



CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

GIORGIO SANTACROCE

# RELAZIONE

sull'amministrazione della giustizia nell'anno 2014



Roma, 23 gennaio 2015





# CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

GIORGIO SANTACROCE

## RELAZIONE

sull'amministrazione della giustizia nell'anno 2014



Roma, 23 gennaio 2015

In copertina: Raffaello Sanzio, *La Giustizia*, Stanza della Segnatura, Musei Vaticani, Città del Vaticano

*“La privazione della libertà essendo una pena,  
essa non può precedere la sentenza  
se non quando la necessità lo richiede”*  
(Dei delitti e delle pene)

A 250 anni da Cesare Beccaria



# INDICE

## *Parte prima*

### **DIRITTI FONDAMENTALI E TUTELA GIURISDIZIONALE**

- |    |   |    |
|----|---|----|
| 1. | Il dibattito sulla crisi della giustizia e la stagione delle riforme  | 13 |
| 2. | Gli itinerari: finalità, metodo, proposte   | 18 |
| 3. | Corte di cassazione e Corti sovranazionali: verso una nomofilachia europea  | 25 |
| 4. | L'Avvocatura tra riforme ordinamentali e forza della tradizione. Il futuro della professione legale nella società del cambiamento | 33 |

## *Parte seconda*

### **LO STATO DELLA GIUSTIZIA IN ITALIA**

#### **A) La Giustizia civile**

- |    |   |    |
|----|---|----|
| 1. | Una riflessione sulle recenti iniziative di riforma della normativa processuale | 39 |
| 2. | La “degiurisdizionalizzazione” della giustizia civile                           | 43 |
| 3. | Analisi del movimento dei procedimenti civili in campo nazionale                | 48 |
| 4. | La situazione nei distretti   | 49 |
|    | 4.1. Le carenze di organico   | 49 |
|    | 4.2. Le materie del contenzioso   | 51 |
|    | 4.3. L'impatto delle riforme  | 53 |

4.4. Le riforme processuali e i loro effetti	56
5. La Corte di cassazione civile	60
5.1. I dati statistici più significativi	60
5.2. La giurisprudenza	63
<b>B) La Giustizia penale</b>	
1. Legislazione attuale e iniziative di riforma	71
1.1. Le novità nella materia penale sostanziale e processuale	71
1.2. Progetti di riforma	75
2. La situazione nei distretti	82
2.1. Analisi dei dati statistici	82
2.2. Le disfunzioni della giustizia penale	84
3. Caratteristiche della criminalità e sue linee di tendenza	90
4. La Corte di cassazione penale	93
4.1. Sopravvenienze, definizioni, pendenza	93
4.2. Tempi di definizione, produttività dei magistrati, prescrizione	96
5. La giurisprudenza	97
<b>C) Emergenza “carcere” e sistema sanzionatorio penale</b>	
1. La situazione carceraria e il quadro normativo	107
2. Il sistema sanzionatorio penale e il ruolo dei giudici	114
<b>D) La Giustizia minorile</b>	
1. Le nuove frontiere della giustizia minorile	119
2. La riforma della filiazione e il riparto delle competenze	124



*Parte terza*

**FUNZIONAMENTO DELLA CORTE DI CASSAZIONE**

1. Premessa. Rilievi di ordine comparatistico	131
2. I tempi di definizione dei processi di cassazione e i vuoti di organico	133
3. Il c.d. ricambio generazionale nelle pubbliche amministrazioni. L'abolizione del trattenimento in servizio dei magistrati e i suoi effetti sull'organico	137
4. La gestione dei ricorsi e l'eliminazione dell'arretrato.	142
4.1. Misure per la riduzione dei tempi del processo civile	142
4.2. Gli "assistenti di studio" della Corte di cassazione	143
5. Le attività amministrativo-ordinamentali, funzionali all'esercizio della giurisdizione. Il Segretariato generale e le altre strutture operative	145
6. La formazione professionale dei magistrati. La Scuola Superiore della Magistratura e l'attività della Struttura di formazione decentrata della Corte di cassazione	156
7. Il CED e l'evoluzione dell'informatizzazione della giustizia. La realizzazione del processo civile telematico in Cassazione	159

<b>CONSIDERAZIONI FINALI</b>	<b>171</b>
------------------------------	------------



*Questa cerimonia si svolge senza la presenza del Presidente Giorgio Napolitano, le cui funzioni sono oggi esercitate, per dettato costituzionale dal Presidente del Senato, Pietro Grasso, cui rivolgo, anche a nome di tutti i partecipanti a questa Assemblea Generale, il mio deferente saluto.*

*Al Presidente Giorgio Napolitano rivolgo un pubblico ringraziamento all'indomani delle sue dimissioni, esaltandone l'autorevole e apprezzato ruolo di prezioso custode delle istituzioni repubblicane e dei principi consacrati nella Carta costituzionale, con l'augurio sentito e affettuoso di riprendere meritatamente la "propria vita" dopo nove anni di straordinario impegno.*

*Nel dare quindi avvio a questa cerimonia, ringrazio tutte le Alte Autorità presenti, i rappresentanti delle istituzioni italiane ed europee, religiose, politiche, civili e militari qui intervenuti, il Presidente aggiunto, i colleghi della Magistratura, gli esponenti dell'Accademia e del Foro ed esprimo la mia più profonda riconoscenza ai colleghi e al personale del Segretariato Generale, al Dirigente della Corte, ai componenti della mia segreteria, nonché alle donne e agli uomini che lavorano per la Corte di Cassazione, dedicandosi, con quotidiana generosità, al conseguimento della massima efficienza del servizio ai cittadini.*

*Un pensiero colmo di gratitudine, infine, va alle forze dell'ordine, la cui opera fattiva è fondamentale per l'esercizio e la sicurezza della giurisdizione.*

*Grazie di cuore a tutti i gentili ospiti qui intervenuti.*



***DIRITTI FONDAMENTALI E TUTELA GIURISDIZIONALE***

**1. Il dibattito sulla crisi della giustizia e la stagione delle riforme**

La cerimonia d'apertura del nuovo anno giudiziario deve rappresentare un momento di riflessione, essendo intesa a stimolare un dibattito tra tutti gli operatori del settore su luci e ombre dell'anno appena trascorso e sulle iniziative già avviate o di prossimo avvio sul terreno delle riforme legislative, allo scopo di contemperare nel modo migliore la tutela dell'indipendenza della magistratura con la qualità del servizio offerto ai cittadini.

Per evitare che questo appuntamento corra il rischio di trasformarsi in una vuota liturgia o, peggio, in una sorta di celebrazione autoreferenziale, ritengo che sia proficuo e costruttivo avviare la riflessione intorno al crescente rilievo politico, sociale ed economico assunto dal potere giudiziario, prendendo atto che non esiste oggi area di interesse vitale che sia rimasta immune dalle decisioni dei giudici. Lo svilupparsi di una realtà sempre più dominata da un'instancabile sete di diritti ha finito per tradursi in una pluralità di occasioni di ricorso alla giustizia, e questa maggiore influenza dell'attività giudiziaria nello stabilire (o nel ristabilire) una graduatoria cogente di valori si è col tempo rafforzata. Il potere giudiziario, quale forza realizzatrice dell'*effettività* della tutela di sempre nuovi diritti fondamentali, è l'unico dei tre poteri dello Stato che il cittadino può direttamente attivare

e dal quale può attendersi una risposta individuale alle sue richieste.

Resta innegabile, dunque, che il pesante contenzioso al quale si cerca di far fronte faticosamente è frutto di un'enorme domanda di giustizia, a cui si affianca un tipico tratto nazionale, la litigiosità. Ciò ha contribuito non poche volte a provocare pericolosi cortocircuiti di eccesso di aspettative, seguiti da amare delusioni e da facili disorientamenti.

Proprio perché ci sono valori che non si possono disperdere è indispensabile mettere al centro della riflessione politica il problema della riforma della giustizia e agire con la massima urgenza. È necessario promuovere un'azione di cambiamento decisa ed equilibrata, individuando i punti dolenti che derivano al sistema giudiziario da questa imponente massa di processi, senza ulteriori esitazioni e pregiudizi ideologici, e nel rispetto rigoroso dei principi costituzionali.

Il pericolo più grave è rappresentato, nell'attuale società globalizzata, dalla possibilità che la politica sia "asservita" alle scelte economiche e che l'economia assurga al ruolo di vera guida delle scelte politiche, innalzandosi a unico parametro dell'agire dell'uomo. Il rischio è che anche l'esercizio della giurisdizione venga valutato non per l'efficacia con la quale risponde all'effettiva tutela dei diritti – nella costante tensione tra "valori non negoziabili" e promozione della persona – ma per il suo conformarsi alle indicazioni emergenti dalle esigenze dell'economia. Non si deve dimenticare, nel progettare il domani, che nella società italiana, secondo il disegno del Costituente, la forza centripeta è rappresentata dall'uomo che cresce nei corpi intermedi funzionali al suo sviluppo come "persona", in una prospettiva di solidarietà proiettata a ridurre le diseguaglianze. Allo stesso modo non si deve dimenticare che solo una giurisdizione esercitata in piena libertà e assoluta autonomia, preoccupata esclusivamente del suo ruolo costituzionale di garanzia della persona contro gli abu-

si di ogni potere, può costituire l'antidoto alle tentazioni centrifughe del sistema. Nell'esercizio di questa funzione la giurisdizione non reclama alcun "primato", nella piena consapevolezza che i "poteri" dello Stato sono, in un quadro democratico, tutti pari ordinati e tutti reciprocamente "serventi": l'obiettivo comune resta la gelosa custodia dell'equilibrio di un sistema che s'ispiri, in ogni suo aspetto, a una "dimensione etica" della vita sociale, nella quale si realizzi effettivamente la piena salvaguardia degli spazi assicurati dal Costituente ai diritti fondamentali della persona.

Verso la fine del giugno scorso è stata annunciata una riforma a tutto campo della giustizia in grado di ridare efficienza e credibilità al sistema giudiziario nel suo complesso. Più tardi si è appreso che era stata stilata, in prima battuta, una semplice *road map* che, per i suoi contenuti, definire "riforma della giustizia" era alquanto azzardato. Fissati gli obiettivi in una lista di 12 linee-guida, restava generico ed evanescente il quadro degli strumenti per raggiungerli: reiterando così il difetto di tutte le proposte di modifica della giustizia che si sono succedute negli ultimi anni.

Pensare di poter risolvere in un batter di ciglio un problema enorme come la riforma strutturale e organizzativa della giustizia è decisamente utopistico. La riforma di questo settore è un'operazione delicata e impegnativa: essa esige una virtuosa collaborazione dialettica tra tutti i soggetti interessati e impone di uscire dagli arrocamenti corporativi presenti in ampi settori della magistratura e dell'avvocatura, superando altresì ogni demagogia e ogni localismo.

Se – come da più parti si afferma – nella presente congiuntura politica l'attuale Governo costituisce l'unica possibilità di guida del Paese per scongiurare un ennesimo ritorno alle urne, va, tuttavia, evidenziato che, per un verso, non si possono disattendere scadenze senza portare a termine i progetti annunciati e, per altro verso, che non è seriamente pensabile di poter realizzare riforme concrete

della giustizia senza avvalersi del contributo dei magistrati e degli avvocati, basato sull'esperienza maturata nelle loro quotidiane attività.

Riformare la giustizia è una delle priorità ineludibili del Paese. Il recente richiamo di questa priorità in un contesto specifico quale è la sede dell'organo di autogoverno della magistratura conferisce alle parole del Presidente Napolitano un significato particolarmente pregnante. Esse costituiscono uno sprone alle forze politiche perché si sforzino di conseguire finalmente un risultato utile per il Paese e sono un monito ai magistrati perché non ostacolino il rinnovamento ma anzi si rinnovino essi stessi. Ammesso che lo sia mai stato, da tempo il giudice non è più la *bouche de la loi*, per usare la celebre definizione di Montesquieu. La vera legittimazione del ruolo giudiziario risiede oggi nella capacità dei magistrati di saper conquistare e conservare la fiducia dei cittadini e della collettività, soprattutto in settori importanti come il perseguimento della corruzione e del crimine organizzato e la tutela dei diritti fondamentali.

Segnali incoraggianti di riattivazione di un impulso riformatore si sono già manifestati. Le riforme in cantiere rispondono sicuramente a esigenze di modernizzazione di cui tutti avvertiamo l'urgente bisogno, e non è una coincidenza che questo sforzo venga apprezzato anche all'estero. Certo l'Italia è percorsa ancora da forti tensioni, da tanta sofferenza sociale e perfino da molta rabbia, ma è rassicurante che si percepisca la volontà di scongiurare i rischi di ulteriori avvitiamenti.

Come qualcuno ha osservato, oggi la vera patologia non sta più tanto nell'aspra dialettica tra politica e giustizia, che sembra ormai alle spalle. Prevale la necessità di restituire alla giurisdizione il ruolo attivo di garanzia dei diritti dei cittadini, agli occhi dei quali il giudice non solo deve essere indipendente e imparziale dagli altri poteri dello Stato, ma deve anche apparire indipendente e imparziale



tenendo comportamenti appropriati, all'interno e all'esterno dell'ufficio. La giustizia deve saper parlare ai cittadini, che è cosa diversa dal rincorrere il consenso popolare o un'immagine mediatica.

I mali della giustizia sono curabili se li mettiamo a fuoco, se ne discutiamo in modo informato e ragionato, al di fuori di inquadramenti ideologici antitetici. L'attuale paralisi è superabile, insomma, se ci adoperiamo per trovare soluzioni ragionevoli e armoniche con obiettivi di futuro, se cessiamo di volgere lo sguardo perennemente all'indietro, ripetendo gli stessi discorsi, gli stessi stereotipi e le stesse dispute.

La magistratura deve percorrere con convinzione e con forza una strada nuova, abbandonando definitivamente forme sterili di contrapposizione frontale e logiche di appartenenza correntizia. I magistrati, insomma, dovrebbero sentirsi sempre meno potere e sempre più servizio.

Ma perché tutto questo si realizzi bisogna che siano garantiti la solidità del quadro politico, un serio dibattito istituzionale e il rifiuto di ogni soluzione improvvisata. I problemi del Paese derivano da una intrinseca fragilità della politica e dei suoi attori, e cioè da un sistema che non è stato capace finora di riformare prima di tutto se stesso. È frustrante sentir ripetere ogni volta che le riforme della giustizia, sempre invocate e mai attuate, sono una priorità da rispettare per scoprire che in realtà la giustizia non è stata mai sentita come una vera priorità. È arrivato il momento di procedere a importanti e coraggiose riforme di sistema, che eliminino una volta per tutte le storture e le farraginosità che impediscono alla macchina della giustizia di procedere speditamente, in senso conforme alle aspettative dei cittadini.

La politica è pazienza era solito ripetere De Gasperi. La pazienza non è sinonimo di immobilismo, ma è una virtù di governo. Al pari della prudenza, che Papa Francesco ha indicato il 17 giugno

scorso ai membri del CSM come la “prima virtù” dei giudici, la pazienza implica, anche per i giudici, il possesso di un elevato equilibrio interiore, capace di dominare le spinte provenienti dal proprio carattere, dalle proprie vedute personali, dai propri convincimenti ideologici. Pazienza vuol dire fare la propria parte, assumersi le proprie responsabilità e accettare anche le critiche che, a torto o a ragione, vengono rivolte all’istituzione giudiziaria.

## **2. Gli itinerari: finalità, metodo, proposte**

I. La chiave di ogni riforma dovrebbe essere quella di considerare la giustizia un *servizio pubblico* di cui migliorare la prestazione attraverso la sua riorganizzazione, che non può essere sicuramente fatta a costo zero. Nei provvedimenti annunciati dal Governo prevale chiaramente l’idea della necessità di una misurazione “economica” dell’amministrazione della giustizia, sia per evitare sprechi di risorse, mettendo a confronto i meccanismi esistenti con i costi del loro funzionamento, sia per dar vita a una strategia di riforme dotate della effettiva capacità di incidere sui tempi di durata dei processi, favorendo il recupero del senso profondo della giurisdizione e della sua centralità.

In questa prospettiva non mi addentrerò sulle riforme costituzionali della giustizia, non perché non siano importanti, ma perché il loro impatto è mediato da complicati equilibri politici e perché sono altre nell’immediato le priorità in discussione. Mi limiterò a esaminare quelle riforme che servono a ricreare – a mio avviso – fiducia nella certezza del diritto, attuando un realistico ridimensionamento del numero delle cause in giacenza.

Il dato di partenza non può essere che quello di assicurare l’accesso alla magistratura togata di una conflittualità decisamente se-

*lezionata*. Il problema non riguarda solo l'arretrato civile, che, per offrire spunti a un'analisi utile a trovare soluzioni, esigerebbe un "censimento selettivo", come avverte il Dipartimento dell'organizzazione giudiziaria del Ministero della giustizia, così da capire meglio dove incidere e come intervenire su una realtà tanto complessa e variegata. Il problema investe anche il settore penale, che è affollato – come segnala il Consiglio d'Europa – da un numero di procedimenti più elevato rispetto alla media europea.

Puntare sull'aumento della produttività dei giudici, peraltro tra le più alte in Europa, non si rivelerebbe una scelta utile per risolvere il problema dell'arretrato. Lo stesso Dipartimento dell'organizzazione giudiziaria del Ministero, prospettando l'ipotesi puramente teorica di sopravvenienze pari a zero, ha calcolato che, a queste condizioni, il tempo necessario per l'eliminazione del solo arretrato ammonterebbe a circa 3 anni e 4 mesi, per i giudizi pendenti in Cassazione, a 2 anni e 7/8 mesi, per i giudizi pendenti in grado di appello, e a 1 anno e 2/3 mesi, per i giudizi pendenti in primo grado. Pertanto nessun aumento della produttività dei giudici, pur allo stato impossibile in assenza di significati investimenti, potrebbe rendere ragionevolmente conseguibile l'obiettivo della eliminazione dell'arretrato in tempi accettabili. Neanche le cancellerie sarebbero in grado di reggere l'urto di una maggiore produttività, visto che le carenze di organico del personale amministrativo sta toccando in tutti gli uffici giudiziari livelli patologici.

**II.** Nel settore della giustizia civile sono state avviate riforme per deflazionare il carico degli uffici giudiziari.

Al riguardo merita condivisione l'introduzione dell'istituto della negoziazione assistita. Questa innovazione, se troverà la convinta partecipazione della classe forense, può certamente rappresentare un argine all'insorgere di nuovo contenzioso.

Meno efficace si presenta la possibilità, riconosciuta alle parti di

un processo di appello, di portare la controversia innanzi ad un collegio arbitrale.

Quest'ultimo intervento sull'appello civile rappresenta, tuttavia, il segnale di una rinnovata attenzione del legislatore per il regime delle impugnazioni, che costituisce il punto di passaggio processuale di maggiore criticità.

Per abbreviare i tempi di durata dei processi, civili e penali, sono in molti a suggerire di ridurre la percorribilità dei gradi di giudizio quando le impugnazioni sono palesemente dilatorie. Donde l'opportunità di ridimensionare il doppio giudizio di merito, così da fronteggiare il carico di lavoro, attualmente eccessivo, delle corti di appello. Nel sistema vigente – si fa osservare – è devoluto alle corti di appello un numero stragrande di gravami per i quali è necessario prevedere strumenti di definizione particolarmente rapida e senza appesantimenti procedurali in tutti quei casi in cui l'appello appaia manifestamente infondato e palesemente funzionale nel settore penale a perseguire il risultato della prescrizione. A differenza del settore civile, in cui sono stati introdotti strumenti deflativi delle impugnazioni e di snellimento delle relative procedure, per il settore penale nessuna iniziativa è stata adottata a livello legislativo.

Non si tratta di garantire la ragionevole durata dei processi tagliando sul terreno delle impugnazioni. L'appello è un istituto che risponde a un'esigenza imprescindibile, che è quella di correggere, ove necessario, l'errore del primo giudice. Eliminare l'appello vorrebbe dire perdere una fetta importante di garanzia.

Ciò non toglie che *il giudizio di appello si possa strutturare in modo diverso*, superando talune proposte di mera interpolazione della legislazione vigente, come si è fatto finora, destinate a produrre effetti controproducenti sull'efficacia del sistema piuttosto che migliorarne la resa.

Traendo spunto dall'analisi di diritto comparato che rivela l'esistenza di vari modelli processuali tra ordinamenti che vantano tradizioni storiche diverse tra loro, l'interscambio può avvenire non solo tra ordinamenti appartenenti a una stessa famiglia giuridica, ma anche tra sistemi di *common law* e sistemi di *civil law*, dove esistono differenze di qualificazione concettuale e di disciplina funzionale dell'attività del giudice, che non sono insuperabili.

Limitando il discorso all'appello, la comparazione "trasversale" tra famiglie giuridiche favorisce un'analisi più approfondita dei tratti peculiari del giudizio di impugnazione, aprendo la strada – come è stato suggerito da un'autorevole dottrina (Caponi) – a una riflessione su come si debba concepire l'oggetto della cognizione, una volta superata la via dei filtri all'accesso del giudizio.

In quest'ottica sembrerebbe quanto mai opportuno – seguendo il modello della disciplina legislativa del giudizio civile di appello, così come riformata nel 2001 in Germania – puntare esclusivamente sul controllo degli errori che possono aver inficiato il giudizio di primo grado, evitando di insistere sull'alternativa classica tra *novum iudicium* e *revisio prioris instantiae*, che è un aspetto decisamente insidioso.

Se si tiene conto che nella società contemporanea uno dei valori più apprezzati è costituito dalla "certezza delle decisioni conseguita in un tempo definito, ragionevolmente breve", l'appello non può rimanere un mezzo di impugnazione *a critica libera* finalizzato a un totale riesame della controversia. La giustizia, per essere tale, richiede una procedura che consenta di "raffinare" le decisioni e non di agevolare una moltiplicazione, tendenzialmente indefinita, dei giudizi: se la giustificazione logica dell'appello è comunemente rinvenuta nella possibilità di errore che è insita in ogni umano giudizio, non può esistere alcuna tranquillante rassicurazione sul fatto che la "seconda valutazione" sia più corretta della prima, laddove il nuovo giudizio

continui a essere una “rinnovazione” del primo (il non episodico “ribaltamento delle decisioni” ne può essere un allarmante segnale).

In anni recenti la Prima Presidenza di questa Corte ebbe a suggerire una riforma a “struttura piramidale” del sistema delle impugnazioni. Se proprio non si volesse arrivare a tanto, è certo che occorre una più severa disciplina del requisito di specificità dei motivi di appello, che imponga all’appellante l’onere di individuare in modo circostanziato quale sia l’errore cui ricollega l’ingiustizia della decisione del primo giudice, indicando le ragioni per le quali dall’errore denunciato gli sia derivato un pregiudizio. Occorre, in altri termini, trasformare la struttura dell’appello, abbandonando il modello di “mezzo di gravame a motivi illimitati” e optando per un modello costruito intorno a un predeterminato elenco normativo delle censure proponibili. Insistere sulla predisposizione di “filtri” non aiuta il sistema a crescere, a meno che si voglia seguire la via, esistente in altri sistemi, di prevedere la c.d. “autorizzazione all’appello” da parte del giudice di primo grado. I “filtri”, come dimostra l’esperienza, non sono uno strumento di semplificazione, né hanno una funzione acceleratoria, anzi assai spesso si risolvono in un’irragionevole dispersione di risorse.

Cimentarsi in futuro su questo punto potrà contribuire a costruire forse un modello di appello più razionale ed efficiente.

**III.** Per quanto riguarda la Corte di cassazione, l’aspirazione resta quella di assicurare l’*uniformità della giurisprudenza*, e con essa la certezza del diritto e la prevedibilità delle decisioni future.

“La prevedibilità – come ha scritto Taruffo – può svolgere anche una funzione economica, dato che se la decisione è prevedibile si può evitare di ricorrere al giudice”, giacché “una giurisprudenza costante si può conoscere più facilmente e quindi orienta in modo più efficace i comportamenti dei consociati”.

Il mito di una Corte Suprema esige una energica cura dimagrante. Sono restate finora inascoltate, pur se sembrano oggetto di recenti timide determinazioni del Governo, le reiterate richieste di interventi legislativi in campo civile e penale che, in attesa dell'auspicata rivisitazione dell'art. 111, settimo comma, Cost. rimeditino profondamente le tipologie dei vizi prospettabili in sede di legittimità: restringendoli a quelli di violazione di legge e, correlativamente, definiscano i casi di ricevibilità del ricorso per cassazione approntando per essi più snelli moduli decisionali.

Non è ragionevole che una controversia di nessun impatto su diritti primari e non collegata alla risoluzione di questioni di diritto di un qualche spessore possa impegnare la complessa macchina della Corte di cassazione quando vi sia stata una doppia pronuncia conforme in sede di merito o quando, come avviene non infrequentemente, essa attenga alla tutela di interessi correlati a sanzioni pecuniarie di modesta entità. Il preponderante numero dei ricorsi penali dichiarati inammissibili, pari a circa il 61 per cento, conferma il distorto uso del ricorso per cassazione, teso per lo più non alla tutela di effettive ragioni di giustizia ma solo al differimento della decisione definitiva.

Sono anni che si ribadisce l'esigenza di una profonda riforma del giudizio di cassazione, gravato da una mole smisurata di ricorsi a cui la Corte non riesce più a tener testa (in un convegno del 2012 dell'Associazione tra gli studiosi del processo penale si è parlato, non a caso, di "Corte assediata"). Così la Corte non può espletare completamente la sua essenziale funzione nomofilattica che costituisce, da una parte, una più piena realizzazione del principio di eguaglianza e favorisce, dall'altra, indirettamente, anche la ragionevole durata del processo (art. 111, secondo comma, Cost.). Certezza del diritto e stabilità dei principi di diritto enunciati costituirebbero invece un forte argine deflativo del contenzioso. Come dire che il principio che il giudice è soggetto soltan-

to alla legge (art. 101, secondo comma, Cost.) è necessariamente bilanciato dal principio di eguaglianza, che vuole tutti uguali davanti alla legge, e va coniugato col principio dell'“unità del diritto oggettivo nazionale” che figura nell'art. 65 dell'ordinamento giudiziario.

La scelta deflativa non è facile e può apparire a molti come una sorta di rinuncia alla giustizia del caso concreto. Ma è inevitabile e si impone a ogni Corte Suprema che non voglia correre il rischio – coltivando l'utopia di una doppia illimitata tutela (quella, contestuale, dello *jus litigatoris* e dello *jus constitutionis*) – di non essere più in grado di assolvere alla sua funzione istituzionale di custode del diritto. È questo l'unico rimedio per assicurare il ruolo nomofilattico della Corte di cassazione, sopraffatto da una soverchiante esigenza “aziendalistica” di macchina sforna-sentenze. Per incidere sulla pendenza, non basta lo straordinario impegno profuso dai magistrati e dal personale amministrativo. Le statistiche dell'anno trascorso attestano che le sentenze redatte in media da ciascun consigliere sono 477 nel settore penale e 228 nel settore civile.

È imprescindibile, poi – lo si ripete per l'ennesima volta – provvedere alla eliminazione della *proponibilità del ricorso per cassazione personalmente da parte dell'imputato* e all'*adeguamento delle sanzioni pecuniarie*, ferme ai livelli di un quarto di secolo fa, in caso di inammissibilità del ricorso. Diciamo queste cose da anni, ma se il legislatore non interverrà celermente per risolvere questa ingiustificabile e non più ulteriormente tollerabile anomalia, dovranno essere necessariamente studiati nuovi criteri e modalità di proposizione e decisione dei ricorsi. Mi riservo a tal fine di convocare in tempi brevi un'*assemblea generale della Corte di cassazione* per definire questa prospettiva.



### **3. Corte di cassazione e Corti sovranazionali: verso una nomofilachia europea**

I. Nell'anno appena trascorso la giurisdizione nazionale è stata chiamata a misurarsi e a dialogare, in un ciclo continuo e mai concluso, con le altre Corti sovranazionali e convenzionali (Corte di giustizia e Corte EDU), alla ricerca di nuove forme di bilanciamento tra diritto *vigente* e diritto *vivente*. Ciò conferma che lo spazio della giurisdizione è cresciuto in conseguenza dell'espansione del principio di legalità, cui è corrisposta un'espansione del principio di giurisdizionalità: a favore non di un unico giudice (o, per meglio dire, di un'unica magistratura), ma di una pluralità di giudici e di magistrature. La giurisdizione, insomma, mostra oggi tanti volti diversi: coesistono più livelli di legalità e, quindi, più livelli di giurisdizione.

A distanza di quattordici anni dalla sua promulgazione, la *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea* rappresenta un punto di arrivo rispetto ai percorsi di tutela dei diritti umani che si sono seguiti in Europa a partire dal secondo dopoguerra e un punto di avvio nel riconoscimento di nuove esigenze di protezione. Allo stesso modo, la lunga strada percorsa dalla *Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali* e l'interpretazione evolutiva delle Costituzioni nazionali hanno assicurato nuova linfa alla tutela giurisdizionale dei diritti, contribuendo a un diverso assetto dei rapporti tra le fonti.

Con la Carta, l'Unione europea ha superato gli originari confini dell'esclusiva dimensione economica e, virando verso il difficile obiettivo di raggiungere un'unità politica, ha dato attuazione a un nucleo di diritti fondamentali, necessari e condivisi come patrimonio dell'umanità, favorendo in modo determinante la loro "internazionalizzazione". A tanto hanno significativamente contribuito gli

stessi giudici di tutte le giurisdizioni coinvolte, con l'effetto di una straordinaria espansione dei diritti che "oggi non sono pensabili se non all'interno di una forte integrazione sovranazionale" (Ruggeri).

In questa situazione, puntare sull'Europa, l'unica dimensione "in grado di aver voce nella società globale", non è più soltanto lo sviluppo della scelta strategica e avveniristica compiuta, dopo l'immane disastro dell'ultima guerra, da un gruppo di politici illuminati e impegnati nella costruzione della pace.

Essa è diventata un'impellente necessità, la sola via d'uscita che si prospetta per fronteggiare, influenzare e orientare i poteri finanziari ed economici. Il riconoscimento fatto alle Corti europee di essere le vere protagoniste della costruzione del diritto europeo attesta che sia l'ordinamento sovranazionale che quello convenzionale hanno trovato nella giurisdizione, più che nella politica, il loro volano di evoluzione.

**II.** È stato osservato che la Corte di cassazione è alla ricerca costante di un ruolo: un'espressione, questa, che fotografa in modo puntuale la sua evoluzione storica e trae origine dall'interrogativo ricorrente dei suoi rapporti con le Corti europee.

La Corte di cassazione è inserita da tempo in una fitta rete di relazioni, che hanno reso il suo ruolo più complesso e più ricco rispetto al passato, aumentando lo spazio di manovra dell'attività ermeneutica. Oltre che con la Corte costituzionale, la Corte di cassazione si trova oggi a dialogare con la Corte di giustizia dell'Unione europea e con la Corte europea dei diritti dell'uomo. Ovviamente si tratta di prospettive diverse: la Corte di cassazione garantisce il rispetto delle regole, la Corte di giustizia incide sui poteri interpretativi del diritto comunitario da parte dei giudici nazionali, la Corte di Strasburgo mira alla salvaguardia dei diritti umani che si assumono violati nelle procedure giudiziarie dei singoli Paesi che hanno aderito alla CEDU.

Il mutamento del ruolo *nomofilattico* dimostra quanto sia ormai inadeguata la formula enunciata nell'art. 65 dell'Ordinamento giudiziario del 1941, che considerava in modo esclusivo la legge nazionale, assegnando alla Corte di cassazione, come supremo organo di giustizia, il compito di assicurare "l'unità del diritto oggettivo nazionale".

Si è parlato al riguardo di *mutazione genetica della funzione giurisdizionale* della Corte di legittimità, obbligata a garantire anche l'uniforme interpretazione della legge come reinterpretata alla luce della Convenzione europea dei diritti dell'uomo e del diritto dell'Unione europea, e perciò espressione di una rete giurisdizionale volta ad assicurare non soltanto la conformità delle decisioni alla legge, ma soprattutto la conformità alle esigenze di tutela dei diritti fondamentali.

Certamente diversi sono i rapporti tra la Corte di cassazione, la Corte di Lussemburgo e la Corte di Strasburgo, perché differenti sono i ruoli, i meccanismi operativi e le regole di giudizio di questi due organi sovranazionali.

La Corte di giustizia viene investita normalmente su rinvio pregiudiziale dei giudici nazionali, previa sospensione del procedimento (art. 267 del Trattato sul funzionamento dell'Unione).

In caso di dubbio interpretativo il rinvio è obbligatorio per il giudice nazionale e, in particolare, per la Corte di cassazione quale organo di vertice della giurisdizione.

Se si riflette sul ruolo riservato istituzionalmente alle Sezioni unite della Cassazione – e a quello, solo per certi aspetti simile, dell'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato (art. 99 del codice del processo amministrativo) e delle Sezioni riunite della Corte dei conti (art. 42 legge n. 69 del 2009) – va delineandosi la tendenza a riversare sulle Corti sovranazionali le ipotesi di conflitto interno fra diversi indirizzi giurisprudenziali, superando il rinvio agli organi

operanti in funzione nomofilattica quando sono in gioco questioni eurounitarie. Questa tendenza si è già delineata nella giurisprudenza di questa Corte, che di recente, con un'ordinanza della Quinta sezione civile (la n. 25035 del 2013), ha investito la Corte di giustizia su una questione tributaria, sulla quale si erano andati delineando, all'interno del giudizio di legittimità, indirizzi ermeneutici diversi in ordine alla portata interpretativa di alcune decisioni della Corte dell'Unione europea.

La scelta di *dialogare* con la Corte di Lussemburgo piuttosto che con le Sezioni unite – rispetto alle quali le Sezioni semplici sono soggette a un preciso vincolo che deriva dall'art. 374, comma 3, del codice di rito – appare senza dubbio collegata alla necessità di ottenere direttamente dal giudice europeo “lumi” sulla portata del diritto dell'Unione europea, ma finisce in questo modo per ridisegnare il ruolo delle Sezioni unite per come lo avevano pensato l'art. 374, comma 2, del codice di procedura civile in ambito civile e l'art. 618 del codice di rito penale sul versante penale, proprio in relazione alla portata e all'efficacia delle sentenze della Corte di giustizia.

Facoltativo e non vincolante sarà, invece, il ricorso al meccanismo previsto dal Protocollo n. 16 annesso alla CEDU, adottato dal comitato dei ministri nella seduta del 10 luglio 2013 – aperto alla firma degli Stati contraenti dal 2 ottobre 2013 e destinato a entrare in vigore alla scadenza del termine di tre mesi successivo alla ratifica e approvazione da parte di dieci Paesi contraenti (art. 8 par.1) – con cui s'introduce la possibilità per le più alte giurisdizioni nazionali di rivolgersi direttamente alla Corte EDU prima della decisione finale, per richiedere un parere non vincolante in ordine all'interpretazione del diritto della CEDU.

La Corte di Strasburgo potrà così essere coinvolta prima ancora dell'esaurimento dell'*iter* giurisdizionale interno, allo scopo di dotare l'Autorità giurisdizionale richiedente di uno strumento finalizzato a evitare possibili violazioni alle disposizioni convenzionali.

Il parere preventivo emesso dalla Corte EDU non limiterà il diritto del cittadino a un ricorso individuale, ai sensi dell'art. 34 della CEDU e, perciò, non vincolerà né la decisione del giudice interno, né limiterà la facoltà della parte che dovesse comunque lamentare una violazione della Convenzione.

La notevole diversità del sistema rispetto a quello governato dall'art. 267 TFUE discende dalla diversità dell'ordinamento "comunitario" rispetto a quello "convenzionale".

Il primo è connotato da efficacia diretta nel diritto interno e impone al giudice la disapplicazione della norma statale contrastante con il diritto dell'Unione. La stessa forza non potrà essere riconosciuta al diritto nascente dalla CEDU, secondo il meccanismo che ruota intorno all'art. 117 Cost., delineato dalle note sentenze "gemelle" della Corte costituzionale nn. 348 e 349 del 2007, almeno fino a quando non diverrà operativa l'adesione dell'Unione alla CEDU. Al riguardo è recentemente intervenuto un parere fortemente critico della Corte di giustizia, che auspichiamo non precluda la prosecuzione dell'*iter* di adesione prevista dal Trattato di Lisbona.

