltà di esercizio di un "**potere-dovere**".

Oltre al dato di natura letterale, militano in tal senso le indicazioni già desumibili, prima della riforma, dalla Suprema Corte, che ha sempre definito "**potere di avocazione**" quello riconducibile alla c.d. avocazione obbligatoria, in tal modo avallando il comportamento delle Procure Generali, che hanno, inevitabilmente, interpretato il primo comma dell'art. 412 cod. proc. pen., come fonte, più che di un dovere di avocazione, di una mera facoltà [cfr., *ex multis*, Cass., Sez. VI, n° 19833, 20.3.2009, CED 243839, secondo cui, se il decorso del termine per il compimento delle indagini preliminari non determina la decadenza del p.m. dal potere di esercitare l'azione penale, salva l'ipotesi che il procuratore generale abbia esercitato il suo potere di avocazione ai sensi dell'art. 412 co. 1 cod. proc. pen., ne discende che la "disponibilità" delle indagini poteva (e può) essere lasciata al p.m. a discrezione del procuratore generale].

È ulteriore conferma di una tale lettura il fatto che, secondo la norma, l'avocazione deve essere disposta con "**decreto motivato**". Invero, l'adempimento dell'obbligo di motivazione serve a dar conto dell'esercizio della facoltà; se l'avocazione fosse, invece, una mera conseguenza dello



Procura Generale della Repubblica
presso la Corte d'Appello di Firenze

scadere del termine, non vi sarebbe alcuna necessità di adempiere a tale dovere, essendo sufficiente al contrario una semplice presa d'atto della sussistenza del presupposto.

Un altro elemento di significativa valenza è fornito dalla lettura della delibera adottata dal Consiglio Superiore della Magistratura nella seduta del 11 maggio 2016 (*“Linee guida in materia di criteri di priorità e gestione dei flussi di affari - rapporti fra uffici requirenti e uffici giudicanti.”*), che, nell'attribuire alla Procura Generale un **potere di selezione** dei procedimenti da avocare, ha affermato la necessità della enunciazione di criteri di riferimento, “individui criteri trasparenti e predeterminati per un corretto esercizio del potere di avocazione che, per l'entità dei procedimenti astrattamente rientrabili nell'ambito della previsione normativa, non potrà essere massivamente esercitata per la carenza di mezzi strutturale di tali uffici”.

Ancora, si desume dal contenuto dell'ordine del giorno del Parlamento n° 53 che *“lo strumento di controllo predisposto per scongiurare il rischio di «tempi morti», che si situano nello spazio delle indagini preliminari, è costituito dall'avocazione del Procuratore Generale della Corte di Appello”*; e che *“il controllo sostitutivo per mezzo dell'avocazione è presidio tanto più efficace quanto più concretamente utilizzato con la necessaria misura e cautela”*, a riprova (attraverso il richiamo all'esigenza di *“misura e cautela”* della mancanza di automaticità e di rigida obbligatorietà dell'intervento di controllo.

Pare risolutivo ed assorbente il rilievo, infine, che anche la più volte richiamata *Circolare sulla organizzazione degli Uffici di Procura*, all'art. 21 (*Avocazione delle indagini preliminari per mancato esercizio dell'azione penale*), fa esplicito riferimento all'*“esercizio del potere di avocazione”* da parte del Procuratore Generale.

L'avocazione costituisce, pertanto, *“espressione di un potere che conferisce al Procuratore Generale un margine di discrezionalità nel suo esercizio”*: il Procuratore Generale, ricevuti gli elenchi dei procedimenti scaduti, ieri, ovvero ricevuta la comunicazione di cui al comma 3-bis dell'art. 407 cod. proc. pen., attualmente, può decidere, in base alle priorità individuate, quali procedimenti avocare, anche in considerazione delle limitate risorse di cui può disporre.

Va rilevato non di meno, come, a prescindere dalle successive e autonome determinazioni del Procuratore Generale, rimanga ferma ad altri fini la perentorietà della indicazione normativa, laddove la formula *“in ogni caso”* non sembra lasciare spazio a forme di *“inerzia”* da parte del p.m.



Procura Generale della Repubblica
presso la Corte d'Appello di Firenze

precedente, la cui sussistenza potrebbe costituire il presupposto di eventuali ipotesi di responsabilità disciplinari.

Esclusa, alla stregua di quanto fin qui detto, la sussistenza di un obbligo “assoluto” di avocazione ed escluso altresì l’esercizio del potere-dovere di avocazione in quei casi in cui non possa ravvisarsi alcuna effettiva inerzia da parte del p.m., è stata affrontata la questione relativa alla individuazione di eventuali criteri di priorità.

Anche il Procuratore Generale presso la S.C. di Cassazione, con nota n° 7538/17 del 22 giugno 2017, in tema di avocazione, inviata a tutte le Procure Generali, ha sottolineato l’esigenza, posta dalla riforma, di adottare modelli organizzativi adeguati sia alle Procure della Repubblica, per le quali l’obbligo della “*immediata comunicazione*”, significativamente previsto dal comma 3-bis dell’art. 407 cod. proc. pen., sia alle Procure Generali, “*che dovranno, oltre a vigilare sull’attività degli uffici inquirenti del distretto al riguardo, a loro volta garantire la gestione pronta ed efficace dei procedimenti da avocare, eventualmente anche stabilendo criteri di priorità*”.

Nel corso della sopra detta riunione con i Procuratori della Repubblica del distretto del 18 luglio u.s. è stata discussa per l’appunto la elaborazione di criteri di priorità per l’esercizio delle funzioni di avocazione.

In sintesi, si è convenuto sul fatto che - anche in applicazione dei principi fatti propri dalla *Circolare sulla organizzazione degli Uffici di Procura*, in materia di organizzazione degli Uffici del Pubblico Ministero, adottata dal C.S.M. con delibera del 16 novembre 2017 (artt. 18 co. 1 e 21) - è necessario elaborare dei possibili (e generali) criteri regolatori dell’esercizio del potere di avocazione.

La piena legittimità della previsione di criteri di priorità si fonda, nel nostro ordinamento, su precise disposizioni normative, che disciplinano materie eterogenee e che sono non di meno ispirate da un identico principio di diritto: attribuire priorità ai fini della sollecita definizione dei rapporti processuali ai quali sia attribuita preminente importanza, senza attenuare il fondamentale principio costituzionale della obbligatorietà della azione penale.

L’ordinamento legislativo vigente offre, in effetti, indicazioni utili alla individuazione di una serie di priorità di trattazione.

Si richiamano a tal fine i criteri normativi desumibili dagli artt. 227 d.lgs. n° 51/1998 (*Norme in materia di istituzione del giudice unico di primo grado*);



Procura Generale della Repubblica
presso la Corte d'Appello di Firenze

132-*bis* disp. attuaz. cod. proc. pen. (*Formazione dei ruoli di udienza e trattazione dei processi.*), come da ultimo nuovamente modificato dalla legge 23 giugno 2017, n° 103; 34 d.lgs. 274/2000: (*Formazione dei ruoli di udienza e trattazione dei processi.*); 131-*bis* cod. pen. (Esclusione della punibilità per particolare tenuità del fatto).

In questo ambito è parso possibile individuare, in concreto, i seguenti criteri di priorità.

È appena il caso di ricordare che **priorità generale ed assoluta**, conformemente anche ad attuali ed evidenti esigenze sociali e giudiziarie, devono avere i procedimenti nei quali siano state adottate nei confronti dell'indagato misure cautelari personali, siano esse coercitive o interdittive, e quelli nel corso dei quali siano state adottate altre misure cautelari (tra cui anche quelli nei quali vi siano beni in sequestro affidati in custodia onerosa a terzi).

Occorre infatti limitare al massimo la durata del pregiudizio che esigenze cautelari possono determinare in capo a soggetti nel corso del procedimento penale e prima della sua definizione.

Inoltre, dovrà darsi **priorità assoluta** ai procedimenti per i delitti, consumati o tentati, previsti dall'art. 51 comma 3-*bis* cod.; a quelli per i delitti consumati o tentati con finalità di terrorismo o di eversione dell'ordinamento costituzionale; nonché comunque a quelli relativi a reati previsti dall'art. 407 co. 2 lett. a) cod. proc. pen., con riferimento alle fattispecie di reato non previste dall'art. 51 comma 3-*bis* cod. proc. pen. .

Ciò posto come regola generale ed assoluta, va data priorità, in linea successiva, anche ai procedimenti relativi agli ulteriori seguenti reati (alcuni dei quali peraltro, già inseriti nella elencazione di cui all'art. 132-*bis* disp. attuaz. cod. proc. pen., concernente i reati per i quali la legge prevede l'obbligo di trattazione prioritaria):

- a) reati di tentato omicidio e sequestro di persona;
- b) reati di omicidio colposo e lesioni gravi o gravissime commessi con violazione delle norme per la prevenzione degli infortuni sul lavoro;
- c) reati di omicidio colposo e lesioni gravi o gravissime commessi per colpa professionale;



Procura Generale della Repubblica
presso la Corte d'Appello di Firenze

- d) reati di omicidio colposo e lesioni gravi o gravissime commessi per colpa consistita nella violazione delle norme sulla circolazione stradale;
- e) reati contro le “*fasce deboli*” commessi ai danni di persone minorenni o di persone che si trovino in condizione di particolare vulnerabilità ai sensi dell’art. 90-*quater* cod. proc. pen.; ovvero relativi a fatti connotati da particolare violenza sulle persone;
- f) reato di cui all’art. 612-*bis* c.p. (“*stalking*”);
- g) reati in materia sottrazione di minori con trasferimento degli stessi all’estero; gravi casi di abbandono di minori o persone incapaci;
- h) reati di cui agli artt. 314, 317, 318, 319, 319-*ter*, 320, 321, 322, 322-*bis*, 346, 346-*bis* cod. pen., ovvero altri reati contro la p.A. che incidano gravemente su diritti individuali o che abbiano per oggetto il mercimonio di pubbliche funzioni o siano comunque relativi a condotte che alterano gravemente la corretta destinazione delle risorse pubbliche;
- i) reati in danno della p.A., relativi ad illeciti proventi derivati dalla indebita percezione di risorse pubbliche, nazionali ed europee, in misura economicamente rilevante;
- j) reato di cui all’art. 423-*bis* cod. pen. (incendio boschivo);
- k) reato di cui all’art. 624-*bis* co. 1 cod. pen. (furto in abitazione);
- l) reati contro il patrimonio commessi con significativi atti di violenza o minaccia ovvero cagionando alla persona offesa un danno patrimoniale di rilevante gravità;
- m) reati in tema di sfruttamento della prostituzione, commessi avvalendosi di particolari strutture organizzate, con pluralità di persone offese, specie se minorenni, o con forme violente di sfruttamento;
- n) reati di usura commessi ai danni di più soggetti ovvero in cui la persona offesa abbia ricevuto minacce da parte dell’usuraio;
- o) reati di lottizzazione abusiva, nonché i reati in materia di edilizia comunque connotati da caratteri di evidente ed oggettiva gravità, anche in quanto eventualmente incidenti sulla sicurezza degli edifici e comunque tali da comportare pericolo per l’incolumità pubblica;



Procura Generale della Repubblica
presso la Corte d'Appello di Firenze

- p) reati in materia di discariche abusive ed attività di gestione di rifiuti organizzata;
- q) reati tributari con imposta evasa superiore a un milione di euro;
- r) reati fallimentari di particolare gravità, in base all'entità del passivo o delle rilevanti dimensioni dell'impresa fallita;
- s) reato di cui all'art. 603-*bis* cod. pen. (intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro).

Un primo elemento di riferimento è fornito dai **criteri oggettivi di gravità della condotta o del danno e dalla personalità dell'indagato**, che costituiscono parametri idonei ad individuare quei procedimenti - concernenti reati che destano allarme sociale e disagio tra i cittadini - ai quali dedicare maggiore cura investigativa, attenzione e cautela.

Fra i criteri oggettivi di gravità della condotta o del danno e della personalità dell'indagato è individuato un ulteriore criterio di priorità nella esistenza di una persona offesa (ed ancor più nell'elevato numero delle pp.oo.) e del suo effettivo interesse a veder perseguito il fatto (tenendo comunque presente la reale rilevanza sociale della condotta trasgressiva).

Dovrà comunque attribuirsi precedenza ai procedimenti in cui si configuri pregiudizio derivante dal **ritardo nella formazione della prova** ovvero **concreta e grave lesione di rilevanti interessi meritevoli di tutela in relazione alle norme della Costituzione**.

Deve farsi cenno infine al tema, di evidente rilievo, che le scelte di priorità effettuate negli uffici di primo grado, producono effetti anche per l'organizzazione della Corte d'Appello e della Procura Generale; e che i criteri organizzativi della Procura Generale, attualmente in corso di elaborazione, non potranno non tener conto, ai fini dell'esercizio della funzione di avocazione, delle **scelte in tema di priorità nell'esercizio degli affari penali compiute da ciascuno degli uffici requirenti di primo grado del distretto** (v.si anche sotto tale profilo il contenuto della richiamata *Circolare sulla organizzazione degli Uffici di Procura*).

In aggiunta ai criteri come sopra individuati, pertanto, anche quelli elaborati dagli Uffici del distretto dovranno costituire base per le valutazioni di competenza dell'Ufficio generale, che di conseguenza valuterà la sussistenza dell'inerzia proprio a partire dai procedimenti che gli stessi Uffici di Procura hanno definito prioritari.



Procura Generale della Repubblica
presso la Corte d'Appello di Firenze

Sono stati individuati, peraltro, anche altri criteri (residuali) indicativi della mancanza di esigenze di trattazione prioritaria del procedimento, tra cui la prossimità della prescrizione del reato, il caso di procedimento con indagati di fatto irreperibili, quando agli stessi siano attribuibili reati di non particolare gravità (e quindi esclusi i delitti contro la persona), il procedimento per reati attinenti a violazioni puramente formali, sempre che non sottendano una anticipazione di tutela rispetto a infrazioni più gravi.

Successivamente alla individuazione della eventuale priorità del procedimento, alla stregua dei criteri sopra indicati, il Procuratore Generale valuterà ancora la sussistenza, in concreto, di una ulteriore serie di elementi, tra cui segnatamente, a titolo esemplificativo, la necessità di effettuare ulteriori indagini dopo la scadenza del termine; il tempo trascorso dalla data di commissione del reato; le varie ragioni che hanno impedito le determinazioni del pubblico ministero (a tal fine si rimanda a quanto prima detto in ordine all'esigenza di valutare, in concreto, al di là del dato materiale costituito dal vano decorso del termine di legge, la ravvisabilità dell'inerzia quale presupposto per l'avocazione); la complessità del procedimento; etc. .

Ai fini del pieno e corretto esercizio del potere-dovere di avocazione è necessario che la Procura Generale possa disporre di un adeguato flusso di informazioni da parte delle Procure della Repubblica del distretto, da cui poter desumere la complessiva lettura dei dati occorrenti per le valutazioni relative all'esercizio dell'azione penale.

Del resto, anche la più volte richiamata *Circolare sulla organizzazione degli Uffici di Procura*, all'art. 21 (*Avocazione delle indagini preliminari per mancato esercizio dell'azione penale*), dopo aver disposto che “**Nell'esercizio del potere di avocazione, il Procuratore Generale, in conformità ai principi di obbligatorietà dell'azione penale e di razionalità ed efficienza, osserva i criteri specifici fissati in sede di elaborazione del progetto organizzativo**” (co. 1), prevede che “*Al fine di garantire la corretta e compiuta valutazione dei casi e dei presupposti legittimanti l'avocazione, nonché un ordinato, razionale e trasparente esercizio di tale potere, il Procuratore generale, nel rispetto delle indicazioni da individuarsi in una specifica risoluzione del Consiglio, cura, attraverso l'utilizzo del registro penale informatizzato ministeriale, anche mediante l'adozione di protocolli con i Procuratori del Distretto, di indicare tempistica e modalità di trasmissione degli elenchi ai sensi dell'art. 127 disp. att. c.p.p. e 407 co. 3 bis c.p.p. In tali comunicazioni andranno*



Procura Generale della Repubblica
presso la Corte d'Appello di Firenze

distinti i procedimenti scaduti con indagini effettuate e quelli senza indagini o con ulteriori indagini da compiere, nonché quelli a trattazione prioritaria che non è stato possibile concludere.” (co. 2).

A tal fine, mette conto di premettere che, con nota del 20 aprile 2017, e quindi in epoca antecedente all'entrata in vigore della riforma, erano già stati invitati i procuratori del distretto ad impartire le disposizioni necessarie affinché gli adempimenti concernenti la trasmissione degli elenchi dei procedimenti ai sensi dell'art. 127 disp. attuaz. cod. proc. pen. vengano eseguiti dalle rispettive segreterie:

- comprendendo in ogni caso nell'elenco:
 - a) il numero del procedimento;
 - b) la data di iscrizione nel registro delle notizie di reato;
 - c) le generalità della persona sottoposta ad indagini;
 - d) il titolo del reato;
- procedendo preferibilmente, al fine di evitare disomogeneità delle informazioni contenute nelle comunicazioni inviate, alla estrazione dei dati da un'unica *query* (“invio del 127 alla PG”), contenente un maggior numero di informazioni (ed in particolar modo quelle prima pure specificate), anziché dall’“*elenco allarmi*”.

Al fine di garantire la corretta e compiuta valutazione dei presupposti legittimanti l'avocazione, sarà ulteriormente richiesto alle Procure del distretto, nel trasmettere ai sensi dell'art. 127 cit. l'elenco delle notizie di reato contro persone note per le quali non è stata esercitata l'azione penale o richiesta l'archiviazione entro il termine previsto dalla legge o prorogato dal giudice, di distinguere i procedimenti a seconda se sia stata o meno svolta attività d'indagine e se si tratti di reati ricompresi o meno nei procedimenti a trattazione prioritaria.

Giova evidenziare che, alla trasmissione al Procuratore Generale degli elenchi *ex art. 127 disp. att. cod. proc. pen.*, dovrà aggiungersi - stante la diversità di presupposti e finalità - la specifica comunicazione relativa al singolo procedimento, prevista dal comma 3-*bis* del novellato art. 407 cod. proc. pen., comprensiva dei dati informativi elencati nell'art. 21 della *Circolare sulla organizzazione degli Uffici di Procura*, da trasmettersi direttamente ed immediatamente dal p.m. di primo grado assegnatario del procedimento.



Procura Generale della Repubblica
presso la Corte d'Appello di Firenze

Si ravvisa l'opportunità (condivisa dai Procuratori della Repubblica del distretto, cui compete, peraltro, l'adozione di una specifica disposizione sul punto) che la suddetta comunicazione venga sottoposta al visto del capo dell'Ufficio, al fine di consentire al medesimo di averne compiuta conoscenza e informazione.

Per quanto riguarda, ancora, i criteri di organizzativi relativi all'esercizio della facoltà di avocazione, si rileva che il vigente documento contenente i criteri organizzativi dell'Ufficio richiama espressamente l'esigenza di assicurare l'omogeneità delle decisioni della Procura Generale con espresso riguardo al relativo settore.

A tal fine, e per evitare, in ordine ai criteri in base ai quali viene disposta l'avocazione, valutazioni frammentate - inidonee a consentire di avere una visione organica e di sistema, utile anche per il corretto esercizio del potere-dovere di vigilanza previsto dall'art. 6 del d.lgs. n° 106/2006 -, il suddetto documento vigente prevedeva che la cura del suindicato settore fosse attribuita esclusivamente al Procuratore Generale e all'Avvocato Generale (con facoltà di eventuale delega ad altro magistrato dell'Ufficio), in modo da riportare ad unità le decisioni assunte.

Nel corso delle riunioni plenarie dei magistrati dell'Ufficio svoltesi, rispettivamente, nei giorni 20 settembre e 12 dicembre 2017 e 10 gennaio 2018 è stata discussa (fra le altre, anche) la questione concernente la possibilità di un riassetto del settore, in vista del prevedibile considerevole incremento dei carichi di lavoro.

In esito alla discussione, con provvedimento n° 481/17 del 14 dicembre 2017, che ha ridefinito in via generale le attribuzioni del Procuratore Generale e dell'Avvocato Generale, si è stabilito, tra l'altro, che sono allo stato riservate al Procuratore Generale, alla stregua delle disposizioni normative vigenti, “le avocazioni relative a tutti i circondari del distretto (fino alla adozione di un più compiuto intervento organizzativo conseguente all'entrata in vigore della legge n° 103/2017)”; e che, invece, “il coordinamento delle avocazioni obbligatorie relative a tutti i circondari del distretto” verrà attribuito all'Avvocato Generale “a far data dalla adozione di un più compiuto intervento organizzativo conseguente all'entrata in vigore della legge n° 103/2017”.

A tale ultimo proposito, si è altresì disposto che *“Nell'esercizio di tali funzioni di coordinamento e di direzione l'Avvocato Generale ha, tra l'altro, facoltà di indire riunioni periodiche di coordinamento tra i Sostituti Procuratore Generale; curerà che siano rispettati i criteri di assegnazione degli affari e la loro distribuzione*



Procura Generale della Repubblica
presso la Corte d'Appello di Firenze

in modo equo e funzionale, nonché il costante confronto fra i magistrati finalizzato alla omogeneità delle soluzioni adottate; ed aggiornerà regolarmente il Procuratore Generale sull'andamento delle sue attività”.

Il definitivo adeguamento dell'assetto organizzativo dell'Ufficio, anche in tal caso in base a quanto unanimemente approvato in sede di riunioni plenarie dell'Ufficio rispettivamente in data 12 dicembre 2017 e 10 gennaio 2018, dovrà prevedere (contrariamente a quanto attualmente previsto) la costituzione di un apposito gruppo di lavoro di Sostituti Procuratore Generale, addetti, con il coordinamento dell'Avvocato Generale, all'esercizio di tutti i poteri funzionali all'esercizio dell'avvocazione.

Sono ancora allo studio i criteri predeterminati di assegnazione automatica, all'interno del gruppo di lavoro, dei procedimenti ai quali si applica la nuova disciplina prevista dall'art. 412 cod. proc. pen., in modo tale da pervenire all'obiettivo di assegnare un numero di procedimenti tendenzialmente uguale per ogni magistrato.

La decisione sull'eventuale esercizio del potere di avocazione dovrà in ogni caso essere adottata, sulla base della prospettazione del magistrato appartenente al gruppo di lavoro ed assegnatario del singolo procedimento (susseguente peraltro alla assunzione di informazioni) e, ove occorra, all'esame degli atti, d'intesa con l'Avvocato Generale.

Onde evitare di vanificare lo spirito della riforma, si ritiene possibile disporre l'applicazione di magistrati dell'ufficio del pubblico ministero di primo grado solo in via di eccezione, nel caso di indagini particolarmente complesse.

Infine, è in atto la verifica della possibilità di sollecitare l'adeguamento del S.I.C.P. agli effetti della riforma mediante il rilascio da parte della DGSIA di una nuova ed aggiornata versione (da quanto appreso, prevista entro il primo semestre del 2018) che contempri nuovi ed appositi sistemi di *alert* automatici di sistema, nonché una serie di ulteriori modifiche.

A tal fine occorrerà la creazione di una apposita *query* per interrogare le DB delle Procure, onde individuare i fascicoli da comunicare a questo Ufficio per l'avvocazione, e cioè quelli per cui sono scaduti i termini massimi di durata delle indagini - con l'aggiunta della ulteriore durata di tre mesi (ovvero di quindici mesi, per i reati di cui al comma 2, lettera a), numeri 1), 3) e 4) - previsti dall'articolo 407 cod. proc. pen. .



Procura Generale della Repubblica
presso la Corte d'Appello di Firenze

Alla stregua di quanto prima detto a proposito della trasmissione degli elenchi ai sensi dell'art. 127 disp. attuaz. cod. proc. pen., non dovranno costituire oggetto di comunicazione i fascicoli per i quali sia stata registrata una richiesta di carattere definitivo ovvero sia stata richiesta la comunicazione della data di udienza per il giudizio monocratico.

Più in particolare, verranno in ogni caso esclusi dalla comunicazione i procedimenti di competenza del giudice monocratico a citazione diretta per i quali sia stata già richiesta la data di udienza (ai sensi degli artt. 550 e ss. cod. proc. pen. e 160 disp. attuaz. cod. proc. pen.) ed in attesa di fissazione della stessa.

Altra *query* dovrà essere creata ai fini del monitoraggio dei fascicoli per i quali sia stato emesso avviso *ex art. 415-bis*, cui non abbia fatto seguito l'adozione di alcun provvedimento definitivo nei termini di legge.

Nell'attesa dei necessari adeguamenti del SICP, alla luce delle novità legislative e della formulazione delle nuove *query* dovrà valutarsi la possibilità per le Procure della Repubblica di estrapolare i dati da comunicare alla Procura Generale mediante il ricorso alla funzione "allarmi", con riferimento ai fascicoli per i quali è in scadenza il termine di durata delle indagini preliminari, calcolando tra l'altro anche il periodo di sospensione feriale del termine.

I Procuratori della Repubblica dovranno vigilare affinché i magistrati dei rispettivi Uffici svolgano le indagini entro i termini stabiliti dalla legge.

Si fa riserva comunque, se del caso, all'esito di un congruo periodo di sperimentazione, di modificare o integrare il criterio che verrà adottato nel progetto organizzativo, qualora i risultati non fossero soddisfacenti.



B. Concordato sui motivi di appello

La riforma, caratterizzata da un evidente intento deflattivo, ha sostanzialmente reintrodotta il «*concordato sui motivi*» (istituto che aveva dato buoni risultati prima della sopravvenuta abrogazione), «*in considerazione dell'indubbia efficacia deflattiva che esso può comportare per il giudizio penale di appello, afflitto da un carico eccessivo di processi, sottolineandone tuttavia la reale portata di "concordato sui motivi" più che di applicazione concordata della pena*».

Ribadite le premesse di metodo di cui al precedente punto in tema di avocazione delle indagini, si precisa che, all'esito di percorso identico a quello concernente la materia delle avocazioni, con provvedimento n° 12448/17 del 30 ottobre 2017, sono stati indicati ai magistrati del pubblico ministero del distretto - ferma restando la piena autonomia degli stessi nell'esercizio delle loro funzioni in udienza - i criteri di orientamento di cui all'articolo 599-*bis* co. 4 cod. proc. pen. (*Concordato anche con rinuncia ai motivi di appello*).