Mentre continuerà a esercitarsi compiutamente l'obbligo di "non applicazione" del diritto interno contrastante con quello dell'Unione, il giudice sarà comunque tenuto all'interpretazione in conformità alla CEDU, ma non gli sarà consentito, come invece gli è imposto per il diritto dell'Unione, disapplicare la norma interna con essa confliggente.

Il ruolo del giudice comune resta comunque fondamentale: soltanto in casi eccezionali, qualora il contrasto tra norma interna e norma convenzionale risulti insanabile, sarà necessario far ricorso alla Corte costituzionale, promuovendo incidente di costituzionalità.

La centralità della interpretazione offerta dal giudice nei rapporti interordinamentali viene ancor più esaltata dal ventaglio di possi-

bilità che gi si apre di fronte al contrasto tra norma interna e norma CEDU.

**III.** Nell'opera di bilanciamento fra diritto interno, diritto dell'Unione e diritto convenzionale, per ogni accertamento incentrato sulla tematica dei diritti fondamentali, permane decisivo il complessivo impegno ermeneutico del giudice, soprattutto di quello di legittimità, rispetto al diritto sovranazionale.

Bisogna tuttavia rilevare, per un verso, che il ruolo unificante attribuito alla Corte di cassazione sta subendo un cambiamento alla luce dell'evoluzione del rapporto con le fonti e che, per altro verso, risulta anche evidente la metamorfosi che sta subendo la funzione nomofilattica.

La continua e costante opera di conformazione e riformulazione della giurisprudenza di legittimità alle istanze provenienti dal diritto sovranazionale apre le porte a una nuova visione della Corte di cassazione, orientandola in modo sempre più determinato verso una *nomofilachia europea* che sembra oggi sostituire la sovranità nazionale della legge e può rendere più complessa, e più problematica, quella che si è abituati a chiamare la "certezza del diritto".

A ben guardare, in questo continuo confronto dialogico con la giurisprudenza delle Corti europee, la funzione nomofilattica della Cassazione, lungi dall'impovertirsi, è destinata ad arricchirsi di nuovi contenuti, nel senso che non è più soltanto rivolta alla realizzazione della "uniforme interpretazione della legge" e alla garanzia della "unità del diritto oggettivo nazionale", ma è intesa a delineare altresì la portata degli obblighi di interpretazione conforme e, quindi, a recepire gli effetti diretti e anche indiretti dell'elaborazione giurisprudenziale delle Corti europee, in modo da prevenire la formazione di situazioni di contrasto tra l'ordinamento interno e le norme esterne.

IV. In questo contesto, l'attualità e la fecondità del dialogo (continuo e circolare) tra la Corte di cassazione e le Corti europee diviene essenziale per l'armonico e coerente sviluppo dell'ordinamento integrato nello spazio giuridico di libertà, sicurezza e giustizia, anche (e tanto più) in presenza di perduranti inerzie o ritardi nell'attuazione di obblighi internazionali o comunitari, il cui adempimento ridurrebbe il rischio di confusione o incertezza normativa e l'esposizione dell'ordine giudiziario a infondate accuse di debordare dalla funzione giurisdizionale.

Il giudice nazionale, e particolarmente quello di legittimità, è attivamente impegnato nella ricerca di criteri di coerenza e coordinamento tra le diverse attività giudiziarie coinvolte nella tutela dei diritti fondamentali.

L'assenza di una gerarchia tra le fonti e tra gli ordini giurisdizionali (interni, comunitari, internazionali) determina non di rado incertezze: di qui la necessità di tentare tutte le strade ermeneutiche imposte dall'obbligo di interpretazione adeguatrice, per rimuovere il rischio di possibili antinomie.

Pur con modalità diverse nell'ambito dell'Unione e in quello CEDU, i percorsi sembrano ruotare intorno al perseguimento della finalità della massima espansione delle tutele.

Vi sono diritti fondamentali di matrice comunitaria che assurgono, per effetto della giurisprudenza, a principi generali.

Rientrano tra essi quei diritti fondamentali che caratterizzano le società liberali e democratiche, come a esempio la libertà di espressione e la libertà di associazione; così come quei principi che risultano direttamente dal Trattato, come il principio di non discriminazione a causa della cittadinanza e il divieto di discriminazioni fondate sul sesso, oltre al valore della dignità della persona.

Il diritto dell'Unione europea e quello CEDU rappresentano, ormai, la bussola che orienta il giudice interno nel ginepraio di una

normativa multilivello sempre più specialistica. Di fronte a diverse opzioni interpretative, il giudice è tenuto a conformare non solo comunitariamente, ma anche convenzionalmente, la propria attività ermeneutica, orientandosi verso quell'interpretazione della norma nazionale che meglio corrisponda allo spirito del Trattato, alle finalità cui tende una direttiva, alla *ratio* a essa sottesa, nonché, qualora si verta in ambito CEDU, alla possibilità di un'interpretazione convenzionalmente orientata.

Ci troviamo di fronte a un sistema “integrato” delle fonti costituzionali, comunitarie e internazionali nel quale è centrale l'attività del giudice nazionale: l'asse che collega le fonti all'interpretazione si arricchisce di nuovi strumenti e richiede al giudice uno sforzo peculiare diretto a garantire la tenuta del sistema e l'effettività di tutela dei diritti a esso sottesi.

I giudici – di fronte a sentenze delle Corti sovranazionali – hanno spesso supplito in via interpretativa all'inerzia legislativa, anche al fine di evitare allo Stato di dover rispondere nei confronti del singolo per il risarcimento del danno subito a causa del mancato adeguamento della normativa interna al diritto dell'Unione (cfr. sentenza CG del 19 novembre 1991, *Francovich*).

Uno dei casi più clamorosi ed emblematici di intervento della giurisdizione (ordinaria e costituzionale), determinato dall'inerzia del legislatore, è la mancata adozione di strumenti capaci di eliminare, attraverso la riapertura del processo, gli effetti prodotti da un giudicato penale formatosi in violazione della garanzie previste dall'art. 6 della CEDU, per come interpretato dalla Corte di Strasburgo. La perdurante inerzia legislativa ha determinato vari e differenti tentativi di soluzione ermeneutica, sino alla promozione di un incidente di costituzionalità da parte della Corte di cassazione, positivamente risolto dalla Corte costituzionale, che ha introdotto un nuovo caso di revisione del giudicato penale.



Riprendendo un passo dell'ordinanza di rimessione delle Sezioni unite, la Corte costituzionale si è soffermata sull'inerzia del legislatore rispetto a violazioni riconosciute dalla Corte di Strasburgo, affermando che spetta “anzitutto al legislatore rilevare il conflitto verificatosi tra l'ordinamento nazionale e il sistema della Convenzione e rimuovere le disposizioni che lo hanno generato, privandole di effetti”, e aggiungendo che “se però il legislatore non interviene, sorge il problema relativo alla eliminazione degli effetti già definitivamente prodotti in fattispecie uguali a quella in cui è stata riscontrata l'illegittimità convenzionale ma che non sono state denunciate innanzi alla Corte EDU, diventando così inoppugnabili” (sent. n. 210/13).

#### **4. L'Avvocatura tra riforme ordinamentali e forza della tradizione. Il futuro della professione legale nella società del cambiamento**

I. Nel 2014 l'avvocatura italiana ha registrato un rilevante successo di immagine, essendo stata coinvolta nei progetti di riforma della giustizia dell'attuale Governo, che l'ha resa più consapevole dell'importanza della propria rappresentatività politica, facendole recuperare centralità istituzionale in una società che si qualifica post-moderna. Società che assiste in misura crescente all'abbandono della visione monopolistica dell'amministrazione della giustizia da parte dello Stato, avvalendosi delle opportunità offerte dall'avvocatura che interviene a volte in funzione preventiva, altre volte in funzione alternativa e altre volte ancora in funzione integrativa dei tradizionali meccanismi giurisdizionali: in linea – viene naturale osservare – con quanto teorizzato da Richard Susskind in un libro di data non recente e dal titolo provocatorio (“*The end of lawyers?*”).

Susskind, nel tratteggiare un interessante scenario sulle prospettive dell'avvocatura in Gran Bretagna, ritiene che, nell'ottica di un più efficace funzionamento della giustizia intesa come criterio pratico per orientare le decisioni concrete e migliorare la qualità della vita individuale e collettiva, il *focus* dovrebbe essere concentrato su ciò che lui chiama "le opportunità che la legge può dare" e, in particolare, sulle tecniche di "prevenzione" più che di "risoluzione" delle controversie.

Sullo sfondo di questo cambio di prospettiva tra i protagonisti del processo, giudici e avvocati, che scommette sulla collaborazione e si caratterizza per un minore antagonismo tra le due categorie, si ergono due problemi di spiccata rilevanza sociale: il primo è l'enorme quantità del contenzioso che affligge i giudici di merito e soprattutto quelli di legittimità (un'anomalia che non trova riscontro nelle Corti supreme di qualsiasi altro paese); il secondo è il numero impressionante di avvocati distribuiti sul territorio nazionale e di quelli iscritti nell'Albo speciale dei patrocinanti in cassazione (saliti alla fine del 2014 all'incredibile numero di 58.542), che è un'altra anomalia del nostro sistema perché non si giustifica con un'esigenza di "mercato".

Va senz'altro salutato con favore che, nella recente legge n. 247 del 31 dicembre 2012, l'art. 12 attribuisca ai Consigli dell'ordine un potere che prima non avevano, e cioè di cancellare dagli albi quegli avvocati che, pur essendo in regola con l'iscrizione, non esercitano la professione in modo effettivo, continuativo e abituale. La legge n. 247 del 2012, tuttavia, pur avendo previsto requisiti più rigorosi per l'iscrizione all'Albo speciale, ha lasciato invariata la disciplina rispetto agli avvocati già iscritti. Per ridurre questo numero si potrebbe prevedere, aprendo un percorso graduale di riforme legislative, di svolgere un controllo sulla effettiva idoneità dei professionisti in regime di *prorogatio* dell'iscrizione; o una selezione più rigorosa nella professione, che parta da lontano, come il numero

chiuso per la laurea magistrale rivolta alle professioni legali; o ancora la previsione di condizioni qualitative per la permanenza dell'iscrizione nell'Albo speciale e per gli avvocati in regime di *prorogatio* (a es: un certo numero di ricorsi proposti all'anno, l'incidenza percentuale dell'esito positivo degli stessi, ecc.); o, da ultimo, l'introduzione di necessarie specializzazioni per patrocinare dinanzi alla cassazione civile.

È in questo quadro che si è inserito l'intervento del Governo, che ha deciso di imboccare una strada che può portare a una riduzione dei tempi del processo civile, affidando alla classe forense – come si è avuto occasione di approfondire in altra parte della relazione – la responsabilità della gestione diretta di una parte del contenzioso, la risoluzione alternativa di determinate controversie e la soluzione arbitrale, a domanda congiunta, delle cause pendenti a opera di collegi composti da avvocati nominati dai locali consigli dell'ordine.

**II.** Il perno del vero cambiamento è rappresentato in ogni caso dalla riforma della professione forense introdotta dalla richiamata legge n. 247 del 2012, che, a onta del suo *iter* di attuazione non ancora concluso, ha il merito di aver ridisegnato la figura dell'avvocato attribuendole nuovi ruoli, coinvolgendola in ambiti sempre più estesi e non confinati solo nelle aule giudiziarie, e imprimendole – come bene è stato osservato – una funzione eminentemente “creativa”, non solo “difensiva” in senso stretto e “consultiva”, ma più propriamente “sociale”, che la indirizza verso un sistema di giustizia “complementare”, ilquale comprende a pieno titolo la cooperazione all'attuazione della riforma dell'amministrazione delle controversie civili. Nella legge di riforma dell'avvocatura si prevede l'istituzione di camere arbitrali e di conciliazione presso gli ordini professionali, quale rimedio deflativo che favorisce la definizione delle controversie in sede non giurisdizionale.

Questa nuova e rinnovata immagine dell'avvocato, oltre a determinare un inevitabile cambiamento di mentalità, ne rivaluta il ruolo di custode dei diritti fondamentali, con la cui crescita l'avvocatura deve oggi sapersi confrontare, non più soltanto nell'ambito nazionale, ma altresì in quello sovranazionale ed europeo. Da questo angolo visuale l'avvocatura si propone come un pilastro insostituibile della funzione giurisdizionale, in corrispondenza del crescente ruolo del giudice nel riconoscimento di tali diritti, implementati in quantità e qualità, e della loro indivisibilità.

È noto che nella difesa della centralità dei diritti umani l'Europa ha saputo realizzare – con il riconoscimento dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia – quell'unificazione che non è stata capace di raggiungere nel campo politico, economico e fiscale. In un contesto di questo tipo si amplia inevitabilmente anche il modo di esercitare la professione. Ciò non solo per la maggiore estensione geografica dell'esercizio del diritto di difesa, ma anche per l'apertura alla c.d. responsabilità sociale dell'avvocato, che è parte integrante della professione, sul piano di principio e deontologico: come afferma il preambolo del codice deontologico dell'avvocato europeo del CCBE, 1998, *“l'impegno della difesa dei diritti umani e il dovere che ne nasce verso la collettività si traducono in una responsabilità sociale verso gli altri, oltre che verso il cliente; si traducono nel dovere di rispettare i diritti fondamentali anche di chi non è coinvolto nel rapporto professionale, ma ne subisce i riflessi”*. Non è sufficiente, insomma, sebbene se necessario e fondamentale, il rispetto delle regole e delle procedure, circoscritto alla prestazione professionale, ma bisogna valutare anche le conseguenze delle scelte professionali tenendo conto che, accanto agli interessi del cliente, possono essere in gioco i principi e i diritti umani altrui (Flick).

Ciò posto, le esigenze della formazione professionale dell'avvocato sono sensibilmente mutate, così come si è allargato lo spettro delle

sue conoscenze giuridiche, stante il dilatarsi del ventaglio delle fonti di produzione del diritto, rispetto a quello tradizionale. Il che fa emergere la necessità di una qualificazione “specialistica” in grado di assicurare la professionalità in materie sempre più differenziate.

Per quanto riguarda in particolare la giurisprudenza, l’avvocato è tenuto a rinnovare la propria cultura giuridica ed essere pronto a consultare non solo i repertori delle varie corti nazionali, ma anche quelli della giurisprudenza comunitaria, considerato il ruolo fondamentale che le pronunce della Corte europea dei diritti dell’uomo e della Corte di giustizia hanno assunto nella costruzione dell’ordinamento comunitario e, in particolare, l’efficacia vincolante di cui sono dotate le decisioni dei giudici di Lussemburgo anche per i giudici nazionali.



## **LO STATO DELLA GIUSTIZIA IN ITALIA**

### ***A) La Giustizia civile***

#### **1. Una riflessione sulle recenti iniziative di riforma della normativa processuale**

**I.** Il resoconto dell'anno giudiziario 2014, appena concluso, costituisce l'occasione non solo per verificare il lavoro compiuto negli uffici giudiziari italiani e il raggiungimento degli obiettivi prefissati, ma anche e soprattutto per prendere in esame le numerose iniziative di riforma intraprese a livello legislativo e amministrativo e intese ad apportare radicali cambiamenti nella giustizia italiana.

Non spetta a chi presiede la Corte di cassazione esprimere giudizi sulle scelte del Governo in tema di giustizia, per cui, nelle pagine che seguono, si cercherà di analizzare le novità introdotte nel modo più neutro possibile. È sicuramente utile prendere in esame i provvedimenti più importanti tra quelli adottati e quelli preannunciati, da molti intesi come punti qualificanti della stagione di riforme che interessa il mondo della giustizia e che dovrebbero eliminare in futuro, o quanto meno attenuare, i mali che l'affliggono. L'esame è mirato essenzialmente alla verifica della rispondenza delle iniziative adottate alle esigenze esistenti e alla individuazione di eventuali misure di correzione, con l'obiettivo di meglio indirizzare le risorse progettuali spiegate.

I temi caldi della riforma della giustizia civile sono quelli di sempre.

Nello spartito figurano, tra le varie proposte, lo snellimento delle procedure, così da eliminare tutti quei formalismi che non hanno una ricaduta sulle garanzie, e la specializzazione in determinate aree di competenza, valorizzando profili professionali che si sono costruiti nel tempo. Ma l'obiettivo più immediato si è focalizzato sulla necessità di abbreviare i tempi del processo civile e di ridurre il contenzioso arretrato, in particolare quello delle Corti d'appello, considerato che è proprio al livello del giudizio di secondo grado che i tempi di contenimento del contenzioso divengono particolarmente lunghi, con attese, in molte corti, anche di cinque e più anni dall'iscrizione della causa a ruolo.

Sul piano generale sono due gli interventi legislativi che nel corso dell'anno 2014 hanno lasciato il segno più degli altri. Mi riferisco al d.l. 24 giugno 2014, n. 90 (convertito dalla legge 11 agosto 2014, n. 114), recante misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari, e al d.l. 12 settembre 2014, n. 132 (convertito dalla legge 10 novembre 2014, n. 162), che reca misure urgenti per la "degiurisdizionalizzazione" e altri interventi per la definizione dell'arretrato in materia di processo civile.

**II.** Il primo decreto legge ha dettato norme per l'efficienza degli uffici giudiziari, muovendosi in più direzioni, alcune di carattere ordinamentale-organizzativo, altre di natura più schiettamente procedurale e altre ancora rivolte all'eliminazione della possibilità di permanenza in servizio dei magistrati oltre il settantesimo anno di età e all'accelerazione delle procedure di nomina dei magistrati dirigenti degli uffici giudiziari, alla costituzione presso gli uffici di primo e secondo grado di un embrione di struttura di supporto dell'attività giurisdizionale denominato "ufficio per il processo", alla



emanazione di disposizioni per garantire l'effettività del processo civile telematico e per adeguare le disposizioni del codice di rito.

Ancora più ambizioso è il d.l. 12 settembre 2014, n. 132 (convertito dalla legge 10 novembre 2014, n. 162), che reca misure che si propongono obiettivi fortemente innovativi sotto molteplici profili, anche se è ancora presto per poterne apprezzare i risultati.

Accanto all'opportunità di trasferire in sede arbitrale i procedimenti civili pendenti in sede giudiziaria, viene introdotta un'assoluta novità, che è la procedura di *negoziazione assistita* da parte di uno o più avvocati per la soluzione in via amichevole delle controversie civili. Altrettanto innovativa è la semplificazione dei procedimenti di separazione personale e di divorzio, per la quale, a particolari condizioni, è consentito ai coniugi di stipulare dinanzi all'ufficiale di stato civile un accordo di separazione personale, o di scioglimento o di cessazione degli effetti civili del matrimonio, o, ancora di modifica delle condizioni di separazione o divorzio.

Altre misure del d.l. n. 132 si prefiggono un obiettivo eminentemente acceleratorio, come l'aumento del saggio di interesse per il ritardo dei pagamenti, interventi in materia di esecuzione civile e di tramutamento dei magistrati, e l'istituzione di due uffici del Giudice di pace a Ostia e a Barra. Finalizzata alla definizione dell'arretrato in materia di processo civile è anche la nuova disciplina delle *ferie dei magistrati*, introdotta dall'art. 16 del d. l. n. 132 del 2014, che riduce la sospensione dei termini processuali al periodo 1°-31 agosto di ciascun anno.

**III.** Si ritiene di dover fare riferimento anche alla legge 10 dicembre 2014, n. 183, recante deleghe al Governo per la riforma degli ammortizzatori sociali, dei servizi per il lavoro e delle politiche attive, nonché in materia di riordino della disciplina dei rapporti di lavoro e dell'attività ispettiva e di tutela e conciliazione delle esigenze di cura, di vita e di lavoro (c.d. *Jobs Act*), adottata di recen-

te dal Parlamento. A prescindere dagli obiettivi di politica economica che si propone, anche alla luce del primo dei decreti legislativi delegati in corso di emanazione (c.d. decreto sul contratto a tutele crescenti), non può non porsi in evidenza in questa sede come la legge imponga un rinnovato impegno della magistratura per la ridefinizione giurisprudenziale di una lunga serie di istituti del diritto del lavoro.

IV. Di notevole importanza sono anche due disegni di legge, uno di iniziativa governativa solo preannunciato e un altro già da tempo in discussione davanti alle Camere. Il primo è il disegno di legge delega del Governo sulla *ristrutturazione del processo civile*, che si inquadra nelle misure dirette a dare maggiore efficienza e qualità alla giustizia civile, in chiave di spinta economica, e si ripromette di semplificare il processo civile, di dare maggiore organicità alla competenza del tribunale delle imprese, di rafforzare le garanzie dei diritti della persona, dei minori e della famiglia mediante l'istituzione nei tribunali di sezioni specializzate per la famiglia e la persona.

Il secondo è il disegno di legge che amplia la *responsabilità civile dei magistrati* (disegno di legge 1070/S approvato dal Senato in data 20 novembre 2014 e ora all'esame della Camera dei Deputati, disegno di legge 2738). È superfluo segnalare la delicatezza di questa iniziativa che, pur dettata da oneri di adeguamento all'ordinamento europeo, deve muoversi in un non facile equilibrio tra esigenza di libertà di giudizio del giudice e del pubblico ministero e soddisfazione del diritto al pieno risarcimento dei cittadini che abbiano tratto pregiudizio dallo svolgimento dell'attività giudiziaria.

Riservando ad altra parte della relazione un esame più approfondito e la valutazione di molte di queste disposizioni legislative, soprattutto per quanto riguarda il loro impatto sulla Corte di cassazione, ritengo opportuno porre in rilievo che la loro adozione co-

stituisce per la massima parte un segnale di attenzione del legislatore per le difficoltà del mondo della giustizia e un encomiabile ampliamento del campo di intervento, che non è limitato alle sole disposizioni processuali ma si espande anche all'aspetto organizzativo degli uffici giudiziari.

## 2. La “degiurisdizionalizzazione” della giustizia civile

I. Come si è detto, il d.l. 12 settembre 2014, n. 132 (convertito dalla legge 10 novembre 2014, n. 162) reca “misure urgenti di *degiurisdizionalizzazione* e altri interventi per la definizione dell'arretrato in materia di processo civile”. Di qui l'opportunità di alcune considerazioni per valutare l'incidenza effettiva che potrà avere questa riforma sulla giustizia civile, tuttora in affanno, e sull'incremento del suo grado di efficienza.

Il provvedimento normativo si muove in tre direzioni: *a*) l'eliminazione dell'arretrato e il trasferimento in sede arbitrale dei procedimenti civili pendenti; *b*) la procedura di negoziazione assistita da uno o più avvocati; *c*) la semplificazione dei procedimenti di separazione personale e di divorzio. Lo stesso provvedimento contiene poi una serie di altre misure di carattere ordinamentale per accrescere la funzionalità del processo civile di cognizione.

II. Per l'eliminazione dell'arretrato il decreto legge prevede che le parti di un processo civile di primo o secondo grado (pendenti davanti al tribunale o alla corte d'appello), che non abbia a oggetto diritti indisponibili e non verta in materia di lavoro, previdenza e assistenza sociale, possono richiedere *il trasferimento davanti a un collegio arbitrale della controversia*, secondo le disposizioni del codice di procedura civile, fermi gli effetti sostanziali e processuali prodot-

ti dalla domanda giudiziale, stabilendo altresì che il lodo abbia gli stessi effetti della sentenza.

Il Collegio arbitrale è individuato dalle parti o, in mancanza di accordo, dal Presidente del Consiglio dell'Ordine degli avvocati del circondario nell'ambito di quegli avvocati che abbiano dato la loro disponibilità ad assumere la funzione di arbitro. Sono semplificati alcuni passaggi della procedura, soprattutto per quanto riguarda la scelta degli arbitri e la durata del giudizio (da concludere entro il termine massimo di 120 giorni, essendo in alternativa previsto l'obbligo di riassunzione della causa davanti al giudice).

L'idea di ricorrere all'istituto arbitrale rappresenta certamente il superamento di una cultura giuridica che attribuisce, nel sistema ordinamentale, centralità all'egemonia dello Stato anche nella giurisdizione civile. Viene naturale osservare che la funzione giurisdizionale, salvo quella che è espressione della potestà punitiva, è tale non perché realizzata nell'ambito della organizzazione statale, ma intrinsecamente, perché conforme a un processo considerato "giusto", cioè a un processo del settore civile che, fuori dall'ordinamento giudiziario statale, può avere anche una parziale, diversa autoregolamentazione delle sue fasi decisionali, sempre che sia rispettosa dei principi costituzionali (contraddittorio, difesa, motivazione) e dei principi sostanziali di natura inderogabile che caratterizzano l'ordinamento (Perlingieri).

Due sono, però, le obiezioni che possono muoversi al nuovo istituto del trasferimento.

La prima è che la legge non chiarisce quali siano i poteri del collegio arbitrale, limitandosi ad affermare che il trasferimento al collegio arbitrale lascia fermi gli effetti sostanziali e processuali prodotti dalla domanda giudiziale, senza dire se gli arbitri abbiano piena disponibilità della controversia o se debbano muoversi nell'ambito delineato dallo stato processuale raggiunto. La seconda obiezione è che,

per la natura stessa del giudizio arbitrale, la controversia potrebbe avere nuovamente uno sfogo giudiziale, nel caso di impugnazione del lodo ai sensi degli artt. 827 e segg. del codice di procedura civile.

Il professor Bove contesta la possibilità di trasferire in arbitrato le cause pendenti, misura che dovrebbe ridurre l'arretrato, osservando che, a suo giudizio, la misura sarebbe illiberale, perché impedisce alle parti di scegliere arbitri che non siano avvocati e arbitri che siano avvocati in fori diversi da quello della causa pendente. Inoltre – e questa ci sembra la critica più calzante – non si vede il motivo che possa indurre i convenuti a trasferirsi in arbitrato o coloro che abbiano vinto in primo grado a fare una scelta del genere quando pende il giudizio di appello.

Se si considera, inoltre, che il costo del processo arbitrale, anche temperato dalla possibilità offerta dalla legge di limitare i compensi degli arbitri con decreto ministeriale, rappresenta pur sempre un costo addizionale a quello della ordinaria difesa processuale, ne deriva un insieme di condizionamenti che potrebbero essere causa di scarso successo deflativo della misura adottata. D'altro canto, l'esperienza maturata nella materia del lavoro – ove pure, assieme agli strumenti negoziali previsti dai contratti collettivi (art. 412-*ter* cod. proc. civ.), è prevista un'articolata (e per alcuni versi semplificata) disciplina di risoluzione arbitrale della controversia (artt. 412 e 412-*quater* cod. proc. civ.) – non ha dato luogo a significativi effetti deflativi.

**III.** Una novità assoluta per l'ordinamento italiano è, invece, la *procedura di negoziazione assistita* da un avvocato introdotta dagli artt. 2 e segg. del d.l. n. 132 del 2014, che in Francia funziona egregiamente e con la quale si consente alle parti di risolvere la controversia mediante un accordo con cui “convengono di cooperare in buona fede e con lealtà per risolvere in via amichevole la contro-

versia, che non abbia a oggetto diritti indisponibili, tramite l'assistenza di avvocati iscritti all'albo" (art. 2, comma 1).

Il carattere innovativo dell'istituto consiste nell'assegnare rilievo sostanziale all'attività conciliativa svolta dai difensori, al punto non solo di proceduralizzare l'attività stessa, ma anche di prevedere che l'accordo che compone la controversia, sottoscritto dalle parti e dagli avvocati che le assistono, costituisce titolo esecutivo e per l'iscrizione di ipoteca giudiziale (art. 5, commi 1 e 2).

Il nuovo istituto, di indubbio carattere deflativo del contenzioso civile giudiziale, impone un forte impegno della classe forense, la quale dovrà acquisire la consapevolezza del ruolo assegnato dalla legge ai difensori e attivare una concreta azione collaborativa.

L'obbligo di contenere la procedura conciliativa entro limiti temporali concordati costituisce un'indubbia garanzia di celerità dello strumento convenzionale. In ogni caso, la parte interessata durante la parentesi della procedura conciliativa non rimane del tutto sforata di tutela giurisdizionale, in quanto nel predetto periodo resta aperta la possibilità di ricorrere al giudice per la concessione di provvedimenti urgenti e cautelari, o per procedere alla trascrizione della domanda giudiziale (art. 3, comma 4).

**IV.** Il campo di elezione della negoziazione assistita è il diritto di famiglia. Parallela all'istituto della negoziazione assistita è, infatti, la *convenzione di negoziazione assistita da un avvocato conclusa dai coniugi per le soluzioni consensuali di separazione personale, di cessazione degli effetti civili o di scioglimento del matrimonio, nonché di modifica delle condizioni di separazione o divorzio* (art. 6). La convenzione non può essere conclusa in caso di presenza di figli minori, di figli maggiorenni incapaci o portatori di *handicap* grave ovvero economicamente non autosufficienti.

Questa norma è destinata ad avere un concreto impatto deflativo,

se si considera che nell'anno 2011 i provvedimenti in materia di separazione sono stati 88.797 e quelli in materia di divorzio 53.806 (dati ISTAT). La particolare natura di questo contenzioso, fortemente condizionato da contrasti di natura personale e patrimoniale, rende fortemente fruttifera l'attività conciliativa. Spostare la ricerca dell'accordo dal giudizio alla convenzione, pur con le esclusioni sopra rilevate, renderà senz'altro più agevole la definizione dei rapporti tra le parti, atteso il carattere informale dell'attività svolta dagli avvocati.

V. Un'altra novità introdotta dal decreto legge è la possibilità per i coniugi di concludere, con le stesse limitazioni relative ai figli già viste nel capo che precede, *un accordo di scioglimento o di cessazione degli effetti civili del matrimonio, nonché di modifica delle condizioni di separazione o di divorzio innanzi all'ufficiale dello stato civile* (art. 12).

L'accordo ricevuto dall'ufficiale di stato civile non può contenere "patti di trasferimento patrimoniale", per l'adozione dei quali è necessaria una competenza tecnica che le parti stipulanti potrebbero non possedere. Esso tiene luogo dei provvedimenti giudiziali che definiscono i procedimenti di separazione personale, di cessazione degli effetti civili del matrimonio, di scioglimento del matrimonio e di modifica delle condizioni di separazione o divorzio.

Indubbio beneficio deriverà anche agli uffici amministrativi di tribunali e corti di appello, i quali saranno sollevati dagli adempimenti amministrativi successivi al raggiungimento dell'accordo, che il decreto legge rimette agli avvocati delle parti interessate (art. 6, comma 3) o, direttamente, all'ufficiale che ha ricevuto l'accordo.

Con l'entrata a regime di entrambe le disposizioni è lecito attendersi, dunque, una rilevante riduzione del contenzioso in materia di separazione personale e divorzio.

### **3. Analisi del movimento dei procedimenti civili in campo nazionale**

Le statistiche fornite dalla Direzione generale di Statistica del Ministero della giustizia per il periodo 1° luglio 2013 – 30 giugno 2014 pongono in rilievo che sul piano nazionale negli ultimi anni si è avviato un consistente processo di riduzione del contenzioso civile complessivo – riguardante, cioè, gli uffici giudiziari di ogni grado (giudici di pace, tribunali, corti d'appello e Corte di cassazione) – che riguarda tutti i montanti statistici considerati.

Prendendo le mosse dall'analisi dall'anno 2012, i procedimenti civili pendenti si sono ridotti del 4,2% nel 2013 e del 6,8% nel 2014, passando dai 5.488.102 del 2012 ai 5.257.693 del 2013 e ai 4.898.745 del 2014. Questa progressiva diminuzione va imputata soprattutto alla riduzione delle nuove iscrizioni, diminuite nel periodo luglio 2013 – giugno 2014 del 3% (passando da 4.554.038 a 4.311.531), le quali hanno in qualche modo compensato il calo delle definizioni, pari nello stesso periodo al 5,3% (passando da 4.554.038 al 30 giugno 2013 a 4.311.531 al 1° luglio 2014).

La rappresentazione disarticolata dei dati e la loro lettura separata è composita e di non semplice interpretazione. Basti qui rilevare che il settore in cui si è maggiormente verificato il calo delle iscrizioni è quello delle corti d'appello, ove tra il 2013 e il 2014 la diminuzione è stata del 15,1% per le iscrizioni (passate da 138.559 a 117.677) e del 9,8% per i procedimenti pendenti (passati da 412.699 a 372.421). Mentre fenomeni analoghi, anche se quantitativamente minori, sono rilevabili anche per i tribunali e i giudici di pace, la Corte di cassazione si presenta in controtendenza, in quanto nel confronto luglio 2013 – giugno 2014 i ricorsi di legittimità risultano aumentati sia per quel che riguarda le nuove iscrizioni (+1,1%) che con riferimento ai procedimenti pendenti (+ 1,5%).



Rinviando a un apposito paragrafo l'analisi del contenzioso della cassazione, preme qui rilevare come al 30 giugno 2014 in primo grado risultano fortemente diminuite le categorie di nuove controversie che tradizionalmente alimentano il contenzioso civile, come le cause di lavoro (-7,2% quelle di lavoro privato e -16,1% quelle di lavoro pubblico) e le controversie a cognizione ordinaria (-23,6%). Un'impennata delle nuove iscrizioni si ravvisa, invece, tra le controversie previdenziali (+63,7%) e le dichiarazioni di fallimento (+19,5%).

Ora il dato registrato nel 2014 della diminuzione delle controversie civili è indubbiamente positivo, ma è dovuto essenzialmente ai rincari del contributo unificato, cioè al costo di accesso alla giustizia, introdotto dalla legge di stabilità per il 2013 (legge n. 228/2012) per decongestionare le aule giudiziarie.

## **4. La situazione nei distretti**

### **4.1. *Le carenze di organico***

Le relazioni dei Presidenti delle corti di appello denunciano le gravi (e ormai fisiologiche) carenze di risorse umane, sia per quanto riguarda i magistrati che per il personale amministrativo, pur nella constatazione che esiste un'alta produttività dell'intero sistema in ragione della costante crescita del numero dei processi definiti, nettamente superiore alle sopravvenienze. È diffusa, peraltro, la consapevolezza dei tempi lunghi necessari a intaccare l'arretrato dei processi pendenti con le risorse in atto e a essa si accompagna la speranza che ogni riforma legislativa sia quella giusta ad avviare a soluzione il problema.

In alcuni casi si segnala la non adeguatezza delle *piante organiche* dei magistrati (Catania), sebbene più spesso venga segnalata l'i-

inadeguatezza delle piante organiche del personale amministrativo (Roma, Catania, Firenze). Con riferimento ai magistrati si sottolinea, in ogni caso, la cronica scopertura dei posti vacanti, unitamente ai tempi lunghi del CSM per l'espletamento delle procedure di copertura dei posti messi a concorso e alla mancanza di raccordo tra trasferimenti e nuove coperture, evidenziando che il problema è ancora più grave per quanto riguarda gli uffici direttivi.

Le relazioni avvertono inoltre, con riferimento al personale amministrativo degli uffici di primo e di secondo grado, che il blocco del *turn over* ha comportato un rilevante aumento dell'età media del personale, segnalandosi al tempo stesso l'incongruenza di consentire al medesimo il mantenimento di posizioni di "comando" presso altri uffici pubblici.

Costante è, pure, il richiamo alle *convenzioni con gli enti territoriali* – sempre più diffuse negli ultimi anni – stipulate per l'utilizzo, senza spese per l'Amministrazione, del personale in mobilità e in cassa integrazione, e dei lavoratori socialmente utili, ovvero del personale regionale (è il caso di Trento). Pur esprimendo apprezzamento per il lavoro svolto da questi soggetti, i Presidenti sottolineano, tuttavia, l'inadeguatezza di soluzioni di questo tipo, perché temporanee rispetto alle funzioni altamente specializzate da svolgere e lo spreco di risorse per la loro inevitabile e necessaria formazione.

Comune a tutte le relazioni è poi l'apprezzamento per la stipulazione di *convenzioni con le Università e le Scuole di specializzazione* delle professioni legali, per il tirocinio di stagisti che affiancano i magistrati nello svolgimento di compiti istituzionali.

Dalla valutazione positiva di queste esperienze nasce la diffusa aspettativa per i vantaggi che possono derivare dall'inserimento di *stagisti* nel c.d. "ufficio per il processo" di prossima realizzazione, incentivati dall'attribuzione del valore abilitante per il concorso in

magistratura (d.l. n. 69 del 2013, convertito dalla legge n. 98 del 2013 e d.l. n. 90 del 2014, convertito dalla legge 11 agosto 2014, n. 114). Peraltro, dalla constatazione della insufficienza di tutte le pratiche virtuose innovative poste in essere sul piano organizzativo per la trattazione e riduzione dell'arretrato, anche mediante i programmi di gestione annuali, nasce la speranza che la recente introduzione dei *giudici ausiliari* (d.l. n. 69 del 2013, convertito dalla legge n. 98 del 2013), non ancora operativa per via della lunghezza delle procedure di selezione, si riveli idonea allo scopo della significativa diminuzione delle cause risalenti ancora pendenti presso le corti di appello.