In sintesi, con il suddetto provvedimento, premesso che:

- l'art. 1 co. 56 della legge 23 giugno 2017, n° 103 (c.d. "Riforma Orlando") ha introdotto l'articolo 599-*bis* cod. proc. pen. (*Concordato anche con rinuncia ai motivi di appello*), il cui quarto comma testualmente recita:
« ... 4. Fermo restando quanto previsto dal comma 1 dell'articolo 53, il procuratore generale presso la corte di appello, sentiti i magistrati dell'ufficio e i procuratori della Repubblica del distretto, indica i criteri idonei a orientare la valutazione dei magistrati del pubblico ministero nell'udienza, tenuto conto della tipologia dei reati e della complessità dei procedimenti. »;
- la previsione anzidetta pone, quindi, a carico del Procuratore Generale l'onere preciso di indicare, previo adeguato confronto con i magistrati del suo Ufficio ed i procuratori della Repubblica del distretto, criteri idonei ad orientare le valutazioni del pubblico ministero nell'udienza, "tenuto conto della tipologia dei reati e della complessità dei procedimenti", rispetto al concordato in appello;
- ciò soprattutto nell'ottica di verificare e garantire il corretto ed uniforme esercizio dell'azione penale nel distretto ed al fine di evitare



Procura Generale della Repubblica
presso la Corte d'Appello di Firenze

disparità di trattamento a fronte di reati appartenenti alla stessa tipologia ed alla stessa “fascia” di gravità;

- è stata ribadita peraltro, secondo quanto previsto dal comma 1 dell'articolo 53 cod. proc. pen. (*Autonomia del pubblico ministero nell'udienza. Casi di sostituzione.*), l'esigenza del rispetto del principio della piena autonomia del magistrato del pubblico ministero nell'esercizio delle sue funzioni nell'udienza (che non v'è dubbio debba rimanere circoscritta all'interno di un perimetro di discrezionalità limitata, al fine di garantire l'esigenza di uniformità di trattamento e l'uguaglianza dei cittadini di fronte alla legge);
- come espressamente previsto dal richiamato quarto comma dell'articolo 599-*bis* cod. proc. pen. ed ai fini della quanto più corretta e condivisa perimetrazione dell'ambito di applicazione della suddetta norma, sono stati sentiti i magistrati dell'Ufficio - nella riunione plenaria del 28 giugno 2017 - e i Procuratori della Repubblica del distretto - nella successiva riunione svoltasi il 18 luglio 2017;
- ha avuto altresì luogo una specifica interlocuzione con gli organismi istituzionali e rappresentativi degli avvocati del distretto (Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Firenze, Camera Penale di Firenze, Unione Distrettuale degli Ordini Forensi Toscani, Coordinamento delle Camere Penali della Toscana), incontrati nel corso di altra riunione tenutasi in data 11 settembre 2017;
- in esito ad articolata discussione, da tutte siffatte riunioni è emerso un primo quadro di opinioni e di valutazioni, quanto meno in parte sostanzialmente convergenti;

ritenuto che:

- ✓ la citata norma di cui all'articolo 599-*bis* cod. proc. pen., sul piano oggettivo, pone un unico limite all'applicazione dell'istituto, escludendo dal concordato i procedimenti per i delitti elencati nell'art. 51 co. 3-*bis* e 3-*quater* cod. proc. pen. ed i procedimenti per i delitti di cui agli articoli 600-*bis*, 600-*ter*, primo, secondo, terzo e quinto comma, 600-*quater*, secondo comma, 600-*quater*.1, relativamente alla condotta di produzione o commercio di materiale pornografico, 600-*quinquies*, 609-*bis*, 609-*ter*, 609-*quater* e 609-*octies* del codice penale; mentre, sul piano soggettivo è stata esclusa l'applicazione dell'istituto nei procedimenti contro imputati



Procura Generale della Repubblica
presso la Corte d'Appello di Firenze

che siano stati dichiarati delinquenti abituali, professionali o per tendenza;

- ✓ quelle ora dette (attinenti ad alcune ipotesi delittuose ovvero a talune categorie di imputati) vanno considerate come le uniche cause di esclusione dal concordato, essendo del tutto evidente che l'eventuale allargamento delle cause di esclusione costituirebbe inammissibile invasione di un ambito riservato esclusivamente al legislatore; e che i criteri adottati dal Procuratore Generale non possano escludere, pertanto, dall'ambito del concordato tipologie di reato ulteriori rispetto a quelle espressamente (e tassativamente) previste dalla norma;
- ✓ ne consegue che particolari tipologie di reato potranno essere prese in considerazione non già per escluderle dal concordato, ma piuttosto per dettare in relazione alle stesse criteri particolari, in termini di maggiore rigore ai fini della prestazione dell'eventuale consenso;
- ✓ ribadita l'esigenza del rispetto del principio della piena autonomia del magistrato del pubblico ministero nell'esercizio delle sue funzioni nell'udienza, *ex art. 53/1 cod. proc. pen. cit.*, occorre sottolineare che va perseguito l'obiettivo di pervenire ad una tendenziale standardizzazione delle procedure, senza schematizzare eccessivamente le stesse ed "ingabbiare" pesantemente l'autonomia del magistrato di udienza;
- ✓ pertanto, anziché fissare un tetto massimo per le diminuzioni di pena da concordare, proprio per la necessità di razionalizzare, in positivo o in negativo, il *quantum* della condanna, pare preferibile affidare al prudente apprezzamento del p.m. di udienza la valutazione definitiva circa la congruità della pena in relazione a tutte le circostanze del caso concreto, "*tenuto conto della tipologia dei reati e della complessità dei procedimenti*", avuto sempre riguardo al complessivo esito del processo di primo grado ed a tutte le circostanze che ne hanno connotato lo sviluppo;
- ✓ il profilo concernente la "*complessità dei procedimenti*" dovrà essere riferito anche al processo d'appello, ossia alla novità e alla complessità delle questioni di fatto e diritto poste con i motivi di appello, e dunque non solo al numero degli imputati o al numero delle imputazioni, non potendosi escludere che anche nei processi con molti imputati e numerose imputazioni i motivi di appello riguardino esclusivamente riduzioni di pena, e dunque non siano assolutamente connotati da complessità;



Procura Generale della Repubblica
presso la Corte d'Appello di Firenze

- ✓ presupposto essenziale del concordato è costituito dalla avvenuta presentazione tempestiva di un atto d'appello ammissibile, alla luce del nuovo disposto dell'art. 581 cod. proc. pen., poiché la declaratoria di inammissibilità da parte del giudice di appello per difetto delle necessarie condizioni, escluderebbe in radice la possibilità di prendere in esame l'istanza di concordato;
- ✓ è stata rilevata la necessità che la proposta di concordato venga presentata prima dell'udienza, e non direttamente in udienza. Pertanto, a garanzia di tale esigenza, su richiesta della Procura Generale, è stata inserita apposita previsione nel "**Protocollo di nuova organizzazione delle udienze penali in Corte d'Appello**" - sottoscritto in data 24 luglio 2017 tra Corte d'Appello di Firenze, Procura Generale di Firenze, Rappresentanti del Consiglio distrettuale degli Avvocati, Camera Penale di Firenze e Coordinamento delle Camere Penali della Toscana - che prevede espressamente al punto 4.3. , tra l'altro, che la difesa comunichi "*... tempestivamente, di regola con un preavviso di almeno cinque giorni lavorativi, con le modalità indicate sub 4.1., eventuali richieste di concordato sui motivi d'appello ai sensi dell'art. 599-bis c.p.p.*";

tutto ciò posto in linea generale, sono stati indicati ai magistrati del pubblico ministero del distretto - ferma restando la piena autonomia degli stessi nell'esercizio delle loro funzioni in udienza - i seguenti criteri di orientamento, ai fini della eventuale adesione alle richieste di concordato anche con rinuncia ai motivi di appello, ai sensi degli artt. 599-bis e 602 co. 1-*bis* cod. proc. pen.:

1. l'istituto ha evidente finalità deflattiva;
2. sono esclusi dall'ambito di applicabilità del concordato solo i procedimenti relativi ai delitti espressamente (e tassativamente) indicati dall'articolo 599-*bis* comma 2 cod. proc. pen.;
3. altre particolari tipologie di reato potranno essere prese in considerazione non già per escluderle dal concordato, ma piuttosto per dettare in relazione alle stesse criteri particolari, in termini di maggiore rigore ai fini della prestazione dell'eventuale consenso;
4. ribadita e fatta salva l'esigenza del rispetto del principio della piena autonomia del magistrato del pubblico ministero nell'esercizio delle sue funzioni nell'udienza, a norma dell'articolo 53 comma 1 cod.



Procura Generale della Repubblica
presso la Corte d'Appello di Firenze

proc. pen., va affermata la necessità di adottare una linea di particolare rigore e cautela nell'aderire all'accordo nel caso di:

- processi a trattazione prioritaria, individuati come da elenco che segue:
 - processi nei quali siano state adottate nei confronti dell'imputato misure cautelari personali, siano esse coercitive o interdittive, e quelli nel corso dei quali siano state adottate altre misure cautelari;
 - processi per i delitti, consumati o tentati, previsti dall'art. 407 co. 2 lett. a) cod. proc. pen., con riferimento alle fattispecie di reato non previste dall'art. 51 comma 3-*bis* e 3-*quater* cod. proc. pen.;
 - processi relativi agli ulteriori seguenti reati:
 - a) reati di tentato omicidio e sequestro di persona;
 - b) reati di omicidio colposo e lesioni gravi o gravissime commessi con violazione delle norme per la prevenzione degli infortuni sul lavoro;
 - c) reati di omicidio colposo e lesioni gravi o gravissime commessi per colpa professionale;
 - d) reati di omicidio colposo e lesioni gravi o gravissime commessi per colpa consistita nella violazione delle norme sulla circolazione stradale;
 - e) reati contro le “*fasce deboli*” commessi ai danni di persone minorenni o di persone che si trovino in condizione di particolare vulnerabilità ai sensi dell'art. 90-*quater* cod. proc. pen.; ovvero relativi a fatti connotati da particolare violenza sulle persone;
 - f) reato di cui all'art. 612-*bis* c.p. (“*stalking*”);
 - g) reati in materia di sottrazione di minori con trasferimento degli stessi all'estero; gravi casi di abbandono di minori o persone incapaci;
 - h) reati di cui agli artt. 314, 317, 318, 319, 319-*ter*, 320, 321, 322, 322-*bis*, 346, 346-*bis* cod. pen., ovvero altri reati contro la p.A. che incidano gravemente su diritti individuali o che abbiano per oggetto il mercimonio di pubbliche funzioni o siano comunque relativi a condotte che alterano gravemente la corretta destinazione delle risorse pubbliche;



Procura Generale della Repubblica
presso la Corte d'Appello di Firenze

- i) reati in danno della p.A., relativi ad illeciti proventi derivati dalla indebita percezione di risorse pubbliche, nazionali ed europee, in misura economicamente rilevante;
 - j) reato di cui all'art. 423-*bis* cod. pen. (incendio boschivo);
 - k) reato di cui all'art. 624-*bis* co. 1 cod. pen. (furto in abitazione);
 - l) reati contro il patrimonio commessi con significativi atti di violenza o minaccia ovvero cagionando alla persona offesa un danno patrimoniale di rilevante gravità;
 - m) reati in tema di sfruttamento della prostituzione, commessi avvalendosi di particolari strutture organizzate, con pluralità di persone offese, specie se minorenni, o con forme violente di sfruttamento;
 - n) reati di usura commessi ai danni di più soggetti ovvero in cui la persona offesa abbia ricevuto minacce da parte dell'usuraio;
 - o) reati di lottizzazione abusiva, nonché reati in materia di edilizia comunque connotati da caratteri di evidente ed oggettiva gravità, anche in quanto eventualmente incidenti sulla sicurezza degli edifici e comunque tali da comportare pericolo per l'incolumità pubblica;
 - p) reati in materia di discariche abusive ed attività di gestione di rifiuti organizzata;
 - q) reati tributari con imposta evasa superiore a un milione di euro;
 - r) reati fallimentari di particolare gravità, in base all'entità del passivo o delle rilevanti dimensioni dell'impresa fallita;
 - s) reato di cui all'art. 603-*bis* cod. pen. (intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro).
- processi a carico di imputati recidivi reiterati specifici;
 - processi definiti in primo grado nelle forme del rito abbreviato (e ciò allo scopo di evitare eccessive diminuzioni dell'importo totale della pena, tali da vanificare l'efficacia sanzionatoria della stessa);
 - processi in cui la diminuzione della pena consentirebbe all'imputato di accedere, in fase esecutiva, a misure alternative;



Procura Generale della Repubblica
presso la Corte d'Appello di Firenze

- processi a carico ovvero in danno di magistrati, con competenza *ex* art. 11 cod. proc. pen.;
 - processi a carico ovvero in danno di avvocati di un Foro del distretto;
 - processi a carico ovvero in danno di personale degli uffici giudiziari in servizio nel distretto;
 - processi a carico ovvero in danno di ufficiali ed agenti di polizia giudiziaria;
5. in relazione alle proposte di concordato concernenti processi in cui ricorrano le suddette ipotesi, ai fini del corretto esercizio dei compiti assegnati a questo Ufficio dall'art. 6 decreto legislativo 20 febbraio 2006, n° 106, dovrà essere preventivamente sentito il Procuratore Generale (o l'Avvocato Generale); in tal caso, il Procuratore Generale (o l'Avvocato Generale) apporrà un "*visto*" sul relativo provvedimento per condivisione della decisione proposta dal magistrato del suo Ufficio;
 6. negli stessi casi ora detti, si avrà cura altresì di valutare l'opportunità della eventuale interlocuzione, prima della decisione, con il pubblico ministero di primo grado;
 7. in ogni caso, comunque, i magistrati della Procura Generale, laddove dovessero ravvisarne l'opportunità e/o l'utilità, al fine di realizzare un efficace raccordo fra Procura Generale e Procura della Repubblica, nei processi di particolare complessità e rilevanza, potranno interloquire con il pubblico ministero di primo grado;
 8. sarà sempre necessario valutare rigorosamente l'ammissibilità dell'appello e la fondatezza dei motivi d'appello, e dunque non potrà darsi adesione alla proposta di concordato in caso di evidente e manifesta inammissibilità o infondatezza dell'appello;
 9. ai fini delle valutazioni necessarie per aderire o meno al concordato dovrà essere tenuto nella debita considerazione il sopravvenire di eventuali condotte riparatorie - tra cui soprattutto l'intervenuto risarcimento del danno (che dovrà essere congruo ed effettivo), la restituzione di beni, la rimessione in pristino dello stato dei luoghi e delle condizioni precedenti la violazione perpetrata, la demolizione di manufatti abusivi, etc. - e, più in generale, il comportamento *post factum* da parte dell'imputato, soprattutto nei procedimenti per reati



Procura Generale della Repubblica
presso la Corte d'Appello di Firenze

ambientali o che abbiano leso gli interessi del territorio ovvero offeso l'incolumità o la salute negli ambienti di lavoro;

10. al fine della concreta attuazione della finalità deflattiva dell'intervento legislativo, i magistrati della Procura Generale potranno assumere l'iniziativa, proponendo essi stessi il concordato in appello previsto dall'art. 599-*bis* cod. proc. pen. . In tal caso, il difensore dell'imputato sarà invitato ad aderire alla eventuale proposta di concordato formulata dal magistrato della Procura Generale entro un termine congruo.

Si è altresì disposto che, in applicazione di quanto espressamente convenuto nel punto 4.3. del “**Protocollo di nuova organizzazione delle udienze penali in Corte d'Appello**” sottoscritto in data 24 luglio 2017 tra Corte d'Appello di Firenze, Procura Generale di Firenze, Rappresentanti del Consiglio distrettuale degli Avvocati, Camera Penale di Firenze e Coordinamento delle Camere Penali della Toscana, ogni richiesta di concordato sui motivi d'appello ai sensi dell'art. 599-*bis* cod. proc. pen. dovrà essere presentata “... tempestivamente, di regola con un preavviso di almeno cinque giorni lavorativi, con le modalità indicate sub 4.1. ...”. Le relative istanze dovranno pervenire alla casella di posta elettronica della Procura Generale affaripenali.pg.firenze@giustizia.it. La Segreteria provvederà a far pervenire la domanda al magistrato competente, da individuarsi di norma in quello destinato all'udienza di trattazione del procedimento in secondo grado. Nel caso di rinvio del procedimento e di destinazione alla nuova udienza di un diverso sostituto procuratore generale, le istanze di concordato saranno sottoposte al precedente assegnatario, che le valuterà insieme al sostituto incaricato per la nuova udienza. Nel caso in cui l'istanza pervenga prima della formazione dei ruoli di udienza, la proposta di concordato sarà sottoposta al sostituto procuratore generale che ha vistato la sentenza.

Il sostituto procuratore generale incaricato della trattazione dell'istanza di concordato curerà in ogni caso l'inserimento della stessa e delle relative determinazioni assunte nel fascicolo processuale, al fine di orientare, anche ai sensi dell'art. 602 cod. proc. pen., la valutazione del diverso magistrato eventualmente designato in un momento successivo.

I criteri di orientamento individuati con il presente provvedimento hanno carattere temporaneo, potranno essere oggetto in qualunque momento di una nuova valutazione (che possa confermarne la validità dopo un congruo



Procura Generale della Repubblica
presso la Corte d'Appello di Firenze

periodo di sperimentazione) e saranno comunque riesaminati successivamente al 31.12.2018, sentiti i magistrati dell'Ufficio ed i Procuratori della Repubblica.

Il Procuratore Generale valuterà l'opportunità di una interlocuzione con la Corte d'Appello, con i Consigli dell'Ordine degli Avvocati e con le Camere Penali del distretto al fine di individuare buone prassi condivisibili che possano agevolare l'applicazione del concordato (e quindi assicurare l'ottenimento dell'effetto deflattivo voluto dalla norma).

I Procuratori della Repubblica del distretto vigileranno affinché i magistrati dei rispettivi Uffici provvedano, laddove ne ricorrano i presupposti, a richiedere al Giudice la dichiarazione di delinquenza abituale, professionale o per tendenza.

Le eventuali criticità concernenti la concreta applicazione dei criteri di orientamento saranno oggetto di confronto e di valutazione nel corso di apposita riunione che verrà entro breve tempo convocata.



C. Osservanza delle disposizioni relative all'iscrizione delle notizie di reato

Come è noto, l'art. 1 comma 75 della legge di riforma contiene una importante modifica di natura ordinamentale - che riguarda il contenuto del d.lgs. n° 106/2006 (*“Disposizioni in materia di riorganizzazione dell'ufficio del pubblico ministero, a norma dell'articolo 1, comma 1, lettera d), della legge 25 luglio 2005, n. 150”*) - avente per oggetto la concreta applicazione dell'art. 335 cod. proc. pen. (*“Registro delle notizie di reato”*, secondo cui, tra l'altro, *“Il P.M. iscrive immediatamente, nell'apposito registro custodito presso l'ufficio, ogni notizia di reato che gli perviene o che ha acquisito di propria iniziativa nonché, contestualmente o dal momento in cui risulta, il nome della persona alla quale il reato stesso è attribuito. Se nel corso delle indagini preliminari muta la qualificazione giuridica del fatto ovvero questo risulta diversamente circostanziato, il P.M. cura l'aggiornamento delle iscrizioni previste dal comma 1 senza procedere a nuove iscrizioni.”*).

Per effetto della riforma, in concreto, il Procuratore della Repubblica, che, quale preposto all'ufficio del pubblico ministero, è titolare esclusivo dell'azione penale e la esercita sotto la propria responsabilità nei modi e nei termini fissati dalla legge, deve altresì assicurare *“il corretto, puntuale ed uniforme esercizio dell'azione penale, l'osservanza delle disposizioni relative all'iscrizione delle notizie di reato ed il rispetto delle norme sul giusto processo da parte del suo ufficio.”*

A sua volta, *“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 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.”*

Al riguardo, le SS.UU. della S.C. hanno chiarito che, in tema di iscrizione della notizia di reato nel registro di cui all'art. 335 cod. proc. pen., il pubblico ministero, non appena riscontrata la corrispondenza di un fatto di cui abbia avuto notizia ad una fattispecie di reato, è tenuto a provvedere alla iscrizione della *notitia criminis* senza che possa configurarsi un suo



Procura Generale della Repubblica
presso la Corte d'Appello di Firenze

potere discrezionale al riguardo. Ugualmente, una volta riscontrati, contestualmente o successivamente, elementi obiettivi di identificazione del soggetto cui il reato è attribuito, il p.m. è tenuto a iscriverne il nome con altrettanta tempestività. (Cass., SS.UU., n° 40538, 24 settembre 2009, CED 244378).

Al fine di dare concreta attuazione ad una norma dal tenore per nulla scontato, nell'ambito delle prerogative attribuite a questo Ufficio dall'art. 6 d.lgs. n° 106/2006 in ordine al complessivo andamento dell'attività svolta dagli Uffici requirenti del distretto, e segnatamente al fine di consentire allo scrivente P.G. il corretto esercizio del relativo dovere di controllo, con nota del 4 settembre 2017 sono stati invitati i Procuratori della Repubblica del distretto a voler curare la rigorosa osservanza delle disposizioni relative all'iscrizione delle notizie di reato, costituente, come è noto, *“attività di oggettiva delicatezza, pienamente espressiva della funzione giudiziaria”* (Cassazione, SS.UU., sentenza n° 21094/2004).

È stata richiamata, a tale riguardo, la **Circolare del Ministero della Giustizia**, Dipartimento per gli Affari di Giustizia, Direzione Generale della Giustizia Penale, del 11 novembre 2016, *“in tema di attuazione del registro unico penale e criteri generali di utilizzo”*, elaborata a seguito della avvenuta diffusione presso tutti gli uffici giudiziari di primo grado del S.I.C.P. (Sistema Informativo della Cognizione Penale), quale modello unico di registro nel settore della cognizione penale di primo e secondo grado.

Invero, il punto 7 della Circolare fornisce le **“coordinate giuridiche”** dell'iscrizione, evidenziando, in particolare, come la stessa sia funzionale al controllo del rispetto dei termini di durata previsti dall'art. 405 cod. proc. pen., nonché al controllo della tempestività di alcune forme di esercizio dell'azione penale, quali la richiesta di giudizio immediato la richiesta di decreto penale.

Gli artt. 335 cod. proc. pen. e 109 disp. attuaz. cod. proc. pen. affidano questo compito, in esclusiva, al pubblico ministero, in quanto titolare del *“monopolio della domanda penale”* (artt. 50 cod. proc. pen. e 112 Cost.).

Al pubblico ministero, però, non è conferito un potere discrezionale, quanto piuttosto un **obbligo giuridico indilazionabile**, che deve essere **adempiuto senza soluzione di continuità rispetto al momento in cui sorgono i relativi presupposti e che non comporta possibilità di scelta né in relazione all'an, né rispetto al quid e al quando dell'iscrizione.**



Procura Generale della Repubblica
presso la Corte d'Appello di Firenze

Il pubblico ministero, quindi, dovrà soltanto *riscontrare* l'esistenza dei presupposti normativi che impongono l'iscrizione e il suo aggiornamento (Cassazione, SS.UU., sentenza n° 40538/2009).

La Circolare, che ha inteso “*indirizzare puntuali raccomandazioni finalizzate ad assicurare, in uno alle doverose caratteristiche di accuratezza, tempestività e omogeneità delle operazioni di data entry, l'efficacia delle politiche di organizzazione dei servizi della giustizia nel settore penale*”, ha altresì fornito la aggiornata indicazione di criteri uniformi di gestione dei registri informatizzati, ferma restando l'autonomia dell'autorità giudiziaria nella qualificazione delle notizie di reato e nell'esercizio delle collegate, ulteriori prerogative processuali.

Nel contempo, stante la necessità di affrontare alcuni aspetti critici dell'attività di iscrizione della *notitia criminis* e del suo aggiornamento, la Circolare ha ritenuto opportuno propiziare prassi uniformi di registrazione, nei settori in cui l'analisi statistica rivela maggiori disomogeneità, formulando raccomandazioni improntate al massimo rispetto per l'autonomia e le prerogative processuali dell'autorità giudiziaria connesse all'attività di iscrizione delle notizie di reato, ma ispirate dall'intento di valorizzare le potestà di direzione e di organizzazione assegnate ai dirigenti degli Uffici requirenti di primo grado ed i poteri di vigilanza dei Procuratori Generali presso le Corti d'Appello e del Procuratore Generale presso la Corte di Cassazione (art. 6 d.lgs. n° 106 del 2006).

Il suddetto provvedimento ha evidenziato, tra l'altro, “*l'esigenza di scrupolosa compilazione del S.I.C.P.*”, nonché di “*inserimento tempestivo dei dati relativi alla tipologia, all'inizio di esecuzione e alle vicende modificative delle misure cautelari personali applicate nel corso del procedimento*”.

Di particolare rilievo, per ciò che in questa sede importa, sono le “*Raccomandazioni generali relative all'impiego del S.I.C.P.*” (punto 14.), laddove sono state ulteriormente sottolineate le esigenze di completezza e aggiornamento dell'iscrizione nel mod. 21, con riferimento alla necessità “*che, oltre ai dati essenziali previsti dagli artt. 335 c.p.p. e 109 att. c.p.p., siano, a mano a mano, inseriti e aggiornati i dati relativi alle nomine difensive, alla residenza, alle dichiarazioni ed elezioni di domicilio e alle relative variazioni.*”; nonché di tempestiva annotazione degli “*aggiornamenti dell'iscrizione che il pubblico ministero, ai sensi dell'art. 335 c. 2 c.p.p., è tenuto a operare nei casi in cui*



Procura Generale della Repubblica
presso la Corte d'Appello di Firenze

sopravvengano informazioni implicanti il mutamento della qualificazione giuridica originariamente data al fatto o elementi circostanziali.”.

La Circolare stessa ha evidenziato altresì che *“Il sistema è poi predisposto per la ricezione, nell’ambito dello stesso procedimento, di nuove iscrizioni quando emergano nuove notizie di reato, adempimento necessario, dal quale decorrono nuovi termini per le indagini, ferma restando l’utilizzabilità di quelle compiute in precedenza (C., III, n. 32998/2015; C. II, n. 29143/2013).”.*

Invero, se è di innegabile importanza che sin dall’inizio, avuto riguardo a quanto risulti dagli atti a corredo della notizia di reato, se ne operi una corretta e compiuta qualificazione, è parimenti vero che nel corso delle indagini preliminari la qualificazione giuridica del fatto può mutare, così come può emergere che lo stesso risulti diversamente circostanziato, e che in tali casi il pubblico ministero, ai sensi dell’art. 335 co. 2 cod. proc. pen., ne deve disporre il puntuale aggiornamento.

Si raccomanda, quindi, il tempestivo inserimento di tali aggiornamenti, che *“risponde, oltre che a esigenze interne al procedimento, all’obiettivo di garantire l’accuratezza delle informazioni comunicate ai soggetti indicati dall’art. 335 c. 3 c.p.p.; nonché, nel prosieguo del procedimento, l’adeguato aggiornamento del certificato dei carichi pendenti prodotto automaticamente dal sistema.”.*

È stato altresì fatto espresso riferimento, in secondo luogo, al contenuto della **delibera del Consiglio Superiore della Magistratura** in data 5 luglio 2017, recante *“Linee guida in materia di esame preliminare delle impugnazioni e modalità stilistiche di redazione dei provvedimenti.”*, ispirate al principio per cui la redazione degli atti e dei provvedimenti deve essere improntata alla sinteticità e alla chiarezza.

E ciò con specifico riguardo, per ciò che in questa sede importa, al paragrafo, di sicuro rilievo, relativo alle modalità di redazione dei capi di imputazione da parte del pubblico ministero, trattandosi di attività preliminare che non solo necessariamente ridonda sulle modalità organizzative del lavoro, ma incide in modo assai significativo sulla qualità delle iscrizioni e sulle modalità di tenuta e di aggiornamento del S.I.C.P. (quanto meno, dalla fase di chiusura delle indagini preliminari e della predisposizione dell’avviso di cui all’art. 415-*bis* cod. proc. pen.).

Si è raccomandato pertanto, più in generale, di usare la massima accuratezza nella corretta qualificazione giuridica del fatto e, conseguentemente, nelle iscrizioni, assicurando tra l’altro - nel sussumere



Procura Generale della Repubblica
presso la Corte d'Appello di Firenze

il fatto storico nell'ambito di una specifica previsione normativa - che vi sia corrispondenza tra l'oggetto dei singoli capi di imputazione e le annotazioni sul S.I.C.P.; e curando scrupolosamente - sia nella individuazione materiale dell'addebito mosso all'indagato che nell'eventuale aggiornamento delle iscrizioni a seguito di mutamento della qualificazione giuridica del fatto -, il preciso inserimento sia dei riferimenti concernenti il fatto di reato che delle eventuali circostanze.



D. Alcuni effetti di altri precedenti interventi di riforma

Tra gli effetti di altri precedenti interventi di riforma, è opportuno segnalare i seguenti, essendosene fatto cenno in alcune delle relazioni redatte dai Procuratori della Repubblica del distretto.

La normativa introdotta dal d.lgs. 15.12.2015, n° 212, ha apportato rilevanti modifiche alle norme del codice di procedura penale, alcune delle quali hanno prodotto rallentamento dell'attività processuale dei diversi Uffici, in particolar modo in relazione alle disposizioni che prevedono gli avvisi alla persona offesa dal reato *ex art. 90-bis* cod. proc. pen. .

Analogamente, la legge 23 giugno 2017, n° 103 ha stabilito l'obbligo di notificare, anche nell'ipotesi di procedimento iscritto nei confronti di ignoti, l'avviso della richiesta di archiviazione alla persona offesa dai reati di cui all'art. 624-*bis*, prevedendo altresì la conseguenza della nullità del decreto di archiviazione emesso in mancanza di tale avviso.

Si segnala, a tale riguardo, il provvedimento organizzativo del Procuratore di Firenze (n° 5510/2017 del 26.7.2017), con il quale sono state impartite direttive alla Polizia giudiziaria del distretto, in particolare disponendo che la stessa:

- 1) non trasmetterà più le notizie di reato contro ignoti concernenti il delitto di cui all'articolo 624-bis cod. pen. per mezzo di elenchi, ai sensi dell'art. 107-bis disp. attuaç. cod. proc. pen., ma trasmetterà ciascuna notizia singolarmente;*
- 2) in sede di denuncia per delitti di furto in abitazione ovvero furto con strappo, chiederà alla persona offesa se acconsente a ricevere l'eventuale avviso della richiesta di archiviazione per mail, nel caso positivo riportando in modo ben evidenziato l'indirizzo mail fornito dalla P.O. .*

È in aumento il numero delle richieste di archiviazione per particolare tenuità del fatto, spesso opposte dalle parti offese, ma finora quasi sempre accolte dal G.I.P. .

Sembrano aver comportato risultati deflattivi di buona portata i provvedimenti normativi riguardanti la depenalizzazione, giacché la riforma ha sortito effetti abbastanza positivi sul complessivo carico di lavoro degli Uffici.



PARTE TERZA

Brevi considerazioni sulla situazione di copertura delle piante organiche dei magistrati e del personale amministrativo e sullo stato delle risorse materiali

Va qui esaminata la situazione relativa alla copertura delle piante organiche dei magistrati e del personale amministrativo, nonché allo stato delle risorse materiali e degli strumenti informatici,

Nel periodo in valutazione sono state adottate dagli Uffici del distretto iniziative strumentali finalizzate alla acquisizione di una maggiore efficienza, attraverso l'individuazione e l'adozione di strumenti idonei a razionalizzare e migliorare l'organizzazione del lavoro giudiziario.

Per quanto riguarda la pianta organica dei magistrati, pur essendo sicuramente positivo il fatto che siano stati di recente pubblicati, e in buona parte coperti, numerosi posti di sostituto procuratore presso gli uffici requirenti del distretto, va sollecitata comunque l'urgente copertura delle vacanze tuttora esistenti.

Va dato atto al Consiglio Superiore della Magistratura dell'avvenuta copertura dei residui posti vacanti di sostituto procuratore generale, essendo ciò indispensabile proprio in vista della entrata a regime della riforma recata con legge n° 103 del 2017, soprattutto in riferimento al prevedibile rilevante impatto sulla Procura Generale determinata dalla nuova disciplina dell'avvocazione; nonché dell'avvenuta copertura, nel periodo in riferimento, dell'unico posto direttivo scoperto, vale a dire quello di Procuratore della Repubblica presso il Tribunale per i Minorenni di Firenze.

Allo stesso modo, è giusto dare atto al Ministero della Giustizia di aver fatto ciò che dal 1999 non avveniva, e cioè di avere bandito i concorsi per il reclutamento straordinario di numerose nuove unità di personale amministrativo e di avere avviato i processi di riqualificazione del personale in servizio e per la revisione dei profili professionali.

Sono stati assunti 200 funzionari giudiziari, con scorrimento della graduatoria di merito di cui al D.M. 21 aprile 2017, e all'inizio del corrente mese di gennaio hanno preso servizio presso i nostri Uffici alcuni degli 800 assistenti giudiziari vincitori del concorso bandito il 22 novembre



Procura Generale della Repubblica
presso la Corte d'Appello di Firenze

2016 e chiuso con graduatoria approvata il 14 novembre 2017; ed è programmato lo scorrimento della graduatoria degli idonei, con assunzione di ulteriori 600 unità, per un totale di 1400 ingressi di nuovo personale amministrativo di area II nell'anno 2018.

Il Ministero ha altresì avviato la adeguata formazione in ingresso dei nuovi assunti, perché possano affrontare in maniera adeguata la loro attività, complessa e delicata, attraverso esperienze di sviluppo professionale che garantiscano l'acquisizione rapida e proficua delle conoscenze e delle abilità necessarie ad adeguate prestazioni lavorative.

Ciò non di meno, è doveroso ulteriormente sottolineare come, a fronte del costante aumento del carico di lavoro registrato negli ultimi anni, l'organico presenti sempre dei vuoti significativi con riferimento alle previsioni ufficiali, che divengono ancor più gravi in relazione alla mole di lavoro.

Nonostante tutti gli interventi e le iniziative poste in essere dai dirigenti dei vari uffici per ottimizzare l'utilizzo del personale, che hanno comunque consentito di ottenere una significativa qualità dei servizi, va messo nella debita evidenza che le carenze del personale - che riguardano sostanzialmente tutte le qualifiche, soprattutto nei profili più elevati, e segnatamente in quelli di direttore amministrativo e di funzionario, laddove si sfiorano percentuali altissime, in alcuni casi superiori al 70% degli organici - sono ancora tali da incidere pesantemente sulla efficienza e qualità del lavoro, in quanto suscettibili di creare significativi squilibri alla complessiva organizzazione degli uffici proprio in considerazione dei compiti di direzione di sezione o di servizi di particolare rilevanza a tali figure assegnati dall'ordinamento professionale, che rendono assai difficoltosa la loro sostituzione con altre qualifiche.

Risulta la difficoltà, in alcuni Uffici del distretto (Prato e Pisa), di fissare un maggior numero di udienze penali proprio in conseguenza della carenza di un numero sufficienti di personale, unitamente in qualche caso alla mancanza di un numero adeguato di aule di udienza (Pisa).

L'elevata età media del personale appartenente ai suindicati profili professionali, rappresenta un ulteriore serio elemento di criticità nell'organizzazione dei servizi, poiché molti prossimi pensionamenti determinano la necessità di adottare, sin da ora, le misure necessarie per preparare il passaggio di consegne ad altre figure professionali.



Procura Generale della Repubblica
presso la Corte d'Appello di Firenze

Infatti, il mancato espletamento di concorsi per un periodo di circa diciassette anni ha comportato un evidente grave salto generazionale, per cui non è stato possibile un fisiologico e preziosissimo travaso di conoscenze e di esperienze da parte dei lavoratori più anziani nei confronti di quelli più giovani, che avrebbe consentito, come sarebbe stato normale, un graduale passaggio di consegne nel segno della continuità tra chi lascia e chi inizia la propria attività lavorativa, garantendo continuità ed efficienza dei servizi.

I compiti assegnati al personale amministrativo sono sempre più complessi, ed a tal proposito basti pensare all'intervento normativo che ha previsto il trasferimento al Ministero della Giustizia, dal 1° settembre 2015, dell'obbligo di corrispondere le spese per gli Uffici giudiziari, fino a quel momento a carico dei Comuni ai sensi della legge n° 392/1941, che, seppur abbia determinato un notevole effetto di contenimento delle spese di gestione, ha tuttavia demandato al personale attribuzioni e compiti che esulano dalle competenze di carattere tradizionale, in mancanza peraltro di figure tecniche necessarie ad assicurare il supporto indispensabile.

Tale difficoltà potrà trovare soluzione solo nella acquisizione del necessario personale tecnico, divenuta indispensabile anche nel campo informatico, stante la continua implementazione dell'utilizzo dello strumento informatico negli Uffici giudiziari.

Rimangono ancora in larga parte scoperti i posti di dirigente amministrativo presso gli Uffici requirenti del distretto. Ma anche in tal caso è doveroso dare atto che è stata avviata la procedura di pubblicazione delle posizioni dirigenziali vacanti e di conferimento dei relativi incarichi.

Anche nel caso della Procura Generale, è scoperto da sei mesi il posto di dirigente amministrativo, la cui copertura in tempi brevi è assolutamente indispensabile al fine di consentire all'Ufficio ed al distretto intero il raggiungimento di importanti e specifici obiettivi, fra cui meritano di essere segnalati l'attenzione rivolta al miglioramento organizzativo, il perseguimento di un sereno clima lavorativo e di buone relazioni sindacali, la prosecuzione di un attento monitoraggio delle spese di funzionamento, la creazione di sistemi di comunicazione che consentano la circolarità e la condivisione delle informazioni e lo snellimento dei processi di lavoro.

Si lamenta, peraltro, la complessiva inadeguatezza della pianta organica di questo Ufficio, tenuto conto che sulla Procura Generale gravano oltre l'attività sua propria e di autogoverno della struttura anche quella, di



Procura Generale della Repubblica
presso la Corte d'Appello di Firenze

grande rilevanza, di coordinamento degli Uffici del distretto, a livello sia operativo (comunicazioni, pagamenti, acquisizione dati per adempimenti dell'Ufficio distrettuale, etc.) che di comunicazione e di interazione (applicazioni distrettuali, risoluzione quesiti e problematiche emergenti, analisi dei dati raccolti, etc.).

Va evidenziata, infine, l'importanza del contributo offerto dai giovani operatori del servizio civile regionale che, con grande impegno e capacità, hanno consentito alla Procura generale ed agli altri Uffici del distretto di poter fruire di un ausilio reale nella gestione e nella organizzazione delle relative attività in riferimento a specifici progetti di miglioramento dei processi di lavoro.



L'informatica e l'innovazione tecnologica ¹

La rivoluzione informatica ha consentito enormi progressi, in campo economico, scientifico e nella vita quotidiana di noi tutti.

Bill Gates ha affermato che *“la tecnologia va molto più veloce della giustizia”*.

Parafrasando tale affermazione, si può dire che il nostro impegno, oggi, deve andare nella direzione di far sì l'informatica giudiziaria divenga il vero motore per l'innovazione dell'organizzazione e dell'efficienza degli uffici giudiziari, in modo tale da consentire una revisione organizzativa e procedurale che sia veramente in linea con un ambiente tecnologicamente evoluto, e da portare la giustizia a muoversi ad una velocità adeguata.

I dirigenti, sia magistrati che amministrativi, con il coinvolgimento degli avvocati, devono assumere precise responsabilità nel campo dell'innovazione, imparando a muoversi in tale ambiente, usando le applicazioni disponibili, provando a coinvolgere gli enti locali.

Un esempio di una tale sinergia potrebbe essere costituito, per gli Uffici giudiziari fiorentini, dal progetto per l'introduzione di rete *wi-fi* nei locali del Palazzo di Giustizia di Firenze e per la realizzazione presso l'URP del NPG di un punto anagrafico decentrato e di un punto *“Firenze Semplice”*, nonché per estendere la rete *wi-fi* *“Italia WiFi”*, che, con un investimento modesto in infrastrutture, porterebbe a notevoli benefici per l'utenza giudiziaria.

Resta fermo, naturalmente, che l'eventuale installazione di una rete *wi-fi* in un palazzo di giustizia per l'accesso all'internet pubblico dovrà essere autorizzata dal Ministero, dovendo il CISIA valutare le adeguate politiche di sicurezza per la realizzazione di un progetto che comporterebbe l'accesso via *wi-fi* ai servizi della RUG (rete unitaria giustizia) ed inoltre stabilire le misure atte a contrastare il rischio di intromissioni da parte di *hacker* e virus.

Ciò posto a titolo di indefettibile premessa, non può farsi a meno di rilevare che, sotto tale profilo, disporre di un agevole accesso a Internet

¹ Paragrafo redatto con la collaborazione del RID per il settore penale, dott. Aldo Ingangi, e del magistrato di riferimento per l'informatica della Procura Generale, dott. Fabio Origlio.



Procura Generale della Repubblica
presso la Corte d'Appello di Firenze

nelle aule giudiziarie significherebbe innovazione effettiva e riduzione dei tempi di attesa per gli interessati, anche sotto tale profilo in complessiva attuazione del principio costituzionale della “ragionevole durata” dei tempi processuali.

La ragionevole durata di tutti i processi non può prescindere invero, oggi più che mai, dalla digitalizzazione e dalla automazione, e, su altro piano, dall'adattamento ai suddetti fini del lavoro giudiziario e delle professioni giudiziarie.

È indispensabile, pertanto, investire nell'innovazione tecnologica, nella ferma convinzione della indispensabilità del ricorso alla tecnologia come leva per il cambiamento e supporto all'organizzazione, oltre che per una maggiore trasparenza della struttura organizzativa e per esigenze di dialogo con la cittadinanza, anche mediante la valorizzazione di tante risorse interne, in grado di migliorare qualità ed efficienza del lavoro quotidiano.

A tal fine occorre perseguire per il futuro l'obiettivo di migliorare l'efficienza dei servizi giudiziari implementando l'informatizzazione sia dei servizi penali che di quelli amministrativi degli Uffici requirenti del distretto.

L'organizzazione con l'ausilio di strumenti informatici può significare razionalizzazione della distribuzione degli affari e delle risorse umane, riduzione dell'intervento umano del giudice e/o del dirigente dell'ufficio giudiziario in attività ripetitive che non hanno effettivo contenuto giurisdizionale, l'abbattimento di tempi morti in alcune fasi del procedimento.

La Procura Generale intende monitorare e sviluppare le ricadute che le innovazioni tecnologiche, con specifico riguardo al settore della informatizzazione dei servizi, hanno sul livello di efficienza e produttività degli Uffici giudiziari del distretto, verificando la situazione degli stessi in materia di informatica giudiziaria e di innovazione tecnologica valutando la possibilità di attuazione di nuovi modelli di interazione informatica tra Uffici e conseguenti nuovi possibili modelli organizzativi.

➤ **La situazione degli *hardware*.**

La situazione concernente le dotazioni *hardware* e le necessità dei singoli Uffici è decisamente in stato di complessivo soddisfacente miglioramento.



Procura Generale della Repubblica
presso la Corte d'Appello di Firenze

Quasi tutti gli Uffici hanno rappresentato un livello quantitativo e qualitativo oramai soddisfacente delle forniture ministeriali assegnate.

Per il settore penale sono state comunque evidenziate esigenze di ulteriori forniture di *scanner*, in taluni casi ricollegate all'intenzione di avviare l'utilizzo dell'applicativo ministeriale TIAP ovvero per difetto originario di forniture adeguate, di sostituzione di materiale ormai in avaria o obsoleto (è il caso della Procura della Repubblica di Firenze) o infine di richiesta di PC in sostituzione di materiale oramai obsoleto (Procura della Repubblica di Pistoia).

➤ **La sicurezza.**

È stata sollecitata dalla DGSIA particolare attenzione all'uso delle dotazioni *hardware* personali e di ufficio (in particolare sui portatili), sulle quali non devono essere installati software non proprietari e non autorizzati dalla stessa DGSIA.

In chiave prospettica, e sempre per motivi di sicurezza passiva, si lavora nella direzione di realizzare sistemi di cartelle condivise con *one drive for business*, fornito dalla DGSIA, che ne ha verificato la rispondenza a parametri di sicurezza e affidabilità, abbandonando altri sistemi.

Tale applicativo consente di archiviare su *Cloud*, eventualmente in forma condivisa con altri magistrati dell'Ufficio, una ingente quantità di dati (sino a 50 GB), accessibile dal magistrato con sicurezza anche da ogni postazione remota. Sono evidenti i vantaggi connessi con la possibilità di avere sempre disponibili i propri dati rilevanti, senza bisogno di accedere al PC dell'Ufficio o ricorrere a *pen drive*, poco sicure e capienti.

➤ **II PPT.**

Previsto per la fine del 2019, si accompagnerà, probabilmente, ad importanti riforme normative per dare spazio, nel nostro processo penale, agli atti nativi digitali (già previsti come obbligatori, per le pubbliche Amministrazioni, dall'art. 40 del codice dell'amministrazione digitale e già obbligatori, ai sensi dell'art. 47 dello stesso CAD, nelle comunicazioni tra p.A.).

Consisterà in un sistema che forse prenderà un nuovo nome (Sistema Beccaria), ma che conterrà in buona parte applicativi già in iuso (NDR, REGEWEB, SICP, CONSOLLE, GIADA 2, Atti e Documenti e TIAP). Vi saranno comunque una revisione dei sistemi di calcolo degli applicativi già



Procura Generale della Repubblica
presso la Corte d'Appello di Firenze

in uso e nuovi applicativi, ad esempio il *software* modello 37, già in sperimentazione presso un ufficio giudiziario, per la gestione dei flussi generati dalle intercettazioni delle registrazioni delle intercettazioni e la gestione delle spese relative (e che sarà integrato con S.I.C.P.).

Vi sarà poi la necessità dei procuratori della Repubblica di procedere, presso i singoli uffici, alla creazione e messa in sicurezza dell'archivio informatico delle comunicazioni non utilizzate.

Le novità in corso di sviluppo da parte della DGSIA, con l'ausilio della CRUI, riguardano le architetture di sistema (velocità, affidabilità e sicurezza) ed il funzionamento degli algoritmi di calcolo delle assegnazioni, ad esempio quello che regola i criteri di assegnazione automatica in SICP ai singoli p.m. .

➤ **La situazione degli applicativi inerenti la cognizione penale nel Distretto**

a) **SICP (Sistema integrato della cognizione penale)**

Il sistema SICP è ormai in esercizio su tutti gli uffici giudiziari del distretto di Firenze. Non sono state segnalate criticità. È stata segnalata, invece, l'opportunità di inserire comunque, quali eventuali modifiche evolutive, allarmi sulle scadenze delle misure cautelari e modifiche degli iter dei fascicoli, inserendovi anche uno stato 415-*bis* cod. proc. pen., utile a consentire sia un monitoraggio più analitico della qualità delle pendenze degli uffici di Procura comunicate al P.G. ai sensi dell'art. 127 disp. attuaz. cod. proc. pen., nonché una revisione dell'area riservata ai beni in sequestro, per quanto riguarda le ipotesi non contemplate dei provvedimenti di restituzione disposti direttamente dal p.m. .

Lo scrivente ha chiesto ed ottenuto dal Presidente della Corte d'Appello l'autorizzazione all'accesso, in modalità di sola lettura, all'applicativo S.I.C.P. in uso alla Corte per tutti i magistrati della Procura Generale e per numerosi funzionari e cancellieri.

Tale accesso ha in effetti razionalizzato l'organizzazione del lavoro di entrambi gli Uffici interessati e ha reso più brevi i tempi delle comunicazioni previste dalla legge, con conseguente beneficio per la complessiva funzionalità del servizio, consentendo tra l'altro a ciascuno di avere diretta ed immediata conoscenza della fissazione e dell'esito delle udienze e di diverse e numerose notizie utili, in tal modo evitando l'inoltro ed il reiterarsi di richieste di informazioni dirette al personale della Corte



Procura Generale della Repubblica
presso la Corte d'Appello di Firenze

d'Appello, al personale della Corte, con conseguente notevole risparmio di tempo e di energie lavorative.

b) Portale NDR

È stato ormai completato il dispiegamento dell'uso del portale NDR su tutti gli uffici di Procura del Distretto (quella di Arezzo, l'ultima, sta completando la formazione e diffusione del programma tra le forze di P.g. del territorio di competenza), così che lo stesso, soprattutto nelle Procure dove è già in uso da tempo (Firenze, Livorno, Lucca e Pisa), costituisce il sistema ordinario di *data entry* delle notizie di reato.

È in uso per la trasmissione dei metadati. Il progetto è quello di iniziare ad usarlo, in maniera diffusa su tutto il distretto, anche per la trasmissione delle notizie di reato urgenti e, poi, anche di quelle non urgenti: il vantaggio può essere quello della raccolta di primi atti già in formato digitale da recuperare nel gestore documentale.

Il successo dell'applicativo, riconosciuto da tutti gli Uffici, è dipeso dal fatto che, allo stato, esso è l'unico di particolare rilievo e di uso massivo che condivide con SICP la base dati, comporta un notevole risparmio di risorse di segreteria per l'inserimento dei dati e fornisce, con l'accessibilità del dato costituito dal numero di registro attribuito all'annotazione preliminare inserita dalla polizia giudiziaria e dal p.m. assegnatario, un ritorno in termini informativi particolarmente apprezzato dalle forze di polizia.

c) Digitalizzazione degli atti (sistema SIDIP)

È il sistema documentale allo stato in uso negli uffici del distretto di Firenze.

Viene principalmente utilizzato per la digitalizzazione degli atti al momento della conclusione delle indagini (modulo 415-*bis*), al fine del rilascio delle copie agli avvocati, attraverso postazioni messe a disposizione per la consultazione del fascicolo digitale.

In base ad un protocollo di intesa tra Tribunale del Riesame e Procure periferiche, l'applicativo, opportunamente adattato, è stato fino ad ora utilizzato per la trasmissione al Tribunale di Firenze degli atti relativi alle impugnazioni delle misure cautelari da parte della quasi totalità degli Uffici di Procura del distretto.



Purtroppo, il SIDIP mantiene le criticità già segnalate in passato perché il suo utilizzo è solo parziale.

Il suo utilizzo, per le note carenze di personale amministrativo, è legato alla presenza di personale esterno all'Amministrazione, finanziato con progetti regionali, fatto che, in alcuni uffici, ha generato problemi di discontinuità nell'utilizzo del sistema e nell'erogazione dei servizi connessi.

Ulteriori e più recenti problemi di funzionamento del sistema (anche per la trasmissione degli atti dalle Procure del distretto al Tribunale del Riesame) sono dipesi dalla mancanza di sviluppo ed assistenza, conseguente alla scelta ministeriale di diffondere e implementare su tutto il territorio nazionale il diverso gestore documentale denominato TIAP.

L'impossibilità, infine, di poter integrale adeguatamente il SIDIP con il SICIP ed il portale NDR, lo rende inidoneo a poter rappresentare il programma di gestione documentale che - da anni - si spera di ottenere dal Ministero.

Nell'anno 2015 il Tribunale e la Procura di Firenze hanno iniziato a sperimentare il programma TIAP, ravvisando alcune criticità.

Come si dirà meglio nel punto che segue, è scopo della struttura per l'innovazione di favorire la diffusione del nuovo gestore documentale TIAP.

d) Il gestore documentale TIAP

È il gestore documentale sul quale si sta investendo per il futuro ed è fondato, allo stato, sulla logica del doppio binario fascicolo cartaceo-fascicolo digitale.