#### ***4.2. Le materie del contenzioso***

Per quanto riguarda la qualità del contenzioso, due dati emergono diffusamente dalle relazioni dei Presidenti delle corti di appello: il primo attiene all'alta percentuale occupata dalle controversie in cui è parte la pubblica amministrazione in senso ampio; il secondo attiene all'aumento percentuale di quelle materie strettamente collegate alla persistenza della crisi economica.

##### *a) Il contenzioso con la pubblica amministrazione*

Alcune relazioni evidenziano anche in termini percentuali la misura del contenzioso con la pubblica amministrazione: a Reggio Calabria è pari al 30% del totale, mentre a Milano è pari al 30% dell'intero contenzioso in materia di lavoro.

In molte relazioni viene segnalato un aumento delle controversie con Province e Comuni per danni da mancata manutenzione delle strade (Roma, Firenze). Ma aumentano anche le controversie con enti pubblici e ASL per ritardi nei pagamenti e in materia di respon-

sabilità medica (Roma); le controversie con il Ministero dell'istruzione e dell'università in materia di contratti a termine del settore scuola (Milano, Torino); le controversie in materia di appalti pubblici, di contratti di servizi, di opposizione alle ordinanze-ingiunzioni in grado di appello, di pagamento dei corrispettivi contrattuali (Napoli).

Il Presidente della Corte di appello di Napoli mette in rilievo che molte sono le controversie aventi a oggetto le espropriazioni per pubblica utilità. Crescono soprattutto i giudizi di opposizione alla stima, che traggono origine da indennizzi calcolati in modo non congruo alla luce della consolidata giurisprudenza anche comunitaria, nonché dall'inerzia della pubblica amministrazione, restia ad attivare meccanismi di deflazione del contenzioso previsti dalla legge (così, testualmente). Il Presidente sostiene, in generale, che il contenzioso con la pubblica amministrazione trova fondamento in prassi anomale o elusive del dato normativo poste in essere dagli enti pubblici, oltre che in una legislazione nazionale e regionale non sempre coerente.

#### *b) La crisi economica*

Alla crisi economica in atto i Presidenti delle corti di appello ricollegano il generale incremento dei procedimenti esecutivi, anche mobiliari, e l'allungamento dei tempi della procedura esecutiva per le difficoltà nella conclusione di vendite forzate; come pure dei fallimenti, delle procedure di concordato preventivo previste dalla riforma, delle modifiche delle condizioni patrimoniali delle separazioni personali dei coniugi, dei decreti ingiuntivi e dei licenziamenti con il "rito Fornero". Segnalano, inoltre, l'aumento dei procedimenti cautelari e dei procedimenti di convalida di sfratto.

Alle difficili vicende economiche del momento viene ricondotto anche l'aumento del numero delle cause intentate da risparmiatori e investitori per il ristoro dei danni subiti nella gestione dei rispar-

mi (in particolare Milano), nonché l'aumento del contenzioso in materia bancaria e assicurativa (Palermo).

### **4.3. L'impatto delle riforme**

#### *a) L'informatizzazione degli uffici giudiziari e il processo civile telematico*

Il quadro dello stato di informatizzazione degli uffici giudiziari e, in particolare, della concreta attuazione del *processo civile telematico* che emerge dalle relazioni dei Presidenti delle corti di appello non è omogeneo sul territorio nazionale. In generale, si presenta in uno stadio avanzato, e addirittura ottimale (Milano, Firenze, Catania), laddove l'informatizzazione era stata da tempo avviata con progetti pilota. In alcuni casi emerge che i servizi informatici sono stati implementati (trasmissioni di copie) con piattaforme informatiche autoprodotte (L'Aquila), mentre in altri uffici si registrano notevoli ritardi (Napoli, Catanzaro).

Unanime è l'invocazione della *necessità di un'assistenza tecnica* adeguata e costante per i problemi applicativi e la denuncia dell'insufficienza dell'assistenza attualmente fornita, giudicandosi carente la fase formativa del personale amministrativo e dei magistrati svolta presso gli uffici. Molto diffusa è, anche, la denuncia della *manca di capacità della rete* a far fronte al carico derivante dal contemporaneo collegamento di un numero sempre maggiore di utenti e la denuncia delle disfunzioni conseguenti all'interruzione del servizio per gli operatori degli uffici giudiziari, magistrati e personale amministrativo, e per gli utenti (avvocati). Laddove l'informatizzazione non è stata avviata per tempo, si mette in evidenza inoltre l'obsolescenza degli strumenti informatici e delle dotazioni *hardware*, e il mancato adeguamento dei *software*. È comune anche la denuncia

dell'impatto negativo sul proficuo sviluppo dell'informatizzazione dei sempre più diffusi vuoti di organico del personale amministrativo, insieme con la mancanza di risorse umane nuove e qualificate, idonee ad affrontare la sfida dei nuovi tempi.

Va messo inoltre in evidenza che dalle relazioni risulta una *informatizzazione generale dei servizi di cancelleria* (registri, comunicazioni), con risultati che appaiono abbastanza disomogenei su tutto il territorio nazionale. Si segnala il mancato aggiornamento dei registri automatizzati alle recenti riforme apportate al processo civile, come il filtro in appello e il rito sommario per l'equa riparazione (Roma). Molto diversificato si rivela anche l'utilizzo della *console* del magistrato, che è il sistema che consente di accedere ai registri informatici, nonché alla consultazione degli atti processuali e al deposito del provvedimento con modalità telematica.

Positivi sviluppi si registrano per il *processo telematico* in senso proprio, rispetto al quale, com'è noto, dal 30 giugno 2014 è divenuto obbligatorio il deposito telematico di tutti gli atti e i provvedimenti del procedimento per decreto ingiuntivo e il deposito di tutti gli atti endoprocedimentali in tutte le procedure iniziate a partire dal 1° luglio 2014. Da segnalare poi che dal 31 dicembre 2014 il deposito telematico è obbligatorio anche per gli atti endoprocedimentali dei processi pendenti alla data del 30 giugno 2014 e, a partire dal 30 giugno 2015, la previsione verrà estesa anche alle Corti di appello.

Come si è avuto già occasione di avvertire, la concreta attuazione del processo telematico non è identica tra le diverse realtà territoriali. A Milano il ricorso alla procedura informatica per il decreto ingiuntivo è totale ed è completamente automatizzato il rilascio delle formule esecutive. Nello stesso tempo è stato implementato il deposito in via telematica dei provvedimenti dei giudici, che in alcune sezioni ha raggiunto l'80% del totale, compresa la redazione te-

lematica dei verbali di causa. A Catania, a decorrere dal 30 giugno 2014, nei procedimenti civili, contenziosi o di volontaria giurisdizione, celebrati davanti al Tribunale, il deposito degli atti processuali e dei documenti da parte dei difensori, già costituiti, ha luogo esclusivamente con modalità telematiche. Allo stesso modo nel processo esecutivo sono depositati telematicamente tutti gli atti di parte, successivi al primo, mentre nelle procedure concorsuali l'obbligo è limitato agli atti del curatore, del commissario giudiziale, del liquidatore, del commissario liquidatore e del commissario straordinario. A Firenze, a partire dai diversi periodi di sperimentazione, sono oggi operativi con valore legale una serie di servizi, tra i quali le esecuzioni immobiliari, i decreti ingiuntivi (dal gennaio 2011), il deposito dei provvedimenti dei giudici e il deposito delle memorie istruttorie, con esclusione degli atti introduttivi. A Napoli, se si esclude la posta elettronica certificata, "le altre disposizioni concernenti il c.d. processo civile telematico sono ancora inattuato". A Catanzaro, secondo quanto afferma il Presidente di quella Corte di appello "il livello di attuazione del processo civile informatico è ancora "insufficiente".

Infine, costante è, nella valutazione dei Presidenti delle Corti distrettuali, l'apprezzamento dei molti benefici che il processo telematico comporta: sul piano economico mediante la dematerializzazione e il recupero di efficienza del lavoro del personale amministrativo; sul piano della qualità del servizio giustizia riguardo alla diminuzione dei tempi di pendenza dei procedimenti, con notevoli vantaggi anche per il foro. Non manca, comunque, chi (è il caso del Presidente della Corte di appello di Roma) sottolinea l'immediato risultato a vantaggio del personale di cancelleria, con il contemporaneo aggravio di lavoro per il magistrato, costretto a svolgere una serie di adempimenti tecnici.

#### 4.4. *Le riforme processuali e i loro effetti*

I. Tutte le relazioni dei Presidenti di corte di appello hanno preso in esame gli effetti delle riforme processuali varate negli ultimi anni, valutandone l'impatto sulla domanda di giustizia e l'efficacia rispetto al perseguimento degli obiettivi di deflazionare il contenzioso e di incidere sui tempi di definizione dei processi. Si segnala una diffusa contrazione delle sopravvenienze dei procedimenti iscritti presso le corti di appello, ponendola in relazione con i maggiori costi del giudizio di impugnazione, dovuti all'aumento del *contributo unificato* e alla previsione del suo raddoppio in caso di soccombenza. La stessa contrazione, spiegata sempre con l'aumento del contributo unificato, è stata rilevata nelle sopravvenienze dei procedimenti di opposizione a sanzione amministrativa presso i Giudici di pace (Palermo).

Buona efficacia deflativa è stata riconosciuta anche alla riforma dei procedimenti in materia di *equa riparazione* (legge n. 89 del 2001, come modificata dal d.l. n. 83 del 2012, convertito dalla legge n. 134 del 2012). L'ancoraggio della domanda di equa riparazione alla sentenza passata in giudicato, con conseguente eliminazione della parcellizzazione delle domande legate alla progressione processuale della causa in ritardo, ha comportato – come è stato messo in evidenza in numerose relazioni (Torino, Napoli, Catanzaro, Trento) – una caduta verticale delle nuove iscrizioni (l'80% a Napoli). Nel contempo, la strutturazione del procedimento come sostanzialmente monitorio ha consentito la possibilità di assicurare la celerità nella definizione delle domande di equa riparazione.

L'effetto della diminuzione del contenzioso si deve anche alla *riforma del rito previdenziale* (legge n. 111 del 2011, entrata in vigore nel 2012, grazie all'introduzione del procedimento tecnico preventivo obbligatorio: art. 445-*bis* cod. proc. civ.), con il quale si coniuga il risparmio di attività processuale determinato dalla defini-



zione del procedimento con il provvedimento di omologa anziché con sentenza (sul punto, in particolare, le relazioni di Torino e Cagliari). Anche se, come sottolinea il Presidente della Corte di appello di Napoli, il frequente inadempimento dell'INPS, dopo l'omologa positiva, è destinato a generare un contenzioso successivo.

Per converso, il tuttora elevato numero di nuove iscrizioni presso i tribunali è stato spiegato, tra l'altro, con l'eccessiva limitazione delle materie per le quali la mediazione è divenuta obbligatoria dopo le modifiche della disciplina apportate dal d.l. n. 69 del 2013 (convertito dalla legge n. 114 del 2013), a seguito della sentenza del giudice delle leggi n. 272 del 2012, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della precedente disciplina della obbligatorietà (in tal senso, espressamente Palermo). Ma non manca chi (L'Aquila) riconosce alla mediazione un effetto deflativo indiretto derivante dal disincentivo alla lite per i maggiori tempi e costi richiesti al cittadino, specie per le controversie di valore minore.

**II.** Un incremento delle sopravvenienze viene registrato anche in materia di *licenziamenti*, come disciplinati dalla c.d. “riforma Fornero”. Le relazioni dei Presidenti delle Corti riferiscono in via generale del rispetto dei tempi processuali cadenzati dalla nuova disciplina, ma non si manca di evidenziare, in molti casi, come, data l'insufficienza delle risorse umane disponibili, tutto questo comporta inevitabilmente un allungamento della durata media degli altri processi in materia di lavoro (Torino).

**III.** Unanime è il giudizio dei Presidenti delle corti distrettuali nel ritenere deludenti i risultati, pur attesi con molte speranze, dell'istituto della *mediazione civile* quale mezzo alternativo di risoluzione delle controversie, nelle diverse forme ora previste di mediazione obbligatoria, volontaria, inserita in una clausola contrattuale, de-

mandata dal giudice (affrontano partitamente il tema le relazioni dei Presidenti di Roma, Milano, Napoli, Bologna, Firenze, Catania, Cagliari, Genova, Brescia).

Peraltro, in esito all'assestamento della disciplina della materia, avvenuto intorno alla metà del 2013, si fa costatare la bassa percentuale della definizione delle controversie mediante il raggiungimento dell'accordo (spesso assestata intorno al 10%, ma con punte anche molto più basse), come pure la percentuale alta (generalmente intorno al 60%) della definizione dei procedimenti di mediazione per mancata comparizione della controparte; la consistente percentuale di comparizione solo al primo incontro, al fine di far risultare il mancato accordo e integrare la condizione di procedibilità senza sostenere le spese della procedura; l'utilizzazione dell'istituto soprattutto in materia di contratti bancari, di condominio e di locazione. Ancora più deludenti sono stati i risultati accertati nel processo di appello, ricollegati alla presenza della sentenza di primo grado e alle conseguenti spese processuali già sopportate.

Peraltro, si è rilevata in generale la modestissima applicazione della possibilità per il giudice di ordinare alle parti la mediazione nei casi di controversie in materia di diritti disponibili. In tale contesto, costituisce un'eccezione l'impulso dato alla mediazione demandata dal giudice presso il Tribunale di Firenze, per effetto di iniziative intraprese con la collaborazione dell'Osservatorio sulla giustizia civile, dell'Università, degli organismi di conciliazione e della Camera di commercio.

**IV.** Giunto al secondo anno di applicazione, l'istituto del c.d. *filtro in appello* – che ha introdotto l'ordinanza di inammissibilità dell'impugnazione quando non abbia una ragionevole probabilità di essere accolta (artt. 348-*bis* e *ter* cod. proc. civ.) – è stato oggetto di valutazione da parte di tutti i Presidenti delle corti di appello. Se da un lato viene messo in evidenza che l'istituto non ha corrisposto alle aspettative

ottimistiche di impatto sulla durata dei processi di secondo grado, dall'altro se ne sottolinea il crescente utilizzo in una con il diffondersi della comprensione del suo carattere innovativo (Milano), sia pure con percentuali diverse in ragione della complessità delle materie (Napoli) e degli assetti organizzativi adottati nelle varie sezioni (Roma).

I risultati migliori (sino a 2/3, Firenze; 25%, Torino) sono stati rilevati laddove è stata prevista un'apposita udienza in aggiunta a quella ordinaria, nella quale i processi di minore complessità vengono definiti in tempi brevi, oltre che con l'ordinanza di inammissibilità, con la sentenza contestuale di rigetto o di accoglimento, raggiungendo così un considerevole risultato dissuasivo sulle future impugnazioni.

V. Anche il *tribunale delle imprese* – operativo in concreto dal settembre 2012, quale sezione specializzata con particolare distribuzione territoriale, normalmente coincidente con il capoluogo di regione, al quale si è di recente aggiunto il Tribunale delle società estere (legge n. 9 del 2014) – è stato valutato con attenzione dalle relazioni dei Presidenti di Corte di appello interessati. Spesso sono messi in evidenza i problemi organizzativi derivati dalla costituzione di sezioni specializzate mediante la coassegnazione di magistrati appartenenti ad altre sezioni (in tal senso Roma, Napoli, Cagliari). Tutti i Presidenti concordano, tuttavia, sugli effetti benefici di un'alta specializzazione in materie di particolare complessità, che richiedono il confronto con le interpretazioni di giudici e istituzioni europee e internazionali e del notevole impatto dal punto di vista economico e delle relazioni di impresa (così Milano). Comune è, anche, l'attestazione dell'alta produttività nel rispetto dei tempi accelerati previsti e del considerevole ricorso ai procedimenti cautelari.

## 5. La Corte di cassazione civile

### 5.1. *I dati statistici più significativi*

I. Per quanto riguarda il settore civile della Corte di cassazione, il dato saliente che bisogna mettere in evidenza è che nel corso dell'anno 2014 sono stati iscritti presso la Cancelleria centrale 30.303 ricorsi civili con un aumento del 4,2% rispetto all'anno 2013, in cui le iscrizioni furono 29.094. Tale dato si muove in controtendenza con quanto rilevato alla fine del 2013, quando era stata segnalata la sostanziale stabilità nei confronti dell'anno precedente (nel 2012 erano stati iscritti 29.128 nuovi ricorsi).

A questo incremento delle sopravvenienze fanno riscontro 28.198 ricorsi civili conclusi con provvedimento definitivo, con una diminuzione del 6,5% rispetto all'anno 2013 (quando i provvedimenti di definizione furono 30.167).

La combinazione di questi dati, tenuto conto del rilevante arretrato civile già esistente presso la Corte, comporta un aumento dei ricorsi pendenti e in attesa di decisione, che alla fine del 2014 ammontano a 101.778, con un aumento del 2,1% rispetto ai 98.692 del 2013. Sembra, dunque, essersi dissolta la tendenza rilevata alla fine dello scorso anno quando si era rilevata una modesta, ma pur sempre incoraggiante, riduzione dell'1,1% rispetto al 2012.

Questo arretramento si spiega innanzitutto con l'ulteriore aumento delle vacanze dei posti del personale di magistratura della Corte. Nell'anno 2014 non sono arrivati a conclusione i concorsi banditi dal CSM per la copertura dei posti di consigliere di cassazione. Pertanto – se si escludono i nuovi consiglieri nominati per meriti insigni e altri tre rientrati dal fuori ruolo – nell'anno appena trascorso le vacanze createsi non sono state reintegrate.

Questa situazione, tenendo conto anche della concomitante esigenza

di assicurare una adeguata copertura alle sezioni penali della Corte, nonostante una più razionale distribuzione dei magistrati nelle udienze, ha procurato una riduzione della produttività del settore civile. Infatti, pur essendo aumentati il numero medio dei consiglieri presenti in udienza (passato nel 2014 a 131,1 unità, rispetto alle 121 del 2013, con un incremento dell'8,3%), e il numero medio mensile delle udienze svolte (passato dal 95,2 del 2013 al 98,6 del 2014), è diminuito il numero medio dei procedimenti trattati e definiti da ciascun consigliere (con riduzione nel 2014 a 228,6, rispetto a 240,2 nel 2013, con una diminuzione del 4,8%). Appare evidente che, nonostante il carico dei ricorsi *pro capite* per ogni udienza tenda a incrementarsi sul piano sia numerico che ponderale, il maggior numero di presenze in udienza non comporta un aumento automatico della produttività, non essendo possibile incrementare indiscriminatamente il numero dei ricorsi assegnati anche in considerazione della maggiore complessità del contenzioso arretrato.

Dal punto di vista del rilievo statistico della produttività dei consiglieri, non va sottovalutato l'impegno cui nella seconda parte dell'anno 2014 è stato sottoposto il personale amministrativo della Corte, che ha espletato regolari e assorbenti turni giornalieri di assistenza all'Ufficio centrale per il *referendum* per l'espletamento delle operazioni di verifica richieste dalla legge. Tale impiego, in considerazione della gravosità del compito assegnato (essendo ben cinque le iniziative referendarie interessate) e delle indifferibili scansioni temporali previste dalla legge, ha distolto il personale dai compiti di ufficio e, in particolare nell'ultimo periodo dell'anno, ha rallentato di non poco la procedura di pubblicazione delle sentenze presso le singole sezioni, il che ha creato un'anomala giacenza presso le cancellerie di provvedimenti sottoscritti dai magistrati, ma non ancora giuridicamente esistenti (vedi *infra*, Parte terza).

**II.** Nell'anno appena trascorso è aumentata anche la *durata media dei procedimenti civili definiti*, che passa dai 42,5 mesi del 2013 ai 44 mesi del 2014. È questo un fenomeno statisticamen-

te ben conosciuto e già posto in rilievo nella relazione dell'anno scorso, allorché si segnalò che l'innalzamento era dovuto all'impegno profuso nello smaltimento dell'arretrato. Quanti più ricorsi risalenti vengono decisi, tanto più tende ad aumentare la durata media. La conseguenza che ne è derivata è che l'anzianità media dei ricorsi pendenti al 31 dicembre 2014 è diminuita a 27 mesi (un mese in meno rispetto a quelli pendenti al 31 dicembre 2013), mentre invece è aumentata la durata media dei procedimenti definiti.

È opportuno precisare che il metodo di lavoro della Cassazione civile, così come si è andato evolvendo nel tempo, non è fermo al rigoroso criterio cronologico, in virtù del quale in un certo momento il ricorso in decisione è sempre quello che risulta iscritto in epoca più remota, ma consente un'equilibrata modalità di definizione dei procedimenti pendenti. Valga qui rilevare che la Sesta sezione civile (la quale nel 2014 ha definito circa il 38% del totale dei procedimenti definiti dalla Corte) ha esaminato solo ricorsi iscritti dal 2011 in poi (oltre i 25 residui di anni precedenti). Si deve, inoltre, considerare che tutte le Sezioni hanno criteri di fissazione della trattazione dei ricorsi che contemperano il criterio cronologico con altre esigenze e consentono l'anticipazione della decisione di ricorsi che rivestono particolari requisiti. È un dato acquisito, infine, che il sistema dello spoglio diacronico dei ricorsi consente la fissazione di udienze monotematiche, raggruppando i ricorsi secondo l'identità delle questioni trattate, a prescindere dal momento della iscrizione.

Se si considera che, in virtù delle modalità di lavoro delle singole sezioni, nel 2014 i ricorsi definiti iscritti prima del 2011 sono stati di numero pressoché identico a quelli iscritti successivamente, deriva che l'aumento della durata media è un dato sicuramente non rassicurante, ma che trova adeguati correttivi e, soprattutto, un crescente impegno organizzativo per un cambio di tendenza. In altra sede, quando sarà toccato il tema dell'organizzazione della Corte di

cassazione, verranno illustrati gli interventi di carattere organizzativo già adottati e quelli che verranno varati da questa Presidenza per affrontare la situazione descritta.

**III.** L'analisi per materia dei procedimenti iscritti nel 2014 conferma il dato già rilevato negli anni precedenti, secondo cui il maggior numero di ricorsi è afferente la materia tributaria (35,6% del totale, peraltro in diminuzione rispetto al 36,7 % del 2013), e le materie del lavoro (17,1% del totale, 17,8% nel 2013) e della previdenza e assistenza sociale (6,1% del totale, 6,3% nel 2013), le quali sommate danno luogo al 23,2% del totale (24,1% nel 2013). Alle Sezioni tributaria e lavoro hanno fatto del resto capo nel 2014 il 58,8% dei ricorsi affluiti alla Corte di cassazione (60,8% nel 2013).

## **5.2. La giurisprudenza**

**I.** Anche nell'anno 2014 si sono avute significative pronunce nella risoluzione dei contrasti di giurisprudenza e delle questioni di massima di particolare importanza, che hanno dato rilievo primario alla funzione nomofilattica.

La Corte, confermando il proprio *modus operandi*, ha avvertito la necessità di far precedere le decisioni su questioni di grande rilievo dal più ampio dibattito possibile. A tal fine, sono stati organizzati, sui temi oggetto di contrasto di giurisprudenza, convegni nelle aule della stessa Corte, e sono stati invitati a partecipare non solo esponenti della dottrina ma anche giudici di merito in grado di portare testimonianza delle loro esperienze sul campo e di aiutare il giudice di legittimità, nella sua massima espressione nomofilattica, ad avere una migliore percezione delle ricadute pratiche delle pronunce che è chiamato a emanare.

L'Ufficio del Massimario e del Ruolo nella sua annuale relazione sul-

la giurisprudenza della Corte di cassazione ha dato ampia sintesi della vasta produzione giurisprudenziale in materia civile delle Sezioni unite e delle Sezioni semplici. In questa sede pare opportuno, dunque, mettere in evidenza le pronunzie delle Sezioni unite che, esulando dalla mera funzione decisoria della lite, hanno affrontato questioni nuove e sono quindi in grado di adempiere nella misura massima la funzione di orientare la giurisprudenza nella soluzione di future controversie analoghe, assieme a quelle che, nella stessa prospettiva, hanno affrontato le più importanti questioni di regolazione della giurisdizione.

**II.** Con Sez. U, n. 23675, la Corte – nel confermare il proprio indirizzo circa l’individuazione del momento di litispendenza nei procedimenti introdotti con citazione – ha affermato che l’*overruling* in materia processuale è giustificato solo quando l’interpretazione fornita dal precedente risulti manifestamente arbitraria e pretestuosa o dia luogo a risultati disfunzionali, irrazionali o ingiusti, atteso che l’affidabilità, prevedibilità e uniformità dell’interpretazione delle norme processuali costituisce imprescindibile presupposto di uguaglianza tra i cittadini e di giustizia del processo. Perché si possa procedere a un *revirement* giurisprudenziale in materia processuale non è sufficiente che l’interpretazione precedente sia, in ipotesi, ritenuta meno plausibile o meno condivisibile della precedente sul piano letterale, logico e/o sistematico dal collegio chiamato a decidere successivamente su analoga questione, posto che, appunto, l’*overruling*, soprattutto in materia processuale, non solo incide sull’affidamento dei cittadini in ordine alla portata delle “regole del gioco”, ma, imponendo (in mancanza di valide ragioni) un ulteriore sforzo ermeneutico alla Corte, incide sulla ragionevole durata dei processi e, soprattutto, inflaziona l’intervento nomofilattico depotenziando la relativa funzione, con ulteriore (indiretta) incidenza anche sulla durata dei processi oltre che sulla “affidabilità” del sistema.

Con Sez. U, n. 8053, la Corte – definendo una questione di partico-



lare importanza all'indomani della riforma operata dal d.l. 22 giugno 2012, n. 83 (convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 134) – ha affrontato la questione del significato da attribuire alla *nuova formulazione dell'art. 360, n. 5, cod. proc. civ.* e ha definito i limiti entro i quali il nuovo testo ha ammesso la valutazione da parte del giudice di legittimità della motivazione del provvedimento innanzi a lui impugnato. Si è così stabilito che la riformulazione dell'art. 360, n. 5, cod. proc. civ. deve essere interpretata come riduzione al “minimo costituzionale” del sindacato di legittimità sulla motivazione. Pertanto, è denunciabile in cassazione solo l'anomalia motivazionale che si tramuta in violazione di legge costituzionalmente rilevante, in quanto attinente all'esistenza della motivazione in sé, purché il vizio risulti dal testo della sentenza impugnata, a prescindere dal confronto con le risultanze processuali. Tale anomalia si esaurisce nella mancanza assoluta di motivi sotto l'aspetto materiale e grafico, nella motivazione apparente, nel contrasto irriducibile tra affermazioni inconciliabili e nella motivazione perplessa e incomprensibile, esclusa qualunque rilevanza del semplice difetto di sufficienza della motivazione. Si è anche chiarito che il nuovo art. 360, n. 5 introduce nell'ordinamento un vizio specifico denunciabile per cassazione, relativo all'omesso esame di un fatto storico, principale o secondario, la cui esistenza risulti dal testo della sentenza o dagli atti processuali e sia indicata dal ricorrente, che abbia costituito oggetto di discussione tra le parti e abbia carattere decisivo (nel senso che, se esaminato, avrebbe determinato un esito diverso della controversia).

Riguarda poi un tema di particolare importanza la sentenza delle Sezioni unite n. 16379, con cui è stato risolto un contrasto giurisprudenziale formatosi circa la possibilità di riconoscere efficacia *alla sentenza di nullità del matrimonio canonico* nonostante la lunga durata di esso e, quindi, il lungo decorso di tempo dal momento in cui ha avuto luogo la causa invalidante. La Corte ha enunciato il principio di diritto secondo cui la convivenza “come coniugi” protrattasi per almeno

tre anni dalla celebrazione del matrimonio concordatario, in quanto elemento tipico ed essenziale del “matrimonio-rapporto”, integra una situazione giuridica di “ordine pubblico italiano”, che impedisce la dichiarazione di efficacia della sentenza di nullità pronunciata dal tribunale ecclesiastico per vizio genetico del “matrimonio-atto”. Pertanto, non può essere dichiarata efficace nella Repubblica Italiana la sentenza definitiva di nullità del matrimonio pronunciata per qualsiasi vizio genetico accertato e dichiarato dal giudice ecclesiastico, là dove vi sia stata la suddetta convivenza coniugale.

**III.** Anche nell’anno 2014 *la funzione di giudice della giurisdizione* è quella che, per le Sezioni unite, ha comportato il maggior carico di lavoro, a conferma di quanto questo tema, in relazione in particolare alla definizione del riparto tra plessi giurisdizionali diversi, costituisca tuttora uno dei punti critici del nostro ordinamento giuridico, fonte sovente di incertezze destinate a riflettersi negativamente sull’aspettativa di giustizia delle parti, alle quali non riesce sempre agevole individuare sin da principio con sicurezza il giudice al quale rivolgersi.

Meritano di essere segnalate la sentenza n. 12644 in materia di *reddito di cittadinanza*, l’ordinanza n. 22554 riguardante *l’esercizio dell’autotutela da parte della pubblica amministrazione*, e la sentenza n. 25011, per la quale il piano educativo individualizzato per il sostegno scolastico dell’alunno in situazione di *handicap*, una volta elaborato con il concorso degli insegnanti e degli operatori della sanità pubblica, comporta l’obbligo dell’amministrazione scolastica di apprestare gli interventi corrispondenti alle esigenze rilevate.

Numerosi sono stati, inoltre, i casi in cui le Sezioni unite si sono espresse sul tema della *giurisdizione contabile nelle azioni di responsabilità per danni* cagionati da organi o da dipendenti di società partecipate dallo Stato o da altri enti pubblici. In questo am-

bito sono state individuate alcune situazioni particolari riconnesse alla natura speciale di talune società partecipate da enti pubblici. La giurisdizione della Corte dei conti è stata ravvisata con riguardo alle azioni di responsabilità proposte nei confronti di organi o dipendenti di un più vasto sottoinsieme di società a partecipazione pubblica: le c.d. *società in house*, per tali dovendosi intendere quelle dal cui quadro statutario, vigente all'epoca della condotta ritenuta dannosa, emerge che siano state costituite da uno o più enti pubblici per l'esercizio di pubblici servizi, che esplichino la propria attività prevalente in favore degli enti partecipanti e che siano assoggettate a forme di controllo della gestione analoghe a quelle esercitate dagli enti pubblici sui propri uffici (così le sent. nn. 5491 e 7177).

Le Sezioni unite, infine, sono state chiamate ripetutamente a occuparsi della giurisdizione non solo ai fini del riparto, ma anche per verificare eventuali *sconfinamenti del giudice nelle competenze riservate all'amministrazione o al legislatore*, oppure eventuali dinieghi di tutela implicanti un ingiustificato rifiuto dell'esercizio della giurisdizione.

Con riguardo all'ipotesi dell'invasione del giudice nella sfera d'azione del legislatore, le Sezioni unite hanno ribadito che è compito proprio di ogni giudice il rinvenire la *regula iuris* applicabile, sicché la circostanza che il giudice interpreti la norma estensivamente o ne desuma l'esistenza dai principi generali dell'ordinamento non vale a determinare un eccesso di potere giurisdizionale in danno del legislatore, come tale sindacabile dalla Corte di cassazione ai sensi dell'art. 362, comma 1, cod. proc. civ. (sent. n. 22951).

In tema di sindacato di legittimità del giudice amministrativo sui provvedimenti dell'*Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato*, la sentenza n. 1013 ha chiarito che esso comporta la ve-

rifica diretta dei fatti posti a fondamento del provvedimento impugnato e si estende anche ai profili tecnici, il cui esame sia necessario per giudicarne la legittimità, salvo non includano valutazioni e apprezzamenti che presentano un oggettivo margine di opinabilità.

In materia di *impugnazione delle sentenze del Consiglio di Stato*, il controllo del rispetto del limite esterno della giurisdizione – che l'art. 111, ultimo comma, Cost. affida alla Corte di cassazione – non include anche una funzione di verifica finale della conformità di quelle decisioni al diritto dell'Unione europea, neppure sotto il profilo dell'osservanza dell'obbligo di rinvio pregiudiziale ex art. 267, comma 3, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea: dovendosi tener conto, da un lato, che nel plesso della giurisdizione amministrativa spetta al Consiglio di Stato – quale giudice di ultima istanza – garantire, nello specifico ordinamento di settore, la conformità del diritto interno a quello dell'Unione, se del caso avvalendosi dello strumento del rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia dell'Unione europea (sent. n. 2403).

Tra le pronunce selezionate, un particolare risalto assume, per la delicatezza dei profili costituzionali coinvolti, l'ordinanza n. 26934, con cui le Sezioni unite – ponendo in discussione il *principio di autodichia*, intesa come giurisdizione domestica escludente ogni altra giurisdizione e anche il sindacato di legittimità di questa Corte di cassazione ex art. 111, settimo comma, Cost., per le controversie tra personale dipendente e Amministrazione del Senato – hanno sollevato conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, chiedendo alla Corte costituzionale di dichiarare che non spettava al Senato della Repubblica deliberare gli artt. 72-84 del titolo II (Contenzioso) del Testo unico delle norme regolamentari dell'Amministrazione riguardanti il personale del Senato della Repubblica nelle parti se-

guenti: (a) in via principale nella parte in cui, violando gli artt. 3, 24, 102, 111, 113 Cost., precludono l'accesso dei dipendenti del Senato alla tutela giurisdizionale in riferimento alle controversie di lavoro insorte con l'Amministrazione del Senato; (b) in via subordinata nella parte in cui non consentono, contro le decisioni pronunciate dagli organi giurisdizionali da tali disposizioni previste, il ricorso in cassazione per violazione di legge ai sensi dell'art. 111, settimo comma, Cost.



## ***B) La Giustizia penale***

### **1. Legislazione attuale e iniziative di riforma**

#### ***1.1. Le novità nella materia penale sostanziale e processuale***

**I.** Rispetto agli anni passati la situazione della giustizia penale è lievemente migliorata, anche se nella società italiana è tuttora radicata l'insoddisfazione per un sistema penale che non riesce a salvaguardare i più classici tra i beni giuridici contro alcune forme primordiali di criminalità (dal furto alla rapina, fino allo stupro), che non svolge un'apprezzabile azione dissuasiva contro fenomeni patologici tutt'altro che nuovi ma oggi particolarmente acuti (come la corruzione, l'abuso sui minori, l'usura, il riciclaggio di denaro sporco) e che stenta a mettersi al passo con i tempi, fornendo risposte adeguate a forme di criminalità caratteristiche della nostra epoca (come la criminalità finanziaria, quella ambientale e quella a carattere transnazionale).

L'anno appena trascorso ha tuttavia fatto registrare importanti iniziative di riforma, sia sul versante del diritto sostanziale, sia su quello processuale.

**II.** Sul terreno del *diritto penale sostanziale*, va espressa soddisfazione per l'introduzione nel nostro ordinamento, in ottemperanza

za a quanto imposto da direttive europee (2005/60/CE e 2006/70/CE), del reato di *autoriciclaggio*, previsto dalla nuova fattispecie di cui all'art. 648-ter, introdotto dalla legge 15 dicembre 2014, n. 186.

Non chiaramente definibili, allo stato, appaiono invece le concrete conseguenze in termini di contrasto alla criminalità operante in contesti mafiosi derivanti dalla riformulazione dell'art. 416-ter cod. pen., relativo alla fattispecie di *scambio elettorale politico-mafioso*, a opera della legge 17 aprile 2014, n. 62, che ha comunque il pregio di estendere la punibilità al procacciatore di voti appartenente a un sodalizio mafioso.

L'anno trascorso è stato poi caratterizzato dalla rilevante incidenza sul trattamento punitivo dei reati in tema di *stupefacenti* che è derivato dalla sentenza della Corte cost. n. 32 del 2014, la quale ha indotto il legislatore a ridefinire in termini di fattispecie autonoma la condotta relativa ai casi di lieve entità, riguardante indifferentemente droghe “pesanti” e “leggere”, con il d.l. 20 marzo 2014, n. 36 (convertito dalla legge 16 maggio 2014, n. 79); evenienze che hanno indotto non facili problemi interpretativi, sia sui procedimenti definiti sia su quelli in corso.

Tali delicati problemi avrebbero potuto essere evitati o, almeno, ridotti da un tempestivo e coerente intervento del legislatore volto ad adeguare le pene previste in questa materia, tenuto conto del ripristino della differenziazione tra droghe leggere e droghe pesanti e, soprattutto, prendendo coraggiosamente atto della estrema inutilità dell'incremento sanzionatorio stabilito con la legge n. 49 del 2006 (c.d. Fini-Giovanardi). La gravità della sanzione non assicura sempre un effetto di deterrenza, sicché appare criticabile la tendenza del legislatore a inasprire continuamente le pene detentive. La vicenda della legislazione sugli stupefacenti è particolarmente istruttiva al riguardo, in quanto deve sottolinearsi come al forte inasprimento delle pene operato nel 2006 non è seguita alcuna contrazione dei rea-



ti in materia di droghe, a riprova che la deterrenza non è affatto garantita dalla gravità delle pene minacciate.

**III.** Sul versante processuale, merita sicuro plauso la riforma del *procedimento in absentia*, introdotta con la legge 28 aprile 2014, n. 67, da tempo auspicata.

L'evento, che segna la fine del procedimento contumaciale nella sua risalente configurazione italiana, risponde a esigenze di effettività del diritto di difesa dell'imputato, ponendo termine alla vera e propria finzione costituita dai processi a carico di imputati irreperibili, ignari del procedimento a loro carico; ai gravosi adempimenti successivi alla decisione concernenti la notifica dell'estratto contumaciale con le conseguenti questioni sulla esistenza di un valido titolo esecutivo; alle frequenti superfetazioni procedurali che si verificavano dopo la definizione del procedimento, stante l'attivabilità della procedura di restituzione in termini, ex art. 175 cod. proc. pen.; e, infine, alla serie di incresciose condanne pronunciate dalla Corte EDU per i casi in cui tale conoscenza effettiva non risultava attendibilmente raggiunta.

I frutti positivi di questa riforma già si avvertono nei procedimenti in corso e comunque matureranno appieno quando saranno esauriti quelli *medio tempore* avviati con il rito contumaciale precedentemente all'entrata in vigore della legge, secondo la disciplina transitoria introdotta, sia pure tardivamente, in presenza di alcuni comprensibili disorientamenti interpretativi, con la successiva legge 11 agosto 2014, n. 118.

Suscita invece qualche perplessità la scelta di attribuire alla Corte di cassazione, in base all'art. 625-ter cod. proc. pen., il compito di verificare direttamente i presupposti per la “rescissione del giudicato” per i casi in cui il regime del procedimento in assenza non abbia consentito la conoscenza effettiva del procedimento, trattandosi di una valutazione che implica accertamenti in fatto che meglio potrebbero essere compiuti dal giudice che ha pronunciato la sentenza definitiva.

Inoltre, non è condivisibile la scelta del legislatore (art. 159, quarto comma, cod. pen.) di stabilire che, nel caso di sospensione del procedimento per mancanza di certezza circa la conoscenza dello stesso da parte dell'imputato, il corso della prescrizione sia sospeso non oltre determinati termini: scelta che non solo appare intrinsecamente contraddittoria, dato che lo stallo del procedimento deriva in questa ipotesi da una inazione imposta dalla legge, ma è anche distonica con la previsione della sospensione *sine die* della prescrizione nei casi di incapacità dell'imputato di partecipare coscientemente al processo (art. 71 cod. proc. pen.). Essa, per di più, diversamente da quanto deve dirsi per i casi degli “eterni giudicabili” per incapacità fisico-psichica irreversibile – per i quali la mancanza di previsione di un termine del processo potrebbe effettivamente ritenersi irragionevole (v. Corte cost., sent. n. 23 del 2013) – può favorire comportamenti strumentali – finalizzati appunto al conseguimento della prescrizione – di imputati formalmente “irreperibili” che pongano tuttavia in essere gli opportuni accorgimenti per rendersi non rintracciabili.

**IV.** In tema di *misure cautelari*, facendo seguito ai provvedimenti legislativi varati nel corso del 2013, e in attesa di una più completa rivisitazione della materia, il d.l. 26 giugno 2014, n. 92, convertito con modificazioni dalla legge 11 agosto 2014, n. 117, intervenendo sul comma 2-*bis* dell'art. 275 cod. proc. pen., ha opportunamente introdotto, salve eccezioni specificamente indicate, il divieto di applicazione della misura carceraria qualora il giudice ritenga che la pena detentiva irrogata all'esito del giudizio non sia superiore a tre anni.

V. Analogo plauso merita la disciplina, a cavallo tra il codice penale e il codice di procedura penale, della *sospensione del procedimento con messa alla prova*, introdotta dalla citata legge n. 67 del 2014, che estende ai procedimenti ordinari la soluzione della *probation* – già felicemente sperimentata nel procedimento a carico di imputati minorenni – con riferimento ai reati puniti con la sola pena pecuniaria o con quella detentiva non superiore nel massimo a quattro anni.

Prescindendo qui da alcuni non marginali problemi interpretativi, anche di diritto intertemporale, che ha posto la normativa, la nuova disciplina deve essere salutata con deciso favore. Essa contribuisce con essa, da un lato, a decongestionare i procedimenti penali da un numero non esiguo di casi di minore gravità e, dall'altro, favorisce, attraverso condotte attive riparatorie e di inserimento sociale, il recupero di soggetti condannati per fatti di attenuata riprovevolezza, cui viene in tal modo evitata una prospettiva di tipo carcerario, con il conseguente beneficio in termini di riduzione dell'affollamento degli istituti di pena.

## **1.2. Progetti di riforma**

I. Recenti clamorose indagini giudiziarie gettano una luce sconcertante sulla capacità della criminalità di insinuarsi in ambienti delle istituzioni e nel settore imprenditoriale e, soprattutto, sulla pervasività e diffusione di questo inquietante fenomeno. E hanno riproposto, quindi, il tema della imprescindibile esigenza, sottolineata anche nel messaggio di fine anno del Capo dello Stato, di una *lotta alla corruzione* che non sia soltanto di tipo repressivo, ma sia tale da impedire, con idonei strumenti preventivi di controllo, il prodursi di simili accadimenti, che offuscano

gravemente l'immagine del nostro Paese anche a livello internazionale.

Da quello che è dato conoscere delle iniziative politiche allo studio, per ciò che attiene all'intervento sulla normativa penale, s'intenderebbe aggravare le pene per il reato di corruzione e – di riflesso o autonomamente – prevedere più lunghi *termini di prescrizione* per il reato di cui all'art. 319 cod. pen.

Quanto al primo aspetto, vale ricordare che per la corruzione propria, che è la fattispecie di maggior incidenza pratica e che più gravemente offende i valori di eticità e rispetto della legalità cui deve essere improntata l'azione dei dipendenti pubblici, la pena è stata già oggetto di un recente intervento legislativo di inasprimento, avendola la legge 6 novembre 2012, n. 190 fissata in quattro anni di reclusione nel minimo e in otto anni nel massimo rispetto ai precedenti limiti edittali, rispettivamente, di due e cinque anni. È lecito dubitare che un ulteriore aumento della previsione sanzionatoria – che non potrebbe comunque non comportare una ricalibratura delle pene previste dalle varie fattispecie in materia di delitti contro la pubblica amministrazione – sia uno strumento di qualche effetto dissuasivo rispetto a realtà criminali così spregiudicate, radicate purtroppo in ogni settore della pubblica amministrazione e alimentate senza freno da settori della imprenditoria sempre più estesi.

Quanto al secondo aspetto, allo stato attuale della normativa la prescrizione per il reato di cui si parla matura nel termine massimo di dieci anni (salvi ulteriori prolungamenti per varie tipologie di recidivi); tempo adeguatamente lungo – nella stragrande maggioranza dei casi – per portare a termine un processo fino alla sentenza definitiva.

Ritengo, dunque, che il problema non sia tanto quello di aumentare i termini di prescrizione, quanto quello di stabilirne la decorrenza, soprattutto nei casi in cui il fatto è occulto e perciò la *no-*

*titia criminis* può molto spesso essere acquisita a distanza di considerevole tempo dalla commissione del reato. Ciò era stato avvertito nella mia precedente relazione e in quelle tenute dal mio predecessore, ove si sollecitava il potere politico, cui spetta in primo luogo l'iniziativa legislativa, a considerare che almeno per i reati di maggior allarme sociale – tra i quali venivano specificamente menzionati proprio quelli contro la pubblica amministrazione – il fisiologico scarto temporale tra il fatto e la sua conoscibilità imponeva una rivisitazione delle regole circa la decorrenza del termine prescrizionale.

Il tema, certo, non riguarda solo le varie ipotesi di corruzione legislativamente previste, ma tutti quei reati la cui emersione avviene spesso a considerevole distanza dai fatti e per i quali i consociati reclamano a buon diritto che l'accertamento penale possa avere il suo corso e concludersi tempestivamente, sfuggendo alle tagliole della prescrizione.

Per i reati che offendono dolorosamente il sentimento di giustizia dei *boni ci- ves*, e che minano gravemente la credibilità delle istituzioni, non è infatti luogo a parlare di un "diritto all'oblio", che non ha natura assoluta (v. Corte cost., sentenze n. 23 del 2013 e 143 del 2014) e del resto è ragionevolmente escluso dalla nostra tradizione penalistica per quelli più gravi, punibili con l'ergastolo, che sono addirittura imprescrittibili.

Peraltro, l'attuale disciplina della *prescrizione* è gravemente insoddisfacente anche a prescindere dal problema di definirne, per certe tipologie di reati, la decorrenza. L'impegno di energie umane e materiali che sono profuse in un processo, qualunque ne sia l'oggetto e qualunque sia la modalità di acquisizione della *notitia criminis*, non può tollerare che esso possa concludersi con un nulla di fatto dopo l'esercizio dell'azione penale e, mai e poi mai, dopo una pronuncia

di condanna in primo grado: dopo, cioè, che il diritto di difesa dell'imputato ha avuto modo di esplicarsi pienamente.

Tale evenienza, scongiurata nella generalità degli altri ordinamenti, in cui il corso del processo, quanto meno dopo la condanna, sterilizza quello della prescrizione, è in evidente distonia con elementari criteri di ragionevolezza, ancor prima che giuridici, nella prospettiva del fine primario del processo, che, in penale, è quello dell'accertamento della responsabilità o della innocenza, e che non può essere vanificato per una sia pur pienamente legittima iniziativa di parte che, attraverso l'impugnazione, finisce per allontanare tale accertamento, con il possibile conseguimento di un risultato antitetico a quello di giustizia, come quello che deriva, con una sostanziale pronuncia di *non liquet*, dalla declaratoria di prescrizione.

Si tratta, anche sotto questo profilo, di rilievi più volte enunciati nelle precedenti relazioni inaugurali e che si spera vivamente possano trovare ascolto e, se possibile, migliore traduzione nella già avviata iniziativa legislativa (C. 2150), che non è ulteriormente differibile, in linea, del resto, con le ponderate conclusioni rassegnate da qualificate commissioni ministeriali composte da esponenti del mondo accademico, da magistrati e da avvocati.

Segnalo con una certa preoccupazione che la costante tendenza al ribasso negli ultimi anni del numero dei procedimenti definiti con la prescrizione nei vari gradi del procedimento, che nell'anno 2012 era stato di 113.057, ha registrato un innalzamento nell'anno 2013 (123.078); e che un più sensibile aumento riguarda le prescrizioni dichiarate in Cassazione, passate dal numero di 438 dell'anno 2013 a quello di 930 dell'anno 2014. In mancanza di accurate analisi, è tuttavia lecito formulare l'ipotesi che il dato sia influenzato dai più miti assetti punitivi relativi ai reati in materia di droghe leggere, indotti direttamente dalla già ricordata sentenza della Corte cost. n. 32 del 2014, che hanno esplicitato in-

cidenza su procedimenti iniziati con una valutazione di tempi prescrizionali molto più ampi. Ciò induce ovviamente la riflessione che le turbolenze in materia di trattamento punitivo derivanti da orientamenti ondivaghi del legislatore, per di più attraverso l'uso distorto della decretazione di urgenza, riverberano inevitabilmente effetti incidenti non solo sulla pena ma anche sui termini di prescrizione del reato, interferendo sulle prospettive di definizione nel merito dei procedimenti in corso.

**II.** Sul terreno del diritto penale sostanziale, una rinnovata, espressa e urgente sollecitazione va rivolta al Parlamento per quanto concerne il tema della *tortura*, in relazione al quale un disegno di legge, volto a introdurre finalmente lo specifico delitto, risulta ancora in fase di esame. Ulteriori omissioni e ritardi non possono davvero essere più tollerati, avuto riguardo, oltre che alla gravità di recenti e specifici fatti di cronaca, alla concorde e consolidata giurisprudenza della Corte di Strasburgo che ha, in più occasioni, sottolineato come il divieto di tortura, desumibile dall'art. 3 della Convenzione, abbia carattere assoluto e inderogabile, tanto da rendere contraria alla stessa Convenzione l'adozione, da parte degli Stati aderenti, di provvedimenti di amnistia o di grazia per tali condotte (sent. 29 marzo 2011, *Alikaj c. Italia*; sent. 27 maggio 2014, *Margus c. Croazia*), nonché alla mole imponente di fonti internazionali che considerano oramai la repressione della tortura oggetto di un vero e proprio obbligo di legislazione.

Nell'obiettivo dell'alleggerimento del carico penale va poi espressa piena condivisione dello schema di disegno di legge approvato dal Consiglio dei ministri lo scorso 12 dicembre, inteso ad ampliare sensibilmente il novero dei *reati perseguibili a querela di parte*, in tutte quelle fattispecie in cui dalla condotta illecita siano soprattutto coinvolti interessi di natura privata.

**III.** Si insiste inoltre sulla necessità di un'ampia *depenalizzazione* nonché di un ripensamento radicale del *sistema delle pene*, in funzione di un diritto penale che utilizzi la sanzione detentiva come *extrema ratio*, nella direzione indicata dal principio della rieducazione del reo enunciato dall'art. 27, terzo comma, Cost.

La citata legge n. 67 del 2014, oltre a introdurre nel nostro sistema processuale gli innovativi istituti della messa alla prova e della sospensione del processo nei confronti degli irreperibili, di cui si è detto, ha impegnato il Governo a intervenire sulla materia delle sanzioni penali, con una duplice delega riguardante la depenalizzazione e le pene detentive non carcerarie.

Su incarico del Ministro della giustizia, la Commissione tecnica, presieduta dal Prof. Francesco Palazzo, aveva elaborato gli schemi degli articolati attuativi delle deleghe e ora si attendeva che l'*iter* di approvazione dei decreti delegati fosse completato, dopo l'acquisizione dei pareri delle Camere.

Si trattava di interventi particolarmente attesi in quanto destinati non solo a rendere più efficiente il sistema penale, ma soprattutto perché indicativi di una inversione di tendenza nella politica del diritto penale, introducendo pene principali non detentive e avviando così un processo di decarcerizzazione del sistema punitivo, troppo spesso oggetto di censure da parte della Corte EDU.

La revisione del sistema sanzionatorio delineato dalla legge-delega prevede una rimodulazione delle pene principali e il suo fulcro è costituito dall'innesto delle nuove pene della *reclusione e dell'arresto domiciliari*, applicabili direttamente dal giudice in sede di cognizione, con la sentenza di condanna, pene che si aggiungono alla reclusione carceraria. In altri termini, la detenzione domiciliare sarebbe destinata a divenire la pena più utilizzata in "sostituzione" di quella carceraria.

Sebbene siano individuabili alcuni limiti nella delega, soprattutto là dove mostra una certa timidezza nel prevedere una completa rivisitazione dell'attuale sistema sanzionatorio, tuttavia a essa va dato atto dell'obiettivo di fondo che per-



segue, quello di andare oltre il pur irrinunciabile scopo della riduzione del sovraffollamento carcerario. Infatti, con la politica delle pene alternative al carcere viene realizzata una piena adesione al principio costituzionale della risocializzazione del condannato, senza tuttavia abbassare la soglia della sicurezza e della tutela sociale.

Si è appreso che il Governo ha deciso di non esercitare la delega su questa importantissima materia. Nel forte rammarico per questa occasione persa, auspico che con pronti interventi legislativi si riavvii la prospettiva di un effettivo superamento di una concezione del diritto penale incentrato in un'ottica esclusivamente "carcerocentrica".

Un altro aspetto rilevante contenuto nella delega in corso di attuazione riguarda la c.d. *irrelevanza del fatto*. Si tratta di un istituto conosciuto nel nostro ordinamento penale, perché già previsto nel processo minorile (art. 27 d.P.R. n. 448 del 1988) e in quello davanti al giudice di pace (art. 34 d.lgs. n. 274 del 2000). Ora il legislatore vuole opportunamente introdurlo in via generale, prevedendo una nuova ipotesi di esclusione della punibilità in presenza di condotte caratterizzate dalla "particolare tenuità del fatto".

L'individuazione dei criteri legali in presenza dei quali dichiarare la causa di non punibilità e l'aver rimesso al giudice la possibilità di accertare la sussistenza di tali presupposti sono il risultato di una scelta che rende il nuovo istituto rispettoso del principio costituzionale dell'obbligatorietà dell'esercizio dell'azione penale.

Tanto le modifiche del sistema sanzionatorio, quanto l'introduzione della c.d. irrilevanza del fatto attribuiscono comunque al giudice una più ampia discrezionalità, sicché ancora una volta in questa prospettiva è la giurisdizione ad avere la responsabilità della riuscita delle auspiccate riforme. Al giudice penale sarebbe richiesto un grande equilibrio nell'applicazione delle nuove sanzioni e, allo stes-

so modo, nell'individuazione della non punibilità per irrilevanza del fatto, evitando interpretazioni distanti dalla *ratio legis*.

**IV.** Sul piano processuale, formulo l'auspicio che altre rilevanti iniziative legislative raggiungano celermente la loro definizione.

In particolare, merita consenso l'impianto di fondo che caratterizza il progetto di legge C. 631-B allo stato all'esame della Commissione Giustizia della Camera, in tema di  *riforma del sistema cautelare*: ricorso alla custodia in carcere come *extrema ratio*; potenziamento delle misure interdittive; ridefinizione dei tempi della procedura di riesame, anche in caso di rinvio dalla Corte di cassazione.

## **2. La situazione nei distretti**

### ***2.1. Analisi dei dati statistici***

In molte relazioni dei Presidenti delle corti di appello si segnala la non completa attendibilità dei dati statistici sui quali sono basate le analisi relative all'andamento nei distretti della giustizia penale, soprattutto per quanto riguarda i numeri relativi ai procedimenti pervenuti e definiti, in quanto il passaggio dal sistema di registrazione RE.GE. a quello SICP ha comportato ritardi, a volte anche di una certa entità, nella migrazione dei dati da un sistema all'altro, con serie ricadute sui tempi di registrazione dei procedimenti in entrata e in uscita. L'accorpamento di alcune sedi e la conseguente unificazione dei registri informatici a seguito della recente revisione della geografia giudiziaria potrebbero, quindi, aver dato origine a dati incongruenti nel raffronto con quelli degli anni precedenti.

I dati ministeriali complessivi relativi alle sopravvenienze e alle definizioni delle corti di appello, dei tribunali, degli uffici del giudice di pace – dati essenziali per un’analisi affidabile – sono stati trasmessi parzialmente solo il 9 gennaio 2014 e si riferiscono ai dati comunicati dagli uffici fino al 14 novembre 2014, integrati con stime.

Dai dati in questione si evince che nel periodo 1° luglio 2013-30 giugno 2014 presso i tribunali e relative sezioni il numero delle iscrizioni è diminuito (-2,4%, da 1.324.166 a 1.292.466), come anche quello delle definizioni (-4,6%, da 1.259.698 a 1.201.340), mentre quello delle pendenze è aumentato (+1,6%, da 1.299.817 a 1.320.484). Il dato più rilevante riguarda i tribunali in composizione monocratica (-3,9% iscrizioni, -9,7% definizioni, +5,3% pendenze). È diminuita per contro, sia pure lievemente (-0,8), la pendenza nei procedimenti contro noti nell’ufficio del giudice per le indagini preliminari e dell’udienza preliminare.

Effetto generalizzato (e prevedibile) della nuova geografia giudiziaria è l’aumento delle pendenze nel settore dei procedimenti penali con rito monocratico negli uffici in cui alle precedenti sopravvenienze si sono aggiunte quelle delle ex sezioni distaccate.

Presso le sezioni ordinarie delle corti di appello è sensibilmente calato il numero delle iscrizioni (-10,6%, da 116.349 a 103.974), mentre l’aumento delle definizioni (+5,1%, da 95.132 a 99.961) risulta insufficiente a ridurre la pendenza (+1,4%, da 257.937 a 261.521).

Complessivamente nei tribunali ordinari e nelle corti di appello sono stati iscritti 1.398.788 procedimenti penali e ne sono stati definiti 1.303.671 (nel precedente periodo, rispettivamente, 1.442.762 e 1.357.213).

In generale la definizione degli affari sopravvenuti e la durata dei tempi di definizione continuano a presentare aspetti di criticità, più

accentuati in alcune corti di appello in cui scioperi massicci e prolungati degli avvocati (v. relazioni di Cagliari e Lecce) hanno quasi paralizzato l'attività giudiziaria per buona parte del primo semestre del 2014, determinando inevitabili rinvii alle udienze del secondo semestre.

Negli uffici giudicanti di merito l'aumento dei tempi di definizione è generalizzato (da 844 a 917 giorni nelle corti di appello, da 358 a 373 giorni nei tribunali ordinari, da 271 a 298 giorni negli uffici del giudice di pace).

## ***2.2. Le disfunzioni della giustizia penale***

Il dato più preoccupante resta, come sempre, quello dei tempi di definizione dei processi, che incide sulla corretta amministrazione della giustizia e sul rispetto del principio costituzionale della ragionevole durata del processo e che, oltre a rendere carente la domanda di giustizia, espone al rischio di scarcerazioni per decorrenza dei termini e “*condanna*” molti reati all'estinzione per prescrizione. Né va sottovalutato che l'aumento generalizzato dei tempi processuali, con la previsione dell'estinzione dei reati per prescrizione, ostacola comunque l'espansione dei riti alternativi.

I dati ministeriali evidenziano che la durata media dei tempi di definizione è generalmente aumentata. Può escludersi tuttavia, come per il settore civile, che questa situazione sia riconducibile a un limitato impegno dei magistrati. Si è già detto, infatti, che i magistrati italiani hanno una produttività tra le più alte in Europa, come riconosciuto dal Ministro della giustizia nel suo atto di indirizzo politico istituzionale per l'anno 2015 e come evidenziato nel rapporto *Cepej* (*Commission Européenne pour l'Efficacité de la Justice*) per il 2014 reso noto il 9 ottobre scorso.

Tutti i Presidenti delle corti di appello indicano, tra le principali cause di disfunzione, le carenze degli organici, sia dei magistrati che del personale amministrativo.

Nella maggior parte delle relazioni si concorda nel ravvisare la causa della persistente carenza di magistrati, specie in primo grado, nei trasferimenti e nelle mancate coperture dei posti resisi vacanti in un ricambio continuo che colpisce le sedi meno ambite. Si segnala da più parti l'esigenza di una diversa disciplina dei provvedimenti di trasferimento dei magistrati che tenga conto della necessità di far coincidere l'esecuzione del trasferimento con l'effettiva presa di possesso del posto reso vacante da parte del nuovo titolare. Si verifica in alcune aree territoriali (quelle che comprendono le sedi più disagiate) il fenomeno dell'avvicendamento, per gruppi, di magistrati di prima nomina che hanno superato lo stesso concorso e che vengono trasferiti simultaneamente dopo il periodo minimo di permanenza nella sede loro assegnata, con grave pregiudizio per l'organizzazione degli uffici che vengono privati di nuclei di magistrati divenuti idonei a svolgere le funzioni di giudice per le indagini preliminari e di giudice monocratico penale. In questi contesti si determinano ripetizioni di attività processuali anche per processi di rilevante allarme sociale, avviati alla inevitabile prescrizione in primo o secondo grado. Il correttivo previsto dall'art. 21 del d.l. n. 132 del 2014 (convertito dalla legge 10 novembre 2014 n.162), diretto ad attenuare il disagio attraverso l'allungamento dei tempi di presa di possesso nell'ufficio *ad quem*, non si è rivelato risolutivo, considerato il ritardo con cui si provvede alla sostituzione del personale trasferito, legato per le sedi disagiate, in assenza di domanda, all'assegnazione di altri magistrati di prima nomina.

In alcune corti di appello (v. relazione Napoli) viene evidenziata poi la necessità di una revisione della pianta organica, per la sproporzione non più fronteggiabile nel settore penale tra l'elevato nu-

mero di processi e il numero dei magistrati previsti in organico.

Non si può non rimarcare come il rapporto *Cepej* per il 2014, che costituisce uno studio sicuramente imparziale, nel raffrontare i problemi della giustizia italiana con gli altri sistemi giudiziari europei, evidenzi che la mancanza di personale amministrativo è un fattore ancor più destabilizzante di quello dei vuoti in organico dei magistrati.

In effetti, come unanimemente i Presidenti delle corti di appello hanno denunciato nelle loro relazioni, un forte ostacolo a ulteriori incrementi di produttività, nonché alla riduzione dell'arretrato e dei tempi dei processi, deriva dalle gravi carenze nelle piante organiche degli uffici giudicanti, di per sé insufficienti nella loro attuale composizione, che presentano comunque continue scoperture, dovute a pensionamenti anche anticipati e imprevisti, mentre da anni non si procede all'immissione di nuove unità. Le carenze dell'organico del personale amministrativo finiscono spesso per svuotare di significato e di efficacia concreta il lavoro giurisdizionale dal momento che la necessità di assicurare servizi prioritari finisce, per esempio, con il determinare accumuli di ritardi sempre maggiori nella spedizione delle notifiche e negli adempimenti di cancelleria successivi alla pronuncia dei provvedimenti.

Se in molti casi è migliorata l'efficienza dei servizi di cancelleria lo si deve – come viene debitamente sottolineato – al prezioso apporto fornito in taluni uffici di merito, sia pure solo per brevissimo periodo, dai lavoratori in mobilità. Il limite di queste forme di collaborazione è, purtroppo, quello del continuo avvicendamento – che non consente di capitalizzare le risorse e le professionalità acquisite, non essendo prevista alcuna forma di stabilizzazione. L'auspicata accelerazione dei processi di innovazione tecnologica in campo giudiziario richiederebbe, invece, la presenza stabile di più figure professionali specializzate o quanto meno abi-

li nell'utilizzo degli strumenti informatici di base, in maniera tale da costituire un supporto sicuro e continuativo ai servizi delle segreterie e cancellerie.

Non si è mancato di riconoscere che una parziale risposta a questa esigenza di disporre di personale qualificato, seppure a tempo determinato, è venuta anche dalla possibilità di inserire neolaureati per i tirocini formativi presso gli uffici giudiziari, previsti dall'art. 73 del d.l. 21 giugno 2013, n. 69 convertito con modificazioni nella legge 9 agosto 2013, n. 98, che consente agli uffici giudiziari di selezionare giovani neolaureati in giurisprudenza per lo svolgimento di *stages* formativi teorico-pratici, per un periodo massimo di diciotto mesi.

Va rilevato l'aumento dell'estinzione dei reati per prescrizione.

Nel periodo 1° luglio 2013-30 giugno 2014 il numero delle sentenze di prescrizione è aumentato sensibilmente presso le corti di appello (+22,8%, da 18.936 a 23.245) ed è in misura rilevante aumentato il numero dei decreti di archiviazione emessi per prescrizione nei procedimenti contro noti (+7,3%, da 66.378 a 71.247). Un dato impressionante è quello relativo al numero delle dichiarazioni di estinzione per prescrizione dei reati nel decennio 2004-2013: 1.552.435.

È una situazione, particolarmente preoccupante per le corti di appello, alla quale diviene sempre più difficile porre rimedio, nonostante gli sforzi organizzativi per ottimizzare le scarse risorse disponibili e i tentativi di pianificazione e programmazione del lavoro. La successione di interventi normativi (e della Corte costituzionale) che nel volgere di pochi mesi hanno sensibilmente modificato il sistema sanzionatorio in materia di stupefacenti, proponendo anche complessi problemi con particolare riferimento alle esecuzioni penali in corso, prevedibilmente condurrà nell'immediato futuro a un ulteriore aumento dei processi che potranno e dovranno essere de-

finiti per prescrizione. Come già rilevato nella parte generale, è indispensabile che la preannunciata riforma dell'istituto della prescrizione tenga conto dell'esigenza che, quanto meno dopo una pronuncia di condanna in primo grado, i termini di prescrizione vengano "congelati".

Nelle relazioni dei Presidenti delle corti di appello non si riconosce il valore positivo di alcuni interventi legislativi (soprattutto in materia di sospensione del procedimento per messa alla prova e di custodia cautelare), ma si fa rilevare che la mancanza di una disciplina transitoria determina talora questioni interpretative di non semplice soluzione, che finiscono per generare contrasti giurisprudenziali e situazioni di incertezza che, al di là delle intenzioni del legislatore, rendono oggettivamente più lento l'intero sistema giudiziario penale, sia nella fase della cognizione che in quella dell'esecuzione.

Proprio con riferimento all'iniziale assenza di disposizioni transitorie, la nuova disciplina della presenza/assenza dell'imputato nel corso dell'udienza preliminare, con conseguente abrogazione dell'istituto del processo contumaciale, ha comportato un sensibile incremento dei tempi di definizione dei processi pervenuti all'udienza preliminare con inevitabile aggravio del lavoro degli organi notificatori (e, soprattutto, delle forze di polizia onerate delle attività di ricerca degli imputati) e delle cancellerie chiamate a gestire la sospensione dei procedimenti.

La stessa mancanza di norme transitorie viene avvertita riguardo al nuovo istituto della messa alla prova, che può costituire in prospettiva un efficace strumento per perseguire, al di là del processo penale, gli scopi di rieducazione e di reinserimento degli autori di reati. L'assenza di una disciplina transitoria ha rischiato però di mettere in crisi l'attività delle corti di appello attraverso una generalizzata richiesta di messa alla prova nel giudizio di impugnazione, esclusa dalle prime pronunce giudiziarie.



È auspicata, inoltre, da molti Presidenti delle Corti territoriali una diversa disciplina dell'istituto del patrocinio a spese dello Stato che genera in numerosi casi uno strumentale ricorso alle impugnazioni da parte dei difensori retribuiti dall'Erario. Il legislatore dovrebbe farsi carico di tale problema, che comporta una spesa rilevantissima per lo Stato, estendendo l'esclusione dal pagamento degli onorari per il patrocinio a spese dello Stato, prevista per la inammissibilità, alla totale infondatezza delle impugnazioni, al fine di scongiurare almeno per una parte gli appelli.

Va infine ricordato che nel periodo in esame ha trovato attuazione il nuovo assetto della geografia giudiziaria che, funzionale a una diversa distribuzione sul territorio degli uffici giudiziari, è stata accolta in via generale con favore nella prospettiva di una migliore utilizzazione delle risorse umane ed economiche a disposizione.

La ridefinizione dei confini distrettuali ha permesso di realizzare una più razionale divisione degli affari tra gli uffici giudiziari accorpando aree geografiche omogenee, provocando però non pochi inconvenienti in taluni casi all'interno della magistratura onoraria in quanto la revisione delle circoscrizioni giudiziarie non ha toccato alcuni uffici periferici del giudice di pace, pur trattandosi di strutture marginali la cui esistenza non è giustificata dal numero, sempre basso, di affari trattati.

Tra tutti i distretti la mutazione più rilevante ha riguardato il distretto di Torino (Piemonte e Valle d'Aosta), nell'ambito del quale sono stati soppressi sette tribunali su diciassette e nove sezioni distaccate e gli uffici giudiziari hanno dovuto confrontarsi, non senza difficoltà, con le nuove realtà territoriali.

Naturalmente è ancora presto per valutare gli effetti concreti, diversi da quelli del necessario e urgente contenimento della spesa pubblica, del riordino della geografia giudiziaria, ma non c'è dubbio che l'eliminazione di uffici giudiziari periferici e la concentra-

zione delle risorse umane e materiali nelle sedi principali siano destinate a dare in prospettiva buoni risultati sul piano dell'efficienza complessiva del sistema, sempre che gli uffici possano contare su indispensabili misure di supporto (copertura delle piante organiche; strutture logistiche proporzionate all'ampliamento degli uffici accorpanti; dotazioni informatiche adeguate), così da rendere la riforma effettivamente un fattore di modernizzazione dell'organizzazione giudiziaria.

### ***3. Caratteristiche della criminalità e sue linee di tendenza***

Sarà il Procuratore generale, nella sua relazione, a esporre e analizzare in maniera approfondita le linee di tendenza della criminalità nei distretti.

Mi preme in questa sede tuttavia mettere in evidenza alcuni peculiari aspetti, di interesse anche sociale, relativi alle tipologie di reato che, al di là dei dati statistici non sempre rappresentativi dell'effettiva gravità dei fenomeni criminali, hanno destato la preoccupata attenzione dell'opinione pubblica.

La grave e perdurante crisi economica e il crescente livello di disoccupazione sono sicuramente alla base dell'aumento dei reati contro il patrimonio (soprattutto furti in abitazione, i cui autori sono in gran parte rimasti ignoti) che destano vivo allarme sociale anche per le ricadute che hanno sulla sicurezza della collettività.

La crisi ha messo in difficoltà molte piccole imprese e questa situazione non può non aver influito sulla maggiore incidenza del numero dei reati fallimentari e tributari e, in particolare, dei delitti di bancarotta fraudolenta e falso in bilancio.

Particolare inquietudine hanno destato i procedimenti relativi a reati contro l'incolumità pubblica e la salute dei cittadini e quelli in

materia di tutela dell'ambiente e del territorio, connessi alla situazione di emergenza ambientale in materia di smaltimento dei rifiuti e inquinamento delle acque, in alcune aree ad alta densità industriale che subiscono l'infiltrazione di forme di criminalità sia individuale, che associativa.

Non può in questa sede non farsi riferimento a clamorosi processi per disastro doloso e all'estrema complessità di indagini iniziate a distanza di anni dai fatti, in relazione a reati spesso destinati a estinguersi per prescrizione in appello o in cassazione.

L'aumento generalizzato dei reati in materia di violenza sessuale e di *stalking* registrato nel periodo in esame appare direttamente proporzionale al mutato clima sociale e alla diffusione dell'informazione che, soprattutto per quanto attiene ai reati ai danni di donne, ha permesso l'emersione del fenomeno, la presa di coscienza da parte delle vittime, l'incentivazione delle denunce e dei relativi processi. In alcuni distretti si è registrato un sensibile aumento dei processi per maltrattamenti in famiglia che, come rilevato dal presidente della Corte di appello di Milano, sempre più spesso sono riconducibili all'appartenenza etnica e/o religiosa dell'autore e delle persone offese.

Sostanzialmente stabili ma su livelli sempre elevati, anche per la crescente diffusione della "rete" e degli strumenti elettronici, sono i reati informatici, così come si riscontra in alcuni distretti un significativo aumento dei delitti di lesioni colpose da incidenti stradali e da infortuni sul lavoro.

Le frodi comunitarie, mediamente in aumento, hanno richiesto in numerosi casi l'adozione di misure cautelari reali (sequestri preventivi e sequestri per equivalente), che si sono dimostrate il primo e più efficace rimedio per il ristoro di danni patrimoniali, spesso ingenti.

Accanto al traffico anche internazionale di sostanze stupefacen-

ti, allo sfruttamento della prostituzione e alla tratta di esseri umani, si sono manifestate nuove aree di mercato illegale, per esempio nella contraffazione di prodotti industriali o nelle frodi informatiche, e sono emersi moduli operativi sempre più sofisticati ed evoluti, tali da mimetizzarsi nell'economia legale e da consentire a gruppi criminali relazioni di affari, anche con la pubblica amministrazione, attuate senza la necessità di ricorrere ai tradizionali e rischiosi atti di intimidazione e violenza. Sempre più spesso si registra, a conferma della crisi dei valori della politica, il coinvolgimento di pubblici amministratori comunali e regionali, funzionari statali, uomini politici, imprenditori e *manager* di società partecipate, finanziatori di correnti e di partiti. Emblematico è il caso del fenomeno criminale che è stato denominato "Mafia capitale" che, a prescindere dall'esito delle indagini ancora in corso e dall'accertamento delle responsabilità individuali, ha prodotto un danno di immagine anche a livello internazionale e ha determinato una serie di iniziative (sospensione delle gare indette, revoca degli appalti) che non potranno non avere ripercussioni sui servizi resi al cittadino e sulla realizzazione di opere pubbliche.