Ha funzioni importanti rispetto a SIDIP [pec di sistema, che finirà per sostituire nella prassi SNT, possibilità di trasmissione selettiva degli atti nella singola fase del procedimento (in relazione a quelli che sono o meno depositati), possibilità di creazione nel sistema dei fascicoli da trasmettere nelle fasi parallele (riesami reali e personali) e conseguenti (g.i.p., dibattimento ed appello) del fascicolo].

Sorge pertanto la necessità di prevedere in ogni singolo ufficio la formazione del personale a cascata sull'applicativo; i criteri di indicizzazione degli atti condivisi a livello prima di circondario e poi, in prospettiva, verticale, pur avendo il sistema un titolare di base degli atti



Procura Generale della Repubblica
presso la Corte d'Appello di Firenze

del procedimento curato e sufficientemente intuitivo; l'individuazione dei procedimenti da immettere (per il riesame, per il giudizio); la determinazione di quando effettuare l'immissione (all'atto del deposito, all'atto dell'avviso ex art. 415-bis, della richiesta di riesame); l'individuazione delle risorse umane da dedicare all'attività di digitalizzazione.

L'obiettivo per il 2018 è di estenderne l'utilizzo in tutte le Procure del distretto (è già in uso presso la Procura di Firenze, prossimo all'esercizio nella Procura di Lucca e al preesercizio ad Arezzo), di sostituirlo a SIDIP per la trasmissione in digitale degli atti per il riesame distrettuale e, soprattutto, di cercare di diffonderne l'utilizzo nelle relazioni Procura - g.i.p./ g.u.p., specie per il cautelare e in dibattimento.

e) Atti e documenti

L'applicativo dovrebbe consentire la redazione semiautomatica dei provvedimenti sulla base di modelli con testo fisso e campi variabili che attingono i dati di registro da SICP.

Il condizionale è d'obbligo in quanto permangono, anche quest'anno, le criticità segnalate negli anni precedenti, vale a dire che, nella sua attuale versione, nella maggior parte degli uffici del distretto di Firenze, lo stesso risulta di fatto inutilizzato (per gli eccessivi e lunghi passaggi obbligati), permettendo di inserire nel circuito informativo dei registri anche i capi di imputazione trasmessi dai magistrati.

Al momento, nella sua attuale versione, l'applicativo è utilizzato, in ambito requirente, dalla Procura di Livorno e dal personale amministrativo della Procura di Lucca, prevalentemente per gli avvisi di segreteria.

Ciò che traspare, da una visione complessiva del distretto, è che l'utilizzo di tale programma, oggi come in passato, risulta limitato al personale amministrativo e, tranne alcune eccezioni, pressoché inutilizzato dai magistrati, con poche eccezioni, relative all'iniziativa, sempre in riferimento al settore requirente, di singoli magistrati, registrate presso la Procura di Pisa (utilizzo limitato a soli due magistrati), e limitate a provvedimenti di limitata complessità strutturale o motivazionale, ovvero con carattere di serialità.

Tale situazione risulta determinata dalla farraginosità della versione fino ad ora in uso.



Procura Generale della Repubblica
presso la Corte d'Appello di Firenze

Nessun Ufficio ha segnalato l'utilizzo della nuova versione dell'applicativo che, se realmente *user friendly*, potrebbe costituire un reale punto di svolta nella prospettiva di un processo penale telematico efficiente.

I magistrati del distretto hanno oramai la consapevolezza dell'utilità complessiva, in termini di efficienza e celerità della giurisdizione penale, di un sistema di modellazione di atti e di conservazione di documenti che implementino una base comune contenuta in una piattaforma circondariale o, meglio ancora, distrettuale.

Di tale affermazione, al di là del non buon esito dell'attuale versione di Atti e Documenti, costituisce dimostrazione la circostanza che più uffici di primo grado del distretto, seguendo percorsi autonomi e di concerto tra di loro, nel corso del 2015, preso atto dell'inadeguatezza dello strumento fornito, hanno realizzato in ambito circondariale buone prassi, costituite dal salvataggio dei provvedimenti interlocutori e definitivi in cartelle condivise tra uffici del p.m. e GIP/GUP e dibattimento dei diversi Uffici, che raggiungono in maniera decisamente più semplice almeno uno degli obiettivi teoricamente fondanti l'utilizzo dell'applicativo, e cioè la condivisione dei capi di imputazione.

➤ **GIADA 2 e organizzazione degli Uffici**

Il distretto di Firenze è, allo stato, quello con la più estesa copertura a livello nazionale per il progetto GIADA 2. Il suo dispiegamento sul territorio di tutto il distretto è obiettivo ragionevolmente conseguibile nei primi mesi del 2018.

L'uso di tale programma - allo stesso tempo applicativo informatico e strumento di organizzazione e razionalizzazione del lavoro degli uffici -, opportunamente configurato, consente al P.M. di ridurre la forbice temporale che trascorre dalla conclusione della fase 415-*bis* cod. proc. pen. alla definizione del procedimento (senza che questo determini alcun aggravio dei tempi e dei ruoli dei Tribunali, in quanto il flusso quantitativo di fascicoli trasmessi verso il dibattimento rimane costante poiché dipende dall'avvenuta notifica della citazione diretta e dalla trasmissione del fascicolo del dibattimento).

Come corollario, rimettendo all'operatore della Procura l'utilizzo dell'applicativo per l'effettuazione tramite sistema della richiesta di data, gli si rimette il potere di controllo e la responsabilità sui tempi effettivi di definizione dei propri ruoli.



Procura Generale della Repubblica
presso la Corte d'Appello di Firenze

Il P.G., di riflesso, potrà ricevere le comunicazioni previste dall'art. 127 disp. attuaz. cod. proc. pen. con dati più raffinati.

GIADA 2 è uno strumento attraverso il quale si possono tradurre in istruzioni informatiche le scelte organizzative del presidente del Tribunale in tema di organizzazione dei ruoli di udienza. Assicura che queste scelte vengano eseguite in modo automatico e con risultati di equilibrio distributivo dei carichi di lavoro che non sono perseguibili affidandosi al solo intervento umano.

Per quanto non obbligatorio, è uno strumento perfettamente compatibile con la normativa procedurale, in quanto rientra tra i mezzi telematici, previsti dall'art. 132 disp. attuaz. cod. proc. pen., con cui si possono legittimamente fissare le prime udienze.

Tra le condizioni necessarie per il buon funzionamento dell'applicativo, oltre a quella della pulizia dei dati di registro, si pone anche l'adozione di tecniche di redazione delle imputazioni, in particolare delle qualificazioni giuridiche e dei relativi collegamenti soggettivi, idonee al fine di renderle chiare e precise anche per gli operatori di segreteria e cancelleria al momento della "pesatura" dei fascicoli.

In ordina a tale punto si ravvisa l'utilità che i procuratori della Repubblica sollecitino i magistrati dei rispettivi uffici ad evitare la prassi di imputazioni "omnicomprensive". Un aiuto e un progresso potrà venire, in questo campo, dalle attività del laboratorio distrettuale sulle tecniche di redazione dei capi d'imputazione,

➤ **Consolle penale**

Anche quest'anno l'applicativo risulta poco utilizzato dall'utenza.

Viene comunemente utilizzato per l'elaborazione dei dati statistici.

➤ **SNT - Notifiche Telematiche**

Ormai è diffuso su tutti gli uffici giudiziari del distretto il programma SNT con cui si effettuano le notifiche telematiche in ambito penale.

Il programma viene per lo più utilizzato per le notifiche degli atti ai difensori, agli Istituti di pena ed alle forze di polizia.

Ulteriore criticità è rappresentata dalla circostanza che il sistema SNT non condivide la base dati con SICP e non prevede interfacce per la conservazione automatica della prova della notifica (c.d. "artefatto") in un



Procura Generale della Repubblica
presso la Corte d'Appello di Firenze

gestore documentale, problematica quest'ultima, che dovrebbe essere superata con l'introduzione del TIAP.

➤ **SICID**

Su richiesta dello scrivente, al fine di agevolare l'interlocuzione diretta tra la Procura generale e la Corte d'Appello in relazione alle funzioni del Processo Civile Telematico, è stato autorizzato dalla stessa Corte l'accesso diretto, in modalità di sola lettura, ai dati del sistema operativo dell'area civile SICID, dei sostituti procuratore generale Luciana Piras (cui il vigente progetto organizzativo assegna il settore dei visti, delle impugnazioni e delle altre attività requirenti riguardanti il Tribunale per i Minorenni) e Vilfredo Marziani (cui è assegnato il settore civile ordinario).

Va ricordata, infine, la convenzione sottoscritta da Regione Toscana, Ministero della Giustizia, Corte d'Appello e Procura Generale di Firenze per l'attuazione di azioni comuni per la promozione e attuazione di servizi mirati alla condivisione di infrastrutture, servizi e dati per la diffusione della giustizia digitale.

È stata in tal modo attivata una collaborazione in merito alla diffusione della giustizia digitale per i cittadini toscani, per le imprese, per le libere professioni, per gli enti locali e per attivare forme di collaborazione permanenti utili alla condivisione di infrastrutture, servizi e banche dati della giurisprudenza di merito tramite anche l'uso di moduli *software* di Regione Toscana.

➤ **Sito web**

Unitamente alla Presidenza della Corte d'Appello, la Procura Generale ha coordinato e curato l'avvio delle procedure per la creazione del nuovo portale della Corte d'Appello e della Procura Generale.

A tal fine, ha costituito e coordinato, all'interno della Procura Generale, un gruppo di lavoro dedicato alla formulazione di idonee proposte, composto dal dott. Fabio Origlio, magistrato di riferimento per l'informatica, e dal direttore amministrativo dott.ssa Laura Custodero.

Tale gruppo di lavoro ha poi partecipato alle riunioni appositamente convocate presso la Corte d'Appello.

La realizzazione del sito web - conformemente alle indicazioni ed agli standard ministeriali [fissati con la circolare del Ministero della Giustizia -



Procura Generale della Repubblica
presso la Corte d'Appello di Firenze

DOG - 7 maggio 2004 - prot. n° 6515/04 Uff. Sist. Com/GL – “*Siti Internet degli uffici giudiziari. Indicazioni sui requisiti minimi e inserimento nel sito giustizia.it*”] - si colloca nel segno della semplificazione dei rapporti con il pubblico e, oltre a costituire un importante strumento di trasparenza dell’operato degli Uffici, potrebbe consentire di compiere un effettivo balzo in avanti verso l’auspicata innovazione tecnologica.

Lo stesso dovrà contenere tra l’altro:

- ✓ informazioni di ordine generale sulla struttura e sulla organizzazione degli Uffici, di utilità per tutti coloro che hanno necessità di entrare in contatto con gli uffici giudiziari (ubicazione degli uffici, orari, competenza territoriale, contatti telefonici e telematici, i magistrati e l’organizzazione amministrativa, etc.);
- ✓ informazioni sui servizi per i cittadini, con particolare riguardo alla possibilità di richiedere online alcuni certificati, con indicazioni circa la procedura per le relative richieste;
- ✓ informazioni per i testimoni, sul patrocinio a spese dello Stato, sulle autocertificazioni;
- ✓ *link* agli indirizzi web locali.

In conclusione, va posto in evidenza un dato di oggettiva ed inequivocabile portata: l’informatica e l’innovazione tecnologica consentirebbero di ridurre il numero del personale amministrativo incaricato dei diversi servizi e di ottimizzare e razionalizzare la gestione delle limitatissime risorse dei nostri Uffici.

Il che dovrebbe costituire per i dirigenti un ulteriore stimolo alla intelligente diffusione dei processi innovativi a supporto di tutte le attività.



Procura Generale della Repubblica
presso la Corte d'Appello di Firenze

La sicurezza

Un impegno particolare è stato posto in essere nella adozione di tutte le iniziative utili e necessarie al fine di assicurare le condizioni necessarie per garantire la sicurezza dei magistrati, delle strutture, dell'intera attività giudiziaria, di tutti gli utenti, in applicazione dei principi fissati dal decreto del Presidente della Repubblica 18 agosto 2015, n° 133, che individua le competenze in materia di sicurezza dei procuratori generali presso le Corti d'appello e delle Conferenze permanenti, e delle conseguenti articolate disposizioni impartite dal Ministero della Giustizia con circolare n° 32025 del 2 agosto 2016.

Come è noto, l'art. 2 del decreto adottato il 28 ottobre 1993 dai Ministri della Giustizia e dell'Interno, in relazione alle previsioni degli articoli 18 e 20 della legge 1° aprile 1981, n° 121, recante l'ordinamento dell'Amministrazione della pubblica sicurezza, assegna al Procuratore Generale presso la Corte d'Appello la competenza ad adottare i provvedimenti necessari a presidiare la sicurezza interna delle strutture in cui si svolge attività giudiziaria.

Ed è nota la delicatezza della questione relativa alla sicurezza degli edifici e delle strutture giudiziarie, attesa la difficoltà dei compiti legati alla gestione dei palazzi di giustizia e l'esigenza di formare indirizzi ed orientamenti uniformi.

Si tratta di un problema particolarmente sentito anche in questo distretto, pure a seguito del verificarsi di alcuni episodi di concreto pericolo - da ultimo presso gli uffici giudiziari di Livorno - che hanno messo in evidenza la grave carenza delle strutture, cui non si è potuto, allo stato, sopperire in via d'urgenza; e per rimediare alla quale sono state immediatamente attivate, in ogni caso, le necessarie procedure di legge.

Sotto tale profilo non dev'essere minimamente sottovalutata la qualità, la quantità, il valore e la rilevanza dei procedimenti e delle cause trattati, nel settore penale ed in materia civile, data l'assoluta centralità del nostro distretto.

Ed i pericoli non si verificano solo nel settore penale, ma anche in quello civile, specialmente nel settore del fallimentare, delle esecuzioni, della



Procura Generale della Repubblica
presso la Corte d'Appello di Firenze

famiglia, dove si scaricano tensioni insostenibili, sovente acuiti dalla lentezza dei procedimenti

La salvaguardia della sicurezza dei luoghi di lavoro, dell'incolumità non solo dei magistrati e del personale amministrativo, ma di tutti gli utenti del servizio - giustizia, è tema di importanza prioritaria, che deve prescindere da ogni contrapposta situazione di difficoltà economica, perché la garanzia degli standard minimi di sicurezza è presupposto indispensabile per poter garantire la massima serenità di esercizio della giurisdizione.

Occorre naturalmente, come si è fin qui fatto, continuare ad adottare soluzioni che concilino l'esigenza della salvaguardia dei luoghi e dell'incolumità delle persone con quella di contenere al minimo i disagi per coloro che frequentano gli edifici giudiziari.

Bene sta facendo l'Associazione Nazionale Magistrati nel tenere viva l'attenzione su un tema sul quale non possono esserci più tentennamenti o incertezze e che si ricollega direttamente alle azioni dirette a tutelare la dignità della funzione giudiziaria.

È stata costantemente assicurata dallo scrivente la partecipazione alle sedute della Conferenza Permanente, fornendo specifico contributo al vaglio delle implicazioni e delle ricadute per la sicurezza.

Meritano di essere ricordate, fra le varie attività, l'opera costantemente svolta per la valutazione dei profili di sicurezza degli edifici giudiziari del distretto, soprattutto con riferimento al controllo ed alla selezione degli accessi, in palazzi di giustizia che spesso, per loro stessa natura, non consentono la predisposizione di adeguati sistemi di controllo.

Ed è stata disciplinata in maniera organica l'attività che regola l'accesso al Nuovo Palazzo di Giustizia di Firenze (notoriamente tra le più grandi e complesse strutture giudiziarie italiane, per dimensioni e problematiche) e la sicurezza all'interno della struttura.

Così come va menzionata l'attività per la realizzazione di idonei ed efficienti servizi di sorveglianza armata presso tutti i diversi Uffici giudiziari, anche mediante l'espletamento delle relative gare.

Sono stati altresì curati la costituzione e l'aggiornamento di una Banca Dati avente ad oggetto i provvedimenti in materia di misure di sicurezza personale aventi quali destinatari magistrati in servizio nel distretto (di volta in volta adottati a seguito di Riunioni Tecniche di Coordinamento delle Forze di Polizia tenutesi presso le competenti Prefetture).



Procura Generale della Repubblica
presso la Corte d'Appello di Firenze

Sempre a titolo esemplificativo, sono state impartite specifiche disposizioni di servizio atte a prevenire gli eventuali tentativi di introduzione all'interno delle strutture giudiziarie di plichi esplosivi o incendiari, così come avvenuto in Uffici giudiziari di altre città, ove sono stati di recente intercettati plichi postali contenenti rudimentali ordigni esplosivi ed indirizzati a magistrati.

Sono state adottate, quindi, particolari cautele in relazione alla eventuale ricezione di plichi o lettere di natura potenzialmente sospetta, in quanto provenienti da mittenti sconosciuti, ovvero comunque idonei a contenere manufatti o congegni di natura elettrica.



La situazione penitenziaria

Passando all'esame della situazione carceraria nel distretto ed alla verifica dello stato della applicazione delle misure alternative alla detenzione, si rileva che la relazione del Presidente del Tribunale di Sorveglianza di Firenze ha fornito più che adeguata rappresentazione dei problemi riguardanti la magistratura di sorveglianza ed il mondo penitenziario in genere, costituente tema di fondamentale importanza per la verifica del funzionamento e della effettiva efficienza dell'intero sistema penale.

Nel riportarsi espressamente a tale articolata ricognizione, è sufficiente adesso richiamare l'attenzione su alcuni elementi e circostanze meritevoli di particolare riflessione.

Sotto il profilo degli organici e della produttività dei magistrati, emergono segnali positivi per effetto della recente copertura dei due posti vacanti presso gli Uffici di Sorveglianza di Siena e di Pisa, mentre persistono difficoltà relativamente al Tribunale di Sorveglianza, che presenta, nel periodo considerato, indici di definizione e di smaltimento in (contenuta) diminuzione.

Ciò anche a causa - oltre che della scarsità delle risorse umane e materiali, per il cui reperimento vanno richiesti urgenti interventi - del notevole aumento del contenzioso determinato, sotto un primo profilo, dai provvedimenti legislativi finalizzati all'abbattimento del sovraffollamento carcerario, tra cui si ricorda il d.l. 23 dicembre 2013, n°146 (*Misure urgenti in tema di tutela dei diritti fondamentali dei detenuti e di riduzione controllata della popolazione carceraria*), convertito con modificazioni dalla legge 21 febbraio 2014, n° 10 (c.d. "liberazione anticipata speciale"); e, sotto altro profilo, dalla introduzione dei rimedi risarcitori conseguenti alla pronuncia nel 2013, da parte della CEDU, della c.d. sentenza Torreggiani, in tema di artt. 35-bis e 35-ter O.P. (d.l. 26 giugno 2014, n° 92, recante *Disposizioni urgenti in materia di rimedi risarcitori in favore dei detenuti e degli internati che hanno subito un trattamento in violazione dell'articolo 3 della convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*, convertito con modificazioni dalla legge 11 agosto 2014, n° 117.



Procura Generale della Repubblica
presso la Corte d'Appello di Firenze

Sono pervenute a tutti gli uffici di sorveglianza del distretto complessivamente n° 320 istanze di rimedi risarcitori (n° 122 a Firenze, n° 79 a Livorno, n° 48 a Pisa e n° 71 a Siena).

Numerosi anche i procedimenti in materia di permessi di necessità e di permessi-premio nelle carceri toscane, segno anche della vocazione “trattamentale” della giurisdizione toscana in materia e della significatività del trattamento penitenziario attuato nel territorio, da tempo votato al reinserimento sociale delle persone condannate.

Emergono da una parte segnali positivi, proprio a seguito della scelta di ridurre il sovraffollamento delle carceri, ancora pur tuttavia esistente. In tal senso va apprezzata la via intrapresa dal legislatore nella direzione della apertura a misure alternative alla carcerazione ed a forme di giustizia riparativa quale la messa alla prova.

Bisogna continuare nella direzione di contemperare le due esigenze di coltivare la finalità rieducativa della pena e di tutelare e centralizzare la posizione delle vittime del reato, dando così risposta alle sofferenze delle vittime, e consentendo nel contempo al condannato di agire a riparazione delle proprie azioni nella direzione del suo reinserimento nella società.

Nel distretto, grazie anche agli interventi legislativi prima detti, sembra essere, allo stato, in qualche modo contenuta la grave situazione legata al sovraffollamento segnalata negli anni precedenti, ad eccezione di alcuni istituti penitenziari, fra i quali continua purtroppo a segnalarsi, anche quest'anno, quello di Firenze Sollicciano.

Ed invero, negli anni scorsi la presenza dei detenuti negli istituti penitenziari della regione era stata quasi sempre maggiore della capienza regolamentare, fino ad arrivare al picco del 30 giugno 2014 (presenti 3.413 detenuti a fronte di una capienza regolamentare di 3.140, con una incidenza percentuale di + 9%).

Nello scorso periodo di riferimento si era riusciti ad ottenere un dato positivo, atteso che al 30.6.2016 era stata registrata la presenza di 3.029 detenuti a fronte di una capienza regolamentare di 3.236 (con un saldo favorevole pari a circa il 6,4%).

Alla data del 30.6.2017, invece, è stata registrata la presenza di **3.015** detenuti a fronte di una capienza regolamentare di **2.991**, con un esubero in sé non eccessivo, ma comunque significativo della inversione della



Procura Generale della Repubblica
presso la Corte d'Appello di Firenze

tendenza precedente e di una ripresa del tasso di crescita degli ingressi in carcere.

Rimane grave soprattutto, come accennato, la situazione di Firenze Sollicciano, dove persiste un pesante indice di sovraffollamento (**680** detenuti presenti a fronte di una capienza regolamentare di **492**) e dove continuano ad esistere gravi problemi di carattere strutturale nelle diverse sezioni che hanno finito anche per incidere sulle condizioni igienico-sanitarie.

Anche in tal caso, così come presso l'Istituto di Prato, si registra una elevata percentuale dei soggetti ristretti in custodia cautelare, pari al **42,6%** (290 su 680 presenti).

Dati, questi ultimi, in controtendenza atteso che, a livello nazionale, la percentuale della popolazione detenuta in custodia cautelare è pari al 34 %.

Appare indifferibile, peraltro, l'avvio di consistenti lavori di manutenzione straordinaria nel suddetto carcere di Firenze-Sollicciano, che, fra quelli del distretto, denota la maggiore difficoltà di natura strutturale, cui è urgente porre rimedio.

Deve darsi atto alla Camera Penale di Firenze di avere posto con forza, in occasione della inaugurazione dello scorso anno giudiziario, il problema delle inaccettabili condizioni dell'istituto; così come degli immediati segnali di attenzione pervenuti dal Ministero della Giustizia, prima con la presenza a Sollicciano del Sottosegretario di Stato alla Giustizia, quindi con la convocazione di una riunione programmatica da parte del Capo del D.A.P., svoltasi il 16 marzo 2017, ed infine con la presenza del Ministro in occasione di un Consiglio Comunale straordinario tenutosi lo scorso 11 dicembre. Così come deve darsi atto della realizzazione di una prima serie di interventi.

Ma ne servono ancora degli altri. Ciò che è certo, infatti, è che occorre l'effettuazione di una serie di interventi strutturali e di carattere organizzativo, diretti a migliorare le condizioni igienico-sanitarie, non solo presso l'istituto carcerario di Sollicciano, ma anche presso altri istituti del distretto, fra cui Prato, Arezzo, Pisa, Pistoia, Livorno e San Gimignano, per risolvere le gravi criticità ancora oggi esistenti, che hanno dato luogo negli anni ad una sorta di situazione di crisi permanente.



Procura Generale della Repubblica
presso la Corte d'Appello di Firenze

Si riporta qui di seguito la tabella relativa alla presenza dei detenuti ed alla capienza regolamentare degli istituti penitenziari toscani (situazione al 30 giugno 2017).

Istituto	Capienza Regolamentare	Detenuti presenti		di cui stranieri	di cui definitivi
		Totale	donne		
AREZZO	101	26		9	20
FIRENZE "MARIO GOZZINI"	90	87		35	85
FIRENZE "SOLLICCIANO"	492	680	80	470	390
GROSSETO	15	25		9	8
LIVORNO	387	246		81	174
LIVORNO "GORGONA"	87	79		38	77
LUCCA	62	97		54	55
MASSA MARITTIMA	48	41		17	40
PISA	217	261	34	155	145
PISTOIA	57	11		2	11
PORTO AZZURRO	363	281		153	267
PRATO	592	657		379	385
SAN GIMIGNANO	235	301		45	299
SIENA	58	63		33	37
VOLTERRA	187	160		68	155

Quanto alla esecuzione penale esterna ed alle misure alternative, attraverso le quali i detenuti sono ammessi ad eseguire la pena fuori dall'istituto, si rileva che le misure in corso in Toscana erano al 30.6.2017 complessive 1.424 (pari al 5,6 % del dato nazionale), di cui 910 affidamenti in prova al servizio sociale, 94 semilibertà, 420 detenzioni domiciliari. Il che significa che poco più di una misura alternativa ogni 20 eseguite in Italia, è in corso nel territorio della Toscana.

Come perspicuamente riferito dal presidente del Tribunale di Sorveglianza, la condizione in cui attualmente si esegue la pena nel distretto, oltre ad essere causa della oggettiva difficoltà delle condizioni di vita all'interno degli istituti, rende sempre più problematico l'efficace svolgimento delle attività trattamentali, determinando, in sostanza, una inaccettabile



Procura Generale della Repubblica
presso la Corte d'Appello di Firenze

accentuazione del carattere afflittivo della pena e della sofferenza ad essa connessa; incide, altresì, sulla sicurezza interna degli istituti ove la condizioni di disagio tendono a moltiplicare le situazioni di quotidiana conflittualità rendendo non sempre agevole il mantenimento dell'ordine interno, soprattutto con riferimento agli istituti regionali di maggiore rilevanza e soggetti a intenso *turn-over* delle presenze (oltre ai già detti istituti di Firenze-Sollicciano e Prato, anche quello di Pisa).

Tale situazione è, verosimilmente, all'origine delle numerose manifestazioni di disagio che vengono periodicamente segnalate e che vanno dallo sciopero della fame, agli atti di autolesionismo ed ai tentativi di suicidio.

Quanto agli eventi critici nel periodo in considerazione, secondo i dati trasmessi dal DAP, risultano, più specificatamente:

- n° 943 atti di autolesionismo (nella maggior parte presso gli istituti di Sollicciano, Pisa e Prato);
- n° 115 casi di tentato suicidio (nella maggior parte presso gli istituti di Sollicciano, Pisa e Livorno);
- n° 3 suicidi (avvenuti a Sollicciano, Lucca e Grosseto);
- n° 3 evasioni da istituto (Sollicciano);
- n° 2 evasioni da permesso premio (Pisa e Porto Azzurro);
- n° 3 mancati rientri da licenza internati (Arezzo);
- n° 2 mancati rientri da licenza semiliberi (Arezzo e "Mario Gozzini");

Ancora una volta, il verificarsi di suicidi, la cui incidenza sulla popolazione detenuta rimane tuttora elevata, e di numerosissimi casi di autolesionismo pone con forza il problema della inadeguatezza ad affrontare il disagio delle persone in carcere.

Nonostante gli sforzi compiuti dall'Amministrazione Penitenziaria nel tentativo di migliorare la qualità della vita in carcere e contenere e contrastare i problemi cagionati dal sovraffollamento, non sembra si sia ancora trovato un risultato effettivo e consolidato, pur potendosi ad oggi riconoscere un miglioramento della situazione complessiva ed essendo sperabile che la riforma dell'Ordinamento Penitenziario possa migliorare le generali condizioni di vita in carcere, sia per i detenuti che per tutto il personale della Amministrazione penitenziaria.



Procura Generale della Repubblica
presso la Corte d'Appello di Firenze

La drastica diminuzione delle risorse destinate al sistema penitenziario e la ormai cronica carenza di personale in tutti gli istituti penitenziari del distretto ha finito con il determinare gravi ostacoli alla possibilità di garantire un livello adeguato, per quantità e qualità, di interventi trattamentali a favore della popolazione detenuta e finalizzati alla elaborazione di coerenti progetti di recupero e di reinserimento sociale così come previsto dalla Costituzione.

Ed invece, in applicazione del principio costituzionale della finalità rieducativa della pena, fissato dall'art. 27 Cost., il trattamento penitenziario deve tendere alla rieducazione del condannato e alla sua piena reintegrazione nella società; deve consentire al condannato stesso il *“graduale riacquisto di spazi di libertà e autonomia in rapporto alla riscontrata, progressiva maggiore adesione al trattamento ed ai risultati conseguiti nel percorso di risocializzazione”* (Corte Costituzionale n° 204/1974); e, più in particolare, dev'essere conforme a umanità ed assicurare il rispetto della dignità della persona.

Ci si augura, quindi, un aumento delle risorse che consenta, in tutti i modi, di agevolare, anche mediante il lavoro, il pieno riadattamento del detenuto alla vita sociale.

È sperabile che l'effettiva attuazione della legge delega 23 giugno 2017, n° 103, di riforma dell'ordinamento penitenziario - ispirata ad un nuovo approccio nell'esecuzione della pena, che da un lato dia ingresso ad una maggiore responsabilizzazione del detenuto, garantisca la sua dignità anche attraverso l'esercizio di un pieno diritto ad intrattenere relazioni affettive, ne assicuri la vigilanza secondo le modalità della c.d. *“sorveglianza dinamica”*; e che, dall'altro, consenta un maggior numero di misure alternative attraverso l'eliminazione di irragionevoli automatismi e preclusioni -, possa concretamente incidere anche sulle condizioni detentive generali delle carceri toscane, consentendo una rapida uscita dalle situazioni di obiettiva difficoltà esistenti nel distretto.

Infine, va evidenziato il fatto che la metà della popolazione carceraria del distretto toscano è costituita da cittadini stranieri (allocati prevalentemente negli istituti di Firenze-Sollicciano (470 su 680) e di Prato (379 su 657).

Al 30.6.2017, su un totale di **3.015** detenuti presenti nelle carceri toscane, ben **1.548** (il **47,8%**) erano stranieri, sottoposti a regime limitativo della libertà personale, in prevalenza per fatti di reato - illecito commercio di sostanze stupefacenti, prostituzione, spaccio, rapine - riconducibili



Procura Generale della Repubblica
presso la Corte d'Appello di Firenze

all'ambito della criminalità diffusa, a chiara riprova della esistenza di una situazione grave ed estesa di devianza e di illegalità, proprie delle sacche sociali degradate, tra cui quella degli immigrati irregolari.

Il dato supera ampiamente la media nazionale, pari al **34,07%**.

Come si è già detto, è particolarmente elevata, ed ampiamente superiore al **60%**, la percentuale di cittadini stranieri ristretti nel carcere di Sollicciano.

Preoccupano, alla stregua di quanto fin qui detto, i dati relativi alla crescita delle attività di proselitismo in ambito penitenziario e tra chi ha difficoltà ad integrarsi.

Occorre, quindi, proseguire ed intensificare l'opera di attento monitoraggio posta in essere dal Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria all'interno degli istituti penitenziari, acquisendo quotidianamente le informazioni da tutte le sedi penitenziarie ed ancora curando il percorso di de-radicalizzazione, evitando a tale scopo eccessive concentrazioni e destinando i detenuti anche ad istituti attrezzati per percorsi rieducativi mirati.

Come rilevato in altra precedente parte della presente relazione, appare oggettivamente limitata l'incidenza statistica del meccanismo di cooperazione giudiziaria, introdotto dalla decisione quadro 2008/909 del **trasferimento nei loro Paesi di origine**, ai sensi del d.lgs. n° 161/2010, **dei detenuti stranieri** presenti in Italia.

Altra questione di persistente rilievo è quella relativa allo stato di attuazione della **disciplina in materia di superamento degli ospedali psichiatrici giudiziari** (legge n° 81 del 2014), in relazione alla quale è stata segnalata l'esistenza di gravi criticità.

A tre anni dalla chiusura degli Ospedali Psichiatrici Giudiziari, disposta a far data dal 31 marzo 2015 - anche se è bene sottolineare che l'Ospedale Psichiatrico Giudiziario di Montelupo Fiorentino (l'unico dei sei O.P.G. italiani presente in Toscana) è stato definitivamente chiuso solo il 7 febbraio 2017 -, è giunto il momento di fare un primo bilancio e di avviare sul tema, di grande delicatezza, una prima riflessione.

Come è noto, con D.M. 1.10.2012, emanato per dare attuazione alle disposizioni di cui al decreto legge 22.12.2011, n° 211 - successivamente integrato e modificato dalle leggi 17.2.2012, n° 9, e 31.3.2014, n° 52 -, finalizzate al superamento degli Ospedali psichiatrici giudiziari, è stata prevista la realizzazione di strutture residenziali socio sanitarie denominate



Procura Generale della Repubblica
presso la Corte d'Appello di Firenze

“*rems*” (residenze per l'esecuzione della misura di sicurezza), in cui debbono essere internati i soggetti ritenuti incapaci di intendere e di volere e socialmente pericolosi nei confronti dei quali l'Autorità giudiziaria abbia disposto l'applicazione della misura di sicurezza detentiva.

La conferenza unificata Stato-Regioni ha prodotto, in data 26.2.2015, un accordo secondo il quale ciascuna Regione avrebbe dovuto provvedere alla istituzione delle “*rems*” nelle quali devono essere allocati i suddetti soggetti. L'accordo sancisce altresì il principio della territorialità, per cui *“le regioni devono garantire l'accoglienza nelle proprie “rems” di persone sottoposte a misure di sicurezza detentiva residenti nel proprio ambito territoriale”*.

La Regione Toscana non ha ancora pienamente dato attuazione alla suindicata normativa, cosicché, nei primi tempi di attuazione, i soggetti ritenuti socialmente pericolosi sottoposti alla misura in esame venivano smistati presso strutture di altre Regioni, su indicazione del competente Ufficio ministeriale.

Nel territorio del distretto esiste, allo stato, un'unica residenza, attivata in Volterra dal 1° dicembre 2015 (“*Modulo residenziale Morel*”) e rivelatasi fin da subito insufficiente, con attuale disponibilità complessiva di circa 40 posti.

Oltre all'accoglienza nella struttura, i pazienti accolti nella “*rems*” sono seguiti attraverso appositi percorsi terapeutici socio-assistenziali condivisi con i Servizi sanitari territorialmente competenti, con il coinvolgimento nel progetto anche dell'Università degli studi di Pisa.

A seguito di molteplici riunioni tenutesi presso la Prefettura di Firenze, la Regione Toscana ha avviato procedure per l'ampliamento della ricettività della “*rems*” di Volterra e per la creazione di altra struttura in Empoli, di cui è stata ipotizzata la prossima apertura.

Risulta, in estrema sintesi, dalle relazioni trasmesse a questo Ufficio dai Procuratori della Repubblica del distretto, l'esistenza di un sorta di situazione di “blocco”, laddove, da un lato, la regola della territorialità nell'esecuzione di misure di sicurezza detentive impone che la misura applicata sia eseguita nella regione di residenza; mentre, dall'altro, l'indisponibilità di un sufficiente numero di posti nelle strutture esistenti nel territorio toscano impedisce di procedere all'applicazione della misura stessa, che è rimasta in diversi casi ineseguita per non breve tempo, in



Procura Generale della Repubblica
presso la Corte d'Appello di Firenze

situazione di assoluta incertezza sotto l'aspetto dei tempi, con inevitabili riflessi anche sulla attualità della misura stessa.

I Procuratori della Repubblica hanno concordemente rappresentato, invero, che dall'entrata in vigore della legge n° 81 del 2014 non è stato spesso possibile eseguire le misure di sicurezza provvisorie a causa della insufficiente capacità ricettiva delle suddette strutture.

Il rapporto tra le "esigenze" degli Uffici giudiziari del distretto e le disponibilità dei posti nelle residenze "rems" esistenti nel territorio del distretto stesso è da ritenere pertanto, alla stregua di quanto ora detto, tuttora inadeguato.

Per quanto riguarda gli inconvenienti nella esecuzione dei provvedimenti applicativi di misure di sicurezza detentive provvisorie ovvero nella esecuzione di provvedimenti definitivi di applicazione di tali misure, sono stati segnalati diversi casi di impossibilità di una tempestiva e puntuale esecuzione delle misure di sicurezza disposte dal giudice, atteso che la residenza di Volterra non può accogliere pazienti oltre il numero previsto

Ulteriore grave problematica segnalata dal presidente del Tribunale di Sorveglianza è quella concernente la gestione della sicurezza all'interno della "rems", poiché l'art. 6 dell'Accordo concluso tra il Governo, le Regioni, le Province di Trento e Bolzano e le Autonomie Locali prevede il solo servizio di sicurezza e vigilanza perimetrale all'esterno della Struttura, attivato sulla base di specifico accordo con la Prefettura competente. Presso la "rems" sussiste, invece, la rilevante criticità della vigilanza degli internati, che possono rendersi responsabili, come già avvenuto anche presso quella di Volterra, di episodi di aggressività, pure gravi, non adeguatamente fronteggiabili dal solo personale sanitario. Il Direttore della "rems" di Volterra ha segnalato, in proposito, di avere rappresentato l'esigenza di attivazione di una vigilanza non armata all'interno della Struttura da parte dello stesso personale addetto al controllo esterno.

In definitiva, pur sembrando che le difficoltà sopra esposte siano in via di lento ma progressivo superamento, persistono tuttora rilevanti aspetti problematici.

Per concludere sul punto, è doveroso esprimere apprezzamento per l'iniziativa della Regione Toscana, ai fini della corretta e razionale attuazione della legge n° 81/2014 sul territorio della Toscana, di *"avviare una più stretta interazione tra la Regione, la magistratura e le altre istituzioni"*



Procura Generale della Repubblica
presso la Corte d'Appello di Firenze

territorialità e professionalità coinvolte” e di “costituire e formalizzare un Tavolo Interistituzionale di Coordinamento e Monitoraggio del percorso”.

Si è convenuto, peraltro, di rinviare ogni deliberazione in ordine all'adozione di possibili protocolli all'esito dell'esercizio della delega di cui alla legge 23 giugno 2017, n° 103, in materia di misure di sicurezza e malattia psichiatrica in ambito carcerario.

Non va sottaciuto, peraltro, il contenuto dell'ordine del giorno della Camera dei Deputati n° 6 (*persone colpite da infermità mentale*), che impegna il Governo “*ad individuare nell'esercizio della delega sopra citata, le modalità più opportune affinché per le persone colpite da infermità mentale durante l'esecuzione della pena, per gli imputati sottoposti a misure di sicurezza provvisoria, nonché per tutti coloro per i quali occorra accertare le condizioni psichiche, siano individuate soluzioni di cura presso le sezioni apposite negli istituti carcerari ma prioritariamente siano individuate le misure alternative alla detenzione, mediante un progetto terapeutico-riabilitativo individuale*”.

Così è come è di evidente rilievo il tenore dell'altro ordine del giorno della Camera dei Deputati n° 3 (*REMS*), che a sua volta impegna il Governo “*a prevedere ... che dovranno essere eccezionali i casi in cui presso le REMS potranno essere trasferiti soggetti diversi dagli infermi di mente dichiarati non imputabili e destinatari, per provvedimento definitivo, della misura di sicurezza detentiva; va predisporre, contestualmente all'esercizio della delega, tutte le misure necessarie al rafforzamento delle strutture sanitarie degli istituti penitenziari, in modo tale che siano in grado di accogliere e curare tutte le altre categorie di soggetti che, secondo il regime normativo previgente alla istituzione delle REMS, erano indirizzati agli ospedali psichiatrici giudiziari*”).

Va richiamato, ancora, il contenuto della delibera del C.S.M. del 19 aprile 2017 (*Direttive interpretative ed applicative in materia di superamento degli Ospedali psichiatrici giudiziari (OPG) e di Istituzione delle Residenze per l'esecuzione delle misure di sicurezza (REMS), di cui alla legge n. 81 del 2014*), che delinea un quadro di buone pratiche e di schemi procedurali, volti a valorizzare le acquisizioni scientifiche e dottrinali emerse nell'ultimo decennio, nonché a garantisce un effettivo sviluppo ai principi insiti nella novella legislativa.

Il Consiglio auspica, per l'appunto, il mantenimento di un costante rapporto informativo tra magistratura e sistema dei servizi di salute mentale diffuso sul territorio, segnalando “*l'esigenza di una costante integrazione funzionale, ai fini della gestione di tutte le misure di sicurezza per il non imputabile, tra ufficio di sorveglianza, dipartimenti di salute mentale e sue unità*”.



Procura Generale della Repubblica
presso la Corte d'Appello di Firenze

operative complesse, direzione delle REMS, Ufficio per l'esecuzione penale esterna (UEPE)” nonché della implementazione della formazione specifica dei giudici che si occupano della materia; ed invita a orientare le scelte in materia di misure di sicurezza verso le soluzioni meno limitative della libertà personale - quali la libertà vigilata con prescrizioni terapeutiche - esaminando le possibilità concrete presenti sul territorio di riferimento che possano costituire valide alternative all'internamento nelle REMS.

Va pertanto agevolata la stipula di accordi operativi con le Amministrazioni interessate per approntare prassi condivise tra la magistratura e gli operatori REMS al fine di favorire la soluzione dei problemi correlati all'esecuzione delle misure di sicurezza e lo “sviluppo di prassi virtuose, di confronti culturali aperti e profondi, di gestione di singole, delicate questioni, che hanno costellato la lunga fase di transizione dal superamento degli ospedali psichiatrici giudiziari al nuovo sistema trattamentale fondato sulla l. n° 81 del 2014”.

È parimenti auspicabile, come pure sollecitato dalla Commissione di studio appositamente costituita dalla Associazione Nazionale Magistrati in materia di esecuzione penale e carcere, “l'individuazione di interlocutori di riferimento per la magistratura presso le Regioni, presso le REMS, presso i servizi psichiatrici territoriali, così da superare l'attuale fase spontaneistica di presa di contatto tra i soggetti interessati nel tentativo di trovare idonee soluzioni”; così come il “fattivo coordinamento tra i Giudici e le Direzioni delle REMS”.

Pare del tutto condivisibile, infine, la linea sostenuta dal Commissario Unico per il superamento degli Ospedali Psichiatrici Giudiziari circa l'esigenza del rispetto del principio della territorialità - in applicazione della rigorosa osservanza della regola secondo la quale le persone devono essere ospitate nelle strutture site nella loro Regione di provenienza -, unitamente a quella del rispetto del criterio del numero chiuso in relazione alla capienza prevista.

Se, quindi, va espressa soddisfazione in ordine alla dismissione dagli usi penitenziari nonché alla sopravvenuta chiusura dell'intera struttura dell'Ospedale Psichiatrico Giudiziario di Montelupo Fiorentino, disposta dal Ministero della Giustizia con decreto del 5 aprile 2017, occorre adesso operare per consolidare lo spirito della riforma, affermando soprattutto il valore del principio di grande civiltà stabilito dalla legge, secondo cui “le misure di sicurezza detentive provvisorie o definitive, compreso il ricovero nelle residenze per l'esecuzione delle misure di sicurezza, non possono durare oltre il tempo



Procura Generale della Repubblica
presso la Corte d'Appello di Firenze

stabilito per la pena detentiva prevista per il reato commesso, avuto riguardo alla previsione edittale massima.”.



Le nuove competenze del pubblico ministero in materia internazionale ²

Premessa la vastità, varietà e complessità della materia della cooperazione giudiziaria internazionale in materia penale, vanno qui sottolineate le rilevanti modifiche apportate al quadro ordinamentale, che è stato profondamente innovato, anche di recente, da una considerevole quantità di interventi di recepimento di una serie di normative sovranazionali, segnatamente numerose decisioni e convenzioni adottate dall'Unione europea.

Va posta in evidenza, tra l'altro, la modifica di un intero libro del codice di procedura penale, il libro XI, dedicato ai rapporti giurisdizionali con autorità straniere, recata dal d.lgs. 3 ottobre 2017, n° 149.

Così come devono rimarcarsi anche le importanti modificazioni introdotte nel settore della comunicazione delle condanne irrevocabili, con l'introduzione di un sistema di registri penali in grado di scambiarsi informazioni e con l'avvio del casellario giudiziario europeo.

È assai significativa, in tale quadro, la avvenuta sostituzione del Procuratore Distrettuale al Procuratore Generale quale organo di ricezione delle richieste di assistenza provenienti dai Paesi UE, che risponde alla logica di facilitare lo scambio di informazioni tra le autorità che conducono le indagini.

Invero, il Procuratore Generale, che non è il soggetto al quale il codice affida la direzione delle indagini, non è conseguentemente in grado di segnalare alle Autorità straniere l'esistenza di paralleli procedimenti interni da rassegnare alla loro attenzione. Al contrario, il Procuratore Distrettuale è il soggetto con competenze investigative interne sulle indagini in tema di delitti per cui sussiste la maggiore probabilità di collegamento con indagini di competenza di altri Stati, tra cui soprattutto i reati di competenza della D.D.A. .

Il principio è stato esteso all'intero sistema rogatorio.

² *Paragrafo redatto con la collaborazione dei sostituti Procuratore Generale dott. Giancarlo Ferrucci e dott.ssa Luciana Singlitico.*



Procura Generale della Repubblica
presso la Corte d'Appello di Firenze

La maggiore innovazione riguarda probabilmente l'introduzione, con d.lgs. 21 giugno 2017, n° 108, dell'ordine europeo di indagine penale, in attuazione della direttiva 2014/41/UE del 3 aprile 2014.

Nell'idea del legislatore europeo il nuovo strumento di cooperazione (OIE) realizza un modello standardizzato di provvedimento investigativo/probatorio che ripropone le regole tipiche del mutuo riconoscimento (come per il mandato d'arresto europeo nel campo delle estradizioni), vale a dire rapporti diretti tra Autorità giudiziarie ed eliminazione della intermediazione politica; ruolo dell'Autorità centrale (Ministero) circoscritta a funzioni di mera assistenza amministrativa; motivi tipizzati di rifiuto del riconoscimento o esecuzione dell'ordine emesso dall'Autorità estera; previsione di termini stringenti; esclusione di un vaglio di merito degli indizi raccolti dal Paese richiedente.

Per quanto attiene, infine, alla situazione del distretto, si ritiene di dover segnalare esclusivamente alcune specifiche questioni (peraltro di rilievo non particolarmente significativo), concretamente emerse ed affrontate nell'esperienza quotidiana.

- A. Con riferimento al d.lgs. n° 38/2016, attuativo della decisione quadro 2008/947/GAI, inerente al reciproco riconoscimento delle sentenze e delle decisioni di sospensione condizionale in vista della sorveglianza delle misure di sospensione condizionale e delle sanzioni sostitutive, è venuto in evidenza finora un unico caso passivo, nel quale non è stata presentata requisitoria, in quanto non prevista dal testo normativo, dovendo la Corte fissare l'udienza d'ufficio.
- B. Relativamente al d.lgs. n° 37/2016, di attuazione della decisione quadro 2005/214/GAI, sul reciproco riconoscimento delle sanzioni pecuniarie, si sono posti due problemi.

Poiché il decreto prescrive che la decisione è inviata al P.G. per l'esecuzione, sembrerebbe inevitabile dedurre che - atteso che l'art. 660 cod. proc. pen. prescrive che le condanne a pena pecuniaria sono eseguite nei modi stabilite dalle leggi e dai regolamenti - il P.G., come in concreto è stato fatto, trasmetta la sentenza all'Ufficio Recupero Crediti della Corte per la riscossione della sanzione, così come previsto dal T.U. sulle spese di giustizia. Infatti, non vi è una normativa speciale che regoli la riscossione della sanzione da parte del P.G. . Sennonché, almeno in un caso, la Corte ha restituito gli atti - che erano stati inviati dall'Ufficio Esecuzione in sede, genericamente, alla Corte d'Appello -,



Procura Generale della Repubblica
presso la Corte d'Appello di Firenze

che sono stati successivamente (e correttamente) inviati all'Ufficio Recupero Crediti.

Si è posto l'ulteriore problema se l'immediata trasmissione alla Autorità straniera della decisione divenuta irrevocabile debba essere operata, come si ritiene, dalla Cancelleria della Corte ovvero dal P.G. .

Sulla questione risulta sia in corso una discussione all'interno della Corte d'Appello, con la quale la Procura Generale ha avviato apposita interlocuzione.

Nel frattempo, tuttavia, il 28 dicembre scorso è intervenuta da parte del Ministero della Giustizia risposta a specifico quesito, laddove, *“in attesa di un auspicato intervento normativo e al fine di garantire la riscossione delle sanzioni pecuniarie inflitte da Stati membri dell'Unione e riconosciute nel territorio nazionale”*, si è fatta propria la soluzione condivisa da pressoché tutte le Procure Generali, secondo cui, *“con riferimento all'individuazione del giudice dell'esecuzione nei procedimenti in esame, si ritiene di poter affermare che le attività di riscossione delle sanzioni pecuniarie di cui al d.lgs. n° 37 del 2016 possano essere affidate alla Corte di Appello che ha provveduto al riconoscimento della sentenza straniera”*.

C. In ordine al d.lgs. n° 9/2015, attuativo della direttiva 2011/99/UE sull'ordine di protezione europeo, nell'unico caso trattato la Corte ha di fatto inviato gli atti al P.G. *“per le sue richieste”*, di tal che è stata redatta requisitoria, ancorché ad avviso di questo Ufficio non prevista né necessaria, poiché il decreto prevede l'esclusiva competenza della Corte, limitandosi le competenze del P.G., in caso di inosservanza dell'ordine, alla presentazione di eventuale richiesta di aggravamento.

Va messa nella debita evidenza, ancora, l'innovazione recata con d.lgs. 15 febbraio 2016, n° 29, che ha ad oggetto la risoluzione e prevenzione dei conflitti relativi all'esercizio della giurisdizione e contiene disposizioni per conformare il diritto interno alla disposizione quadro 2009/948/GAI DEL Consiglio, del 2009, ed in particolare prevede, all'art. 8, che il Procuratore Generale presso la Corte d'Appello nel cui distretto ha sede l'Autorità giudiziaria contattata o contattante sia competente alla svolgimento delle consultazioni dirette, finalizzate alla concentrazione dei procedimenti paralleli in un solo Stato membro.

È stato in tal modo introdotto nell'ordinamento interno un meccanismo di cooperazione tra Stati UE, finalizzato alla preliminare verifica in ordine



Procura Generale della Repubblica
presso la Corte d'Appello di Firenze

all'esistenza di procedimenti penali paralleli in due o più Stati, per gli stessi fatti e nei confronti della medesima persona.

Il dettato normativo ha il duplice intento di garantire il diritto di un accusato ad essere perseguito una sola volta e di prevenire e risolvere i conflitti giurisdizionali tra Stati membri anche in virtù dell'esigenza di coerenza giurisdizionale fissata dall'art. 81 TUE; e disciplina gli effetti che ne derivano a livello interno.

Risulta essersi verificato, fin qui, nel distretto, un solo caso di contatto per la segnalazione di procedimenti paralleli, proveniente dall'Autorità giudiziaria olandese, che ha segnalato di aver instaurato un procedimento penale nei confronti di un cittadino olandese per un delitto di lesioni commesso, in Toscana, ai danni di un altro cittadino olandese.

La Procura Generale è intervenuta, in attuazione del suo ruolo per così dire di "mediazione" fra le Autorità interessate dalla trattazione dei due procedimenti paralleli, al fine di garantire l'obiettivo della decisione quadro, quella cioè è promuovere una più stretta cooperazione tra le autorità competenti di due o più Stati membri che conducono un procedimento penale ai fini di una più efficiente e corretta amministrazione della giustizia.

È auspicabile l'acquisizione di una maggiore sensibilità, soprattutto da parte degli Uffici contattati, onde garantire la effettiva assicurazione delle finalità di siffatto utile strumento cooperativo, volto a prevenire violazioni del divieto del *bis in idem* e ad offrire una soluzione efficace volta ad evitare le conseguenze negative derivanti dai procedimenti paralleli.