Dall'inchiesta romana, come da altre indagini giudiziarie, sembra emergere una rete di intrecci illeciti e strategie affaristiche volte a interferire sull'esercizio delle funzioni di organi pubblici, tali da far ipotizzare una connessione organica tra politica, amministrazione e malavita che utilizza la corruzione come modalità operativa. Una forma di corruzione che rivela un salto di qualità rispetto a Tangentopoli, il prevalere di una corruzione "privatistica" su quella che si appellava alle esigenze di partito, l'assenza di ogni giustificazione ideologico-politica, l'assuefazione al congiunto operare di arricchimento illecito e di devastazione delle regole della democrazia.

Relativamente ai reati di criminalità organizzata, permangono segnali di allarme che si colgono soprattutto nel settore delle estorsioni a imprese appaltatrici di opere pubbliche e nell'assunzione da parte della *'ndrangheta* delle dimensioni di un fenomeno interregionale, cui occorre far fronte apprestando opportuni rimedi con il potenziamento del settore investigativo e giudiziario. L'infiltrazione della *'ndrangheta* calabrese in regioni diverse dalla Calabria è testimoniata, come riferito dal presidente della Corte di appello di Milano, dal procedimento denominato "Infinito" a carico di 109 imputati associati alla *'ndrangheta* calabrese. A Roma la presenza di organizzazioni criminali, soprattutto *'ndrangheta* e camorra, è finalizzata soprattutto al riciclaggio di capitali illecitamente accumulati e all'investimento in attività imprenditoriali. Sembra utile ricordare l'estensione dell'interesse di alcune organizzazioni criminali (*'ndrangheta*, camorra), per il grande ritorno economico, alla gestione dei rifiuti. Nei distretti pugliesi si è registrato l'interesse delle associazioni di criminalità organizzata locale, oltre che nei consueti settori di operatività (traffico di stupefacenti, usura, estorsioni, "recupero crediti"), anche per la gestione delle vendite giudiziarie e la connessa azione di turbata libertà degli incanti, per gli investimenti in supermercati e analoghe attività commerciali, per la distribuzione e installazione nei bar e nei locali pubblici di propri apparecchi di giochi e videogiochi imposti con modalità estorsive ai titolari.

#### **4. La Corte di cassazione penale**

##### ***4.1. Sopravvenienze, definizioni, pendenza***

Nell'anno 2014 si è registrato un ulteriore aumento non indifferente delle sopravvenienze che ha raggiunto il suo livello massimo (55.822 procedimenti, il 4,1% in più rispetto al 2013).

Dall'analisi dei dati emerge che, pur avendo il numero dei procedimenti penali definiti registrato nell'anno 2014 il suo valore massimo (in aumento di un punto percentuale rispetto al 2013), la pendenza risulta in crescita del 7,1%. La diminuzione della pendenza è ostacolata dal costante aumento delle sopravvenienze (+4,1%) e il numero dei procedimenti eliminati (53.550), pur avvicinandosi alla sopravvenienza, non la supera (l'indice di ricambio dei procedimenti sopravvenuti, che valuta il numero di procedimenti effettivamente eliminati ogni 100 sopravvenuti, è del 95,9%).

Dei 55.822 procedimenti iscritti dalla cancelleria centrale penale tra il 1° gennaio e il 31 dicembre 2014, il 50% riguarda ricorsi ordinari, proposti contro sentenze di condanna o di assoluzione, il 12,1% sentenze di patteggiamento, il 10,3% misure cautelari (personali 7,7% e reali 2,6%).

I procedimenti iscritti nell'anno 2014 hanno per oggetto principalmente delitti contro il patrimonio diversi dai furti (17,9%), reati legati agli stupefacenti (11,8%), furti (7,5%); hanno un'incidenza compresa tra il 3,8% e il 4,5% sul totale delle iscrizioni i ricorsi aventi a oggetto reati connessi alla circolazione stradale, i delitti contro l'amministrazione della giustizia, i delitti contro la pubblica amministrazione e i delitti di associazione per delinquere ordinaria e di tipo mafioso.

In sede di esame preliminare dei ricorsi il 58% dei procedimenti è stato assegnato alle sei sezioni ordinarie competenti secondo la ripartizione di competenza tabellare e il restante 42% è stato assegnato alla Settima sezione.

Nella Settima sezione la totalità delle definizioni avviene in camera di consiglio; nella Prima sezione tale modalità è adottata nel 71,6% dei casi; nelle altre sezioni prevalgono le definizioni in pubblica udienza.

Il numero dei procedimenti definiti in udienza con provvedimento ammonta a 53.374. In totale sono stati pubblicati 53.830 provvedimenti (31.401 sentenze e 22.429 ordinanze), con un incremento del 3,8%.

Solo l'1,1% dei procedimenti definiti è stato iscritto prima del 1° gennaio 2013. Per il resto, il 41,9% delle definizioni riguarda procedimenti iscritti nel 2014 e il 57,1% nel 2013.

Nell'anno 2014, il 14,7% dei procedimenti è stato definito con sentenza di rigetto e il 22,5% con sentenza di annullamento, con rinvio nel 12,3 % dei casi e senza rinvio nel restante 10,2%. Nella misura del 61,0% (32.549 ricorsi) i procedimenti sono stati definiti con dichiarazione di inammissibilità, emessa nel 63,9% dei casi dalla Settima sezione.

Quanto ai ricorsi proposti avverso misure cautelari, la percentuale delle definizioni con sentenza di rigetto è del 34,7% e l'incidenza degli annullamenti con rinvio arriva al 18,9%.

La percentuale delle inammissibilità è pari al 64% dei definiti se il ricorrente è parte privata, al 20,9% nel caso che a ricorrere sia il pubblico ministero; l'incidenza degli annullamenti, al contrario, è del 19,8% nel caso di ricorso proposto dalla parte privata e del 59,8% nel caso di ricorso del pubblico ministero.

Ancora elevato è il numero di ricorsi contro sentenze di patteggiamento (13,2%) e di patteggiamento in appello (7,1%), una larga parte dei quali è trattato dalla Settima sezione.

Si contano più declaratorie di inammissibilità rispetto alla media nei procedimenti riguardanti delitti contro il patrimonio, delitti contro la pubblica amministrazione e delitti contro l'amministrazione della giustizia.

La percentuale delle sentenze di rigetto (in media il 14,7%) è particolarmente elevata nei procedimenti per delitti di associazione per delinquere ordinaria e di tipo mafioso (32%).

La percentuale degli annullamenti con rinvio (in media il 12,3% delle definizioni) sale al 20,7% nei procedimenti per reati legati agli stupefacenti e al 23% per i delitti di associazione per delinquere ordinaria e di tipo mafioso.

#### ***4.2. Tempi di definizione, produttività dei magistrati, prescrizione***

La durata media dei procedimenti è di poco più di sette mesi: in particolare il tempo medio tra l'iscrizione in cancelleria penale e la data di udienza è di sette mesi e cinque giorni, due giorni in più rispetto al 2013 e un giorno in meno rispetto al 2012. La durata dei procedimenti varia da un minimo di tre mesi (pari a 98 giorni) per le misure cautelari personali a un massimo di otto mesi (243 giorni) per l'esecuzione della pena.

Nell'anno 2014 sono state tenute 1.122 udienze (54 in più rispetto all'anno precedente) e sono stati fissati 58.183 procedimenti (796 in più rispetto al 2013), con una media di 48 procedimenti per ogni udienza.

Sempre alto è il livello di produttività dei magistrati, che hanno definito in media 477 ricorsi nel corso dell'anno. È complessivamente aumentato il numero dei procedimenti eliminati (+514 rispetto all'anno precedente).

I procedimenti definiti con dichiarazione di prescrizione del reato (l'11,7% del totale delle definizioni) sono stati 930, con un aumento rispetto al precedente periodo di 492 unità. Non a caso le sezioni che trattano la materia degli stupefacenti, interessata dagli effetti della sentenza n. 32 del 2014 della Corte costituzionale, hanno fatto registrare il numero più consistente di definizioni per prescrizione.



## 5. La giurisprudenza

Nel corso dell'anno 2014 la giurisprudenza penale della Corte di cassazione – nel contesto di un impressionante numero di provvedimenti emessi, pari a oltre 53.000 tra sentenze e ordinanze, che hanno riguardato tutti i settori del diritto sostanziale e processuale – si è caratterizzata per il confronto dialettico e la radicale rivisitazione di principi consolidati, specie alla luce delle novità provenienti dall'elaborazione giurisprudenziale delle Corti Europee, nonché per l'attività di ricerca e sistemazione di principi e regole necessari per l'applicazione di novità legislative e per la “gestione” di articolate vicende di riassetto normativo determinate da pronunce della Corte costituzionale.

Emblematici risultano essere gli interventi diretti alla rielaborazione del principio della forza e dell'intangibilità del giudicato, alla individuazione della natura e dell'area di operatività della confisca, penale e di prevenzione, nonché al rinvenimento di “regole” affidabili, anche a fini applicativi, in tema di reati contro la pubblica amministrazione (segnatamente a seguito delle riforme introdotte dalla legge n. 190 del 2012) e in relazione alla disciplina penale degli stupefacenti, interessata da ripetuti interventi del legislatore, e il cui assetto, almeno con riferimento alle c.d. “droghe leggere”, è stato scosso alle fondamenta dalla pronuncia della Corte costituzionale n. 32 del 2014. La quale, sollecitata com'è noto da questa Corte, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'intera normativa introdotta dal d.l. 30 dicembre 2005, n. 272 (convertito dalla legge 21 febbraio 2006, n. 49, meglio nota come legge *Fini-Giovanardi*), sanzionando il legislatore per non aver rispettato il criterio di omogeneità tra le disposizioni del decreto legge e la legge di conversione, inserendo così una vera e propria riforma della disciplina degli stupefacenti in un provvedimento avente tutt'altro oggetto, inasprendo tra l'altro fortemente le pene.

Una vivace elaborazione giurisprudenziale, a opera in particolare delle Sezioni semplici, si è poi manifestata sui temi dell'efficacia nello spazio della legge penale e processual-penale italiana, dell'incidenza della crisi economica dell'impresa sulla responsabilità per omesso versamento di imposte e contributi previdenziali, degli illeciti commessi mediante l'uso indebito del *web* e degli strumenti informatici, della configurabilità dell'aggravante dell'agevolazione di un sodalizio mafioso, della responsabilità delle persone giuridiche dipendente da reato, del sequestro finalizzato alla confisca per equivalente, del mandato di arresto europeo.

Anche per la giurisprudenza penale, si darà qui conto delle più rilevanti sentenze delle Sezioni unite, rinviando alla sintesi dell'ampia produzione giurisprudenziale delle singole sezioni raccolta nell'allegata relazione dell'Ufficio del Massimario e del Ruolo.

*a) Il problema della intangibilità del giudicato*

Il problema della “forza” del giudicato, e dei limiti alla sua intangibilità, ha costituito oggetto di approfondito esame da parte delle Sezioni unite, le quali più volte, con riferimento a profili differenziati, sono state chiamate a intervenire sul tema.

In particolare, la sentenza n. 18821, Ercolano, ha affrontato la questione dell'applicazione della disposizione più favorevole riguardo a una condanna divenuta irrevocabile prima della dichiarazione di illegittimità costituzionale della disposizione più rigorosa, pronunciata per violazione dell'art. 117 Cost. in relazione alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo. La sentenza n. 42858, Gatto, ha analizzato il problema delle conseguenze della dichiarazione di incostituzionalità di disposizioni rilevanti ai soli fini della commisurazione della pena sulle sentenze coperte da giudicato, anche avendo riguardo all'efficacia attribuibile a modifiche legislative sopravvenute dopo l'irrevocabilità. Dal tenore complessivo e coor-

dinato di queste decisioni emerge un ripensamento strutturale e articolato del principio dell'intangibilità del giudicato, in una prospettiva di equilibrio e di stabilità relativa, permeabile all'affermazione dei valori costituzionali e sovranazionali, e, però, insuperabile per effetto di mutamenti normativi dettati da ragioni di opportunità politica.

Il comune esito al quale sono pervenute le due decisioni è stato quello del superamento dello "scoglio del giudicato" là dove emergono esigenze di tutela del fondamentale diritto di libertà contro ingiustificate limitazioni disposte in applicazione di una norma in contrasto con la Convenzione europea dei diritti dell'uomo ovvero dichiarata illegittima dalla Corte costituzionale.

*b) La natura e l'area di operatività della confisca*

Il tema della natura e dell'area di operatività della confisca ha visto una vivace elaborazione giurisprudenziale e ha costituito anch'esso argomento di approfondimento di diverse pronunce delle Sezioni unite penali, le quali hanno avuto riguardo tanto alla misura ablatoria disposta dal giudice della prevenzione, quanto a quella emessa all'esito di un giudizio penale.

La *confisca di prevenzione* è stata oggetto di esame sia ai fini dell'individuazione della sua esatta natura giuridica, sia in relazione alle sue differenze rispetto alla confisca disposta dal giudice penale. Va richiamata in proposito la sentenza n. 33451, Repaci, cui è stato sottoposto il problema dell'applicabilità della confisca di prevenzione in relazione a cespiti la cui acquisizione è giustificabile adducendo proventi da evasione fiscale. La sentenza ha affermato che la funzione della confisca di prevenzione non è di tipo sanzionatorio, ma è diretta a tutelare la sicurezza della società, e ha esplicitato che tale misura mira a evitare l'inquinamento e l'alterazione del circuito dell'economia legale con l'immissione di proventi derivanti da at-

tività illecite o comunque illegali: facendo derivare dall'individuazione del suo carattere non sanzionatorio la legittimità del provvedimento di prevenzione che dispone la definitiva sottrazione di beni la cui acquisizione potrebbe essere giustificata come provento di evasione fiscale.

Ancora più articolato è stato il dibattito in relazione alla *confisca disposta dal giudice penale*.

Uno dei problemi più evidenti ha riguardato il profilo dell'applicabilità della misura ablatoria penale in assenza di condanna.

Questo argomento, che si è imposto all'attenzione della giurisprudenza nazionale a seguito di ripetute pronunce della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, è divenuto particolarmente "sensibile" dopo la sentenza emessa dai giudici di Strasburgo il 29 ottobre 2013, nel caso *Varvara c. Italia*, la quale ha affermato il contrasto della disciplina italiana della confisca dei terreni abusivamente lottizzati, prevista dall'art. 44 del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, laddove ammette l'applicazione della misura ablatoria anche quando è pronunciata declaratoria di prescrizione del reato. Con l'ordinanza Sez. III, 30 aprile 2014, n. 20636, *Alessandrini*, è stata dichiarata non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 44 citato, per come interpretato nella indicata sentenza della Corte di Strasburgo, nella parte in cui esclude l'applicabilità della confisca anche quando la sentenza che rileva l'estinzione del reato per prescrizione abbia accertato la responsabilità penale in tutti i suoi elementi, ravvisandosene il contrasto con gli artt. 2, 9, 32, 41 e 117, primo comma, Cost.

Un distinto problema è quello dell'applicabilità e della definizione dell'area di operatività della confisca c.d. diretta rispetto a quella della confisca c.d. per equivalente. Detta tematica, affrontata da due decisioni delle Sezioni unite, ha visto come momento cruciale la ricerca dell'esatta individuazione della *nozione di "profitto"*, avendo riguardo sia alla sua conformazione strutturale, e cioè se il suo

oggetto possa essere costituito anche dai risparmi di spesa, dall'avviamento e dai crediti, sia alla sua derivazione causale, e cioè se esso debba avere un nesso di consequenzialità diretta e immediata con il reato o possa estendersi pure a ogni utilità conseguita anche indirettamente o in via mediata dall'illecito. Il problema si presenta tanto più significativo se si considera che l'estensione della nozione di profitto, e quindi dell'area della confisca diretta, prevista in generale per tutti i reati dall'art. 240 cod. pen., a differenza della confisca per equivalente, praticabile per figure di delitti tassativamente determinate, consente di ampliare lo spettro applicativo dello strumento ablatorio anche con riferimento ai soggetti "terzi" rispetto al reato, e di valutarne la praticabilità anche in assenza di condanna.

La sentenza n. 10561, Gubert, ha recepito una nozione generale di profitto funzionale alla confisca capace di accogliere al suo interno "non soltanto i beni appresi per effetto diretto e immediato dell'illecito, ma anche ogni altra utilità che sia conseguenza, anche indiretta o mediata, dell'attività criminosa", e quindi non solo i cespiti che costituiscono oggetto di "trasformazione" e di investimento del "denaro, profitto del reato". Viene più volte ribadito in motivazione che "il concetto di profitto o provento di reato legittimante la confisca [...] deve intendersi come comprensivo non soltanto dei beni che l'autore del reato apprende alla sua disponibilità per effetto diretto e immediato dell'illecito, ma altresì di ogni altra utilità che lo stesso realizza come conseguenza anche indiretta o mediata della sua attività criminosa". La stessa pronuncia afferma, inoltre, puntualmente che deve considerarsi diretta la confisca del profitto costituito dal denaro derivante dalla mancata corresponsione dell'imposta dovuta.

La sentenza n. 38343, Espenhahn (c.d. sentenza Thyssenkrupp), in applicazione dei principi enunciati da Sez. U, Gubert, ha rappresentato che, "con riguardo a una condotta che reca la violazione di una disciplina prevenzionistica, posta in essere per corrisponde-

re a istanze aziendali, l'idea di profitto si collega con naturalezza a una situazione in cui l'ente trae da tale violazione un vantaggio che si concreta, tipicamente, nella mancata adozione di qualche oneroso accorgimento di natura cautelare, o nello svolgimento di una attività in una condizione che risulta economicamente favorevole, anche se meno sicura di quanto dovuto”.

*c) Il nuovo assetto dei delitti contro la pubblica amministrazione*

La questione del nuovo assetto della disciplina dei reati contro la pubblica amministrazione, e, in particolare, della distinzione tra *concussione* e *induzione indebita*, a seguito della riforma introdotta con la legge 6 novembre 2012, n. 190, è stata esaminata dalla sentenza n. 12228, Maldera, finalizzata a comporre un articolato contrasto giurisprudenziale emerso subito dopo la novella normativa.

Il più delicato problema posto dalla riforma era quello della individuazione di un'affidabile “linea di demarcazione” tra la “nuova” concussione per costrizione e l'induzione indebita. La sentenza ha ritenuto necessario ricorrere a un criterio “affidabile e oggettivo”, indicando, come nota caratteristica della fattispecie di cui al “nuovo” art. 317 cod. pen., “l'abuso costrittivo” commesso dal pubblico ufficiale che pone il privato dinanzi all'alternativa secca di aderire alla indebita richiesta o di subire le conseguenze di un rifiuto: in altri termini, essa presuppone un riferimento alla violenza e alla minaccia, secondo le categorie generali dell'ordinamento, come prospettiva di un danno *contra ius*, con la conseguenza che l'anti-giuridicità del pregiudizio prefigurato dal pubblico ufficiale deve necessariamente combinarsi – per ritenere integrato il delitto di concussione – con l'assenza di “un movente opportunistico” in capo al privato, nel senso che alla sua sfera psichica e alla sua spinta motivazionale deve rimanere estraneo qualsiasi scopo che determini un vantaggio indebito. La nozione di induzione, che costituisce il nu-

cleo centrale della fattispecie di cui all'art. 319-*quater* cod. pen., deve dunque essere intesa in senso normativo più che naturalistico, attraverso una valorizzazione degli altri elementi della fattispecie incriminatrice, vale a dire l'abuso del pubblico funzionario e la previsione della punibilità del soggetto privato, la quale costituisce "il vero indice rivelatore del significato dell'induzione": l'indotto è infatti complice dell'induttore, e questo incide "sulla dimensione teleologica della fattispecie, confinandone il raggio in ambito strettamente pubblicistico".

La successiva elaborazione della giurisprudenza di legittimità ha manifestato in linea di massima adesione alle enunciazioni della sentenza Maldera, ma ha, nel contempo, ribadito l'esistenza di situazioni "difficili", in relazione alle quali sembra essere talvolta riermesso, come criterio orientativo privilegiato, quello fondato sulla natura giusta o ingiusta del danno prospettato dal pubblico agente.

*d) La risistemazione della disciplina penale degli stupefacenti*

Il tema del riassetto penale degli stupefacenti, a seguito sia della sentenza della Consulta n. 32 del 2014 che degli interventi del legislatore – il d.l. 23 dicembre 2013, n. 146 (convertito, con modificazioni, dalla legge 21 febbraio 2014, n. 10), e il d.l. 20 marzo 2014, n. 36 (convertito dalla legge 16 maggio 2014, n. 79) – ha spinto la Corte di cassazione ad affrontare una serie di questioni relative alla possibilità o meno di configurare l'*illegalità sopravvenuta della pena* nel caso in cui il giudice di merito abbia utilizzato per il calcolo i parametri edittali non più in vigore, perché previsti da norma attinta da censura di incostituzionalità. I problemi si sono posti sia per le sentenze di condanna che per le sentenze di applicazione concordata della pena non ancora passate in giudicato, con riguardo anche alla pena irrogata a titolo di continuazione nel caso in cui la condotta illecita aveva avuto a oggetto le c.d. "droghe leggere", per le quali, per effetto della già richiamata sen-

tenza n. 32 del 2014 del giudice delle leggi, si è determinata la reviviscenza di un trattamento sanzionatorio più favorevole al reo.

Di non minore complessità si prospettano comunque anche le questioni attinenti alle conseguenze della decisione n. 32/2014 sulle sentenze divenute irrevocabili, anche qui sia in relazione alle condanne definitive, sia in relazione ai casi di patteggiamento. Si discute in proposito sulla possibilità di incidere sul giudicato già formatosi in tema di “droghe leggere”, considerata la distanza tra i nuovi minimi e massimi edittali rispetto a quelli caducati, mentre per le “droghe pesanti” il problema *in executivis* non dovrebbe porsi in ragione del fatto che il minimo edittale ripristinato appare più gravoso (dai sei anni di reclusione previsti dalla norma dichiarata incostituzionale si è tornati alla pena minima di otto anni di reclusione del testo previgente).

Su tutti questi aspetti sono già state interessate le Sezioni unite, che alla udienza del prosimo 26 febbraio avranno il compito di fare un po' d'ordine nel microsistema sanzionatorio della nuova normativa, dettando regole possibilmente uniformi.

*e) La nuova disciplina del processo in assenza*

La tematica dell'applicazione della nuova disciplina del *processo in assenza*, introdotta dalla legge 28 aprile 2014, n. 67, al fine di assicurare il più possibile la partecipazione dell'imputato al processo, in linea con i principi fissati dall'art. 6 della Convenzione EDU, per come interpretato dalla Corte di Strasburgo, è stata esaminata principalmente sotto il profilo dei suoi rapporti di diritto intertemporale con il previgente istituto della contumacia e, specificamente dalle Sezioni unite, con riferimento alla conformazione del nuovo rimedio della *rescissione del giudicato*.

La giurisprudenza di legittimità si è rapidamente orientata nell'escludere che la disciplina applicabile possa essere quella della



combinazione delle regole riferibili all'una o all'altra normativa, così da concentrare l'attenzione sul singolo atto compiuto. I giudici hanno accolto, infatti, la soluzione della successione di disposizioni per "blocchi normativi", sicché, nel caso in cui sia stata già dichiarata la contumacia, non è possibile ricorrere a rimedi annullatori o rescissori, ma seguita a essere necessario far riferimento all'istituto della restituzione nel termine, come disciplinato dal testo dell'art. 175, comma 2, cod. proc. pen., vigente prima della modifica apportata dalla legge n. 67 del 2014. Questa tesi ha ricevuto conferma dalla sentenza n. 36848, Burba, che ha escluso l'esperibilità del rimedio della rescissione del giudicato sottolineando il dato testuale che l'istituto è previsto per l'imputato assente, e non può quindi riferirsi a colui che, nel corso del processo di cognizione, sia stato dichiarato invece contumace.

Per completezza di informazione, va segnalato che la sentenza Burba ha anche tratteggiato le linee fondamentali della rescissione del giudicato, precisando che essa ha natura di mezzo di impugnazione straordinaria, che la relativa richiesta deve essere depositata nella cancelleria del giudice di merito la cui sentenza è stata posta in esecuzione, che il procedimento davanti alla Corte di cassazione si svolge nelle forme della procedura camerale disciplinata dall'art. 611 cod. proc. pen., e che il giudice di legittimità può disporre la sospensione della esecuzione della decisione impugnata.

#### *f) Questioni sulla responsabilità delle persone giuridiche dipendenti da reato*

Una cospicua elaborazione risulta in tema di responsabilità delle persone giuridiche dipendente da reato.

Da un lato, i profili generali della responsabilità dell'ente sono stati oggetto dell'esame delle Sezioni unite, nella già ricordata sentenza n. 38343, Espenhahn (c.d. Thyssenkrupp); dall'altro, importan-

ti affermazioni relative ai modelli organizzativi e alle loro violazioni, nonché alla disciplina delle misure cautelari si debbono alla giurisprudenza delle Sezioni semplici.

La sentenza Espenhahn ha evidenziato innanzitutto che la responsabilità dell'ente dipendente da reato si presenta come un *tertium genus* che coniuga i tratti dell'ordinamento penale e di quello amministrativo, e che sotto il profilo della colpevolezza riguarda un reato definibile come "proprio" dell'ente, in quanto commesso nel suo interesse o comunque a suo vantaggio da una persona fisica legata a esso da un rapporto di immedesimazione organica. Più precisamente "la responsabilità dell'ente si fonda sulla [...] colpa di organizzazione", consistente nel mancato rispetto dell'obbligo di predisporre un modello idoneo a individuare i rischi della commissione di reati funzionali o indotti dall'attività del soggetto collettivo e a delineare le misure di tipo organizzativo e gestionale per neutralizzare tale pericolo. La sentenza in questione, inoltre, ha precisato che i due criteri di imputazione oggettiva dei reati all'ente, costituiti dall'interesse o dal vantaggio, sono tra loro alternativi; che il vantaggio soccorre quando non è possibile determinare l'effettivo interesse che ha indotto *ex ante* la persona fisica alla consumazione dell'illecito; e che, in generale, l'interesse deve essere valutato in una dimensione "oggettiva", dovendo ritenersi sussistente la responsabilità del soggetto collettivo "anche quando, perseguendo il proprio autonomo interesse, l'agente obiettivamente realizza (*rectius*: la sua condotta illecita appaia *ex ante* in grado di realizzare, giacché rimane irrilevante che lo stesso effettivamente venga conseguito) anche quello dell'ente". La sentenza ha rappresentato inoltre che, nel caso di reati colposi, i criteri di imputazione dell'interesse e del vantaggio debbono essere riferiti alla condotta e non "all'esito antigiusuridico", anche perché, altrimenti, in relazione a tali ipotesi di reato, pur previste dalla legge come illeciti costituenti presupposto della responsabilità degli enti, quest'ultima, di fatto, sarebbe inapplicabile.

## *C) Emergenza “carcere” e sistema sanzionatorio penale*

### **1. La situazione carceraria e il quadro normativo**

I. Il 28 maggio 2014 è scaduto il termine concesso all'Italia dalla Corte europea dei diritti dell'uomo per aver violato l'art. 3 della CEDU a causa del trattamento disumano e degradante subito da alcuni detenuti costretti a disporre di uno spazio inferiore a tre metri quadrati a testa («ancora diminuito dalla presenza di mobilio nelle celle»). La nota sentenza Torreggiani (che è dell'8 gennaio 2013 e viene definita una sentenza “pilota”, perché va oltre i casi particolari introdotti dai ricorrenti), dopo aver condannato il nostro Paese a risarcire i detenuti, ha ritenuto che le violazioni commesse non siano occasionali, legate a casi specifici, ma siano espressive di una violazione strutturale e sistemica (derivino cioè dal malfunzionamento cronico del sistema penitenziario, nel senso che è il sistema stesso e non le sue deviazioni dall'ordinario, che produce la violazione) e ha dato un anno di tempo per risolvere i problemi del pianeta carcere e delle sue emergenze.

L'Italia sembra avere superato l'esame. Il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa ha riscontrato l'“impegno” e i “significativi risultati già ottenuti” per migliorare la situazione, dando atto agli ultimi governi di aver realizzato una serie di interventi di segno coerente per fornire una risposta ai problemi di fondo che la pena e il

carcere pongono. La stessa Corte di Strasburgo (sentenza Stella, di cui si dirà più avanti) ha riconosciuto l'adeguatezza dei correttivi introdotti (pur riservandosi di apprezzarne l'effettività alla prova dei fatti).

La promozione (con riserva) dell'Italia si deve all'inversione di rotta che si è registrata nello scorcio della passata legislatura e già nella fase di avvio dell'attuale per effetto del succedersi di una serie di iniziative legislative volte ad avviare un percorso di deflazione e umanizzazione delle condizioni carcerarie, operando nel senso di attuare una diversificazione della risposta punitiva, in modo da escludere forme di detenzione inutilmente afflittive, preservando nello stesso tempo la sicurezza sociale da un indiscriminato svuotamento degli istituti penitenziari. A cominciare dal d.l. 1° luglio 2013, n. 78 (convertito, con modificazioni, dalla legge 9 agosto 2013, n. 94), per passare attraverso il d.l. 23 dicembre 2013, n. 146 (convertito con modificazioni significative dalla legge 21 febbraio 2014, n. 10) e il d.l. 31 marzo 2014, n. 52 (convertito, con modificazioni, dalla legge 30 maggio 2014, n. 81), fino ad arrivare al d.l. 26 giugno 2014, n. 92 (convertito con modificazioni dalla legge 11 agosto 2014, n. 117). È attraverso tali provvedimenti che si è arrivati alla sterilizzazione del fenomeno delle c.d. "porte girevoli" (il condannato deve passare per il carcere per doverne uscire), alla previsione di un trattamento sanzionatorio più mite per le condotte di minore offensività in materia di sostanze stupefacenti, all'innalzamento dei limiti temporali legittimanti la concessione dell'affidamento in prova ai servizi sociali, al consolidamento della detenzione a domicilio quale modalità prioritaria di espiazione in relazione a pene non superiori a 18 mesi di detenzione, all'ampliamento del periodo di liberazione anticipata da 45 a 75 giorni, agli incentivi al lavoro in carcere e ai rimedi risarcitori.

Accanto a questi provvedimenti, frutto di ricorso alla decretazione d'urgenza, con la legge 28 aprile 2014, n. 67, di iniziativa parlamentare, unitamente alle rilevanti disposizioni in materia di riforma del procedimento *in absentia*, è stato ge-

neralizzato inoltre l'istituto della "messa alla prova" di cui si è in precedenza già parlato, all'evidente scopo di escludere dal circuito dell'esecuzione penale i soggetti condannati per reati di limitato allarme sociale.

Sul fronte del carcere, i dati rilevati dal DAP evidenziano un progressivo calo della popolazione detenuta rispetto alla fine dello scorso anno e, più in generale, un qualche decremento degli indici di sofferenza del sistema.

I detenuti presenti in carcere al 31 dicembre 2014 erano 53.263, di cui 34.033 condannati a titolo definitivo, a fronte di una capienza "regolamentare" – calcolata sulla base del criterio dello spazio minimo desumibile dalla giurisprudenza della Corte EDU – attualmente stimata in 49.635 posti. Tale dato è espressivo di un evidente miglioramento rispetto alla situazione precedente in cui, a fronte di una capienza stimata in 47.709 posti, si registrava la presenza di 62.536 detenuti, di cui 38.471 condannati a titolo definitivo. Manifesto, tuttavia, è il permanente e non irrilevante scarto rispetto a una situazione di affollamento anche solo "sostenibile" (oltre 3.600 detenuti in esubero stanno infatti a significare che almeno il doppio sono ristretti in condizioni di affollamento "non sostenibile").

In base ai dati statistici pubblicati dal centro di documentazione "Ristretti", nel 2014 anche il numero dei suicidi (43) e dei decessi in carcere (131) è diminuito rispetto all'anno precedente: a conferma di un'ulteriore passo in avanti della linea di tendenza al progressivo decremento che ha contraddistinto gli anni successivi al 2009 e 2010 (72 suicidi e 177 morti nel 2009; 69 e 184 nel 2010; 66 e 186 nel 2011; 60 e 154 nel 2012; 49 e 153 nel 2013).

Positivo, anche se in percentuale non certamente risolutivo, si può considerare ancora il dato relativo al parallelo incremento del numero di soggetti che risultano sottoposti a misure alternative, passati in totale, da 29.747 di fine anno 2013 a 31.362 secondo il dato aggiornato al 31 dicembre 2014; e beneficiari, in particolare, dell'affidamento in prova al servizio sociale, passati nell'anno appe-

na trascorso da 11.109 a 12.011, nonché ai condannati ammessi al lavoro di pubblica utilità, passati a 5.606 rispetto ai 4.409 di fine 2013.

Non altrettanto positiva può dirsi, invece, la situazione con riguardo al numero dei soggetti sottoposti a detenzione domiciliare ridotti a 9.453 a fine 2014 a fronte dei 10.173 di fine 2013; né con riguardo ai 745 detenuti in semilibertà a fronte dei 845 a fine 2013; ai 168 in libertà controllata a fronte dei 194 di fine 2013; ai 6 in semidetenzione a fronte dei 9 di fine 2013.

Le modeste, ma non meno inquietanti, recessioni per tali istituti, e in specie per la detenzione domiciliare, segnalando quanto meno un'instabilità complessiva del sistema "espiazione con modalità alternative", impongono interventi più incisivi della politica oltre che – come si dirà più avanti – della giurisdizione.

**II.** Il giudizio espresso dalle istituzioni europee è solo una prima e preliminare valutazione della situazione. Bisognerà attendere sino al giugno 2015 (entro quella data è attesa una nuova pronuncia) per disporre di un giudizio più approfondito e completo dei risultati conseguiti. L'Italia continua a essere sotto osservazione e tutti gli allarmi lanciati, a cominciare da quelli del Presidente Napolitano, rimangono drammaticamente attuali.

Il conto non è stato ancora saldato del tutto e c'è ancora molto da fare. Le misure finora prese vanno senz'altro nella direzione giusta, ma non sono risolutive. Anche se il numero dei detenuti tende a diminuire, l'emergenza determinata da "sovraffollamento", suicidi e tensioni nelle strutture penitenziarie non è ancora rientrata e non può protrarsi ulteriormente, come del resto ha perentoriamente ammonito la Corte costituzionale (sentenza n. 279/2013). Bisogna ripensare il tema del carcere e dell'intero sistema sanzionatorio penale, assicurando il rispetto della dignità della persona nella fase dell'esecuzione della pena, "iniziando a gettare le basi per un nuovo assetto complessivo" (così, espressamente, il documento "Ripensare il

sistema sanzionatorio penale” elaborato da Paola Severino e Antonio Gullo, con la collaborazione di Cinzia Caporale, approvato il 6 novembre 2014 dal Comitato etico della Fondazione Umberto Veronesi).

È significativo che il Comitato etico abbia deciso di affrontare questo tema in occasione dell’anniversario dei 250 anni dalla pubblicazione dell’opera di Cesare Beccaria *“Dei delitti e delle pene”* che ricorre quest’anno. Beccaria diede alle stampe il libro nel 1764, a ventisei anni. Si tratta di un formidabile atto d’accusa contro la tortura e soprattutto contro ogni forma di sofferenza o restrizione aggiuntiva, per ciò solo indebita, in vista del recupero del reo (*“il fine dunque non è altro che d’impedire al reo dal far nuovi danni ai suoi cittadini e di rimuoverne altri dal farne uguali”*).