Si segnala, infine, il provvedimento organizzativo con il quale il Procuratore di Firenze, proprio per far fronte all'incremento notevole di attività per via dell'entrata in vigore delle nuove norme di legge introduttive di nuove competenze in tema di assistenza giudiziaria - di cui ai succitati d.lgs. 5 aprile 2017, n° 52, recante "*Norme di attuazione della Convenzione relativa all'assistenza giudiziaria in materia penale tra gli Stati membri dell'Unione europea, fatta a Bruxelles il 29 maggio 2000*", che attribuisce al Procuratore della Repubblica distrettuale la competenza a provvedere sulle richieste di assistenza giudiziaria da esperirsi nel territorio del distretto; d.lgs. n° 108/2017, recante "*Norme di attuazione della direttiva 2014/41/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 3 aprile 2014, relativa all'ordine europeo di indagine penale*", che attribuisce la competenza a provvedere sulle relative richieste di assistenza internazionale al Procuratore della Repubblica



Procura Generale della Repubblica
presso la Corte d'Appello di Firenze

distrettuale; e d.lgs. n° 3.10.2017, n° 149, recante “*Disposizioni di modifica del Libro XI del Codice di procedura penale in materia di rapporti giurisdizionali con autorità straniera*” -; ha istituito l’“*Ufficio per la trattazione delle richieste passive di assistenza giudiziaria internazionale, per lo svolgimento delle incombenze di competenza del procuratore distrettuale della Repubblica previste dai decreti legislativi N. 52/2017 e N. 108/2017*”.

Tale Ufficio, come pure riferito dal Procuratore di Firenze, è risultato essere pienamente rispondente alle esigenze di organizzazione, uniformità dei criteri e delle prassi necessari al corretto espletamento del delicato settore, che involge la stessa immagine della Procura agli occhi delle Autorità giudiziarie straniere.



PARTE QUARTA

Osservazioni di sintesi sull'andamento dell'attività requirente nel distretto

Vanno in questa sede esposti e valutati i dati e gli elementi più significativi che hanno connotato nel periodo di riferimento l'andamento dell'attività requirente nel distretto, enucleando i più rilevanti problemi dell'amministrazione della giustizia, per novità, complessità e rilevanza socioeconomica, sulla base dei dati e analisi statistiche nonché della più significativa giurisprudenza; e rappresentando le ragioni che ne stanno alla base.

Saranno di seguito illustrati, inoltre, i profili salienti dell'organizzazione dell'attività giudiziaria e della ottimizzazione delle risorse; le problematiche di rilievo e le criticità che riguardano l'organizzazione degli Uffici requirenti, nonché le caratteristiche e le dinamiche della criminalità nei territori del distretto.

Ci si soffermerà, in particolare, sulla situazione concernente le particolari tipologie di reati di seguito meglio indicate, verificando i relativi dati statistici e segnalando altresì le linee di incremento o di decremento rispetto al periodo precedente.



Il servizio penale. Le sopravvenienze e la produttività degli Uffici requirenti. L'andamento della criminalità, organizzata e comune. Considerazioni su alcune particolari tipologie di reato. I relativi dati statistici e le linee di incremento o di decremento rispetto al periodo precedente

• **1. Premessa**

Nel periodo in considerazione l'attività delle Procure del distretto, nonostante l'incompletezza degli organici e l'esistenza di gravi carenze materiali, è stata particolarmente intensa.

Nel distretto si è registrato un apprezzabile calo del numero dei procedimenti iscritti, passati dai **180.849** del periodo 1° luglio 2015 - 30 giugno 2016 (per tutti i registri) ai **170.029** del periodo 1° luglio 2016 - 30 giugno 2017, verosimilmente anche per effetto della depenalizzazione.

La considerevole **produttività globale degli Uffici requirenti** costituisce, in ogni caso, il dato di più significativa rilevanza emergente dalla disamina dei dati statistici del periodo di riferimento.

Infatti, nonostante le oggettive e persistenti ragioni di difficoltà, nel periodo in esame sono stati definiti dalle Procure del distretto complessivi n° **184.460** procedimenti (iscritti in tutti i registri) a fronte dei **170.029** procedimenti complessivamente iscritti, **con una diminuzione percentuale delle pendenze uguale al 12,3%** (da **139.457** a **122.291**).

I risultati raggiunti sono il frutto della virtuosa sinergia tra l'impegno professionale di tutti i soggetti coinvolti, magistrati e personale amministrativo, che ha consentito, in alcune Procure del distretto, di assicurare un indice di ricambio positivo.

Ciò posto, si rileva quanto di seguito esposto, con specifico riguardo alle principali tipologie di reato ed in riferimento al periodo 1° luglio 2016 - 30 giugno 2017, facendo riferimento per ragioni di semplicità di rappresentazione della situazione, ai dati complessivamente riguardanti le iscrizioni contro persone note (a r.g. mod. 21) e contro ignoti e rimandando poi, per consentire una visione panoramica sulla situazione



Procura Generale della Repubblica
presso la Corte d'Appello di Firenze

della giustizia penale, alla lettura delle tabelle riassuntive e dei grafici allegati.

Nell'ambito di ciascuno dei seguenti paragrafi, dedicati all'analisi delle diverse tipologie di reato, verranno di volta in volta sommariamente indicati, laddove rilevi, i fatti ed i procedimenti più significativi tra quelli iscritti nel periodo in riferimento.

Si precisa, al riguardo, che i dati statistici inseriti in siffatte tabelle sono esclusivamente quelli estratti in sede distrettuale dal funzionario statistico presso la Corte d'Appello, e pertanto con criteri omogenei ed uniformi; e che gli stessi non coincidono in alcuni (per il vero pochi) casi con quelli forniti dai singoli Uffici, discostandosi da questi ultimi per effetto di alcune limitate disomogeneità di inserimento relative a specifiche ipotesi di reato (a volte in conseguenza di diverse modalità di indicazione della Q.G.F.).



- **2. Le attività di competenza della Direzione Distrettuale Antimafia**
- **Le dinamiche e le strategie della criminalità organizzata di tipo mafioso**

Nel rimandare al contenuto della compiuta relazione del Procuratore della Repubblica di Firenze, per quanto riguarda i fenomeni criminali di carattere organizzato, è opportuno rilevare in premessa che, come risulta dalla Relazione Annuale della Direzione Nazionale Antimafia per il 2017, *«l'andamento dei fenomeni criminali nel territorio della Toscana conferma l'esistenza di un quadro variegato di attività criminali organizzate che impatta su diversi settori dell'economia e dell'imprenditoria. In Toscana agiscono, infatti, sia le mafie italiane, prime tra tutte la Camorra e la 'ndrangheta, sia quelle, comunemente, definite "nuove mafie", intendendo, per tali, le organizzazioni composte, prevalentemente, da stranieri che operano sul territorio come gruppi criminali estemporanei, seppur organizzati, ovvero con metodi, del tutto assimilabili a quelli delle organizzazioni di stampo mafioso. Tra tutte, la criminalità organizzata cinese, si conferma, in talune zone del territorio (principalmente in Prato e Firenze), il macro-fenomeno più pervasivo, il cui contrasto si presenta, particolarmente, difficile».*

Le organizzazioni criminali più organizzate - su tutte la camorra e la 'ndrangheta - oltre alle attività riguardanti i traffici illeciti (stupefacenti, rifiuti, merce contraffatta), mirano ad accaparrarsi pure settori dell'economia c.d. legale, per riciclare il danaro proveniente dalle attività criminali e dalle altre fonti di illecito arricchimento. Anche nel periodo in esame, infatti, le indagini hanno disvelato come siano in pieno svolgimento meccanismi di infiltrazione delle mafie nei circuiti dell'economia legale, dall'accaparramento di lavori pubblici e privati, alla partecipazione al mercato immobiliare, al trattamento dei rifiuti, all'acquisizione o alla gestione di pubblici esercizi, specie di ristorazione o intrattenimento, etc. .

Non di meno, quanto al radicamento sociale delle organizzazioni mafiose, nel territorio del distretto, nonostante la sua dimensione demografica ed importanza economica, *“non risultano evidenze da cui poter desumere l'esistenza di insediamenti di cellule territoriali delle mafie tradizionali nella forma tipica degli insediamenti organizzativi autonomi presente in altre parti del Paese”* (dovendosi



Procura Generale della Repubblica
presso la Corte d'Appello di Firenze

intendere per tali quelli connotati dalla presenza stabile e organizzata sul territorio di individui che, in associazione, abbiano svolto attività economiche lecite o illecite attraverso l'utilizzo del metodo mafioso).

Se, da un lato, la cultura mafiosa non è riuscita a contaminare il tessuto sociale della Toscana, dall'altro si registra la continua emersione di spunti investigativi che vedono la presenza di appartenenti a cosa nostra, 'ndrangheta e camorra operare in Toscana in concorso con elementi del luogo, a dimostrazione della forte liquidità di cui tali soggetti dispongono e della capacità attrattiva e corruttiva che tali disponibilità comportano.

Sempre più frequente è il fenomeno di alleanze fra cartelli delle mafie classiche e altre organizzazioni criminali, specie composte da stranieri, soprattutto nel settore del traffico di sostanze stupefacenti.

Il tutto in un contesto economico in cui i perduranti effetti della crisi degli scorsi anni continuano a condizionare le dinamiche economico-finanziarie e sociali del territorio, lasciando spazi di movimento alle organizzazioni criminali ed alle strategie di aggressione alle realtà imprenditoriali sane spesso finalizzate - è il caso, per es., dei prestiti usurari e della partecipazione al capitale sociale - alla progressiva acquisizione delle aziende.

Al contempo, i sodalizi hanno dimostrato, rispetto al passato, una maggiore propensione al mascheramento, grazie ad artifici societari, intestazioni fittizie e delocalizzazione del controllo aziendale.

È particolarmente apprezzabile l'iniziativa della Regione Toscana della elaborazione del *“Primo rapporto sui fenomeni di criminalità organizzata e corruzione in Toscana”*, presentato lo scorso mese di dicembre ed aggiornato al 30 giugno 2017.

Tale relazione scientifica - che costituisce una base informativa ampia e oggettiva relativa alle principali fonti istituzionali ed analizza l'andamento dei fenomeni di criminalità organizzata con riferimento non solo alle manifestazioni più tradizionali, ma anche a forme associative di criminalità economica e ambientale e di corruzione - ha evidenziato l'esistenza di *“elementi che fanno emergere da una parte un potenziale di insediamento criminale da parte di gruppi di associazione mafiosa, dall'altro un preoccupante quadro di vulnerabilità sia di alcuni territori che di alcuni settori dell'economia toscana”*; e ha anche individuato una serie di vulnerabilità, territoriali e demografiche, economiche, istituzionali e amministrative, rispetto ad espansioni criminali.



Procura Generale della Repubblica
presso la Corte d'Appello di Firenze

Nell'intento di perseguire illeciti guadagni, l'influenza di **cosa nostra** in Toscana non si fonda sul canonico controllo del territorio ma, grazie alla spiccata capacità di mimetizzazione, si sviluppa attraverso tentativi di condizionamento della gestione pubblica, finalizzati soprattutto all'ingerenza negli appalti ed alla infiltrazione dell'economia.

Tale strategia risponde, con forme sempre più sofisticate, alla precipua volontà di soggetti affiliati o contigui di non destare allarme sociale.

Le attività di contrasto hanno rilevato presenze di soggetti vicini ad organizzazioni criminali di matrice siciliana, integrati nel tessuto sociale, dediti, prevalentemente, al reinvestimento di capitali illeciti avvalendosi, anche, di figure professionali dotate di competenze specifiche in materia tributaria, finanziaria e fiscale.

In Toscana la sfera di influenza di cosa nostra non si fonda sul canonico controllo del territorio, bensì su forme e/o tentativi di condizionamento dell'azione pubblica (funzionali soprattutto al controllo dei pubblici appalti) e di infiltrazione dell'economia e della finanza, grazie alla spiccata capacità relazionale e di mimetizzazione con il contesto di riferimento.

Tale metodo risponde alla precisa strategia di non destare allarme sociale in un territorio ove la popolazione non ha verosimilmente chiara percezione della minaccia rappresentata. Non a caso, i comportamenti tipicamente mafiosi, sono, per lo più, rivolti verso i propri corregionali, facendo leva sulla forza di intimidazione promanante dal sodalizio e confidando nell'omertà delle vittime.

Per quanto in Toscana non risultino attive locali di **'ndrangheta**, le cosche continuano a manifestare interesse verso diversi settori dell'economia legale, utilizzati per il reimpiego di denaro proveniente dalle attività illecite.

Rilevano, in particolare, l'acquisto e la gestione di esercizi commerciali (specie di ristorazione e intrattenimento), l'attività d'impresa esercitata in forma diretta o indiretta, l'aggiudicazione di lavori pubblici e privati, il mercato immobiliare e il trattamento dei rifiuti.

I dati acquisiti durante le indagini confermano che in Toscana, come nel resto del Centro-Nord del Paese, gli affiliati alla **'ndrangheta** hanno riciclato e continuano a riciclare i proventi illeciti delle loro attività criminali, operando prevalentemente nei settori dell'usura, delle estorsioni,



Procura Generale della Repubblica
presso la Corte d'Appello di Firenze

dell'infiltrazione negli appalti pubblici e privati, nei traffici di droga e di merce contraffatta.

I clan della **camorra** operano attivamente in varie parti del territorio toscano, e segnatamente in Versilia (ove sono stati compiuti negli anni scorsi, anche ad opera della D.D.A. di Napoli, diversi arresti nei confronti di soggetti appartenenti al clan del Casalesi), nel Valdarno aretino, nella provincia di Prato ed in quella di Pisa (ove sussistono significativi interessi economici). Le indagini in corso denotano i massicci investimenti dei clan in tutti i settori economici più redditizi. Nelle attività illecite, si registra una costante presenza della camorra nel settore del traffico dei rifiuti.

Il Procuratore distrettuale ha altresì sottolineato l'esigenza di porre particolare attenzione ai fenomeni delittuosi, spesso connotati da violenza, alcune volte sfociati in gravi delitti contro la persona, aventi quale causale il controllo di attività illecite, quali lo sfruttamento della prostituzione e lo spaccio di sostanze stupefacenti. E ha evidenziato come si tratti di *“elementi-spia che dimostrano il grado di pericolosità e l'espansione raggiunta dalla criminalità organizzata e che devono far ben riflettere sull'opportunità di accrescere il contrasto ed affinare le tecniche investigative contro le organizzazioni mafiose che, sfruttando le grandi opportunità di mimetizzazione sociale e territoriale che queste zone d'Italia ancora offrono, organizzano sottotraccia la propria attività”*.

Si è accennato dianzi alla particolare pervasività della **criminalità organizzata cinese**, forte di una consolidata e numerosa presenza sul territorio, in grado di esercitare un incisivo controllo sulla propria comunità.

Mette conto di ricordare, adesso, che è iniziato, alla fine dello scorso anno, il dibattimento nel processo n° 18282/2008 r.g. n.r. a carico di n° 230 indagati di etnia cinese, relativo ad una enorme rete di riciclaggio di danaro sottratto all'imposizione fiscale e inviato in Cina, che ha accertato l'esistenza di un fenomeno criminale sommerso molto diffuso nella comunità cinese. Attività commerciali formalmente in regola che producevano ricavi completamente sottratti al fisco attraverso prestanome che poi sparivano e con rimesse in Cina per importi calcolati di oltre 4 miliardi di euro. Il tutto compiuto grazie a una rete di agenzie di trasferimento di denaro compiacenti e che si prestavano al riciclaggio, reso possibile anche dal frazionamento delle somme trasferite in importi inferiori alla soglia stabilita dalla legge antiriciclaggio.



Procura Generale della Repubblica
presso la Corte d'Appello di Firenze

Persiste l'interesse della criminalità cinese nel settore della contraffazione di modelli industriali e marchi, svolta in prevalenza nelle zone di Firenze e Prato: consorzierie associate su base per lo più familistica, dedite sia alla produzione in laboratorio che al commercio di articoli prodotti in Cina ed importati in Italia, con notevole capacità di azzerare gli effetti dei sequestri di merce e di riprodursi in nuove attività illecite.

E va altresì segnalato l'incremento delle attività illecite della criminalità cinese, in particolare pratese, nel traffico di sostanze stupefacenti, segnatamente metanfetaminici (droghe tipo *ice* e *shaboo*), con collegamenti con la comunità filippina (nuova nel settore).

Infine, la **criminalità organizzata albanese**, anch'essa fortemente radicata nel contesto territoriale, continua ad occuparsi prevalentemente del settore del narcotraffico e dello sfruttamento della prostituzione, attuato in forma organizzata, spesso in complicità con organizzazioni di rumeni o di nigeriani e con riduzione delle donne in condizione di servitù o schiavitù.

Caratteristica peculiare di tale criminalità organizzata è quello di agire attraverso affiliazioni rinsaldate da legami familiari e di comune provenienza geografica dall'Albania (Valonesi, Albanesi del nord, etc.). Si tratta di organizzazioni criminali difficili da contrastare, per la loro notevolissima abilità nel rivitalizzarsi e rinnovarsi negli uomini e nelle modalità operative, oltre che per la straordinaria capacità di spostarsi sul territorio nazionale e anche all'estero. Ad ogni intervento repressivo, peraltro, fa seguito una riorganizzazione della cellula criminale sul territorio. Si deve segnalare che, data l'estensione del fenomeno, in Toscana appare verosimile ipotizzare che la criminalità albanese, almeno in certe aree territoriali, abbia acquisito una sorta di monopolio o di preponderanza operativa nella attività di distribuzione degli stupefacenti.

Le attività di indagine svolte in relazione a procedimenti penali in materia di **narcotraffico internazionale di sostanze stupefacenti**, di cui numerosi in corso di svolgimento, hanno confermato il quadro sostanziale già delineatosi nel corso degli anni precedenti, evidenziando che la Toscana, sia per la particolare posizione geografica che per le infrastrutture presenti (in particolare il porto di Livorno, che è uno dei primi porti italiani per merci movimentate), è spesso utilizzata come "porta di accesso" per l'importazione di ingenti quantitativi di sostanza stupefacente da parte di gruppi criminali organizzati.



Conferme dirette a tale dato vengono anche dalle indagini di altre D.D.A., che hanno verificato sbarchi di considerevoli quantitativi di cocaina (occultati entro macchinari) proprio nel porto di Livorno.

- **Delitti aggravati dalla finalità di terrorismo**

Sono in corso plurime indagini in ordine a delitti di terrorismo, nessuna delle quali, tuttavia, è ancora giunta alla soglie della possibile *discovery*.

La sfida recata dal terrorismo di matrice islamica, più volte rivelatasi con i tragici atti criminali verificatisi, anche di recente, in più parti del mondo, non deve far dimenticare o sottovalutare i gravissimi rischi provenienti da fronti, che sarebbe del tutto errato ritenere secondari, qual è sicuramente quello del terrorismo interno, in tutte le sue possibili manifestazioni, che invece si connotano in termini di assoluta pericolosità e costituiscono segno di una continuata attività eversiva, almeno in parte verosimilmente relativa all'area dell'anarco-insurrezionalismo.

Proprio lo scorso anno si era aperto con il gravissimo episodio della collocazione di un ordigno esplosivo in un luogo centrale di Firenze, a causa del quale riportò lesioni gravissime un appartenente alla Polizia di Stato, a dimostrazione della necessità di prestare la massima attenzione (e di non abbassare minimamente la guardia rispetto) a fatti posti in essere da gruppi eversivi interni - tra l'altro resisi protagonisti di atti collettivi di violenza organizzata specie in occasione di eventi e di pubbliche manifestazioni -, che provano a sfruttare e a strumentalizzare le gravi situazioni di disagio e di conflittualità sociale con le quali ci confrontiamo quotidianamente, dalle emergenze abitative alle proteste concernenti il settore ambientale, dalla grave situazione del mercato del lavoro alle imponenti dimensioni dei fenomeni migratori.

Su tale piano mette conto di ricordare la lunga indagine condotta dalla Polizia di Stato e dai Carabinieri di Firenze, coordinati dalla Procura della Repubblica di Firenze, in esito alla quale è stata eseguita una serie di misure cautelari nei confronti di dieci esponenti anarchici fiorentini, indagati per aver costituito un'associazione a delinquere (c.d. "*Operazione Panico*", procedimento penale n° 3339/16 r.g. n.r. mod. 21).

Ha riferito in proposito il Procuratore distrettuale di Firenze:

« ...



Procura Generale della Repubblica
presso la Corte d'Appello di Firenze

Manifestazioni non preavvisate, lancio di ordigni esplosivi, resistenza a pubblico ufficiale, rapina ed imbrattamenti: 3 arresti domiciliari ed altre 7 misure cautelari ai componenti di un'associazione per delinquere di ispirazione anarchica.

In tale contesto, i predetti, unitamente ad altri 25 militanti della stessa compagine, sono indagati dalla Procura della Repubblica di Firenze per una serie di gravi fatti di violenza commessi nel corso del 2016, reati che vanno dalla violenza, resistenza e lesioni a P.U., a ripetuti danneggiamenti di sedi politiche, edifici del centro storico cittadino, automezzi delle FF.OO. e di soccorso, porto di armi improprie, detenzione e trasporto di materiale esplodente, violenza privata nei confronti di cittadini, fino alla rapina impropria.

Gli episodi delittuosi pianificati ed eseguiti dalla predetta associazione, ricostruiti nell'indagine, percorrono tutto il 2016 ed in particolare riguardano:

- **14 gennaio 2016 - irruzione sede di CasaPound di via D'Annunzio**

A seguito del grave episodio di una tentata irruzione all'allora sede di CasaPound di via D'Annunzio da parte di **oltre venti individui**, la maggior parte incappucciati e brandenti mazze e bastoni utilizzati per l'offesa alle persone e lanciandovi all'interno, nella circostanza, un potente artificio pirotecnico "Red Thunder" (che fortunatamente non esplose, poiché altrimenti avrebbe provocato lesioni alle persone che si trovavano all'interno del locale), sono stati identificati tra i partecipanti all'azione 4 degli odierni indagati, nei confronti dei quali si procede a vario titolo in concorso per tentate lesioni aggravate, danneggiamento, imbrattamento, porto di armi improprie, detenzione e trasporto di materiale esplodente.

- **3 febbraio 2016 - esplosione di una bomba carta davanti alla sede di CasaPound**

Per aver collocato e fatto esplodere una bomba carta da qualificarsi "per la concreta micidialità" come ordigno esplosivo" che ha provocato il danneggiamento della saracinesca della sede dell'associazione "Il Bargello" (CasaPound) e di un'autovettura parcheggiata dinanzi alla stessa, è indagata una persona componente del commando ripreso a porre l'ordigno e contemporaneamente a tracciare su una limitrofa parete delle scritte in solidarietà a tre militanti anarchici parmensi arrestati pochi giorni prima per un analogo attentato ad una sede di CasaPound di quella città.

- **4 febbraio 2016 - violenza e resistenza a P.U. nel corso di una manifestazione non preavvisata in P.zza Ghiberti contro la presenza di militari nelle città**

L'episodio si inserisce in una serie di iniziative volte a contestare la presenza nelle città di militari di pattuglia e già sfociato in scritte gravemente offensive o in dirette offese nei confronti dei militari in servizio di vigilanza alla vicina sede



Procura Generale della Repubblica
presso la Corte d'Appello di Firenze

della Comunità Ebraica. In relazione all'effettuazione di una improvvisa manifestazione dello stesso tenore - priva di qualsiasi autorizzazione e verosimilmente volta ad andare a contestare direttamente i militari in servizio alla vicina Sinagoga - veniva inviato sul posto personale di Polizia per procedere all'identificazione ed all'allontanamento degli autori dell'improvvisata iniziativa. I poliziotti trovavano tuttavia viva resistenza nei manifestanti che si opponevano all'identificazione e poi fisicamente, all'accompagnamento in Questura di alcuni di loro, innescando una colluttazione con gli agenti operanti. Per questi fatti sono state identificate dodici persone, denunciate a vario titolo per Resistenza a P.U., rifiuto di fornire le proprie generalità e manifestazione non preavvisata.

• **21 aprile 2016 - gravi incidenti con le FF.OO. in Lungarno Generale dalla Chiesa**

I fatti scaturiscono da una violenta e immotivata reazione da parte di un consistente numero di militanti anarchici nei confronti di una pattuglia dell'Arma dei Carabinieri impegnata ad identificare due giovani a bordo strada in Lungarno Generale dalla Chiesa.

A seguito delle ulteriori indagini relative ai partecipanti ai gravi episodi di aggressione citati nel corso dei quali rimasero **feriti otto operatori** tra Carabinieri e Poliziotti, e che portarono all'arresto nell'immediatezza di 3 persone, si è proceduto all'identificazione di ulteriori 7 persone ritenute responsabili, in concorso con gli arrestati, di lesioni personali agli agenti feriti, resistenza a P.U. nonché di danneggiamento aggravato alle autovetture di polizia al fine di impedire l'identificazione e l'accompagnamento presso gli uffici di polizia di alcuni altri partecipanti all'aggressione alle forze dell'ordine.

• **25 aprile 2016 - Fatti occorsi nel quartiere di Santo Spirito**

A seguito dei fatti e degli arresti dell'episodio sopra citato, nel pomeriggio/serata del 25 aprile, dopo il regolare svolgimento della consueta manifestazione antifascista in Santo Spirito, si verificò un'autonoma ed indipendente manifestazione da parte di una cinquantina di sodali dei predetti arrestati che, radunatisi in P.zza Tasso, scorrevano per lo più travisati le vie del quartiere. Nel corso della manifestazione si registrarono consistenti imbrattamenti sugli edifici del quartiere, con scritte contro i fascisti, gravemente offensive e minacciose nei confronti delle FF.OO. e su un veicolo di soccorso, nonché ulteriori gravi comportamenti di violenza privata nei confronti di alcuni abitanti del quartiere costretti a vedere imbrattate le proprie abitazioni con le citate scritte e per tale motivo aggrediti fisicamente. Tali fatti culminarono poi con l'aggressione alla proprietaria di un bar della zona in seguito al furto di diverse bottiglie di alcolici da parte di alcuni dei predetti facinorosi, sfociato in una rapina impropria nei confronti della titolare che tentava di opporvisi.

L'indagine, come detto, si concentra su alcuni fatti particolarmente gravi di violenza politica antifascista ed antiautoritaria, che trascende ampiamente i limiti



Procura Generale della Repubblica
presso la Corte d'Appello di Firenze

della legittima propaganda di idee e militanza politica condotta dalle organizzazioni anarchiche con incontri, manifestazioni, volantini, pubblicazioni di critica anche dura nei confronti dello Stato e delle sue articolazioni. Le indagini hanno consentito di giungere alla contestazione **del delitto di associazione per delinquere**, essendo stati individuati una serie di soggetti che all'interno del movimento politico avevano costituito uno stabile e organizzato sodalizio criminale dedito alla perpetrazione di una serie indeterminata di delitti.

Attentato della notte di capodanno 2017

Non può in questa sede non accennarsi agli sviluppi registrati nelle investigazioni avviate a seguito del gravissimo attentato compiuto in Firenze, nella notte di Capodanno 2017, quando una bomba con timer fu collocata presso la sede di CasaPound in Firenze. Esploso improvvisamente, essa comportò gravissime conseguenze per il Sovrintendente di Polizia Mario Vece, artificiere della Polizia intervenuto a disinnescare l'ordigno, il quale rischiò di rimanerne ucciso, subendo lesioni gravissime con danni permanenti, consistenti nell'amputazione di una mano e nella perdita dell'occhio destro.

In data 3 agosto 2017, questa Procura ha disposto, in relazione a tali fatti, il fermo di cinque persone, tutte appartenenti all'area anarchica, accusate di tentato omicidio e detenzione e porto illegale di esplosivo.

Il GIP convalidò l'arresto di uno solo dei suddetti cinque indagati, disponendo la scarcerazione di altri due di essi fermati in Firenze, e rigettando per questi ultimi la richiesta di misura cautelare per insussistenza degli indizi di colpevolezza. Il GIP di Lecce convalidò invece il fermo di un altro indagato, fermato in quel territorio, emettendo misura cautelare in carcere in relazione ai contestati delitti. Il quinto indagato, fermato in Roma, fu anch'esso scarcerato da quel GIP. A seguito di appello al Tribunale del riesame, proposto da questa Procura, è stata recentemente riformata la pronuncia del GIP di Firenze, e disposta la custodia cautelare in carcere per i soggetti in ordine ai quali non era stata ritenuta gravità indiziaria, così venendo validata robustamente, da parte del suddetto organo collegiale, la iniziale valutazione operata dall'ufficio del P.M. .

... ».

• **Reati in materia di riduzione in schiavitù e tratta di esseri umani**

Risultano in forte aumento le iscrizioni in relazione ai delitti di riduzione in schiavitù e tratta di esseri umani (artt. 600 e 601 cod. pen.), essendosi registrata nel periodo in riferimento la sopravvenienza di n° 16 procedimenti in materia di riduzione in schiavitù (in precedenza 12) e di n° 8 procedimenti in tema di tratta di esseri umani (in precedenza 4), con il conseguente aumento percentuale, rispettivamente, del **33,33%** e del **100,00%**.



Procura Generale della Repubblica
presso la Corte d'Appello di Firenze

Connesso a questo tema è quello che riguarda i reati di **sfruttamento della prostituzione**, settore illecito assai lucroso e meno rischioso di altre intraprese criminali, che è sovente controllato da soggetti o gruppi legati alla criminalità organizzata. Peraltro, le indagini relative a tali delitti, in taluni casi commessi avvalendosi di particolari strutture organizzate, con pluralità di persone offese, anche minorenni, o con forme violente di sfruttamento, sono anch'esse numericamente sempre più rilevanti e si collegano sempre più spesso alla verificata sussistenza dei reati di riduzione in schiavitù o di tratta di esseri umani.



- **3. Le attività di competenza ordinaria**

Oltre all'insidia della criminalità organizzata, l'ordinato svolgimento della vita della collettività sociale è minacciato dalle manifestazioni di quella che viene spesso (ed in modo sicuramente riduttivo) definita come "microcriminalità" (a volte più percepita della "macrocriminalità", anche a causa di una eccessiva enfattizzazione mediatica).

In realtà, anzi, è proprio la criminalità predatoria a spaventare di più, perché alimenta fortemente il senso di insicurezza dei cittadini, finendo col diventare una costante della vita quotidiana.

Si pensi, per esempio, a reati quali la truffa commessa ai danni di persone anziane ovvero il furto in appartamento, che costituisce insieme aggressione alla sicurezza e violazione della sfera personale più intima.

Tutto ciò determina una elevata percezione della criminalità ed una corrispondente domanda di sicurezza.

Va rilevata peraltro sul territorio, a tale riguardo, la sostanziale stabilità dei dati concernenti i reati predatori e gli atti di violenza in genere, connotati spesso da gravi forme di violenza e solo in parte riconducibili alla situazione di grave crisi economica ed allo stato di accresciuta povertà in cui molti sono venuti a trovarsi.

- **Omicidio volontario, consumato e tentato**

Per il reato di omicidio volontario consumato sono stati iscritti nel distretto n° 32 procedimenti a carico di noti, a fronte dei n° 28 del precedente anno, e n° 18 procedimenti a carico di ignoti, rispetto ai n° 13 dell'anno scorso, con un complessivo incremento di quasi il **22%**.

Per il reato di omicidio volontario tentato si registra, invece, una riduzione delle iscrizioni complessivamente pari al **15,56%**, essendosi registrate n° 37 iscrizioni a carico di noti, rispetto alle n° 43 dell'anno precedente, ed una a carico di ignoti, a fronte delle due dello scorso periodo.

L'aumento dei casi di omicidio volontario, dato di per sé oggettivamente preoccupante, non è tuttavia ricollegabile a fenomeni di criminalità



Procura Generale della Repubblica
presso la Corte d'Appello di Firenze

organizzata, trattandosi di solito, alla stregua delle attuali risultanze delle indagini, di fatti riconducibili a moventi di carattere passionale o personale ovvero a situazioni di squilibrio psichico dell'autore del fatto.

Fra i suddetti fatti omicidiari, ben **17** sono stati commessi contro vittime di sesso femminile, con un aumento percentuale di ben il **70%**, che rende l'immagine di un fenomeno di intollerabile drammaticità, spesso connotato da modalità particolarmente brutali ed efferate.

Si tratta di una tendenza assolutamente allarmante, che si somma a quella più generale che ha visto il reiterarsi di numerose forme di violenza, da quella psicologica e fisica a quella sessuale, dagli atti persecutori dello *stalking* allo stupro, fino appunto alla intollerabile piaga del **femminicidio**, che hanno riguardato un sempre più vasto numero di donne.

E spesso il femminicidio costituisce il tragico epilogo di vicende che si protraggono da tempo, all'interno di un contesto che vede coinvolti bambine e bambini, spettatori e spesso anche vittime della violenza domestica posta in essere dall'omicida, in molti casi non denunciata per ragioni di pudore o per comprensibili timori.

Va rotta decisamente, sul piano culturale, ogni forma di contiguità e di accettazione di fatti così gravi, respingendo senza incertezze ogni tentativo, anche solo per un atteggiamento di mera sottovalutazione, di giustificazione, di attribuzione alla vittima di ogni sorta di corresponsabilità, di tolleranza o di minimizzazione di comportamenti violenti, ancorché solo verbalmente. Vanno dati, anche in sede giudiziaria, segnali di assoluta fermezza, senza alcuna inutile ed inammissibile indulgenza.

Fra i processi relativi a fatti omicidiari di particolare rilievo criminale, anche per l'impressione suscitata nel relativo territorio, è senz'altro il c.d. processo Bilella, per i reati di omicidio aggravato, violenza sessuale aggravata, atti persecutori aggravati e distruzione di cadavere, definito in grado di appello con la conferma della sentenza di condanna di primo grado.



• **Delitti contro la libertà sessuale, di *stalking* ed in tema di pornografia**

Relativamente ai delitti contro la libertà sessuale, in linea con la tendenza ad un considerevole aumento rilevato anche negli anni precedenti, si è nuovamente registrato un apprezzabile incremento delle iscrizioni, essendo i procedimenti iscritti per tali reati passati dai precedenti 490 a 559 (419 a carico di noti e 140 a carico di ignoti), con incremento percentuale pari a circa il **14%**.

È fondato peraltro argomentare sul punto nel senso che il fenomeno dei reati sessuali sia di dimensioni ed ampiezza ben maggiori rispetto a quanto possa emergere dai dati statistici ora riportati, e che una larga parte di esso rimanga sommerso. Solo un'adeguata e costante attenzione da parte di tutti i soggetti istituzionali a vario titolo coinvolti, oltre ad un'idonea opera di formazione e sensibilizzazione sociale, potrà consentire di cogliere tempestivamente i segni delle violenze subite dalle vittime e di ottenerne l'emersione nella sede giudiziaria.

È stato di nuovo rilevato, similmente, l'incremento del dato concernente i delitti di pedofilia e pedopornografia, con iscrizione di n° 104 procedimenti (64 nel periodo scorso), con aumento percentuale pari al **62,50%**.

Per ciò che attiene al delitto di *stalking*, si rileva un nuovo significativo balzo in avanti delle iscrizioni, pari ad oltre il **27%**. Invero, i procedimenti per atti persecutori di cui all'art. 612-*bis* cod. pen. - che in tutti i precedenti periodi avevano già avuto un costante sensibile incremento - sono in ulteriore significativo aumento, con iscrizione di complessivi 913 fascicoli (a fronte dei 717 iscritti nel precedente periodo), di cui 887 contro noti e 26 contro ignoti).

Fermo restando l'auspicio di una diminuzione di eventuali denunce presentate a scopi meramente strumentali, il dato adesso rappresentato induce a ritenere che cominci a registrarsi una maggiore disponibilità da parte delle vittime a rivolgersi all'Autorità ai fini della tutela dei propri diritti lesi.

In effetti, quasi tutti i Procuratori del distretto hanno rilevato, in relazione ai delitti contro le "fasce deboli", commessi cioè ai danni di persone minorenni o di persone che si trovino in condizione di particolare vulnerabilità ai sensi dell'art. 90-*quater* cod. proc. pen., come



Procura Generale della Repubblica
presso la Corte d'Appello di Firenze

l'aumento delle iscrizioni appaia sempre più come il prodotto di un fenomeno che tende sempre più a “emergere”, sovente grazie alla rete di assistenza e di protezione alla vittima del reato adottata attraverso specifici protocolli, il cui risultato è stato quello di agevolare e di incentivare le denunce di tali reati.

È proprio il “sommerso” che preoccupa, se è vero il dato rilevato da una recente indagine dell'Istat, secondo cui le denunce effettive sarebbero meno della metà.

Si è dimostrato efficace il funzionamento del c.d. “codice rosa”, che scatta con la pronta e coordinata attivazione delle strutture sanitarie, socio-assistenziali e giudiziarie immediatamente dopo la registrazione di percosse, lesioni, maltrattamenti, abusi sessuali.

Anche su tale piano, infatti, la Toscana ha manifestato forme avanzate di sensibilità politica e sociale, essendosi da tempo dotata di specifici strumenti normativi, ivi compresa una legge sulla violenza di genere, ed avendo coltivato nel tempo una articolata serie di esperienze positive, fra cui quella del c.d. Codice Rosa - nell'ambito del quale questa Procura Generale ha sottoscritto a suo tempo uno specifico protocollo d'intesa con la finalità di assicurare un più efficace coordinamento tra le diverse istituzioni e competenze per dare una risposta efficace già dall'arrivo della vittima di una violenza in pronto soccorso, in particolare attraverso l'individuazione di percorsi di accoglienza, cura e tutela delle persone (uomini e donne, adulti e minori) rimaste vittima di violenze ed abusi -, ovvero le attività dei centri antiviolenza.

È stato segnalato - il dato è sostanzialmente uniforme nelle varie aree territoriali del distretto - un netto aumento delle richieste di intervento per casi di violenza intrafamiliare ovvero nei confronti del partner. Particolarmente numerose sono state, poi, le richieste di aiuto da parte di cittadine straniere che lamentano maltrattamenti in ambito domestico.

- **Omicidio e lesioni colpose gravi e gravissime derivanti da infortuni sul lavoro**

Tende fortunatamente al calo statistico il dato relativo alle iscrizioni per il reato di omicidio a causa di infortunio sul lavoro, passate da 28 a 22 nell'intero distretto, con una riduzione di circa il **6%**.



Procura Generale della Repubblica
presso la Corte d'Appello di Firenze

Si registra parimenti un ribasso dell'andamento delle iscrizioni per i casi di lesioni colpose, gravi e gravissime, sempre connesse al settore antinfortunistico (perseguibili d'ufficio a norma dell'ultimo comma dell'art. 590 cod. pen.),

Il fenomeno desta, in ogni caso, al di là del dato numerico, grande attenzione e preoccupazione. La morte dei lavoratori sui luoghi di lavoro, purtroppo, rimane un fatto tragicamente concreto, che impone il dovere di innalzare il senso di responsabilità ed il livello di vigilanza non solo dello stesso ambiente lavorativo (datore di lavoro e lavoratori), ma anche di organizzazioni sindacali, organi di vigilanza e magistratura.

Va ribadito con forza che in un Paese civile le morti sul lavoro sono inaccettabili e che questo genere di tragedie non debbono più ripetersi. È necessario un salto culturale che porti a maturare la consapevolezza che è possibile lavorare in sicurezza e che è necessario garantire a tutti i costi la sicurezza, anche se ciò dovesse comportare una riduzione dei profitti.

La risposta giudiziaria ad un fenomeno così grave dev'essere adeguata.

In Italia c'è un importante sistema di norme in materia di sicurezza, ma sovente le leggi rimangono inapplicate a causa della carenza dei controlli e, prima ancora, di adeguata formazione e informazione.

E pure a tale riguardo è doveroso evidenziare l'accresciuto impegno istituzionale nella risposta preventiva e repressiva e l'encomiabile erogazione di cospicue risorse umane da parte della Regione Toscana, che ha destinato risorse, uomini e mezzi per contrastare questo flagello e predisposto, coinvolgendo le Aziende USSL dell'Area Vasta Centro, un piano straordinario avente la finalità di potenziare in modo significativo le attività di controllo e vigilanza in materia di sicurezza nei luoghi di lavoro.

Ho menzionato prima i protocolli d'intesa tra la Regione Toscana, la Procura Generale presso la Corte di Appello di Firenze, la Procura Generale presso la Corte di Appello di Genova e le Procure della Repubblica di Massa e Lucca, per la sicurezza del lavoro nelle cave e nelle aziende del settore del marmo del distretto apuo-versiliese. È un passo importante, a conferma di una specifica sensibilità su tale tema.

Il tema si intreccia, in tutta la sua gravità, con gli aspetti di oggettiva criticità costituiti, in alcune aree del distretto, segnatamente nel circondario di Prato, dalla presenza di situazioni in cui coesistono violazioni della normativa sulla sicurezza del lavoro, del lavoro irregolare



in genere, della evasione degli obblighi fiscali e contributivi, della circolazione di denaro di incerta provenienza.

In un tale quadro, invero, è stata verificata la sussistenza di fenomeni di evidente gravità sul piano sociale ed economico prima ancora che giudiziario e criminale, in cui si assiste allo sfruttamento lavorativo di immigrati clandestini in attività imprenditoriali gestite da prestanome, all'utilizzo di capannoni di proprietà di cittadini italiani, all'interno dei quali vengono realizzate opere edilizie abusive funzionali all'esercizio dell'attività imprenditoriale, esercitata in condizioni di grave pericolo per i lavoratori, spesso stranieri ed in età non più giovane.

In taluni casi, l'attività imprenditoriale è stata addirittura esercitata, in modo sostanzialmente clandestino e per sottrarsi o rendere più difficile i controlli, all'interno di civili abitazioni.

Vanno sicuramente migliorate, comunque, le difficoltà riguardanti le indagini e la specializzazione degli organi addetti alla vigilanza, che soffrono anche di vistose carenze di organico.

Né va sottaciuto il fatto che la sicurezza sul lavoro si ricollega spesso direttamente a questioni di sicurezza ambientale, come può ricavarsi dalla constatata esistenza di danni alla salute dei lavoratori, ma anche all'ambiente e a persone estranee al processo produttivo, cagionata da attività industriali esercitate in spregio ai divieti ed alla normativa di tutela.

- **Omicidio e lesioni colpose gravi e gravissime derivanti da incidenti stradali**

Per quanto riguarda i reati connessi alla circolazione stradale, mentre nel periodo in esame si è registrata, rispetto all'anno precedente, una leggera diminuzione delle iscrizioni per omicidio colposo *ex art.* 589 cod. pen. - n° 171 in luogo di 181, con un decremento percentuale pari al **5,5%** - è stato rilevato invece un aumento significativo delle iscrizioni per le ipotesi di lesioni colpose (di tutte le tipologie) da incidente stradale.

Con riferimento ai reati causati da incidenti stradali, emerge con forza il bisogno di sicurezza e di prevenzione e l'esigenza di perseguire la tutela effettiva dei beni giuridici della vita e della incolumità personale.

Come pure accennato, è in fase di sottoscrizione, fra la Procura Generale e la Regione Toscana, il protocollo d'intesa elaborato nel



corso dell'anno 2017, relativo all'applicazione della legge n° 41 del 23 marzo 2016, in tema di omicidio stradale, ed in particolare alle “*procedure sui prelievi e accertamenti necessari nei casi di omicidio e lesioni personali stradali gravi e gravissime*”), ai fini della compiuta attuazione della legge vigente, al fine di assicurare alla Polizia giudiziaria certezze sulle modalità dei prelievi e sulla ricerca della prova.

- **Reati in materia di stupefacenti**

Uno dei motivi di maggiore allarme è costituito dai reati connessi allo spaccio e al consumo largamente diffuso di sostanze stupefacenti e psicotrope, pur efficacemente contrastato dalle investigazioni degli organi di polizia, come dimostrano le varie operazioni susseguitesi nel periodo di riferimento.

L'incidenza criminale del traffico di droga, ed in particolare gli effetti negativi dello spaccio al minuto, permane invero di rilevante gravità; i dati statistici evidenziano invero come, dopo il significativo incremento delle iscrizioni registrato negli anni precedenti, in linea con la tendenza verificatisi in un recente passato, il numero delle iscrizioni sia anche quest'anno ulteriormente aumentato rispetto al periodo precedente: 3.945 iscrizioni complessive (n° 2.767 a carico di noti e n° 1.178 a carico di ignoti), a confronto delle complessive 3.179 del periodo 1.7.2015 - 30.6.2016, con un aumento percentuale pari ad oltre il **24%**.

Sono corrispondentemente in aumento gli arresti in flagranza di reato e le denunce a piede libero per la suddetta categoria di reati, che riguardano prevalentemente la cessione di sostanze droganti al dettaglio a consumatori abituali ovvero la detenzione a fini di spaccio di stupefacenti in quantitativi non ingenti.

Il c.d. “piccolo spaccio” risulta ancora gestito in prevalenza da spacciatori stranieri, in particolare africani (di origine magrebina o senegalesi) ed albanesi, costituiti in gruppi criminali che gestiscono il mercato della droga, curando il c.d. spaccio di piazza ma anche settori di livello più elevato.

Il mercato della droga non patisce flessioni e garantisce enormi guadagni. Esso costituisce un fenomeno dilagante che suscita un sempre crescente allarme sociale, a causa della crescente domanda di stupefacenti in tutte le fasce della società e dell'enorme volume di affari da esso generato, e che



costituisce fonte primaria di guadagni per ogni forma di criminalità, sia organizzata che comune.

L'attività investigativa, sfociata in numerosi e diversi procedimenti, ha infatti evidenziato la permanente insidia legata all'azione di gruppi criminosi composti anche da giovanissimi dediti allo spaccio, rivolto spesso a consumatori anche minorenni.

- **Reati contro il patrimonio, con particolare riferimento ai reati di usura, rapina, estorsione, furto in abitazione, riciclaggio e autoriciclaggio**

Per quanto riguarda i delitti contro il patrimonio, è in aumento il numero delle rapine, per cui è stata registrata nel periodo in riferimento l'iscrizione di n° 1.418 procedimenti (nel periodo precedente le iscrizioni erano state di n° 1.332 procedimenti), con un incremento pari al **6,46%**.

Si tratta di delitti di oggettiva gravità, diffusi su tutto il territorio, che risultano commessi a volte in danno di esercizi commerciali più vulnerabili ovvero di privati, anche lungo la pubblica via, e che destano forte apprensione. Emerge sotto tale profilo anche l'incidenza di una criminalità proveniente in parte dalla crescente situazione di disagio sociale, accanto a quella, di carattere più "professionale", che ha visto il coinvolgimento di gruppi organizzati.

Si è registrato un forte aumento del numero delle iscrizioni relative ai reati di furto aggravato, quest'anno attestatosi a n° 17.235, rispetto alle precedenti 15.859, e quindi con incremento del **8,68%** rispetto al precedente periodo. Sono cresciuti, in particolare, i furti in abitazione ex art. 624-*bis* cod. pen., tipologia criminale, spesso connotata dall'uso di violenza sulle cose, con introduzione in edifici o in altri luoghi destinati in tutto o in parte a privata dimora, ovvero nelle pertinenze di essi, che, indipendentemente dal danno economico arrecato alle pp.oo., rappresenta una mortificante ed offensiva intrusione nella sfera privata che ogni cittadino riserva all'intimità propria e a quella dei propri affetti familiari, e che è motivo, di conseguenza, di grave allarme per la collettività sociale.

Al contrario, è sceso il numero delle iscrizioni per il delitto di estorsione, passate da n° 607 a n° 564, con una diminuzione percentuale di oltre il **7%**.

Analogamente, si è registrato il decremento della iscrizione di procedimenti per usura, ex art. 644 cod. pen., risultando iscritti nel periodo



in valutazione complessivi n° 231 procedimenti a fronte dei precedenti n° 264 procedimenti, con un calo del **12%**.

Giova peraltro rilevare che può fondatamente ipotizzarsi, nonostante il dato ora riportato, la sommersione del fenomeno usurario, poiché l'accertamento del reato di usura urta spesso contro l'atteggiamento delle vittime che preferiscono sottomettersi alle pretese usuarie piuttosto che denunciarne gli autori, temendo di perdere la possibilità di potersi avvalere del ricorso a tale forma di credito nel caso di eventuali ulteriori necessità.

Tra i numerosi procedimenti in materia di reati contro il patrimonio, va citato, a mero titolo esemplificativo, quello, di notevole rilevanza, che ha riguardato un ingente traffico di oro di illecita provenienza (processo Kamata + 65), che ha permesso alla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Arezzo di contestare il reato di associazione per delinquere finalizzata alla ricettazione di oltre quattro tonnellate di oro complessive, per un valore di oltre centosettanta milioni di euro, sfociato in una richiesta di confisca di beni, già precedentemente sequestrati, per un valore di oltre sessanta milioni di euro.

- **Reati informatici con particolare riferimento all'attività di intercettazione illecita di comunicazioni informatiche o telematiche; di frode informatica e danneggiamento di dati e sistemi informatici**

I rilievi statistici effettuati hanno verificato l'esistenza di n° 48 (16 a carico di noti e 32 a carico di ignoti) iscrizioni per i reati di illecita intercettazione di comunicazioni informatiche e telematiche (artt. 617 e ss. cod. pen.) - reati di particolare importanza e delicatezza in quanto direttamente attinenti alla questione della c.d. "*privacy informatica*" - per i quali risultavano essere stati iscritti nell'anno precedente complessivi n° 75 procedimenti, con calo percentuale del **36%**.

Più significativo è invece il dato concernente la crescita delle frodi informatiche, già in costante aumento negli anni precedenti, passate dalle 1.960 iscrizioni (139 contro noti e 1.821 contro ignoti) del periodo precedente alle 2.336 iscrizioni del periodo oggi in esame (112 contro noti e 2.224 contro ignoti), con un aumento pari al **19,18%**.

In lieve diminuzione i fatti di danneggiamento di dati e sistemi informatici (106 in luogo dei precedenti 123, con calo percentuale del **13,82%**).



Stabili rimangono le iscrizioni relative ai delitti di accesso abusivo in sistema informatico e telematico e di danneggiamento di sistemi e dati informatici, laddove quest'anno risulta l'iscrizione di n° 885 procedimenti (136 contro noti e 749 contro ignoti), a fronte dei precedenti 991.

• **Delitti contro la pubblica Amministrazione, con particolare riferimento ai reati di peculato, corruzione e concussione**

Sono in sensibile aumento le iscrizioni in relazione ai delitti contro la pubblica Amministrazione, passate da complessive 2.741 a complessive 2.913.

Va rilevato, in particolare, il rilevante incremento del numero dei procedimenti in materia di peculato, passati da complessivi 96 a complessivi 127, con una crescita del **32,29%**.

Rimane immutato il numero dei procedimenti sopravvenuti per il reato di concussione (10), mentre è in calo (**-13,51%**) il dato concernente i procedimenti in tema di corruzione, 37 l'anno precedente e passati quest'anno a 32 iscrizioni.

Il suindicato dato statistico pare tuttavia troppo modesto di fronte alla gravità ed alla diffusione del fenomeno, come comunemente percepito, tale da dover essere qualificato come una vera e propria emergenza nazionale.

È da ritenersi, invero, che oltre ai casi accertati ne sia stata commessa tutta una serie di altri analoghi, sfuggiti alle indagini, e che la complessiva entità del fenomeno abbia dimensioni ben maggiori di quanto emerso, sì da doversi ravvisare l'esistenza di un vero e proprio sistema corruttivo.

In particolare, l'esistenza di una rilevante dimensione del fenomeno corruttivo, sommersa e multiforme, anche in questo distretto è dimostrato dall'avvio di alcuni importanti procedimenti, per la cui più specifica indicazione si rinvia alle singole relazioni dei Procuratori della Repubblica, allegate alla presente.