Le carceri sono lo specchio della civiltà di un Paese. Sono la carta d’identità dello Stato costituzionale di diritto. Tornare a parlarne dopo mesi di silenzio e sollecitare una seria revisione della legislazione in questa materia non significa affatto riproporre una tragedia “minoritaria”, che riguarda una porzione limitata di umanità. Se è legittimo (e costituzionale) togliere a un uomo la libertà, non è legittimo (se si crede a una giustizia illuminata dallo spirito costituzionale) togliergli la dignità. La necessità di cambiare profondamente le condizioni delle carceri in Italia – come ha ripetuto più volte il Presidente Napolitano – costituisce non solo un imperativo giuridico e politico, imposto sia dalla Convenzione europea che dalla nostra Carta costituzionale, ma anche e soprattutto un dovere morale. Ogni qual volta la pena comporta una sofferenza, fisica o morale, eccedente la necessità di realizzare l’ordinamento, travalica in violenza e non può più considerarsi rispondente a legalità. È questo un programma minimo ma essenziale perché il carcere non assuma una funzione diseducativa crimino-

getica. Il recupero della legalità ha infatti un percorso obbligato: la garanzia dei diritti della persona detenuta, a prescindere dalla scarsa popolarità dell'argomento, che non dovrebbe mai contare su un tema come questo.

Meritano di essere ricordate in proposito le recenti sentenze della Corte EDU del 9 luglio 2013, *Vinter c. Regno Unito* che, come è stato rilevato, segna indubbiamente un'evoluzione della giurisprudenza di Strasburgo su questo punto, nonché del 20 maggio 2014, *Laszlo Magyar c. Ungheria*, e del 4 settembre 2014, *Trabelsi c. Belgio*, secondo cui il rispetto della dignità umana, che costituisce l'«essenza stessa» del sistema della CEDU, postulando la funzione rieducativa della pena, impone il riconoscimento a tutti i detenuti, compresi quelli che scontano una pena perpetua, del «diritto alla speranza» (un vero e proprio «*right to hope*»): ciò comportando chiaramente che a tutti deve essere data la possibilità di correggersi e la prospettiva di essere anticipatamente liberati se il loro percorso di risocializzazione dà esito positivo.

Sul versante interno, è parimenti significativo che la Corte costituzionale, con la sentenza n. 239 del 2014, sia tornata a ricordare, a proposito dell'art. 4-*bis* ord. pen. (nato nella «stagione emergenziale» della lotta alla criminalità organizzata dei primi anni '90 del secolo scorso), la sentenza n. 306 del 1993, con cui si registrava con preoccupazione «la tendenza alla configurazione normativa di 'tipi di autore'...», individuati sulla base del titolo astratto del reato commesso, «per i quali la rieducazione non sarebbe possibile o potrebbe non essere perseguita»; e abbia tenuto a ribadire che il reinserimento sociale del condannato costituisce in realtà l'obiettivo comune di tutte le misure alternative alla detenzione, rimarcando il carattere di indici meramente «presuntivi» dei criteri prefigurati dall'art. 4-*bis*, che precludono al giudice ogni margine di apprezzamento delle singole situazioni in vista dell'accesso alle stesse.

Foriera di positivi sviluppi ci pare anche la sentenza n. 143 del 2013, con cui la Corte costituzionale ha affermato, con nettezza, che per il detenuto anche una limitazione apparentemente solo «quantitativa» della possibilità di eser-



citare un suo diritto fondamentale può determinare una lesione (una violenza) ingiustificata, sottolineando il principio che “nelle operazioni di bilanciamento, non può esservi un decremento di tutela di un diritto fondamentale se a esso non fa riscontro un corrispondente incremento di tutela di altro interesse di pari rango”.

L'esistenza e la gravità del problema del sovraffollamento carcerario sono fuori discussione. Le misure finora assunte hanno avuto effetti positivi ma limitati. È necessario, quindi, riaprire una riflessione sui problemi che toccano più da vicino anche l'aspetto giudiziario della loro risoluzione, facendo il punto sulle misure adottate e ancora da adottare.

Quando si parla di garanzie, si parla di un giudice capace di assicurarle e di vincolare l'amministrazione penitenziaria al rispetto dei diritti inviolabili della persona detenuta, ovvero di liberarla da una condizione antiggiuridica. Per ottenere questo, l'ordinamento deve dotare il giudice di un sistema rinnovato, aderente ai più recenti orientamenti della scienza penalistica e della politica criminale: un sistema nel quale la sanzione penale costituisca l'*extrema ratio* di protezione giuridica, e all'interno del sistema penale il carcere costituisca a sua volta l'*extrema ratio* di sanzione, da impiegare soltanto quando non siano utilizzabili in modo utile sanzioni diverse (Grosso).

Merita perciò approvazione il progetto di legge di modifica al codice di procedura penale in materia di misure cautelari personali (d.d.l. n. 1232-8), che, dopo un travagliato percorso, è di nuovo all'esame del Senato. Gli aspetti maggiormente qualificanti di questo provvedimento, nell'ottica dell'entità della risposta cautelare, sono rappresentati: a) dalla fissazione di parametri maggiormente restrittivi in relazione al giudizio relativo all'esigenza cautelare prevista dall'art. 274, lett. c), cod. proc. pen., stante la previsione del requisito congiunto

della concretezza e dell'attualità del pericolo di reiterazione e dell'espressa inibizione della prognosi fondata sul cosiddetto giudizio, di elaborazione giurisprudenziale, della "doppia valenza" del fatto ascritto; b) dalla limitazione delle ipotesi di presunzione di adeguatezza della sola misura carceraria rispetto a quelle previste dall'attuale art. 275, comma 3, cod. proc. pen., peraltro già oggetto di ripetute dichiarazioni di illegittimità costituzionale; c) dall'ampliamento dei limiti di durata delle misure interdittive, al fine di incentivare l'utilizzo delle medesime in luogo di quelle coercitive; d) dal rafforzamento, in coerenza con gli indirizzi giurisprudenziali sviluppatasi sul punto relativo ai limiti di legittimità della motivazione *per relationem*, degli oneri argomentativi imposti al giudice della cautela.

## **2. Il sistema sanzionatorio penale e il ruolo dei giudici**

**I.** La tipologia e la durata delle pene rappresentano – come non si stancano di sottolineare autorevoli studiosi (tra i quali Fiandaca e Pugiotto) un formidabile *medium comunicativo*, catalizzatore di "ansie sociali" che invocano un sistema repressivo incentrato sul paradigma della pena detentiva; e, per discostarsene, occorre impegno di razionalità e coraggio civile anche dei giudici.

Come si è già osservato nelle precedenti relazioni inaugurali, il difetto endemico del nostro sistema – che segna troppo spesso una distanza temporale eccessiva tra condanna ed esecuzione della pena, unito alla suggestione che può produrre un sentimento diffuso di giustizialismo e di paura escludente – comporta, per paradosso: da un lato la spinta ad anticipare durante il processo il ricorso alla misura cautelare detentiva al fine di neutralizzare una pericolosità sociale, ancora soltanto ipotizzata e scarsamente misurata sul tempo trascorso; e dall'altro la tentazione di rifiutare che siano espriate con modalità alternative alla restrizione in carcere pene detentive anche bre-

vi, ma riferite a tipologie di reati ritenuti portatori di insicurezza sociale. Ovvero residui di pene falciate da provvedimenti di clemenza, pene relative a reati lontani nel tempo ma che si inseriscono in vicende di cui molti aspetti sono stati travolti dalla prescrizione, e persino i tempi finali di lunghe pene, che, precludendo il rientro del detenuto nella società, dovrebbero prepararlo a un rinnovato ruolo sociale.

La tentazione, insomma, di offrire una risposta illusoriamente rassicurante alla percezione collettiva di insicurezza sociale, contagiando anche l'ambito giudiziario, finisce così per determinare guasti che incidono sui processi di cognizione, sulla popolazione carceraria, sulla gestione delle esecuzioni penali e che tradiscono le esigenze reali di difesa sociale.

**II.** Non basta, dunque, che i giudici invochino e sollecitino il legislatore e la politica a intervenire. È necessario che assumano anche su di loro il carico di conferire effettività al principio del “minimo sacrificio possibile” (Corte cost., sent. n. 231 del 2011) che deve governare ogni intervento, specie giurisdizionale, in tema di libertà personale.

La regola secondo cui pena detentiva e carcere, che rappresenta il sacrificio sommo della libertà personale, costituiscono rimedio estremo da applicare secondo il criterio del minimo sacrificio necessario, va applicata con rigore, e indipendenza da condizionamenti di sorta, sia nella fase delle indagini, sia nel momento del giudizio, sia ancora nella regolazione delle modalità di esecuzione della condanna.

Nella sentenza Torreggiani i giudici europei – disponendo che il nostro Stato dovesse, entro il termine di un anno, istituire un rimedio (o un insieme di rimedi) idonei a garantire una riparazione adeguata del danno sofferto a causa della sottoposizione a un tratta-

mento detentivo di sovraffollamento – hanno inteso espressamente richiamare le raccomandazioni del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa (Rec(99)22 e Rec(2006)13) che invitano gli Stati a esortare i procuratori e i giudici a ricorrere il più possibile alle misure alternative alla detenzione e a orientare la loro politica penale verso il minimo ricorso al carcere, da considerare come ultima tutela.

Non sembra però che il monito sia stato del tutto ascoltato. I dati relativi alla percentuale dei detenuti ristretti in carcere in forza di misure cautelari parrebbero smentirlo. E pure il nostro sistema, se correttamente inteso, già oggi impone di considerare realisticamente le esigenze cautelari e di saggiarne prudentemente l'effettiva attualità; di valutare e privilegiare ogni modo alternativo del loro contenimento; di adeguare le decisioni sulla libertà ai principî di proporzionalità e adeguatezza; di considerare, insomma, anche il ricorso alla custodia cautelare in genere e alla custodia cautelare in carcere in particolare alla stregua dei canoni di adeguatezza, proporzionalità ed *extrema ratio* (per tutte, Sez. U, n. 27919 del 2011, Ambrogio). Molte delle enunciazioni normative contenute nel d.d.l. n.1232-8 prima citato sarebbero probabilmente superflue se tali indicazioni venissero sempre effettivamente seguite.

**III.** Sul versante più strettamente attinente alla realizzazione della punizione, e quindi alla esecuzione della pena, non può negarsi evidenza al fatto che solo lo sforzo costante e serio di assicurare effettività alla finalità rieducativa (asse ideologico portante della pena “utile”) può consentire di auspicare, contemperando le esigenze di vittime e condannati, una flessione della recidiva.

Un doppio peso di responsabilità grava per conseguenza anche in questo campo sui giudici. Il primo è quello della responsabilità

che è insita nel concetto di rieducazione, che sta a significare che la pena (dal momento della condanna a quello della esecuzione) deve tendere a offrire al condannato una effettiva possibilità di scelta, rendendolo capace e responsabile di esprimere la sua pari dignità sociale. L'altro è quello, più generale, di chi amministra giustizia, che trova pari soltanto nella responsabilità genitoriale, perché è una responsabilità che, al di fuori dello schema giuridico del rapporto diritti–doveri e di ogni possibile calcolo di “reciprocità”, mette in gioco interessi altrui e si rivolge, ipotecandolo, al futuro.

Molti aspetti degli interventi normativi prima ricordati, significativi di un'evoluzione da giudicare nel complesso positiva, impongono una rinnovata attenzione. La funzione di garanzia dei diritti dei reclusi, che è propria della magistratura di sorveglianza, è stata significativamente rinsaldata dalla riscritturazione del comma 6 dell'art. 69 ord. pen. – a opera dell'art. 3, comma 1, lett. *i*), n. 2 del d.l. 23 dicembre 2013, n. 146 (convertito, con modificazioni, dalla legge 21 febbraio 2014, n. 10) – con l'inclusione del controllo di merito nelle ipotesi di sanzioni disciplinari di maggiore afflittività (isolamento nella permanenza all'aria aperta ed esclusione dell'attività comune); dall'avvenuta formalizzazione (dopo le sentenze n. 26 del 1999 della Corte costituzionale e n. 25079 del 26 febbraio 2003 delle Sezioni unite della Corte di cassazione) del procedimento di reclamo secondo un modello giurisdizionale pieno, con espressa previsione del sindacato del magistrato di sorveglianza sulle disposizioni dell'amministrazioni lesive di diritti, grazie all'art. 35-*bis* – introdotto a opera dell'art. 3, comma 1, lett. *b*), del medesimo testo normativo nella legge sull'ordinamento penitenziario –; dai rimedi risarcitori conseguenti alla violazione dell'art. 3 della Convenzione EDU istituiti mediante l'art. 35-*ter* – introdotto dall'art. 1, comma 1, d.l. 26 giugno 2014, n. 92 (convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 117) –; dall'espresso riconoscimento del carattere vincolante per l'Amministrazione dei provvedimenti del magistrato di sorveglianza – già ricavabile dall'art. 69, comma 5,

ultimo periodo, ord. pen., come sottolineato dalla Corte costituzionale (n. 266 del 2009) e ribadito dalla stessa (n. 135 del 2013) – che ha trovato formale collocazione normativa nell’art. 35-*bis* ord. pen., relativo ai reclami ai sensi dell’art. 69, comma 6, lett. b), ord. pen. (avverso i provvedimenti dell’amministrazione che rechino grave e attuale pregiudizio all’esercizio dei diritti), con il quale si é istituito un inedito giudizio di ottemperanza a opera del magistrato di sorveglianza, con la facoltà finanche di nomina di un commissario *ad acta*.

Questi due ultimi interventi, in particolare, espressamente volti a porre in atto i rimedi richiesti dalla Corte EDU con la sentenza Torreggiani, sono stati accolti positivamente dalla Corte di Strasburgo, la quale – come anticipato – ha riconosciuto che, in linea di principio, gli artt. 35-*bis* e 35-*ter* possono offrire prospettive di riparazione adeguata delle violazioni all’articolo 3 della CEDU discendenti dalla sovrappopolazione carceraria; ma che si é espressamente riservata “la possibilità di esaminare la coerenza della giurisprudenza dei giudici interni con la propria giurisprudenza nonché l’effettività teorica e pratica dei ricorsi” (sentenza del 16 settembre 2014, Stella c. Italia).

Anche l’effettività di tali garanzie dipende, in conclusione, essenzialmente dalle modalità dell’esercizio della funzione giurisdizionale a opera della magistratura di sorveglianza; dalla tempestività – che è condizione della effettività – delle decisioni su reclami e ricorsi; e dalla coerenza sistematica e autorevolezza, infine, delle decisioni della Corte di cassazione chiamata a verificare la legittimità dei provvedimenti dei giudici di merito.

## ***D) La Giustizia minorile***

### **1. Le nuove frontiere della giustizia minorile**

**I.** Negli ultimi anni la tutela della persona e della sua dignità si è rivelata essere un valore centrale al quale si sono uniformate le politiche sociali e normative europee, tanto che i diritti fondamentali rappresentano, nel sistema delle fonti dell'Unione, la regola centrale nell'ermeneutica giuridica. Il valore fondamentale della persona, che struttura da tempo il diritto europeo, deriva non solo dalle fonti, ma dalle loro applicazioni a opera delle Corti di Strasburgo e Lussemburgo, e trova nella tutela del "minore" l'espressione più elevata di sensibilità civile, rappresentando un momento iniziale e imprescindibile. Il minore, infatti, non è più solo "figlio" della sua famiglia, ma anche "cittadino" europeo, con uno *status* negli ordinamenti internazionali, fatto di situazioni giuridiche meritevoli di tutela.

**II.** L'interesse del minore diviene uno strumento per risolvere un conflitto che non è endofamiliare, ma esterno alla famiglia, legato alla sua realizzazione come persona di fronte all'ordinamento che lo protegge. Anche la giurisprudenza di legittimità ha ancorato l'interesse del minore alle sue reali esigenze, desunte in concreto dai suoi fermi convincimenti. In questo contesto ha assunto un ruolo deter-

minante *il diritto del minore a essere ascoltato*. La promozione dei diritti partecipativi del minore si è consolidata attraverso la possibilità di esprimere le proprie opinioni, che ha trovato un ampio riconoscimento in ambito internazionale.

La Convenzione di New York sui diritti del fanciullo del 20 novembre 1989 (ratificata e resa esecutiva in Italia con legge 27 maggio 1991, n. 176) prevede il diritto del minore a essere ascoltato; l'ascolto del minore è presente, altresì, nella Convenzione dell'Aja del 25 ottobre 1980 sugli aspetti civili della sottrazione internazionale dei minori (ratificata con legge 15 gennaio 1994, n. 64); anche la Convenzione dell'Aja del 29 maggio 1993 in materia di adozione internazionale (ratificata in Italia con legge 24 dicembre 1998, n. 476) ha previsto che le adozioni possano avere luogo soltanto se, tra l'altro, siano stati presi in considerazione i desideri e le opinioni del minore; nella Convenzione di Strasburgo del 25 febbraio 1996 (ratificata con legge 21 marzo 2003, n. 77) è previsto che al minore, che abbia raggiunto una certa età (variabile secondo le norme di diritto interno) e che sia dotato di idonea capacità di discernimento, debbano essere riconosciuti una serie di diritti quali: a) il diritto di ricevere informazioni, b) il diritto di essere consultato ed esprimere la propria opinione, c) il diritto di essere informato delle eventuali conseguenze di ogni decisione. Espresi riferimenti all'ascolto del minore sono anche contenuti nel Regolamento (CE) n. 2201/2003 (art. 11, paragrafo 2; articolo 23, lett. b); art. 41, paragrafo 2, lett. c); art. 42, paragrafo 2, lett. a).

Sulla spinta di tali strumenti internazionali, la legge n. 54 del 2006 ha previsto che nell'ambito dei procedimenti di separazione, prima di adottare provvedimenti relativi ai minori, il giudice disponga l'ascolto del figlio che abbia compiuto 12 anni e anche di età inferiore, ove capace di discernimento (norma applicabile anche nei procedimenti di divorzio, di annullamento del matrimonio e in quelli per l'affidamento dei figli nati fuori dal matrimonio). Sull'ascolto del minore si sono espresse le Sezioni unite della Corte di cassazione con sentenza del 21 ottobre 2009, n. 22238, che hanno qualificato come violazione del principio del con-



traddittorio l'eventuale omissione. La Suprema Corte ha anche precisato che “*L’audizione dei minori, nei procedimenti giurisdizionali che li riguardano, è un adempimento necessario salvo che il mancato ascolto non sia giustificato dal loro superiore interesse*” (Sez. I, 4 dicembre 2012, n. 21662).

L’ascolto, che non è né interrogatorio né testimonianza, consente appunto di raccogliere informazioni che rispondano alle esigenze specifiche del minore e alle aspettative dei genitori. Dal riconoscimento del diritto del minore a essere ascoltato, tuttavia, non può inferirsi quello di essere anche parte nel processo, in quanto *la legitimitatio ad processum* è conferita positivamente dal legislatore (Sez. I, 10 ottobre 2003, n. 15145). L’omesso ascolto del minore, così come il mancato e immotivato accoglimento delle sue richieste, si traduce, per la prevalente giurisprudenza, in una grave violazione dei suoi diritti. Dopo l’esplicito chiarimento della Corte costituzionale, con sentenza 30 gennaio 2002, n. 1, e dopo le precisazioni espresse dalla Corte di cassazione (Sez. Un., 21 ottobre 2009, n. 22238), il legislatore italiano, sulla scia di quanto già previsto dalla legislazione sovranazionale e deciso dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell’uomo, ha riconosciuto con la legge 10 dicembre 2012, n. 219, l’ascolto del minore come criterio di carattere generale, per tutti i procedimenti che lo riguardano (Sez. I, 31 marzo 2014, n. 7478; Sez. I, 21 settembre 2014, n. 1902). L’audizione è oggetto comunque della valutazione del giudice e può essere esclusa in ragione del pregiudizio che potrebbe arrecare al fanciullo (Sez. I, 15 marzo 2013, n. 6645).

È interessante osservare come l’ascolto abbia assunto nell’ordinamento italiano, a seguito dei recenti interventi della giurisprudenza di legittimità, una funzione non più meramente cognitiva. In particolare, Sez. I, 5 marzo 2014, n. 5237, in materia di sottrazione di minori, ha precisato che il raggiungimento

da parte del minore, secondo la terminologia adottata dalla Convenzione dell'Aja all'art. 13, comma 2, di un'età e una maturità tali da giustificare il rispetto della sua opinione, appare sempre più sfuocata, fino al punto di dover ritenere che quando, ricorrendone i presupposti, si sia proceduto al suo ascolto, si debba sempre e necessariamente tenere conto della sua volontà. Con la decisione si è affermato il principio secondo cui la volontà contraria manifestata in ordine al proprio rientro da un minore che abbia un'età e una maturità tali, secondo l'apprezzamento del giudice del merito, da giustificare il rispetto della sua opinione, può costituire, ai sensi dell'art. 13, comma 2, della Convenzione dell'Aja, ipotesi, distintamente valutabile, ostativa all'accoglimento della domanda di rimpatrio.

**III.** La disciplina sull'*affidamento condiviso* ha evidenziato la sempre maggiore considerazione della posizione del minore quale soggetto titolare di diritti soggettivi perfetti, autonomi e azionabili, quale membro a tutti gli effetti della comunità sociale. La concreta attuazione di tale principio passa anche attraverso il riconoscimento del diritto del minore a essere allevato dalla propria famiglia. Nel nostro ordinamento l'art. 1 della legge 4 maggio 1983, n. 184 (nel testo novellato dalla legge 28 marzo 2001, n.149) attribuisce al diritto del minore di crescere nell'ambito della propria famiglia un carattere prioritario, nel senso che nelle situazioni di difficoltà e di emarginazione della famiglia di origine, il recupero di questa, considerata come ambiente naturale, costituisce il mezzo preferenziale per garantire la crescita del bambino. L'art. 315-bis cod. civ., introdotto a seguito della riforma della filiazione, prevede espressamente che il figlio ha diritto di crescere in ambito familiare e di mantenere rapporti significativi con i parenti. Questo indirizzo recepisce quanto da sempre sostenuto dalla giurisprudenza delle Corti europee.

A tal fine, si segnala che la Corte di giustizia, 8 marzo 2011, C-34/09, ha riconosciuto ai genitori cittadini di Paesi terzi il diritto di soggiorno in Belgio in funzione del fatto che al loro figlio minore, nato in Belgio e cittadino belga, dovesse essere riconosciuto il diritto a vivere nella propria famiglia per essere mantenuto ed educato. Nel caso *Keegan c. Irlanda*, sentenza del 26 maggio 1994, la Corte europea dei diritti dell'uomo ha stabilito che, laddove sia provata l'esistenza di un legame familiare con un minore, lo Stato deve agire in modo da consentire a tale legame di svilupparsi e deve garantire una protezione giuridica che renda possibile dalla nascita l'integrazione del minore nella famiglia.

Il diritto del minore a essere allevato dalla propria famiglia di origine è ampiamente tutelato dalla giurisprudenza della Corte di cassazione (Sez. I, 28 giugno 2006, n. 15011, Sez. I, 29 marzo 2011, n. 7115), che ritiene necessario assicurarne la garanzia con la predisposizione di interventi diretti a rimuovere situazioni di difficoltà e disagio familiare. Secondo la Corte, l'opposizione di un genitore all'esercizio del diritto del minore a conservare rapporti significativi con gli ascendenti e i parenti del ramo genitoriale dell'altro, può costituire, almeno in astratto, una condotta pregiudizievole per il figlio, secondo la previsione degli artt. 330 e seguenti del codice civile (Sez. I, 2 gennaio 2014, n. 5097). Il diritto del minore a essere educato nella propria famiglia di origine incontra i suoi limiti là dove questa non sia in grado di prestare, in via non transitoria, le cure necessarie, né di assicurare l'obbligo di mantenere, educare e istruire la prole, con conseguente configurabilità dello stato di abbandono (Sez. I, 16 luglio 2014 n. 16280).

**IV.** La tutela dei diritti del minore passa attraverso la possibilità di continuare a vivere nella *casa familiare* anche nella fase della crisi del rapporto coniugale (o di convivenza dei genitori),

e quindi a conservare l'*habitat* domestico, inteso come centro degli affetti, degli interessi e luogo di formazione e sviluppo della personalità. La Corte ha mantenuto fermo questo principio, recentemente ribadito anche in tema di comodato di immobile destinato a casa familiare. Le Sezioni unite, con sentenza del 29 settembre 2014, n. 20448, hanno statuito che il coniuge assegnatario della casa familiare, può opporre al comodante, il quale chieda il rilascio dell'immobile, l'esistenza di un provvedimento di assegnazione, pronunciato in un giudizio di separazione o divorzio, se tra il comodante e almeno uno dei coniugi il contratto in precedenza insorto abbia contemplato la destinazione del bene a casa familiare.

## **2. La riforma della filiazione e il riparto delle competenze**

I. In questo contesto va inquadrato il nuovo percorso seguito dal legislatore nazionale che, nel perseguimento della realizzazione dell'interesse del minore, ha inteso intraprendere una riforma indirizzata a modernizzare la disciplina in materia di filiazione e a semplificare le regole processuali, eliminando i dubbi interpretativi sorti nella prassi giudiziaria. La legge 10 dicembre 2012, n. 219 e il relativo decreto legislativo di attuazione n. 154 del 2013 hanno introdotto modifiche di diritto sostanziale e processuale nella delicata materia della protezione del minore, in particolare intervenendo sullo *status* dei figli c.d. naturali, rimuovendone il diversificato trattamento normativo, in ragione della nascita in una unione non matrimoniale. La tutela dei diritti del minore viene consacrata con la modifica terminologica apportata alla "potestà genitoriale", divenuta "responsabilità genitoriale", dandosi così risalto alla diversa visione prospettica che nel corso degli anni si è sviluppata ed è ormai da considerare patri-

monio condiviso: i rapporti tra genitori e figli non devono essere più considerati avendo riguardo al punto di vista dei genitori, ma occorre porre in risalto il superiore interesse dei figli minori.

La nozione di responsabilità genitoriale, presente da tempo in numerosi strumenti internazionali (si pensi tra tutti al Regolamento (CE) n. 2201/2003, c.d. Bruxelles II *bis*, che disciplina all'interno dell'Unione europea – con la sola esclusione della Danimarca – la competenza, il riconoscimento e l'esecuzione delle decisioni in materia matrimoniale e in materia di responsabilità genitoriale), è quella che meglio definisce i contenuti dell'impegno genitoriale, non più da considerare come una “potestà” sul figlio minore, ma come un'assunzione di responsabilità da parte dei genitori nei confronti del figlio.

La nuova legge sulla filiazione riscrive il compito dei genitori, attraverso un ruolo attivo dei figli, i quali non hanno solo il diritto di essere educati, mantenuti e istruiti, ma assumono anche l'obbligo di rispettare i genitori, secondo un dialogo continuo e infinito, ispirato a regole affettive (art. 315-*bis* cod. civ.).

Le nuove norme, anche per il travagliato *iter* parlamentare, hanno sin da subito posto importanti problemi interpretativi involgenti, in particolare, le disposizioni procedurali.

Prima della riforma, il sistema processuale disciplinato dal codice del 1942 era organizzato secondo un fondamentale riparto delle competenze. I provvedimenti in materia di affidamento della filiazione naturale erano riservati al tribunale per i minorenni, in virtù del richiamo all'art. 317-*bis* cod. civ. contenuto nell'art. 38, comma 1, disp. att. cod. civ. Il contenzioso di natura economica rimaneva di competenza del tribunale ordinario, in quanto l'art. 148 cod. civ. non era stato espressamente richiamato dall'art. 38, comma 1, disp. att. cod. civ.. Tale frammentazione di competenze, sebbene fortemente criticata sin dalle sue prime applicazioni, veniva ampiamente condivisa dalla Consulta, che

l'aveva ritenuta aderente ai principi costituzionali (Corte cost., 30 luglio 1980, n. 135).

Con l'entrata in vigore della legge 8 febbraio 2006, n. 54, in materia di affidamento condiviso, si è cercato di superare il riparto di competenze.

Restava, comunque, la diversità di riti, in quanto per i figli nati da matrimonio, il rito previsto dal legislatore era quello ordinario con passaggio imposto attraverso la fase presidenziale, mentre per i figli nati fuori dal matrimonio, il rito era quello camerale puro, ai sensi dell'art. 737 cod. proc. civ.

In sede applicativa, l'interpretazione della norma aveva dato adito a notevoli contrasti circa l'individuazione dell'organo giudiziario da considerarsi competente, in quanto una parte degli interpreti ritenevano che le nuove norme avessero determinato il trasferimento di tutti i procedimenti relativi ai figli nati fuori del matrimonio in capo al giudice ordinario, mentre un altro indirizzo interpretativo considerava immutata la competenza del tribunale minorile sull'affidamento, estendendovi anche le decisioni in ordine ai profili economici. Sul contrasto la Corte di cassazione, intervenuta a seguito di regolamento necessario di competenza, con la nota ordinanza 3 aprile 2007, n. 8362, ha chiarito che l'art. 4, comma 2, della legge n. 54 del 2006, estendendo l'ambito applicativo della disciplina *ex artt.* 155 e ss. cod. civ., non incide sui presupposti processuali tra i quali la competenza. Inoltre, la concentrazione delle tutele per i figli nati fuori dal matrimonio in capo al giudice minorile, pur avendo riportato a unità la prassi dei diversi tribunali, aveva lasciato aperto il varco a molte critiche, in quanto la frammentazione di competenze poteva essere ritenuta un'espressione di disparità di trattamento per i figli naturali. Con riferimento a tale questione, la Corte di cassazione, con ordinanza n. 20354 del 5 ottobre 2011, ha affermato che se è vero che l'art. 333 cod. civ., in caso di sussistenza del pregiudizio per i minori prevede che il tribunale per i minorenni possa emettere i provvedimenti conseguenti, l'art. 155 cod. civ., prima e la novella del 2006 dopo statuiscono che il giudice della separazione possa decidere anche *ultra petitum*, assumendo i provvedimenti relativi alla prole con esclusivo riferimento all'interesse morale e materiale di essa. Secondo la Corte tan-

to il giudice specializzato, nel caso di coppie non coniugate o, se coniugate, quando non pende separazione, quanto il giudice della separazione (o del divorzio), in presenza di una situazione di pregiudizio per i minori, possono assumere provvedimenti volti alla tutela dei figli.

Con la legge n. 219 del 2012 il legislatore ha previsto un riordino della ripartizione delle competenze, anche se la disciplina continua a fondarsi sull'art. 38 disp. att. cod. civ., il quale individua una serie di provvedimenti riservati al giudice minorile, mentre la competenza del tribunale ordinario è individuata *de residuo*.

La competenza per i procedimenti di affidamento e mantenimento dei figli nati fuori del matrimonio passa al tribunale ordinario, in quanto nell'art. 38 disp. att. cod. civ. è stato espunto – tra i procedimenti riservati alla competenza del giudice minorile – ogni riferimento agli artt. 316 e 317-*bis* cod. civ. (tale norma originariamente disciplinava l'esercizio della potestà dei genitori, oggi, a seguito delle modifiche apportate dal d.lgs. n. 154 del 2013, regola i rapporti con gli ascendenti).

Successivamente, l'art. 96 del d.lgs. 28 dicembre 2013, n. 154, aggiungendo un ultimo periodo all'art. 38 disp. att. cod. civ. ha espressamente previsto che sono di competenza del tribunale per i minorenni i provvedimenti contemplati dagli artt. 251 e 317-*bis* cod. civ. Per i figli nati fuori dal matrimonio continua a essere previsto il rito camerale, nonostante la consacrazione dell'unico *status* di figlio.

Le nuove regole processuali, caratterizzate da due riti diversi, contrastano con le esigenze di celerità e certezza nella soluzione delle controversie, causando di fatto numerosi problemi interpretativi.

Difficoltà di interpretazione nascono anche con riferimento alla competenza per territorio, tenuto conto che la norma al riguardo non prevede una esplicita disciplina. L'interprete, infatti, può applicare il foro generale di residenza del genitore convenuto (ai sensi dell'art. 18 cod. proc. civ.), oppure il foro di residenza effettiva e abituale del minore (v. art. 8 del Regolamento CE n. 2201 del 2003).

La prassi registra enormi difficoltà applicative anche con riferimento ai provvedimenti *de potestate*. La disciplina processuale, pur prevedendo che il tribunale ordinario è competente a emanare i provvedimenti di cui all'art. 333 cod. civ. quando sia in corso un "giudizio di separazione o divorzio o giudizio ai sensi dell'art. 316 del codice civile", facendo riferimento a tutta la durata del processo, non chiarisce se tale indicazione coincida con la sola pendenza del processo di primo grado o si estenda anche al periodo di impugnazione, o al giudizio pendente in appello, o al procedimento di modifica o di revisione in corso, o ancora ai casi di c.d. litispendenza attenuata. Gli operatori del diritto rilevano che, poiché l'attrazione della competenza dei provvedimenti *de potestate* si verifica unicamente quando i procedimenti pendono tra le stesse parti, una domanda ex art. 333 cod. civ. che veda coinvolte altre parti non può essere suscettibile di attrazione al giudice ordinario.

Si pone il problema delle ipotesi in cui la richiesta sia fatta valere da soggetti legittimati ai sensi dell'art. 336 cod. civ., come i parenti o il pubblico ministero. Si sollevano obiezioni anche con riferimento alla competenza del tribunale per i minorenni per i procedimenti relativi ai minori stranieri non accompagnati e quelli richiedenti protezione internazionale, in ragione dell'esistenza di prassi diversificate sul territorio nazionale. Di talune realtà del settore si occupa il giudice tutelare, mentre di altre se ne occupa con maggiore celerità il tribunale per i minorenni, su impulso della procura minorile, attraverso l'apertura dei procedimenti di adottabilità, nei quali si perviene con immediatezza alla nomina del tutore.

**II.** La complessa materia dei minori e della famiglia è allo stato frammentata tra tribunale ordinario, rispettivamente nelle funzioni di giudice della famiglia e giudice tutelare, e tribunale



per i minorenni. Inoltre, l'attuale sistema normativo registra una progressiva erosione delle competenze del tribunale per minorenni e un potenziamento delle competenze del tribunale ordinario. Da più parti, ormai, si avverte la necessità di assicurare concentrazione ed effettività di tutela, con un modello processuale unico e un giudice specializzato.

Novità per la giustizia minorile si preannunciano nel disegno di legge delega per la riforma del processo civile, approvato dal Consiglio dei ministri il 29 agosto 2014, che reca, tra l'altro, modifiche sostanziali alla disciplina dei procedimenti in materia di famiglia, concernenti la separazione dei coniugi, lo scioglimento e la cessazione degli effetti civili del matrimonio e l'affidamento e il mantenimento dei figli minori.

Tra le novità rilevanti va segnalata l'istituzione di una *sezione specializzata per la famiglia, i minori e la persona*, competente per l'esame delle controversie relative alla famiglia, anche non fondata sul matrimonio, e per tutti i procedimenti attualmente rientranti nella competenza del tribunale per i minorenni in materia civile, a norma dell'art. 38 disp. att. cod. civ. Sono, altresì, devolute alla nuova sezione le controversie di competenza del giudice tutelare e, tra gli altri, i procedimenti relativi ai minori stranieri non accompagnati e ai richiedenti protezione internazionale. Viene regolato anche il rito in modo uniforme e semplificato, con rideterminazione delle dotazioni organiche delle sezioni specializzate, dei tribunali civili e dei tribunali per i minorenni, adeguandole alle nuove competenze. Al tribunale per i minorenni residua solo la competenza per i reati commessi da minorenni.



## **FUNZIONAMENTO DELLA CORTE DI CASSAZIONE**

### **1. Premessa. Rilievi di ordine comparatistico**

Le relazioni degli anni trascorsi hanno in più occasioni posto in risalto come la funzione di nomofilachia della Corte di cassazione sia gravemente limitata dal gran numero di procedimenti che a essa affluiscono ogni anno e come molteplici siano i rimedi suggeriti per porre riparo sia nel campo civile che in quello penale alla situazione attuale di forte disagio; dalla richiesta di definizione legislativa (anche di livello costituzionale) di nuovi criteri di accesso alla giurisdizione di legittimità, a quella di ottenere nuove risorse.

Prima di procedere alla doverosa analisi delle modalità di funzionamento della Corte e alla illustrazione delle iniziative intraprese per affrontare i momenti di sofferenza, appare opportuno operare un confronto con alcune analoghe istituzioni giudiziarie europee, che ad avviso di chi scrive, nella loro oggettività, costituiscono la migliore spiegazione dell'eccesso di carico di lavoro che affligge la Corte di cassazione.

Questo raffronto è imposto dall'ampio dibattito avviato dalla *Rete dei Presidenti delle Corti supreme europee*, di cui la Prima Presidenza italiana è parte attiva, circa la funzione delle giurisdizioni apicali nell'ambito della costruzione europea e dell'efficienza delle istituzioni giudiziarie. L'Assemblea dei Presidenti e il *Forum su I rap-*

*porti tra le Corti supreme e le Corti di merito* – entrambi tenutisi a Roma nell’Aula Magna il 12 e 13 giugno 2014 a iniziativa della Rete e della Corte di cassazione – hanno posto in grande evidenza non solo le differenze di approccio delle varie Corti alla funzione nomofilattica, ma, soprattutto, la diversità istituzionale a esse assegnate nei vari paesi dell’Unione europea. In particolare è emersa la necessità di assicurare alle Corti supreme modalità di funzionamento che consentano loro l’assolvimento della primaria funzione di garanzia dei diritti dei singoli.

Questa impostazione ha rafforzato un dibattito già aperto all’interno della Corte e ha consentito di trarre preziose indicazioni dalle esperienze delle Corti degli altri Paesi. Non è questa la sede per affrontare in profondità questi aspetti comparatistici. Tuttavia, alcuni dati, si sono rivelati particolarmente utili per individuare appieno i punti deboli della struttura della nostra Corte di cassazione. Valgano alcuni esempi di consistenza meramente statistica.

Nel panorama dei più importanti Paesi membri UE la percentuale dei magistrati professionali giudicanti in servizio addetti alla Corte di cassazione (4,7%) è omogenea a quella della Corte di cassazione francese (5,3%) e a quella complessiva delle cinque Corti di legittimità tedesche (*Bundesgerichtshof*, *Arbeitsgerichtshof*, ecc.) (4,5%).

Diversa si presenta, invece, la situazione delle sopravvenienze. Dinanzi alla Corte di cassazione italiana nel 2013 furono iscritti 29.094 ricorsi civili e 53.618 ricorsi penali. Nello stesso anno in Francia furono iscritti 19.295 ricorsi civili e 8.639 penali; in Germania dinanzi al *Bundesgerichtshof* (competente in materia penale e civile che non rientri in quella tributaria, previdenziale e del lavoro) nello stesso anno furono iscritti 6.743 ricorsi civili e 3.480 penali.

Il rapporto a livello nazionale tra avvocati e giudici professionali nei tre Paesi è il seguente: in Italia a ogni giudice fanno riscontro

35,6 avvocati, in Francia 8, in Germania 8,1. Quanto all'esercizio dinanzi alle Corti supreme è fin troppo noto che tanto in Francia che in Germania gli avvocati abilitati sono poche decine, mentre in Italia, come si è già evidenziato, al 31 dicembre 2014 erano 58.542.

Ebbene, con queste premesse, con un numero di giudici omogeneo, alla fine del 2013 nelle tre Corti risultavano esauriti con provvedimento definitivo: in Italia 30.167 procedimenti civili e 53.036 penali, in Francia 20.049 civili e 8.158 penali, al *BGH* tedesco 6.623 civili e 3.489 penali.

Appare evidente che la richiesta di giustizia mossa alle Corti Supreme francese e tedesca è strutturata nel senso di assicurare un ampio accesso alla giurisdizione di legittimità, ma, allo stesso tempo, di selezionare la qualità delle questioni portate dinanzi al Collegi giudicanti; ben diversamente da quanto mostra l'esperienza italiana, che consente un accesso indiscriminato e qualitativamente non sempre proporzionato al massimo livello di giurisdizione.

Fatta questa premessa, può procedersi all'esame dei numeri del 2014.

## **2. I tempi di definizione dei processi di cassazione e i vuoti di organico**

I. L'analisi compiuta nella parte seconda riguardo al funzionamento del servizio civile e di quello penale della Corte ha posto in risalto la sperequazione esistente tra i tempi di durata dei processi di cassazione nei due settori. Il periodo di tempo che trascorre mediamente tra l'iscrizione del ricorso e il deposito del provvedimento conclusivo del procedimento (durata media) è attestato in campo civile attorno a 44 mesi, in campo penale attorno a 10-11 mesi, considerando la data della pubblicazione.

Tralasciando le problematiche derivanti dalle oggettive carenze di risorse materiali che, al pari di tutti gli uffici giudiziari, affliggono la Corte di cassazione, occorre rilevare che nell'anno 2014 le risorse umane destinate ai due settori sono pressoché equivalenti. Per entrambi, infatti, tanto il numero delle udienze tenute (1072 per il civile, 1122 per il penale), che il numero medio dei consiglieri mensilmente presenti in udienza (131,1 per il civile, 112 per il penale) sono tra di loro con buona approssimazione assimilabili.

La differenza si coglie, invece, ove si consideri il diverso peso che assumono nei due settori i provvedimenti di dichiarazione di inammissibilità dei ricorsi, che rappresentano nel civile il 14,8% (ove si tenga conto, a fini meramente statistici, anche dell'1% di pronunce di improcedibilità) del totale dei provvedimenti emessi, mentre nel penale assommano a una percentuale che si fissa attorno al 61% del totale.

Questi dati consentono di effettuare alcune considerazioni, fondamentali per comprendere le ragioni del segnalato divario tra i tempi di definizione.

Va evidenziato che il codice di procedura penale mette a disposizione del giudicante strumenti più idonei per il rilievo e la sanzione dell'inammissibilità. È stato, infatti, il legislatore a volere per l'inammissibilità dei ricorsi penali un canale decisorio esclusivo che ne consente la rapida decisione presso la Settima sezione penale. Lo strumento della decisione in camera di consiglio previsto dagli artt. 375 e seguenti del cod. proc. civ. non è affatto parallelo a quello pensato per il processo penale, in quanto alla Sesta sezione civile, sono rimesse oltre le pronunce di inammissibilità, anche quelle derivanti da manifesta fondatezza o infondatezza del ricorso. Tale differenza è frutto non di un'arbitraria differenziazione legislativa, ma di una ponderata considerazione delle diverse caratteristiche della giurisdizione civile e penale di legittimità.

Se gli strumenti processuali di lavoro del settore penale non so-

no esportabili automaticamente nel settore civile è, tuttavia, possibile estendere a quest'ultimo la metodologia dello spoglio razionale dei fascicoli, da tempo adottata nelle sezioni penali, mediante la creazione di apposite strutture (per alcuni versi analoghe) presso ogni sezione civile. È questa la strada su cui spontaneamente (anche se in maniera disomogenea) si sono avviate le sezioni civili e che deve essere oggetto di un meditato programma organizzativo. Su questo tema molto verrà illustrato nei prossimi paragrafi.

**II.** Ma c'è un altro aspetto dell'attuale condizione della Corte che deve essere, comunque, messo in rilievo: qualsiasi sforzo organizzativo è destinato a essere frustrato se mancheranno adeguate risorse umane. Da questo punto di vista l'analisi dei dati non è incoraggiante.

Su un organico di 303 consiglieri, alla fine del 2013 i posti occupati erano 247 e quelli vacanti 56 (con una percentuale di scopertura del 18,48%), mentre alla data odierna i posti occupati sono scesi a 238 e quelli vacanti solo saliti a 65 (con una percentuale di scopertura del 21,45%). Tali vuoti, peraltro, sono destinati ad aggravarsi per le implicazioni nascenti dalla riduzione dell'età di servizio massima dei magistrati (vedi *infra*, parte terza, § 2, III). Si tratta di dati – è bene dirlo – che non hanno eguali tra gli uffici giudiziari italiani, ove le percentuali di scopertura sono di gran lunga inferiori.

Deve a questo punto richiamarsi una richiesta già più volte in passato indirizzata al CSM: è quanto mai opportuno che la pubblicazione dei posti di consigliere della Corte di cassazione distingua i posti del settore civile da quelli del settore penale. I magistrati interessati ad assumere le funzioni di legittimità potrebbero così rimanere nell'ambito del loro settore di elezione, esaltando la loro pro-

fessionalità e, allo stesso tempo, garantendo l'effettiva possibilità di concorrere alla realizzazione della funzione nomofilattica della Corte di cassazione.

Ancora più critica è la situazione del *personale amministrativo* degli uffici giudiziari. Un'analisi della situazione nazionale evidenzia una scoperta media che si attesta sul 19% circa.

Il *trend* negativo delle presenze è dovuto essenzialmente all'impossibilità di realizzare un *turn over* del personale cessato dal servizio a causa dei vincoli e dei blocchi alle assunzioni che hanno caratterizzato gli interventi normativi di questi anni.

Nonostante il ricorso a tutti gli strumenti resi disponibili dalle vigenti disposizioni legislative e contrattuali per limitare gli effetti della riduzione del personale, gli organici continuano a subire un costante e continuo depauperamento, a seguito del raggiungimento dell'età pensionabile di molti dipendenti. Per tacere delle assenze fisiologiche imputabili a malattie, aspettative e permessi, molti dei quali legati alla tutela di situazioni personali (si pensi alla legge n. 104/92).

Per quanto riguarda la Corte di cassazione pur rilevandosi una scoperta totale del 7,80%, deve segnalarsi che tale dato non tiene conto del soprannumero presente nei profili informatici del funzionario e dell'assistente, tra l'altro solo virtualmente presenti nell'organico, perché di fatto destinati in notevole misura ad altri uffici.

Il dato indicato, peraltro, non consente di valorizzare appieno la reale scoperta generale dell'Ufficio e in particolare il vuoto che affligge profili professionali indispensabili per il corretto funzionamento della Corte, destando allarme la scoperta dei funzionari giudiziari e dei cancellieri, avuto riguardo ai precipui contenuti professionali a essi attribuiti, indispensabili per il buon funzionamento dell'Ufficio. A esempio, a fronte di un organico di direttori amministrativi pari a 23 unità risultano 8 vacanze, con una scopertu-



ra del 34,78%; nel profilo professionale del funzionario giudiziario si registra una scopertura del 41,96% (organico n. 112 – presenze n. 65); in quello del cancelliere una scopertura del 28,33% (organico n. 60 – presenze n. 43).

Tenuto conto di quanto sopra, nonché delle assenze per comandi o distacchi fuori sede, la percentuale di scopertura dell'Ufficio sale al 25% ed è, quindi, superiore alla scopertura media nazionale di ben 6 punti di percentuale.

Questa gravissima vacanza di organico, segnalata peraltro da tempo, rende particolarmente gravose e impegnative le attività della Corte, che richiede, in forza delle sue crescenti esigenze di organizzazione, professionalità e funzionamento, risorse adeguate, quantitative e qualitative, e professionalità tecniche particolarmente qualificate atteso il ruolo istituzionale che la sua attività ricopre anche in ambito europeo e internazionale.

La recente procedura di interpello nazionale, la prima dopo svariati anni, potrà solo in parte coprire i vuoti di organico essendo stati pubblicati 60 posti vacanti presso la Corte di cassazione di varie qualifiche professionali.

### **3. Il c.d. ricambio generazionale nelle pubbliche amministrazioni. L'abolizione del trattenimento in servizio dei magistrati e i suoi effetti sull'organico**

I. L'anno 2014 ha visto il pubblico impiego percorso da una vera e propria scossa. L'art. 1 del d.l. 24 giugno 2014, n. 90, convertito dalla legge 11 agosto 2014, n. 114, con una disposizione avente applicazione generale al pubblico impiego, ha abrogato l'art. 16 del d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 503 e le altre disposizioni legislative che consentivano a tutti i dipendenti dello Stato e degli enti pub-

blici non economici di rimanere in servizio per un biennio dopo la maturazione del limite massimo di età.

L'abrogazione, esplicitamente mirata al "ricambio generazionale nelle pubbliche amministrazioni", colpisce anche il comma 1-*bis* dell'art. 16 del d.lgs. n. 503 che consentiva ai magistrati di chiedere il trattenimento in servizio fino al settantacinquesimo anno di età. Pertanto, i magistrati ordinari, al raggiungimento del settantesimo anno, secondo quanto previsto dall'art. 5 del r.d.lgs. 31 maggio 1946, dovranno essere improrogabilmente collocati a riposo. Analogo regime è previsto per i magistrati amministrativi, contabili e militari. Lo stesso art. 1, però, "al fine di salvaguardare la funzionalità degli uffici giudiziari", prevede un regime transitorio e, a differenza di quanto previsto per gli altri pubblici dipendenti, stabilisce che i magistrati che all'entrata in vigore della nuova disciplina possedevano i requisiti per il trattenimento fino al settantacinquesimo anno potranno rimanere in servizio fino al 31 dicembre 2015.

**II.** L'impatto di queste disposizioni nell'ambito della giustizia e della magistratura ordinaria è ben superiore a quello che si realizzerà nella pubblica amministrazione, nel suo complesso. Il CSM ha, infatti, fissato in 374 il numero dei magistrati ordinari che in forza delle nuove disposizioni lasceranno il servizio entro il 31 dicembre 2015, facendo rilevare che in questo gruppo, che pure rappresenta una percentuale apparentemente modesta dei magistrati attualmente in servizio, rientrano per la massima parte i dirigenti e i titolari di uffici semidirettivi di molti – e in alcuni casi importanti – uffici giudiziari.

Ho pubblicamente dichiarato che sono favorevole a disposizioni di legge che consentano il ringiovanimento della magistratura e l'accesso alla dirigenza degli uffici giudiziari di una nuova generazione di magistrati. Ho tenuto però a precisare che il collocamento a ri-

poso di molti magistrati, tra giudici e pubblici ministeri, non potrebbe essere compensato con l'ingresso di nuovi magistrati vincitori di concorso. I tempi di espletamento delle procedure concorsuali e la durata del tirocinio che la legge doverosamente impone ai vincitori stabiliscono che gli avvicendamenti avvengano solo dopo periodi di tempo piuttosto lunghi e non c'è modo, allo stato, di abbreviarli. Inoltre, le competenze perdute non potranno essere facilmente ricostruite, atteso che – e qui mi riferisco specificamente alla Corte di cassazione e alle Corti d'appello – la costruzione delle capacità attitudinali di ogni magistrato è frutto della naturale e graduale evoluzione della sua professionalità.

**III.** Particolarmente grave è il depauperamento del numero di magistrati che deriverà da questa disposizione legislativa alla Corte di cassazione.

Secondo un'indagine compiuta dal Consiglio direttivo della Corte, sulla base dei dati disponibili alla data del 10 novembre 2014, tra i magistrati in servizio, prima del 31 dicembre 2015 raggiungeranno il settantacinquesimo anno di età 12 presidenti di sezione e 5 consiglieri, i quali hanno in precedenza chiesto e ottenuto di essere trattenuti in servizio. A questo numero, rientrando nella fisiologia del raggiungimento del limite di età secondo le vecchie regole, debbono sommarsi gli effetti delle disposizioni del decreto legge. Il Primo Presidente, il Presidente aggiunto, 31 presidenti di sezione e 17 consiglieri, avendo compiuto il settantesimo anno di età, alla stessa data dovranno lasciare il servizio.

Per i presidenti di sezione sommando i due dati ne deriverebbe che al 31 dicembre 2015 su un organico di 56 posti se ne scoprirebbero 43, il che, considerando le vacanze già esistenti, comporterebbe una scopertura totale del 91,7%. Analogamente, con riferimento ai consiglieri, su un organico di 303 posti se ne scoprirebbe-

ro 22, il che, tenuto conto delle vacanze preesistenti, darebbe luogo a una scopertura del 27,72%.

Ma c'è di più. Il numero delle scoperture potrebbe ulteriormente aggravarsi, in quanto, venendo meno la facoltà di prolungare il servizio fino al settantacinquesimo anno, potrebbero concorrere per i posti di presidente di sezione della Corte di cassazione solamente i magistrati con età inferiore ai 66 anni, in quanto soltanto essi sarebbero in grado di assicurare i quattro anni di servizio minimi richiesti dall'art. 35 del d.lgs. 5 aprile 2006 n. 160 (e dall'art. 2 del d.l. n. 90 ridotti in via transitoria a tre, per i posti resisi vacanti entro il 30 giugno 2015). Verrebbe meno, per effetto di questa condizione, una forte aspettativa di riconoscimento professionale per i consiglieri della Corte di cassazione compresi nella fascia di età tra i 66 e i 70 anni. Trattandosi di magistrati che hanno, per ragioni anagrafiche, per la massima parte maturato l'anzianità massima contributiva, ne risulterebbe largamente condizionata la loro permanenza in servizio. Allo stesso modo, anche coloro che già ricoprono le funzioni di presidente di sezione, pur essendo pervenuti all'incarico direttivo, vedrebbero in ogni caso preclusa la possibilità di conferma dell'incarico direttivo alla scadenza del primo quadriennio di nomina, non essendo in grado di garantire un ulteriore quadriennio di servizio.

È prevedibile, quindi, che soprattutto nei posti di consigliere di cassazione si creino ulteriori vacanze, numericamente non prevedibili, andando oltre quel moderato *turn over* che è benefico per qualsiasi struttura.

Si potrebbe obiettare che tale ricostruzione è meramente teorica, in quanto il CSM entro la data del 31 dicembre 2015 si attiverà per colmare, quantomeno in parte, l'organico resosi vacante, coprendo progressivamente le vacanze.

L'intervento del CSM – il cui grado di operatività pure risulta potenziato dal-

le nuove disposizioni acceleratorie delle procedure di conferimento degli incarichi direttivi adottate dallo stesso d.l. n. 90 – è, tuttavia, condizionato dai tempi richiesti per l'espletamento dei concorsi per la copertura dei posti di consigliere della Corte di cassazione e, seppure in misura minore, dei posti di presidente di sezione della stessa Corte. Si tratta, come noto, di procedure concorsuali caratterizzate da altissimo numero di partecipanti che, nel caso di concorso per consiglieri, richiede un previo esame di idoneità dei titoli presentati svolto da un'apposita Commissione tecnica e una successiva disamina di carattere valutativo e amministrativo da parte del CSM. Appare, dunque, forte il dubbio che, pur con il rinnovato impegno richiesto dalla nuova situazione legislativa, i tempi di avvicendamento non potranno essere tanto solleciti da consentire la totale e tempestiva sostituzione dei magistrati uscenti.

Le rilevate percentuali di vacanze non potranno, dunque, essere compensate nel breve periodo con trasferimenti né, tantomeno, con l'ingresso di nuovi magistrati vincitori di concorso. Ed è proprio in considerazione di tale emergenza che questa Presidenza avanzò e reitera oggi la proposta di dare graduale attuazione alla riduzione dell'età massima, in modo da evitare che dall'improvvisa abolizione del trattenimento in servizio derivi alla Corte di cassazione una situazione di paralisi irrimediabile. La riforma, se adottata con gradualità, può infatti consentire una progressiva sostituzione dei magistrati della Corte – tanto dei titolari degli incarichi direttivi, quanto di quelli che ricoprono le funzioni di consigliere – nel rispetto della professionalità e della preparazione dei singoli candidati, in modo da evitare (non solo per la Cassazione, ma per tutti gli uffici giudiziari) immediati e pericolosi vuoti di organico e dare la possibilità al CSM di attuare un'adeguata politica di graduale, ma costante sostituzione.

Un vecchio brocardo ammonisce *primum non nocere*. E per ricreare la fiducia la prima cosa da tener presente è di non fare danni.

## **4. La gestione dei ricorsi e l'eliminazione dell'arretrato.**

### ***4.1. Misure per la riduzione dei tempi del processo civile***

Si è già messo in evidenza che il numero dei ricorsi in attesa di decisione è aumentato nell'anno 2014 del 2,4% rispetto all'anno precedente (ricorsi pendenti: 101.028, alla fine del 2014, 98.692 alla fine del 2013), nonostante la Corte di cassazione abbia adottato da tempo non poche iniziative per ridurre il numero dei processi pendenti. Tali iniziative hanno avuto un esito limitato in quanto non sono riuscite a decollare a causa della carenza delle risorse umane a disposizione delle sezioni civili della Corte. Per dare una sia pur parziale rappresentazione di questa condizione basta qui rilevare che alla fine del 2012, a fronte di un organico di 54 presidenti di sezione e di 303 consiglieri, erano effettivamente presenti 42 presidenti di sezione (con una percentuale di scopertura del 22,22%) e a fronte di un organico di 303 consiglieri ne erano presenti solo 247 (con una percentuale di scopertura del 18,48%). Alla fine del 2014, è rimasto stabile il numero dei presidenti di sezione e il numero dei consiglieri effettivamente presenti si è ridotto, come già segnalato, a 239 (solo la metà dei quali addetti al servizio civile), con un aumento della percentuale generale di scopertura pari al 21,13%.

Si sono già indicate le ragioni di questo costante assottigliamento di organico. Qui è sufficiente far notare che il rapporto tra risorse umane (ovvero 131 consiglieri addetti al servizio civile) e ricorsi pendenti (101.028) è 771, pari al numero di ricorsi di cui ogni consigliere sarebbe chiamato a redigere la motivazione per azzerare in un dato periodo temporale l'enorme arretrato. Se si considera che il numero (di per sé elevato, se rapportato alla complessità del giudizio di cassazione) dei provvedimenti mediamen-

te adottati nell'anno appena concluso dai consiglieri addetti al servizio civile della Corte è di 228, gli anni necessari per azzerare l'arretrato è di circa tre anni, auspicando che l'organico dei consiglieri sia coperto interamente e che metà di esso sia destinato al servizio civile (senza tenere conto dei nuovi ricorsi destinati a sopravvivere).

Appare, quindi, evidente che il problema potrà avviarsi a soluzione solo attraverso l'adozione di misure straordinarie, sia di carattere legislativo che organizzativo.

#### ***4.2. Gli “assistenti di studio” della Corte di cassazione***

I. L'art. 74 del d.l. 21 giugno 2013, n. 69 (convertito, con modificazioni, dalla legge 9 agosto 2013, 98), integra l'organico della Suprema Corte, con l'aumento a sessantasette unità del numero di magistrati (di tribunale) destinati all'Ufficio del Massimario e del Ruolo con l'assegnazione agli stessi anche del compito di “assistenti di studio” al fine dichiarato di accelerare lo smaltimento dell'arretrato degli affari civili della Corte di cassazione. La norma assegna al Primo Presidente il potere di destinare, anno per anno, tenuto conto delle esigenze dell'ufficio e osservati i criteri stabiliti dal CSM, fino a trenta magistrati addetti all'Ufficio del Massimario e del Ruolo alle sezioni della Corte con compiti di assistente di studio, alla luce dei criteri fissati con la delibera consiliare del 4 dicembre 2013.

In sede di prima applicazione, fino allo scadere del quinto anno successivo alla data di entrata in vigore della legge di conversione del citato decreto, è previsto che il Primo Presidente, “al fine di garantire la più celere definizione dei procedimenti pendenti”, destini “almeno la metà dei magistrati addetti all'Ufficio del Massimario e

del Ruolo, e non più di quaranta, alle sezioni civili con compiti di assistente di studio”. È questo un primo passo nella giusta direzione, emergendo da esso la consapevolezza dell’impossibilità di conseguire una “più celere definizione dei procedimenti pendenti” senza agire sulla leva delle risorse da impiegare nel processo.

**II.** La disposizione di legge ha trovato, tuttavia, concreta applicazione solo nel 2014, quando il CSM ha disposto la copertura dei trenta posti aggiunti alla pianta organica dell’Ufficio del Massimario e del Ruolo (delibera pubblicata il 15 settembre 2014).

Il recente inserimento dei nuovi magistrati nell’organizzazione della Corte impone un profondo ripensamento delle modalità di lavoro adottate nelle sezioni civili. Fino a ora sono stati adottati moduli organizzativi tradizionalmente orientati alla trattazione di ciascun ricorso nella sua singola soggettività. L’esperienza maturata presso le sezioni specializzate (Sezione lavoro e Sezione tributaria) ha, tuttavia, evidenziato che la ricorrenza e la ripetitività delle questioni di diritto, pur variamente combinate con le questioni peculiari delle singole controversie, possono dar luogo a modalità unitarie di esame dei singoli casi. L’accorpamento dell’esame delle questioni e la costante verifica delle stesse con la giurisprudenza della Corte rappresentano un sistema di lavoro ormai acquisito dalla Sesta sezione civile, nella fase dello spoglio preliminare previsto dall’art. 376 cod. proc. civ.

Costatato che questo metodo di lavoro facilita l’esame dei ricorsi e, nella sostanza, accelera i tempi del loro esame, riducendo al tempo stesso il pericolo (sempre in agguato) di contrasti inconsapevoli tra le singole pronunce, si è provveduto ad avviare un sistema di lavoro interno in grado di estendere questo modulo organizzativo a tutte le sezioni ordinarie, generalizzando il sistema e perfezionando, all’occorrenza, esperienze già in atto. È in questa nuova organizzazione che verrà quindi a inserirsi la nuova figura del magistrato “as-



sistente di studio”, che non è un consigliere della Corte di cassazione e che, tuttavia, al pari di un consigliere, provvederà a contribuire al suo funzionamento.

**III.** Perché il metodo funzioni è opportuno adottare in tutte le sezioni civili un’organizzazione omogenea della fase preparatoria della pubblica udienza (o, eventualmente, della adunanza in camera di consiglio) e, quindi, della fase decisionale vera e propria, integrando così gli strumenti organizzativi di base desumibili dal codice di rito. Tale metodologia è incentrata sulla generalizzazione di un modello unico di spoglio sezionale che consenta di affrontare in modo uniforme il problema dello smaltimento dell’arretrato esistente nelle sezioni civili e di evitarne, in futuro, un nuovo accumulo. A tale scopo è stata, quindi, concepita la creazione dell’*ufficio spoglio sezionale*, ovvero di una struttura che allo stesso tempo risponda a criteri omogenei di organizzazione e possa essere adattata e arricchita in ragione delle esigenze concrete di ciascuna sezione.

È questa la via che la Corte intende adottare per avviare in termini sistematici e non episodici la soluzione del problema della giacenza dei ricorsi negli uffici delle sezioni. La destinazione dei magistrati assistenti e la determinazione dei compiti loro assegnati saranno effettuate in ragione di queste premesse e in considerazione della nuova istituenda struttura sezionale.

## **5. Le attività amministrativo-ordinamentali, funzionali all’esercizio della giurisdizione. Il Segretariato generale e le altre strutture operative**

**I.** Il *Segretariato generale* si è confermato l’effettivo centro di coordinamento dell’organizzazione della Corte, predisposto dalle ta-

belle a supporto e ausilio del Primo Presidente. Esso è la struttura interna di riferimento dei magistrati e degli organi giudicanti per tutto quanto attiene ai problemi organizzativi della giurisdizione e allo stesso tempo assomma anche competenze di relazione esterna, il che ne fa un punto di contatto primario della Corte con le altre istituzioni.

Nello svolgimento di questo suo ruolo i magistrati e il personale del Segretariato nel corso dell'anno 2014 hanno collaborato con il Primo Presidente nella elaborazione e nell'attuazione di alcuni importanti adempimenti. Al riguardo, tra gli altri, vanno ricordati la elaborazione delle tabelle di organizzazione della Corte di cassazione per il triennio 2014-2016, l'espletamento delle procedure di assegnazione alle sezioni civili e penali dei nuovi consiglieri destinati dal CSM, lo studio preliminare delle modalità di assegnazione e impiego nelle sezioni civili dei magistrati destinati all'Ufficio del Massimario e del Ruolo ai sensi dell'art. 74 del d.l. 21 giugno 2013, n. 69, conv. in l. 9 agosto 2013, n. 98 (c.d. assistenti di studio) e, non ultima, la collaborazione per la preparazione della relazione inaugurale.

Particolare rilievo ha assunto nel corso dell'anno 2014 per magistrati e personale l'esercizio dell'attribuzione in materia di scambio, studio e informazione con le Corti comunitarie, internazionali e di altri Paesi. Nelle date del 12 e 13 giugno, infatti, si è tenuta a Roma l'Assemblea della Rete dei Presidenti delle Corti supreme europee, di cui il Primo Presidente è componente. L'organizzazione ha interessato, oltre i necessari incombeni di carattere logistico, una ampia elaborazione di materiali e contenuti di supporto alla discussione, rivelatosi particolarmente utile per lo svolgimento dei lavori.

**II.** Particolarmente intensa e onerosa, in termini organizzativi e di costo, è stata l'attività svolta dall'*Ufficio centrale per il referendum* che dall'ottobre al dicembre 2014 si è occupato delle operazioni

concernenti le cinque richieste di referendum abrogativo presentate nel giugno 2014, con il deposito di circa 2,7 milioni di firme.

L'Ufficio centrale delega le operazioni di verifica delle sottoscrizioni al centro di calcolo e documentazione della Corte di cassazione (d.l. n. 67 del 2005, convertito, con modificazioni, dalla legge 5 maggio 2005, n. 159) e in particolare – per la verifica delle sottoscrizioni, dell'indicazione delle generalità dei sottoscrittori, delle validazioni dei fogli, delle autenticazioni delle firme e delle certificazioni elettorali – si avvale del personale della segreteria di cui all'art. 6 della legge 22 maggio 1978, n. 199 con qualifica funzionale non inferiore alla settima (art. 2 del d.l. n. 67 del 2005).

L'impegno gravante sull'apparato complessivo della Corte è stato massimo. Per far fronte ai controlli connessi alle cinque richieste referendarie, è stato necessario impiegare circa 390 persone appartenenti ai diversi profili professionali (su un organico complessivo di circa 570 unità) per 60 giorni, anche prefestivi e festivi, articolato in ben 84 turni, comprensivi non solo del pomeriggio dei giorni feriali e della mattina e del pomeriggio dei giorni prefestivi e festivi, ma anche – al fine di garantire il rispetto dei termini previsti dalla legge per la chiusura delle operazioni – di numerose mattine dei giorni feriali. Ciò ha comportato intuibili (e gravi) problemi per lo svolgimento della ordinaria e non rinviabile attività della Corte.

Un simile sforzo aggiuntivo (rispetto ai normali compiti d'ufficio) esige uno spiccato spirito di sacrificio del personale che sembrerebbe giusto compensare adeguatamente.

Le difficoltà segnalate potrebbero essere significativamente ridotte modificando le norme vigenti. Va premesso che non si ritiene opportuno (come, invece, è stato talvolta proposto) distribuire tra le varie Corti d'appello (nell'ambito di istituendo uffici decentrati per il *referendum*) il controllo della validità delle sottoscrizioni popolari: una simile dispersione territoriale rischierebbe, a tacer d'altro,

di ostacolare l'adozione di criteri uniformi per l'individuazione delle irregolarità sanabili e di quelle non sanabili compiute dagli elettori e, quindi, impedirebbe un efficiente svolgimento della procedura.

Ferma la riserva all'Ufficio centrale del controllo delle sottoscrizioni popolari, si potrebbe modificare l'ordine procedimentale, facendo esprimere la Corte costituzionale sull'ammissibilità del *referendum* prima delle operazioni di controllo della validità delle sottoscrizioni popolari.

In altri termini, una volta depositata la documentazione referendaria presso la cancelleria della Corte di cassazione, ai sensi dell'art. 28 della legge n. 352 del 1970, l'Ufficio centrale procederebbe al controllo dei termini per il deposito dalla richiesta referendaria (artt. 31 e 38 della stessa legge), nonché al controllo sull'oggetto della richiesta e sul quesito (artt. 27 e 29), provvedendo sia all'eventuale concentrazione delle richieste referendarie che rivelano «uniformità o analogia di materia», sia a stabilire la denominazione della richiesta referendaria (art. 32). Successivamente, lo stesso Ufficio centrale rimetterebbe alla Corte costituzionale il giudizio di ammissibilità della richiesta referendaria ai sensi del secondo comma dell'art. 75 della Costituzione (vedi i vigenti artt. 32, secondo comma, e 33, quarto comma, della legge n. 352 del 1970; nonché l'art. 2, primo comma, della legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1). Solo nel caso di positiva pronuncia sull'ammissibilità, l'Ufficio centrale procederebbe al controllo delle sottoscrizioni popolari e alla proclamazione dei risultati del *referendum*. In tal modo, la complessa e costosa macchina per il controllo si metterebbe in moto solo per i casi in cui il computo delle sottoscrizioni fosse veramente decisivo per l'esito referendario. Naturalmente, ciò implicherebbe una nuova disciplina dei termini del procedimento.

A ciò si potrebbero aggiungere modifiche legislative di minore momento, ma ugualmente significative per il sicuro e rapido svolgimento delle operazioni. Mi riferisco a norme intese ad agevolare la leggibilità dei dati identificativi dei sottoscrittori (troppo spesso sbiaditi e indecifrabili) e a facilitare la riconducibilità dei certificati elettorali (talora collettivi e indicati solo con un numero, non ulteriormente riscontrabile) alle singole sottoscrizioni. A mero titolo di esempio, si po-

trebbe vietare l'uso di carta copiativa per i dati anagrafici e si potrebbe richiedere l'allegazione di certificati elettorali individuali o, se collettivi, redatti in modo da consentire il controllo della riferibilità alla singola firma.

Laboriosa è stata anche l'attività svolta dall'*Ufficio Elettorale Nazionale*, che è stato impegnato in una serie di servizi elettorali, dalle elezioni dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia all'elezione dei componenti togati del CSM.

Per quanto riguarda la competizione elettorale per l'elezione dei rappresentanti in Europa, l'Ufficio elettorale nazionale tra aprile e luglio 2014 ha provveduto a definire, tra l'altro: tre opposizioni avverso le decisioni del Ministero dell'interno concernenti l'ammissione o la ricusazione dei contrassegni di lista presentati dai movimenti o dai partiti politici; venti ricorsi avverso le decisioni degli uffici elettorali centrali presso le corti di appello di ricusazione delle liste di candidati; tutte le operazioni previste per la ripartizione dei seggi spettanti all'Italia al Parlamento europeo, compresa la verifica delle situazioni di incandidabilità e incompatibilità e la conseguente proclamazione dei 73 membri risultati vincitori in ciascuna circoscrizione e in ciascuna lista.

Durante il mese di luglio, l'Ufficio elettorale ha poi affrontato l'intero procedimento elettorale per la nomina dei componenti togati del CSM svolgendo tutte le attività previste dalla normativa vigente, dalla ricezione delle candidature alla proclamazione degli eletti.

**III.** Nel corso dell'anno 2014 l'attività del *Consiglio direttivo* è stata caratterizzata (soprattutto nell'ultimo periodo) da un aumento del numero dei procedimenti concernenti le domande per il conferimento degli uffici direttivi, che si renderanno vacanti nel corso del 2015 in conseguenza della riforma sull'abrogazione dell'istituto del trattenimento in servizio oltre l'età di settant'anni. Più in ge-

nerale i dati della complessiva attività registrano l'espressione di pareri su 425 procedimenti (contro i 405 dell'anno 2013), di cui 134 trattati in composizione ordinaria e 291 in composizione ristretta.

Va poi rilevato che il Consiglio, come previsto dall'art. 15 del proprio Regolamento, ha approvato nella seduta del 19 maggio 2014 la relazione sul secondo anno solare di attività dell'attuale consilia-tura. In essa si è dato atto – quanto all'organizzazione generale della Corte – dell'esito dei lavori di una Commissione di studio, nominata ai sensi dell'art. 13 del Regolamento, diretta ad ampliare la ricognizione del quadro di normazione secondaria applicabile nella stessa Corte, con particolare riferimento a supplenze, assegnazioni interne, coassegnazioni, collaborazioni varie. La relazione di questa Commissione è stata presa in esame e approvata nella seduta del 3 marzo 2014. In sintesi, si è pervenuti a escludere la possibilità di “supplenze”, “applicazioni” o “coassegnazioni” dei consiglieri della Corte di cassazione all'Ufficio del Massimario e del Ruolo della Corte medesima e, viceversa, dei magistrati di quest'ultimo Ufficio alle singole sezioni della Cassazione (anche se, sul punto, deve registrarsi l'introduzione della nuova figura degli assistenti di studio in attuazione di quanto previsto dall'art. 74 del d.l. 21 giugno 2013, n. 69, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 agosto 2013, n. 98: su questa nuova figura e sulle conseguenti variazioni tabellari il Consiglio ha espresso peraltro il proprio parere nella seduta straordinaria del 29 dicembre 2014).

Sempre con riferimento ai provvedimenti di organizzazione della Corte, il Consiglio direttivo ha espresso il proprio parere sul Programma per la gestione dei procedimenti civili previsto dall'art. 37 del d.l. 6 luglio 2011, n. 98, conv. nella l. 15 luglio 2011, n. 111 (cfr. verbale della seduta in data 3 marzo 2014), formulando specifici rilievi e precisazioni. Va inoltre menzionato il parere (cfr. verbale della seduta del 7 aprile 2014) reso sul provvedimento di variazione tabel-

lare contenente un ampliamento delle “competenze” della Settima sezione penale a seguito dell’intervento della sentenza della Corte costituzionale n. 32 del 2014 in materia di sostanze stupefacenti; al riguardo il Consiglio ha espresso parere favorevole, una volta “verificato che il provvedimento non riguarda l’interpretazione delle norme processuali”.