Questa manifestazione criminale - la cui entità è tale da avere indotto persino Papa Francesco, in alcuni recenti interventi pubblici, ad intervenire ripetutamente nel dibattito, pronunciando parole forti e chiare e definendo la corruzione come *“il tarlo della vocazione politica, che non lascia crescere la civiltà”*, come *“un cancro, la peggiore piaga sociale, perché genera gravissimi problemi e crimini che coinvolgono tutti ... sostituendo il bene*



comune con un interesse particolare che contamina ogni prospettiva generale” -
va molto oltre la sua dimensione criminale.

Secondo stime di Confindustria, la corruzione è un fenomeno che ha un impatto sul Pil prossimo all'uno per cento, che scoraggia gli investimenti dall'estero, che costa all'Erario miliardi di euro, che frena la crescita del Paese.

Il fatto più grave tuttavia, ad avviso dello scrivente, è che non si tratta di occasionali ed episodiche violazioni della legge penale, ma di un vero e proprio sistema, di una sorta di connotazione occulta e permanente del nostro sistema sociale, che dimostra quanto poco radicato sia il rispetto delle regole, quanto inefficace sia lo stesso processo penale, da solo, per porre un limite alla corruzione, il cui unico argine può essere individuato in un'azione comune e costante sul piano della crescita culturale e dell'etica collettiva.

- **Delitti aventi ad oggetto l'indebita percezione di contributi, finanziamenti, etc., concessi dallo Stato, da altri enti pubblici o dalla Comunità Europea**

Dopo l'andamento oscillante degli anni precedenti, caratterizzati comunque da un numero assai limitato di iscrizioni, risultano iscritti complessivi n° 116 procedimenti relativi a fattispecie di truffa aggravata per il conseguimento di erogazioni pubbliche (da parte dello Stato, di altri Enti pubblici, della Comunità Europea, etc.) di cui all'art. 640-*bis* cod. pen., con una diminuzione pari a ben il **30,12%**.

- **La c.d. “criminalità economica” e l'evasione tributaria**

È sostanzialmente stabile nel distretto il quadro statistico riguardante la materia della criminalità economica.

Per il reato di falso in bilancio - per il quale nello scorso periodo era stata effettuata l'iscrizione di n° 20 procedimenti, n° 19 dei quali a carico di soggetti noti - sono state registrate n° 23 iscrizioni, di cui n° 18 a carico di soggetti noti e n° 4 a carico di soggetti noti, con complessivo incremento del **15%**.

A conferma degli effetti negativi derivanti dalla perdurante condizione di crisi economica, risultano altresì disposte n° 307 iscrizioni per il reato di bancarotta fraudolenta patrimoniale, quasi tutte (n° 304) a



Procura Generale della Repubblica
presso la Corte d'Appello di Firenze

carico di persone note, a fronte delle n° 371 iscrizioni registrate l'anno precedente, con calo percentuale pari al **17,69%**.

Quanto ai reati in materia tributaria, è stata verificata quest'anno una tendenza alla diminuzione delle relative iscrizioni (986 in luogo di 1.174, quasi tutti a carico di noti, con un calo del **16%**).

Tale complessiva tendenza ad una diminuzione dei reati tributari costituisce, peraltro, (quanto meno parziale) effetto della legge 15 dicembre 2014, n° 186, recante "*Disposizioni in materia di emersione e rientro di capitali detenuti all'estero nonché del potenziamento della lotta all'evasione fiscale. Disposizioni in materia di autoriciclaggio*", poiché l'applicazione della c.d. "collaborazione volontaria" (*voluntary disclosure*) ha permesso di sanare numerose posizioni sul territorio del distretto, con la conseguente estinzione dei relativi reati fiscali.

Inoltre, la significativa riduzione dei reati tributari si spiega con l'intervento legislativo che ha elevato i limiti di punibilità in materia, cui tuttavia fa riscontro un significativo aumento degli importi in evasione di imposta contestati, come risulta dal significativo aumento dei sequestri per equivalente in materia.

Si registra, non di meno, un considerevole aumento percentuale delle iscrizioni di tale categoria di reati nel circondario di Firenze [n° 12 procedimenti iscritti per falso in bilancio (+ 5); n° 159 per bancarotta fraudolenta (+ 35); n° 467 per reati tributari (+ 50), a riprova dell'incremento del fenomeno in questa parte del territorio, ove sono stati eseguiti anche numerosi sequestri preventivi di somme di denaro, anche "per equivalente", e ordinanze cautelari.

Il Procuratore di Firenze, sul punto, ha segnalato altresì l'esecuzione del sequestro e la sottoposizione ad amministrazione giudiziaria di esercizi commerciali, anche molto noti e di antica tradizione, passati nelle mani degli indagati solo di recente; nonché il dilagare di pratiche societarie finalizzate alla illecita locupletazione di risorse in danno dei creditori, mediante strategia accuratamente pianificata e spesso gestita con la consulenza di alcuni professionisti del settore.

Il fenomeno relativo a tale ampia categoria di reati in tema di criminalità economica è tuttavia ben più esteso di quanto non sembri potersi desumere dalla semplice analisi dei dati sopra indicati, che non sono adeguatamente rappresentativi di una realtà criminale di dimensioni più



Procura Generale della Repubblica
presso la Corte d'Appello di Firenze

vaste e non da pochi colpevolmente sottovalutata, fors'anche perché dalla stessa non derivano forme di insicurezza comparabili a quella suscitata da reati violenti quali rapine o violenze sessuali.

In realtà, i reati commessi dai cosiddetti “colletti bianchi” - oltre a produrre gravi effetti distorsivi nei confronti dei mercati e ad alterarne le condizioni, divenendo strumento per l'agevolazione delle infiltrazioni dell'economia criminale in quella legale - si collocano in una zona grigia in cui il crimine organizzato e il crimine economico finiscono spesso con il sovrapporsi ed il confondersi, aumentando anche il livello della corruzione ed inquinando il sistema economico nazionale.

Occorre affrontare seriamente il problema della individuazione di strumenti idonei per il contrasto a tale forma di criminalità, adottando strategie adeguate.

Di oggettivo rilievo sono pure le indagini espletate nel procedimento penale n° 1612/10 r.g. n.r. mod. 21, nei confronti di 21 soggetti, definito dalla Procura di Pisa con richiesta di rinvio a giudizio in data 13.10.2017, che ha portato all'individuazione di quattro associazioni per delinquere, connotate dalla transnazionalità, finalizzate alla realizzazione di reati di abusivismo finanziario (art. 166 d.lgs. 24 febbraio 1998, n° 58), che hanno operato in danno di società ubicate, oltre che in Italia, in numerosissimi altri Stati. Nel procedimento stesso sono stati richiesti ed ottenuti quattro sequestri preventivi per un totale di € 55.955.130, sono stati accertati 1.503 episodi di abusivismo finanziario e sono stati contestati, oltre i quattro reati associativi, 470 reati fine.

Va evidenziato, infine, nel periodo di riferimento, il procedimento iscritto presso la Procura della Repubblica di Arezzo e originato dalla dichiarazione di insolvenza della Banca Popolare dell'Etruria e del Lazio, conclusosi, nel filone principale delle bancarotte, con la richiesta di rinvio a giudizio per 39 imputati e la contestazione di oltre cinquanta capi di imputazione per un importo di circa quattrocento milioni di euro di somme distratte e/o dissipate.

Trattasi di processo connotato da aspetti di non comune complessità, sia per la oggettiva difficoltà nella ricostruzione dell'attività gestionale di un istituto bancario profondamente radicato nel territorio, sia per i problemi in punto di diritto che si sono dovuti affrontare.



- **Il reato di cui all'art. 603-bis cod. pen. (intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro)**

Nel distretto è stata segnalata l'iscrizione di diversi procedimenti per la suddetta fattispecie di reato, presso le Procure di Arezzo, Grosseto, Livorno e Siena.

In un periodo caratterizzato da scarsa capacità occupazionale si sono create le condizioni per il reclutamento di forza lavoro disponibile a essere retribuita a basso costo (il c.d. caporalato) o, in taluni casi, inserita direttamente in attività criminali.

In ogni caso, un tale esercizio di potere criminale determina un diretto controllo sul lavoro e sul territorio, mortifica italiani e migranti, è fonte di concorrenza sleale per gli onesti, lavoratori ed imprese, influenza pesantemente anche il relativo mercato, crea concorrenza sleale, illegalità e inaccettabili abusi.

Con la recente riformulazione dell'art. 603-bis cod. pen., *ex* l. 29 ottobre 2016, n° 199, recante disposizioni in materia di contrasto al fenomeno del lavoro nero e del caporalato, il legislatore ha intensificato ed esteso il trattamento sanzionatorio della fattispecie, oltre ad avere ampliato l'ambito di applicazione del nuovo delitto, al fine di perseguire in modo efficace i fenomeni di sfruttamento lavorativo, soprattutto di manodopera straniera; in tal modo sicuramente favorendo l'integrazione dei migranti e facendo emergere il lavoro nero.

La norma si ripromette, pertanto, di ottenere il risultato di una maggiore responsabilizzazione di tutta la filiera, coinvolgendo non solo chi intermedia la manodopera, ma anche coloro che a qualsiasi titolo abbiano fornito un apporto alla catena dello sfruttamento.

- **Reati in materia di inquinamenti, rifiuti o in genere contro l'ambiente e la salute delle persone**

In complessiva crescita, di quasi il **7,00%**, risultano i reati in materia di inquinamento ambientale, così come quelli, più in generale, contro l'incolumità pubblica e la salute dei cittadini, nonché quelli legati alle esigenze di tutela dell'ambiente e del territorio.



Procura Generale della Repubblica
presso la Corte d'Appello di Firenze

Sono stati iscritti nel periodo in valutazione, infatti, complessivi 862 procedimenti, a fronte dei precedenti 806, nel settore degli inquinamenti ambientali.

A volte meno avvertiti di altri, sul piano sia emotivo che mediatico, tali reati rappresentano in realtà forme di aggressione alla legalità non meno insidiose di altre per la convivenza civile, con conseguenze gravissime a danno delle persone e della collettività.

Da diversi anni, ormai, la Toscana si colloca stabilmente intorno al sesto posto nella classifica nazionale per numero di reati ambientali accertati, dopo regioni quali Campania, Calabria, Sicilia, Puglia e Lazio.

E se è vero che in Toscana potrebbero esservi controlli più frequenti e più efficaci che altrove, tali da comportare all'emersione di un maggior numero di illeciti, ciò da solo non basta ad offrire una compiuta spiegazione della situazione, più grave di quella di altre regioni omologhe, per caratteristiche socio economiche e funzionalità degli organi di controllo.

Nella sua interessante relazione, il Procuratore di Livorno ha evidenziato come in Toscana, e nel territorio livornese in particolare, i settori in cui, negli ultimi anni, si sono registrati gli illeciti più gravi sono quelli del riciclo degli stracci, dello smaltimento dei liquami, dei fanghi e dei rifiuti solidi.

Si rinvia a tale relazione per la più articolata e diffusa illustrazione della situazione, di cui va però sottolineata la gravità, soprattutto in riferimento alla *“esistenza di collaudati sistemi fraudolenti diretti a gestire lo smaltimento dei rifiuti pericolosi eludendo la normativa di settore per realizzare consistenti profitti illeciti”*.

Nell'esaminare la categoria dei reati contro l'ambiente, corre l'obbligo di sottolineare l'assoluta gravità dei fatti di incendio boschivo, anche di recente reiteratamente posti in essere da ignoti incendiari ai danni di estese aree territoriali di particolare pregio sotto il profilo paesaggistico e ambientale esistenti nel distretto, come, fra le altre, quelli segnalati dalla Procura di Grosseto, che ha fatto menzione ai procedimenti per plurimi incendi dolosi commessi soprattutto nei comuni di Grosseto e di Castiglione della Pescaia nel corso dell'estate 2016 e di quella 2017, con gravi danni alla vegetazione e alle autovetture in sosta nei parchi e pericolo concreto per la pubblica incolumità.



Procura Generale della Repubblica
presso la Corte d'Appello di Firenze

La Procura di Livorno ha riferito, a sua volta, del preoccupante aumento degli incendi, soprattutto sull'isola d'Elba, con un numero complessivo delle comunicazioni di notizie di reato trasmesse dai Carabinieri Forestali, nel periodo di riferimento, passato da 1 a 41.

Vaste aree del territorio sono ogni anno puntualmente afflitte da sempre più gravi azioni di devastazione, con la produzione di danni ambientali a volte irreparabili e la costituzione dei presupposti per altrettanto gravi conseguenze di natura idrogeologica.

È di assoluto rilievo il danno arrecato da tali reati - che hanno a volte causato l'annientamento pressoché totale di boschi e macchia e hanno anche messo in grave pericolo numerose private abitazioni e l'incolumità delle persone -; e va segnalata la necessità di un maggiore controllo del territorio e del patrimonio ambientale, nonché di una più incisiva opera di sensibilizzazione dei cittadini al rispetto dello stesso.

Si tratta peraltro di un settore in cui, purtroppo, l'Autorità giudiziaria deve spesso farsi carico delle altrui carenze e della individuazione di problematiche (e delle relative soluzioni) che dovrebbero trovare la loro soluzione in altre sedi.

La Toscana è stata segnata dalla alluvione del 10 settembre scorso, che ha colpito Livorno e causato il tragico bilancio di nove morti, lasciato diverse famiglie senza casa e provocando danni ingentissimi.

Alle vittime di Livorno va tutta la nostra solidarietà.

Ma, al di là dell'esito delle indagini in corso da parte della Procura della Repubblica di Livorno - di cui sarebbe fuor di luogo e del tutto inopportuno parlare in questa sede -, preme rilevare invece, in linea generale, come sempre più spesso ci si trovi di fronte a situazioni non tranquillizzanti, che rivelano la fragilità del nostro territorio, la sua evidente vulnerabilità, sovente la mancanza di adeguata prevenzione e tutela.

Vi è stata spesso una cattiva gestione del suolo e una colpevole disattenzione verso il territorio. Occorre, al contrario, investire sempre di più nella sicurezza del territorio, da considerare non solo il luogo di nascita o di residenza, ma una risorsa preziosa per tutti, anche in termini economici, e un bene da salvaguardare.

Bisogna costruire una cultura della prevenzione e realizzare un'*etica del territorio*', che è bene comune, risorsa e vantaggio collettivo, da



rispettare, difendere e conservare integro per consegnarlo alle generazioni future.

- **Reati in materia edilizia**

Risultano stabili le iscrizioni di reati in materia edilizia, con particolare riferimento a quelli di lottizzazione abusiva.

La Procura di Arezzo ha segnalato, peraltro, il considerevole e costante aumento della rilevazione di reati in materia ambientale e paesaggistica, ricollegandolo, almeno in parte, anche alla particolare attenzione dedicata a questa tipologia di reati da parte dei Carabinieri Forestali.

Nel territorio della Procura di Grosseto sono stati accertati rilevanti abusi edilizi, in particolare nell'Argentario e nel sud della provincia.

Il Procuratore di Livorno, analizzando il fenomeno in riferimento al territorio di interesse, ha evidenziato la mancanza di chiarezza di una normativa urbanistica che in tal modo si presta troppo spesso ad elusioni concertate con compiacenti appartenenti alle pubbliche Amministrazioni, rappresentando come una serie di validi indicatori faccia ritenere che il fenomeno sia più diffuso di quanto dicano i singoli procedimenti. Il dato vale in particolare per il territorio dell'Elba, laddove è stata verificata la esecuzione di falsi ruderi, mediante vecchi mattoni e pietre, funzionali a chiedere poi il permesso per interventi che hanno portato alla realizzazione di ville.

- **Reati commessi da immigrati extraeuropei. L'immigrazione irregolare**

Sono in aumento i reati commessi da cittadini extraeuropei - fra l'altro tra quelli di maggiore allarme sociale: rapine, omicidi, stupri, sequestri di persona, spaccio, induzione e sfruttamento della prostituzione -, come confermato anche dal fatto che circa la metà della popolazione carceraria del distretto toscano è costituita da cittadini stranieri, sottoposti a regime carcerario prevalentemente per fatti di reato riconducibili all'ambito della criminalità diffusa, a chiara riprova della esistenza di una situazione grave ed estesa di devianza e di illegalità, proprie delle sacche sociali degradate, tra cui anche quella degli immigrati irregolari.



Procura Generale della Repubblica
presso la Corte d'Appello di Firenze

È stato accertato un notevole coinvolgimento di cittadini italiani negli illeciti comportamenti rivolti a favorire l'ingresso e la permanenza abusiva di extracomunitari nel territorio, che traggono profitto proprio dalla gestione di un vero e proprio racket che si occupa della introduzione clandestina di soggetti cinesi.

È preoccupante la circostanza che molti indagati e molte persone sono clandestini, in quanto tali di difficile se non impossibile reperibilità. Ed ulteriori difficoltà investigative discendono dai repentini e surrettizi mutamenti di titolarità e di ragione sociale delle varie attività imprenditoriali, miranti a sottrarsi a qualsiasi accertamento anche negli ambiti tributari, previdenziali e di sicurezza sul lavoro.

L'aspetto più critico, con specifico riferimento al circondario di Prato, è costituito dalla presenza di un sub-distretto industriale di matrice cinese, quello delle confezioni così dette *pret-à-porter*, nel quale allignano violazioni della normativa sulla sicurezza del lavoro, del lavoro irregolare in genere, della evasione degli obblighi fiscali e contributivi, della circolazione di denaro di incerta provenienza.

Vi è un forte nesso tra immigrazione irregolare ed economia sommersa, poiché spesso, per i migranti irregolari, lavorare nel sommerso costituisce l'unica possibilità di sostentamento, con la conseguente creazione di una condizione di vulnerabilità che può dar luogo a forme di sfruttamento da parte delle imprese che operano irregolarmente e con una importante componente di evasione fiscale e contributiva.

La questione dell'immigrazione involge diritti garantiti dalla nostra Costituzione e dalle leggi del diritto internazionale ed è giusto rimuovere le difficoltà di accesso alle richieste di asilo e di protezione internazionale.

Il fenomeno dell'immigrazione irregolare richiede non di meno la ricerca di un punto di equilibrio fra esigenze di protezione e sicurezza nazionale da un lato e scopi di integrazione dall'altro, con un approccio che consenta di evitare che i manicheismi prevalgano sull'analisi.

Tale fenomeno - gestito da organizzazioni criminali, che pretendono compensi ingenti e raggiungono fatturati miliardari - dev'essere affrontato applicando le regole democratiche e senza strumentalizzazioni, ricordandosi che ricorrono gravi rischi, sia sul piano della minaccia alla sicurezza interna che su quello del



contenimento di fenomeni criminali negli ultimi anni nettamente aumentati, per la consumazione di reati che vedono gli stranieri divenire non solo autori, ma sovente anche vittime (tra cui, per esempio, lo sfruttamento del lavoro nero e della prostituzione, che costituiscono problemi seri, insieme di carattere sociale e di ordine e sicurezza pubblica, fino ad arrivare a forme di sfruttamento che arriva anche all'asservimento, che lo Stato italiano deve contrastare in base al proprio ordinamento e di quello europeo).

E non è un caso che l'immigrazione abbia suscitato in alcune aree del Paese gli appetiti delle organizzazioni criminali.

L'emergenza determinata dall'impatto con tali imponenti eventi ha determinato una grave crisi del sistema e rischia di produrre anche, su più piani, una corrispondente crisi di legalità.

Bisogna essere pertanto consapevoli del fatto che tali sentimenti positivi e il dovere di accoglienza che tutti avvertiamo, da esercitare con la debita prudenza, devono essere coniugati con la necessaria finalità dell'integrazione, con l'esigenza di rispetto delle regole e con la severa repressione di ogni comportamento deviante.

- **I reati in materia di commercio di merci contraffatte**

Tra i fenomeni criminali di specifico rilievo nel territorio del distretto vi sono sicuramente quelli in tema di contraffazione e di traffico di merci contraffatte.

Si tratta di una manifestazione di illegalità economico-finanziaria che si connota in termini di oggettiva gravità, anche in quanto strettamente connessa con l'evasione fiscale e contributiva, con lo sfruttamento del lavoro nero e irregolare, con il favoreggiamento dell'immigrazione clandestina, nonché con il riciclaggio ed il reimpiego dei proventi illeciti.

Il traffico di merci contraffatte ha assunto da tempo dimensioni notevolissime e vede i grossisti, che muovono le fila del mercato illecito e che realizzano guadagni assai ingenti, utilizzare centinaia di piccoli distributori, spesso nordafricani, per immettere sul mercato clandestino ogni genere di merce, dall'abbigliamento alle calzature, agli accessori, ai giocattoli, tutta merce con marchio falsificato fabbricata clandestinamente ovvero importata clandestinamente.



Procura Generale della Repubblica
presso la Corte d'Appello di Firenze

La contraffazione non è un reato minore, perché danneggia l'economia, sottraendole quote di commercio (reindirizzate in direzione dell'economia illegale), e sottrae rilevanti entrate fiscali. Attorno ad essa si sviluppa un complesso di attività illecite e si sviluppano fenomeni di sfruttamento del lavoro nero, anche minorile.

E non è superfluo ricordare che è stata verificata l'esistenza di nessi tra il traffico di merci contraffatte e la criminalità organizzata, inevitabilmente attratta dai lucrosi profitti insiti in tale commercio.

Ma non può non estendersi l'analisi anche ad altri delicati ambiti, primo fra tutti quello della contraffazione alimentare (la c.d. "agropirateria", segnalata in considerevole incremento in Toscana), che può consistere, come è noto, sia nella produzione di alimenti non naturali che nella falsificazione del marchio o della indicazione di provenienza geografica o della denominazione di origine indicati sullo stesso prodotto alimentare o sulla relativa confezione.

Da tali forme di contraffazione, invero, possono derivare potenziali rischi per la salute dei consumatori oltre che, sotto altro profilo, danni enormi al settore agroalimentare, con corrispondenti grandi profitti delle aziende che operano nell'illegalità.

Va pertanto rafforzata l'attività di contrasto sull'intera filiera della contraffazione, potenziando gli interventi in materia di contrasto e curando anche lo stretto coordinamento tra le diverse forze di polizia.

• **La criminalità minorile**

Un cenno a parte, infine, merita l'andamento della criminalità minorile nel distretto, rispetto alla quale la relazione del Procuratore per i Minorenni ha rappresentato una situazione che non desta particolare allarme sociale.

È stato evidenziato come il dato più significativo sia senza dubbio rappresentato dall'aumento percentuale degli "atti persecutori" di cui all'art. 612-*bis* cod. pen., essendosi passati dai 32 procedimenti iscritti nel periodo oggetto della precedente relazione ai 51 procedimenti iscritti nel lasso temporale in odierna analisi.

Tale fenomenologia criminosa trova preferenziale contesto di realizzazione in ambito scolastico e assumendo le forme del c.d.



Procura Generale della Repubblica
presso la Corte d'Appello di Firenze

“bullismo” e del cyber-bullismo, quasi sempre realizzati in contesti e relazioni scolastiche.

Si tratta di una manifestazione della devianza minorile particolarmente insidiosa e grave, laddove attinge per lo più minori ritenuti “particolarmente vulnerabili”, e perciò discriminati, vessati, isolati e messi in ridicolo da gruppi di ragazzi che si coalizzano con l’obiettivo di demolire psicologicamente un loro coetaneo. Questi comportamenti chiamano in causa un variegato complesso di fattori e richiedono interventi non solo di tipo repressivo, pur indubbiamente necessari, ma anche sinergie preventive sul terreno della formazione culturale e della strutturazione della coscienza civica.

Si registra, inoltre, l’incremento delle iscrizioni relative allo spaccio di sostanze stupefacenti da parte di minorenni, passate da n° 169 procedimenti iscritti nel periodo precedente a n° 199 fascicoli odierni.

Di fatto, l’uso e la cessione di sostanze stupefacenti, in particolare delle c.d. “droghe leggere”, restano fenomeni molti diffusi tra i giovani, che passano con estrema facilità tra i due poli illeciti dell’art. 75 e dell’art. 73 d.P.R. n° 309/1990. L’uso e la cessione di sostanze stupefacenti da parte di minorenni si connette quasi sempre a situazioni di disagio socio-familiare, ovvero a crisi nei rapporti inter-genitoriali (separazioni, divorzi, crisi familiari). Da questo punto di vista deve sottolinearsi come l’istituto penale della messa alla prova costituisca un valido strumento recuperatorio, idoneo a sospingere l’inserimento sociale del minore ed una corretta introiezione dei valori civici.

Il circuito virtuoso tra intervento “repressivo” penale e pratiche civili a tutela del minore, mediante interventi di regolazione, supporto e monitoraggio della genitorialità, consente una adeguata visualizzazione delle aree di devianza e disagio minorile, con attivazione di interventi di volta in volta conformati sulla situazione concreta, il profilo personologico del minore, la specificità del contesto socio-familiare di ineranza.

Fra le problematiche di maggior rilievo messe in evidenza nella relazione del Procuratore per i Minorenni richiede particolare attenzione il fenomeno noto come “*Blue Whale*”, consistente in una sorta di “gioco criminale” in virtù del quale un cosiddetto “curatore”, avvalendosi di piattaforme informatiche sul *web*, induce una “vittima” a seguire il “gioco” fino alle sue estreme conseguenze, stimolandola a compiere atti



Procura Generale della Repubblica
presso la Corte d'Appello di Firenze

progressivamente demolitori della sua integrità psicofisica, financo a giungere, nei casi più estremi, alla induzione al suicidio.

Malgrado le molteplici segnalazioni in tal senso pervenute dalle scuole del distretto, in nessun caso è emersa la sussistenza di “curatori” di maggiore età, o facenti comunque parte di compagini organizzate. È venuto in evidenza, invece, un allarmante fenomeno di emulazione da parte di soggetti minorenni, che si sono finti “curatori”, inducendo al pericoloso “gioco” altri minori, individuati quali potenziali “vittime” e in relazione ai quali il percorso autodemolitorio si è fortunatamente concluso prima di giungere a conseguenze nefaste.

In relazione ai casi segnalati all’Autorità minorile, sono state avanzate 11 richieste di archiviazione in procedimenti iscritti per il reato di istigazione al suicidio di cui all’art. 580 cod. pen. ed avviate 10 deleghe socio-familiari.

Il Procuratore Generale
Marcello Viola