La più importante questione trattata in composizione ordinaria nel corso del 2014 è stata in ogni caso quella relativa alla proposta delle nuove *Tablelle di organizzazione della Corte di cassazione (2014-2016)*, presa in esame nel corso di varie sedute (12 e 19 maggio 2014 e 14 luglio 2014). Per quanto riguarda invece l’attività del Consiglio direttivo in composizione ristretta (relativa ai magistrati della Corte di cassazione e della Procura generale, in relazione al conferimento di uffici direttivi o semidirettivi, valutazioni di professionalità, incarichi extragiudiziari) va segnalato, oltre al già ricordato incremento delle domande per il conferimento di uffici direttivi o semidirettivi, il cospicuo aumento di numero delle valutazioni di professionalità (da 17 definite nel 2013 a 36 nel 2014), che è legato all’ingresso, nella Corte, di un numero crescente di magistrati al di sotto della settima valutazione di professionalità.

**IV.** L’anno 2014 ha visto la *Commissione Flussi* impegnata – nell’ambito della funzione a essa istituzionalmente assegnata, che è quella di elaborare proposte, basate su elementi oggettivi e affidabili, in ordine alla fissazione dell’organico delle sezioni – nella redazione di una relazione sullo schema di organizzazione della Corte di cassazione per il triennio 2014-2016.

L’indagine ha evidenziato un notevole scarto tra l’attuale distribuzione dei consiglieri della Corte e quella sollecitata dai risultati della rilevazione, ma la considerazione dei limiti dovuti all’insopprimibile variabilità del dato statistico ha consigliato di rimandare

all'esito di una nuova verifica, a distanza di tempo, della tenuta dei risultati ottenuti, eventuali rimaneggiamenti della pianta organica.

La Commissione Flussi, su delega del Consiglio direttivo, ha poi svolto un'accurata indagine in ordine alla incidenza dell'abrogazione dell'istituto del trattenimento in servizio oltre il 70° anno di età sugli organici della Corte di cassazione e della Procura generale.

L'analisi – condotta prescindendo del tutto da eventuali provvedimenti di nomina e di assegnazione che potranno essere adottati *medio tempore* dal CSM, nonché da trasferimenti o da cessazioni dal servizio che potranno determinarsi per cause diverse da quelle analizzate, trattandosi di dati inconoscibili – ha consentito di evidenziare la gravissima condizione di scopertura che si determinerà negli organici della Corte e della Procura generale sin dal 31 dicembre 2015 e che andrà ancor più ad aggravarsi nel corso dell'anno successivo.

Trattasi di dati particolarmente allarmanti, tenuto conto che si va incontro a una brusca e repentina perdita di professionalità elevatissime, non facilmente sostituibili, in un contesto in cui, con l'istituzione degli assistenti di studio, il legislatore ha mostrato di essere particolarmente sensibile al problema dell'aggressione dell'arretrato.

V. Il 2014 ha visto gli incontri del *Comitato Pari Opportunità* principalmente incentrati sull'esame della proposta tabellare per il triennio 2014/2016 ai fini della formulazione delle valutazioni e proposte di propria competenza.

Il CPO, che, nel 2013, aveva visto approvare dal Consiglio direttivo gli emendamenti proposti alla disciplina ordinamentale delle tabelle 2013/2015 relativa alle “assegnazioni e tramutamenti interni” (§ 2.6) e alla “composizione dei collegi” (§ 11.10), con l'inserimento di modifiche volte a rendere effettiva e adeguata la presenza di donne magistrato nella composizione delle sezioni e dei collegi, ha riconsiderato le proposte allora formulate, tenendo conto che l'at-



tuale consistente presenza di donne magistrato come consiglieri della Corte di cassazione (presenza, tra l'altro, destinata ad aumentare nel tempo) suggeriva, piuttosto, l'adozione di criteri intesi ad assicurare la biunivocità dell'equilibrio di genere e la modifica, a tal fine, di espressioni come “deve essere assicurata la presenza di donne magistrato” con “deve essere assicurato un adeguato equilibrio di genere” (§ 2.6 quanto alla assegnazione dei magistrati alle diverse sezioni della Corte) e con “deve essere assicurata la parità di genere” (§ 10.11 quanto alla composizione dei collegi). Si è ritenuto, invece, di mantenere una tutela rafforzata del genere femminile per le sezioni che trattano determinate materie (lavoro, famiglia, minori, reati di violenza sessuale, atti persecutori ex art. 612-*bis* cod. proc. pen.).

Altro rilevante risultato conseguito in materia ordinamentale, indotto dalla considerazione della ormai ineludibile esigenza di dare attuazione ai principi costituzionali di pari opportunità e di uguaglianza di genere anche nel procedimento di valutazione di professionalità per il conferimento degli incarichi direttivi, è stato l'inserimento nella richiamata proposta tabellare (§ 9 punto 4) del criterio del rispetto dell'equilibrio di genere nell'assegnazione e trasferimento dei presidenti di sezione della Corte (titolari e non); criterio che è stato anteposto, in tabella, a quello dell'anzianità nel ruolo e strutturato come preferenza da accordare, fra candidati con pari anzianità di servizio nell'ufficio, “al candidato appartenente al genere meno rappresentato”.

**VI.** Nell'anno 2014 la *Commissione per la manutenzione e conservazione del Palazzo di giustizia*, competente ad amministrare il Palazzo stesso ai sensi del R.D. 26 marzo 1911, n. 435 e successive modifiche, ha fatto fronte non solo ai sempre più numerosi interventi urgenti (a es. guasti di ascensori, infiltrazioni di acqua piovana, mal-

funzionamento di porte e finestre, guasto degli impianti centralizzati di climatizzazione) che incidono sullo stesso funzionamento degli uffici giudiziari presenti nel Palazzo, ma ha sviluppato anche un'attività di programmazione di lavori straordinari di impiantistica ed edilizia, in particolare quelli finalizzati alla tutela della sicurezza sul lavoro in applicazione delle disposizioni del d.lgs. n. 81 del 2008 e alla messa a norma degli impianti antincendio, con la predisposizione di un progetto organico e dettagliato riguardante l'intero Palazzo, per la cui messa in esecuzione sono necessarie risorse pari a €3.500.000,00, la cui richiesta è all'esame del Ministero della giustizia.

Nel corso dell'anno sono stati poi eseguiti lavori per la manutenzione straordinaria per circa €4.000.000,00 e lavori per la manutenzione ordinaria per €500.000,00, con la stipulazione di molteplici contratti in esito a regolari gare. Tra le opere progettate ed eseguite o in corso di esecuzione, meritano di essere menzionate quelle riguardanti: la sostituzione e/o la messa in sicurezza degli infissi e dei vetri, di cui è stata segnalata la carenza di tenuta e il pericolo per l'incolumità delle persone, e l'eliminazione di numerose infiltrazioni di acqua, per un importo pari a €1.500.000,00; il progetto di riunificazione di tutti gli uffici del Centro elettronico di documentazione, prima distribuiti in vari piani del Palazzo, con la ristrutturazione, finanziata con €250.000,00, in aggiunta alla nuova *Sala server*, già realizzata, di locali adeguati alle esigenze dello stesso CED; il rifacimento della centrale elettrica e di completamento degli impianti ai sensi del d.lgs. 81/2008 (€2.500.000,00); un completo sistema di videosorveglianza del Palazzo con la previsione di n.159 postazioni di controllo interne ed esterne e la creazione di una *sala server* e di una sala regia centralizzata, per un importo pari a €1.500.000,00, in esito a gara conclusa con la stipula del relativo contratto il 10 dicembre 2014.

Tutte le suddette attività e molteplici altre qui non specificamente menzionate (quali a es. il coordinamento e la gestione delle attività di *facility management* previste in apposita convenzione stipulata a livello nazionale dal Ministero della giustizia) sono state gestite con un organico dell'ufficio di segreteria assolutamente carente e con stanziamenti di fondi in progressiva e rilevante diminuzione.

**VII.** Nell'anno trascorso la *Biblioteca Centrale Giuridica* ha perseguito con la consueta attenzione gli obiettivi legati alle finalità istituzionali, fornendo documenti in modalità digitale a uffici giudiziari e ministeriali. I documenti trasmessi, in sensibile incremento rispetto all'anno precedente, sono stati 6.269 per un totale di circa 126.000 pagine digitalizzate, con tempi di risposta al solito ridotti e inferiori alla giornata lavorativa. Grazie alla rete delle Biblioteche giudiziarie sono stati implementati i servizi *online* di informazione e aggiornamento tramite circolazione degli indici di riviste; inoltre la cooperazione con le principali biblioteche giuridiche italiane è stata rafforzata dalla convenzione con il Centro di documentazione dell'UNICRI di Torino. In accordo con la Suprema Corte è stata realizzata una formula di servizi agevolati agli stagisti delle Scuole di specializzazione assegnati agli uffici della Cassazione e della Procura generale presso la Corte. Infine, è proseguito il progetto di digitalizzazione e messa in rete delle Relazioni inaugurali della Cassazione dal 1867 a oggi, che è entrato nella fase successiva, con il recupero dei discorsi pronunciati presso le Cassazioni regionali di Roma, Firenze, Torino, Palermo, Napoli, restate attive fino al 1923. I testi, rari e variamente dispersi sul territorio, saranno virtualmente raccolti e scansionati in modo da renderli ricercabili, costituendo una fonte preziosa di dati e informazioni per la storia dell'amministrazione della giustizia dalla nascita del Regno d'Italia.

## **6. La formazione professionale dei magistrati. La Scuola Superiore della Magistratura e l'attività della Struttura di formazione decentrata della Corte di cassazione**

I. Nel 2014 la *Scuola Superiore della Magistratura* – che è ormai entrata a pieno regime come istituzione preposta alla formazione professionale dei magistrati – ha proseguito la sua intensa attività, finalizzata a dare attuazione a specifici indirizzi del Consiglio d'Europa e dell'Unione europea, secondo i quali la formazione del giudice è uno strumento di accrescimento non solo della cultura giuridica in genere, ma, in particolare, della conoscenza del diritto dell'Unione europea e della CEDU, come interpretati rispettivamente dalle Corti di Strasburgo e Lussemburgo, e quindi è elemento di grande rilievo per la diffusione di “buone pratiche” negli ordinamenti nazionali.

Tra le competenze della Scuola rientra l'attività di formazione decentrata (art. 2 d.lgs. n. 26 del 2006), per il cui svolgimento essa ha incorporato le preesistenti strutture del CSM, ivi compresa la Struttura per la formazione decentrata della Corte di cassazione. Si è creata, dunque, tra la Scuola e le Strutture di formazione decentrata una felice sinergia, considerato che gran parte dei corsi organizzati a livello locale risultano “accreditati” nel programma diramato a livello nazionale e la loro frequenza è stata aperta, secondo la specificità degli interessi, anche ai magistrati provenienti da altri distretti. Per effetto della piena integrazione della rete della formazione decentrata nel circuito formativo dello Stato, i formatori decentrati sono chiamati perciò a cooperare nell'attuazione dei compiti assegnati dalla legge alla Scuola, che sono maggiori e diversi da quelli che erano propri dell'apparato formativo ante riforma.

Uno dei settori nei quali le competenze della Scuola risultano

considerevolmente accresciute – e, anzi, rappresentano un vero e proprio *novum* rispetto al quadro normativo previgente – è quello della formazione dei *magistrati in tirocinio* (MOT). La loro formazione si articola, secondo quanto previsto anche dalle direttive generali del CSM, non solo nel periodo c.d. “residenziale” presso la sede centrale della Scuola (Scandicci), ma anche in una serie di *stages* organizzati a livello locale, con possibilità di svolgere in sede decentrata ogni altra tipologia di attività formativa iniziale.

Si è ritenuto che in questa attività non possa mancare l’apporto collaborativo dei formatori decentrati. Lo stesso CSM, del resto, nella seduta del 21 febbraio 2013, aveva rimarcato che i formatori decentrati sarebbero stati chiamati a svolgere, su diretta delega della Scuola, anche attività di formazione iniziale dei magistrati ordinari in tirocinio, assolvendo a un compito che un tempo spettava alle “commissioni uditori”.

Replicando perciò la positiva esperienza intrapresa lo scorso anno per i magistrati in tirocinio nominati con d.m. 8 giugno 2012, anche per quelli nominati con d.m. 2 maggio 2013, in fase di tirocinio mirato, la Scuola ha deliberato di predisporre uno *stage formativo presso la Corte di cassazione*, che si è svolto con la fattiva collaborazione della Struttura della formazione decentrata della stessa Corte, in diverse fasi, stante il numero notevole di MOT.

L’esperienza si è rivelata assai proficua, perché gli interessati hanno ritenuto molto utile conoscere da vicino i meccanismi giuridici e istituzionali che presiedono all’attività della Corte Suprema, nei suoi molteplici compiti, così da acquisire una maggiore comprensione dell’importanza che riveste questo ufficio nell’ordinamento e della rilevanza che assume il rapporto tra i giudici di merito e quelli di legittimità.

**III.** Un altro settore in cui la Corte di cassazione ha dato un apporto consistente ai programmi formativi della Scuola Superiore del-

la Magistratura, avvalendosi della propria Struttura di formazione decentrata è quella del diritto europeo.

Va ricordato che dal 2001 alle strutture di formazione decentrata, per iniziativa del CSM, è stata associata una rete di *formatori europei*, ovvero di magistrati selezionati per la competenza acquisita nella pratica del diritto dell'Unione europea e della attuazione della Convenzione europea dei diritti dell'uomo. A essi è assegnato il compito di accrescere la conoscenza delle fonti e della cultura giudiziaria europea e la competenza linguistica dei colleghi di ogni distretto. Questo progetto (denominato *European Gaius*) trae origine da due Risoluzioni adottate rispettivamente dalla Commissione europea il 29 giugno 2006 e dal Parlamento europeo il 23 novembre 2010, ove si pone in risalto che la capacità di comprendere e di gestire la differenza tra i sistemi giuridici europei nasce innanzitutto dalla creazione e dalla condivisione di una comune cultura giudiziaria.

In questo ambito, soprattutto nella seconda parte del 2014, anche in considerazione del semestre di presidenza italiana del Consiglio UE, la Struttura della formazione decentrata della Corte di cassazione ha concentrato la propria attività nell'approfondimento delle *tematiche di diritto europeo*, nel presupposto che è opportuno favorire un miglior coordinamento tra i diversi interventi delle Corti di Strasburgo e Lussemburgo, sia tra loro che con i giudici nazionali, e in particolare con la Corte costituzionale e con i giudici di ultima istanza (come la Corte di cassazione e il Consiglio di Stato), affinché il risultato complessivo dell'integrazione della normativa e della giurisprudenza nazionali con la disciplina comunitaria e la giurisprudenza della Corte EDU si traduca effettivamente in un "*plus di tutela*" dei diritti fondamentali, come auspicato dal nostro giudice delle leggi (sentenza n. 317 del 2009 e ordinanza n. 31 del 2011).

Accanto ai molteplici incontri di studio organizzati a tal fine (tra i quali ha riscosso un significativo successo la presentazione in Aula

Magna di un poderoso volume curato dall'Ufficio del Massimario e del Ruolo intitolato "*Corte di cassazione e Corti europee*", edito dall'Istituto Poligrafico dello Stato), ve ne sono stati molti altri riguardanti i tradizionali settori del civile e del penale, come pure quelli dell'ordinamento giudiziario e della concorrenza nei mercati, secondo una metodologia che ha privilegiato non solo l'approfondimento scientifico e l'analisi degli orientamenti giurisprudenziali, ma ha mirato anche ad aprirsi ad altre realtà, favorendo un fruttuoso dialogo tra i magistrati di questa Corte ed esponenti dell'avvocatura, del mondo accademico e delle istituzioni. Nell'ottica dello scambio di opinioni ed esperienze su comuni temi professionali, non è mancato neppure il confronto sul piano internazionale con esponenti delle magistrature straniere e, tra questi, merita una menzione particolare l'incontro, sempre in Aula Magna, con la Rete dei Presidenti delle Corti Supreme dell'Unione europea.

Da ultimo si segnala che alcuni incontri di studio sono stati organizzati insieme con la Struttura della formazione decentrata della Corte d'appello di Roma, così da favorire un più stretto legame tra giudici di legittimità e giudici di merito.

## **7. Il CED e l'evoluzione dell'informatizzazione della giustizia. La realizzazione del processo civile telematico in Cassazione**

**I.** Il bilancio dell'attività del Centro elettronico di documentazione (CED) nel corso dell'anno appena trascorso deve considerarsi positivo con riferimento a tutti i settori nei quali la struttura è impegnata, e cioè nell'informatica giuridica, in quella giudiziaria e nel settore delle infrastrutture tecnologiche.

Sul fronte dell'*informatica giudiziaria*, che attiene specificamente all'attività della Corte in quanto finalizzata alla gestione in sen-

so ampio del contenzioso civile e penale da parte dei magistrati e delle cancellerie, l'impegno del CED si è specificamente concentrato nella realizzazione del *processo civile telematico* in Cassazione (PCT), che consentirà, in tempi che si auspicano brevi, la gestione informatica dell'intero procedimento civile, dal deposito del ricorso alla pubblicazione della decisione. È noto che la realizzazione del processo civile telematico costituisce, anche per la Corte di cassazione, un progetto strategico, che coinvolge tutti gli attori del processo (dai magistrati alle cancellerie, agli avvocati) e che, rendendo possibili e anzi imponendo decisi cambiamenti e razionalizzazioni nell'organizzazione del contenzioso civile presso la Corte, consentirà, anche mediante l'adozione di adeguate misure gestionali, un accorciamento sensibile dei tempi di definizione dei processi.

In primo luogo è stato completato l'*iter* per la realizzazione delle comunicazioni e notificazioni in formato elettronico nel settore civile, che costituisce il necessario presupposto per l'informatizzazione del contenzioso presente in Cassazione. La fase di sperimentazione può considerarsi ormai conclusa ed è stato richiesto al Ministro della giustizia, nello scorso mese di dicembre, l'emanazione del decreto previsto dall'art. 16, comma 10, d.l. n. 179 del 2012, convertito con modificazioni dalla legge n. 221 del 2002, volto ad accertare la funzionalità dei servizi di comunicazione presso la Corte. Con l'emanazione di tale decreto, che si auspica possa avvenire nei prossimi giorni, le comunicazioni telematiche costituiranno uno strumento obbligatorio per le cancellerie e avranno valore legale, come previsto dai commi da 4 a 8 del citato articolo 16. Il nuovo metodo di comunicazione avrà evidenti ricadute positive in termini di razionalizzazione e snellimento del lavoro delle cancellerie, e comporterà altresì una notevole riduzione dei costi di gestione del contenzioso, come è dimostrato dai dati pubblicati dalla DGSIA in ordine alle realtà giudiziarie dove il sistema delle comunicazioni e notifi-



cazioni elettroniche è già attivo. L'esperienza acquisita nel settore civile sarà pienamente utilizzata per la realizzazione delle comunicazioni telematiche anche nel settore penale che si confida di rendere operative in tempi ragionevolmente contenuti.

È stata inoltre realizzata, ed è in fase di sperimentazione, l'infrastruttura informatica finalizzata alla ricezione degli atti del processo di cassazione (e in particolare dei ricorsi introduttivi, controricorsi e ricorsi incidentali) inviati telematicamente. Tale infrastruttura consente l'acquisizione nel sistema informatico della Corte dei suddetti atti e dei dati ivi contenuti rendendo possibile alle competenti strutture della stessa Corte di operare in modo molto più rapido ed efficace. A oggi, sono state già pubblicate sul sito del processo civile telematico del Ministero della giustizia, le specifiche tecniche concernenti il *software* per la redazione degli atti di competenza degli avvocati (cd. "busta elettronica" contenente il ricorso introduttivo e altri atti assimilati in formato digitale). È auspicabile che tale pubblicazione favorisca la necessaria collaborazione dell'avvocatura a completare l'attuale fase di sperimentazione, per consentire, prima che il PCT entri nella sua fase operativa, tutte le modifiche e i miglioramenti necessari.

**II.** Con specifico riferimento alle complesse problematiche giuridiche connesse alla realizzazione del processo civile telematico è stato costituito un "Gruppo di lavoro", presieduto dal Presidente aggiunto e al quale partecipano magistrati e personale amministrativo, che ha provveduto a segnare le tappe per la migliore realizzazione del progetto. In tale contesto, il CED ha predisposto una bozza di lavoro su "Linee guida del PCT in Cassazione", sulla quale ha per ora interloquuto, con vari suggerimenti, il personale amministrativo, in attesa di un coinvolgimento dell'intera avvocatura, per poi giungere alla stesura definitiva di un documento che preveda le ne-

cessarie soluzioni giuridiche individuando, ove ritenuto indispensabile, eventuali misure normative da sottoporre agli organi competenti per la loro adozione.

**III.** Nel settore penale è stata sperimentata con successo, presso la Settima sezione penale, *la redazione informatizzata dei dispositivi*, che porta a compimento anche la completa informatizzazione del ruolo di udienza, mediante l'utilizzo automatico dei dati del sistema informatico della Corte concernenti, in particolare, il nominativo del ricorrente e del difensore e gli estremi della decisione impugnata. I sistemi sono in fase di estensione anche alle altre sezioni.

La procedura elettronica di redazione dei dispositivi, che prevede la messa a disposizione del Collegio, in formato digitale, delle varie tipologie di decisioni e dei possibili epiloghi decisionali, avrà positivi riflessi sulla qualità del lavoro dei consiglieri e sui tempi di definizione delle udienze. Essa consente altresì una razionalizzazione dell'attività di cancelleria, atteso che non sarà più necessario trascrivere i singoli esiti decisorii, essendo direttamente utilizzabile il contenuto del ruolo di udienza trasmesso per via elettronica.

La standardizzazione dei provvedimenti, inoltre, consentirà un significativo miglioramento dei rilevamenti statistici sull'attività giurisdizionale, che costituiscono un elemento di valutazione essenziale per una più corretta gestione del contenzioso e per una più razionale distribuzione delle risorse.

L'automazione dell'attività di udienza (redazione dei dispositivi e del relativo verbale) ha richiesto la completa informatizzazione delle aule di udienza e delle camere di consiglio, che vengono servite da collegamento informatico (via cavo o *wi-fi*) con la cancelleria per il necessario scambio dei dati.

Presso alcune sezioni già è in corso la sperimentazione e il verbale viene redatto con strumenti informatici mediante ausilio di postazioni informatiche appositamente installate.

**IV.** Al fine di attuare le disposizioni del d.lgs. n. 159 del 2011 (Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione) è in corso di attuazione il progetto per la realizzazione e la *gestione informatizzata delle misure di prevenzione*, per la tenuta automatica del fascicolo processuale e per l'amministrazione dei beni confiscati. L'adesione della Corte di cassazione al progetto appare di importanza strategica non solo per l'utilizzazione e l'elaborazione elettronica dei dati già immagazzinati dagli uffici di merito, ma soprattutto per ottenere rapidamente l'esatta individuazione dei beni oggetto di confisca definitiva, per razionalizzare i tempi e i modi di comunicazione degli esiti delle procedure tra gli Uffici e per prevenire possibili pronunce discordanti sugli stessi cespiti.

**V.** Un'attenzione particolare, dal punto di vista della realizzazione di nuovi strumenti informatici ovvero della implementazione di quelli già esistenti, è stata rivolta all'attività dell'*Ufficio del Massimario e del Ruolo*, che, come è noto, costituisce una struttura fondamentale della Corte in quanto finalizzata, in particolare, all'attuazione della funzione nomofilattica. Nell'anno appena trascorso è stata iniziata la realizzazione di un ambizioso progetto di aggiornamento della procedura informatica per la redazione delle massime della Suprema Corte, sia nel settore civile, che in quello penale. Quella esistente (denominata "De Civile" per il settore civile e "De Penale" per quello penale) è ormai obsoleta sicché è sembrato opportuno procedere a una completa reingegnerizzazione dei programmi in modo che assumano una veste grafica più evoluta e intuitiva e, soprattutto, pienamente compa-

tibile non solo con il sistema operativo Windows, ma anche con “Mac-Os” o “Linux”.

Il nuovo sistema, progettato tenendo conto delle diffuse esigenze dei magistrati addetti, prevede ulteriori e innovative funzioni di utilità, quali l’assegnazione per la massimazione della stessa sentenza a più magistrati massimatori, specie per le questioni più complesse ove il lavoro di studio è svolto da un gruppo di lavoro; la compatibilità dell’attività di spoglio tradizionale (eseguito sul testo cartaceo delle sentenze) con lo spoglio elettronico (tramite invio dei file in formato pdf delle sentenze), in modo che il magistrato assegnatario del servizio possa liberamente optare per l’una o l’altra forma; l’inserimento automatico dei precedenti giurisprudenziali, in modo che digitando solo alcuni dati (a esempio il numero di Rv.) il sistema provveda a riempire automaticamente i campi residui (numero e anno della decisione); il suggerimento degli estremi della fonte legislativa inserendo anche in modo parziale alcuni dati; la previsione di *menu* a tendina o a scorrimento per i riferimenti normativi, che contengano l’indicazione della iterazione (es. *bis*, *ter*, *quater*, ecc.) e della ripartizione (es. *lett. a*, *b*, *c*, ecc.); l’inclusione in banca dati delle cosiddette “non massimate conformi” ed eventualmente delle massime “Certalex”; la semplificazione del sistema di revisione e approvazione delle massime che, dopo la redazione da parte del magistrato massimatore, vengono sottoposte congiuntamente o disgiuntamente al controllo e all’approvazione del revisore, del coordinatore o del vice-direttore (ai quali deve essere consentita la possibilità di modificare il testo e di poter conservare la versione originaria); la possibilità, su richiesta del revisore o del coordinatore, di sottoporre la massima al controllo e all’approvazione del vice-direttore.

**VI.** Per quanto concerne l’*informatica giuridica*, nell’ultimo anno sono stati effettuati numerosi interventi evolutivi sul sistema di *Italgjureweb*, che ne hanno migliorato la funzionalità e re-

so più agile l'interfaccia con l'utente, attraverso un arricchimento delle funzioni di accesso e di ricerca del dato giurisprudenziale, in linea con le più avanzate esigenze dell'utente. Ciò nella consapevolezza che i servizi informatici offrono un contributo essenziale per l'efficacia della funzione nomofilattica della Corte in quanto agevolano la completa e tempestiva conoscenza della sua giurisprudenza.

In primo luogo si è cercato di curare la completezza e l'aggiornamento della documentazione contenuta negli archivi digitali. In *Italgjureweb* sono archiviate, attualmente, circa 511.000 massime civili e 163.000 massime penali, nonché 408.000 sentenze civili e 544.000 sentenze penali; oltre 760.000 riferimenti di dottrina e quasi 40.000 sentenze per ciascuna delle due Corti europee (Lussemburgo e Strasburgo). Il testo integrale delle sentenze della Corte è inserito negli archivi (SNCIV per il settore civile e SNPEN per il settore penale) ed è reso consultabile nelle 48 ore successive alla loro pubblicazione. Nel corso del 2015 si cercherà di ridurre ulteriormente questo lasso di tempo portandolo a 24 ore.

Con riferimento agli archivi delle sentenze integrali della Corte di cassazione sono state introdotte ulteriori e innovative funzionalità di ricerca (per parola testuale, per relatore/estensore, per componenti del collegio, per tipologia di dispositivo) in relazione al testo integrale in formato *pdf*, consentendone in tal modo un'ampissima fruibilità, giacché, in precedenza, l'accesso era possibile unicamente per data e numero cronologico.

Particolare cura vi è stata nella stabilizzazione degli archivi RELCIV e RELPEN, concernenti le relazioni (segnatamente quelle sulle novità normative e sulle questioni di particolare rilevanza) prodotte dall'Ufficio del Massimario e del Ruolo, rispettivamente nel settore civile e nel settore penale.

Gli sforzi compiuti trovano ampio riscontro nel crescente successo di *Italgiureweb* presso gli utenti. Nel corso del 2014 sono stati fatti oltre 59 milioni di richieste al sistema con una media di quasi 5 milioni mensili e 10.500 giornaliere. Rispetto all'anno precedente si registra un incremento di richieste di circa il 10%.

Gli utenti registrati al sistema sono attualmente circa 42mila, dei quali gli utilizzatori effettivi nell'ultimo anno almeno 17mila, tra cui circa 12mila magistrati di ogni ordine e grado e per il resto appartenenti alle professioni (avvocati e notai) e alla pubblica amministrazione. Si registrano, peraltro, iniziative molto rilevanti volte a incrementare l'uso di *Italgiureweb* anche presso l'avvocatura. In tale contesto è allo studio, presso il CED, la possibilità di organizzare in modo sistematico, con la collaborazione dei Consigli dell'ordine, corsi finalizzati a illustrare l'uso del sistema di *Italgiureweb* anche agli appartenenti alla classe forense.

**VII.** Nell'ottica di agevolare la consultazione degli archivi di giurisprudenza è stata anche introdotta la possibilità di utilizzo facilitato del servizio tramite *smart-phone*, modulando un'interfaccia specifica per siffatta fruizione.

È stato, poi, realizzato un sistema di consultazione dei principali archivi di *Italgiureweb* in modalità *off-line*. Si tratta di un programma *software*, utilizzabile mediante *pen-drive* e aggiornabile periodicamente (a cadenza quindicinale), con il quale poter usufruire del servizio *Italgiureweb* anche in assenza di connessione *internet*, così da agevolare il lavoro dei magistrati della Corte anche in quelle evenienze in cui non si disponga di detta connessione.

**VIII.** La collaborazione del CED, insieme al Ministero della giustizia, con le Istituzioni dell'*Unione europea*, deputate alla implementazione del raccordo informatico tra Stati membri nell'ambito

del diritto e alla diffusione del dato giuridico, è stata particolarmente intensa, soprattutto in preparazione e durante il semestre di presidenza italiana del Consiglio dell'Unione europea (luglio/dicembre 2014), ormai concluso. È progredito lo sviluppo di progetti (*e.Law*, *e.Justice*) di ricerca delle forme di coordinamento sovranazionale tra sistemi informatici giuridici, che tende ad aumentare la reciproca conoscenza degli ordinamenti al fine di armonizzarne i contenuti e le procedure nell'ambito dell'Unione. Ciò, per l'appunto, tramite l'elaborazione di linguaggi comuni e di portali informatici di accesso ai dati rilevanti, su cui l'esperienza del centro è di propulsione per molteplici e valide soluzioni.

Sempre nel contesto europeo si è mantenuta viva la partecipazione del CED, in collaborazione con il Ministero della giustizia, al progetto ECLI, un acronimo dell'espressione *European Case-Law Identifier* (in italiano, strumento di identificazione della giurisprudenza europea), progetto finalizzato a rendere agevole e scientificamente più affidabile, mediante la creazione di uno *standard* europeo, la ricerca e quindi la conoscenza della giurisprudenza delle Corti di tutti i paesi dell'Unione europea. Ciò unitamente allo sviluppo del progetto ELI, un acronimo dell'espressione *European Legislation Identifier* (in italiano, strumento di identificazione della legislazione europea), finalizzato a realizzare un unico strumento di identificazione della legislazione degli ordinamenti giuridici dell'Unione europea, prima fase di un progetto più ambizioso diretto a consentire la ricerca semantica della legislazione europea attraverso il *web* (c.d. *web* semantico).

Al riguardo si è dato vita a una collaborazione con l'ITTIG per testare sul campo, in relazione alla giurisprudenza e legislazione nazionale, l'applicazione degli identificativi ECLI ed ELI; collaborazione che ha visto, nel mese di dicembre, la predisposizione di una relazione congiunta CED/DGSIA/ITTIG sui primi risultati dell'attività dell'Istituto.

Nel contesto del semestre di presidenza italiana del Consiglio dell'Unione europea, è stata organizzata, in collaborazione tra DGSIA e il CED, la “Conferenza internazionale – *e.Justice and e.Law conference*”, che si è tenuta presso la Corte di Cassazione il 7 e l'8 ottobre 2014 e che ha visto la partecipazione dei più alti rappresentanti delle Istituzioni europee e nazionali, oltre a relatori, nazionali e internazionali, provenienti da qualificate esperienze, sia giurisdizionali, che informatiche.

**IX.** Il 31 luglio dello scorso anno è stato completato da parte del CED e aperto al pubblico il *nuovo sito web della Corte di cassazione* ([www.cortedicassazione.it](http://www.cortedicassazione.it)), con un'interfaccia moderna e di più spiccata funzionalità, che sostituisce il precedente, inaugurato nel 2004.

La novità assoluta del sito è “*Sentenzeweb*”, un sistema di ricerca libera – frutto della pluridecennale esperienza di *Italgjureweb* – di tutte le sentenze civili e penali nel loro testo integrale, della Corte di cassazione pubblicate negli ultimi cinque anni; *Sentenzeweb* utilizza un motore di ricerca fortemente innovativo, caratterizzato dal carattere intuitivo delle funzioni e accessibile da chiunque – senza limitazioni – attraverso il sito *web* della Corte. Il sistema funziona dai primi di settembre 2014 (limitatamente alle sentenze civili, atteso che l'archivio delle sentenze penali è stato reso disponibile da pochi giorni), ma conta già un accesso giornaliero di oltre 10mila contatti; cifra, questa, assai indicativa del successo che l'iniziativa ha comunque incontrato presso la indifferenziata platea degli utenti.

**X.** Nel corso del 2013 è stata completata la realizzazione di una moderna ed efficiente *sala server* nel Palazzo di piazza Cavour, infrastruttura fondamentale per gestire in piena autonomia e sicurezza, fra l'altro, la già notevole massa di documenti digitali esi-



stenti. A partire dagli ultimi mesi del 2014 sono state implementate le infrastrutture della *sala server* per consentire la gestione, per il prossimo futuro, della massa enorme di documenti che deriverà dai processi di digitalizzazione e dallo sviluppo del processo civile telematico come pure dalla realizzazione della piena interoperabilità con i sistemi degli altri uffici giudiziari; la suddetta interoperabilità consentirà infatti la trasmissione telematica dei dati e dei documenti dal giudizio di merito alla Corte di legittimità.

La nuova *sala server* consente inoltre la realizzazione di un moderno ed efficace sistema di *disaster recovery* (sistema che impedisce la perdita di dati nel caso di interruzione non programmata del funzionamento di uno o più *server*). Attualmente infatti i *server* del CED sono ridondati (doppiati) presso la *sala server* del Ministero della giustizia di Roma Balduina.



## CONSIDERAZIONI FINALI

Il nostro Paese è schiacciato da una quantità di problemi (sociali, politici, istituzionali) resi più acuti dalla perdurante crisi economica. È costatazione condivisa, almeno nelle dichiarazioni pubbliche, che per uscire da queste difficoltà è indispensabile uno sforzo collettivo, che veda tutte le componenti della società protese verso il rinnovamento e il rilancio del Paese.

Troppo spesso, invece, i comportamenti concreti di molti attori politici, istituzionali e sociali esprimono una carica di contrapposizione e di antagonismo che rischia di minare l'intero spettro di regole, principi e istituti che sono a fondamento della Repubblica.

In questo contesto sembra dissolversi la finalità ultima della politica, che è il perseguimento del bene comune in una visione unitaria degli interessi del Paese, nella ricerca di un clima di rispetto delle ragioni degli altri che consenta di verificare la propria verità.

C'è un patrimonio al quale nessuno può permettersi di rinunciare: ed è quello della dignità delle istituzioni, della loro necessaria autorevolezza e affidabilità, del rispetto dell'etica pubblica, dell'osservanza delle leggi, di tutte le leggi, anche di quelle che vanno contro il nostro interesse. Dignità, autorevolezza, affidabilità, eticità, rispetto delle regole sono parole-chiave in una democrazia rappresentativa.

L'Italia, invece, sembra attardarsi lungo una china irta di pericoli, destinata a generare un sentimento di frustrazione e disillusione vasto e profondo. È contro posizioni e atteggiamenti di questo genere che bisogna schierarsi con fermezza e decisione. Perché c'è un livello di guardia al di sotto del quale non si può e non si deve scendere.

Queste contrapposizioni hanno riguardato anche la giustizia, impedendo la realizzazione di riforme sostanziali e condivise. Su questo versante si va diffondendo una crisi di fiducia, che dal rilevamento di inefficienza e di scarsa funzionalità delle strutture giudiziarie, investe anche l'autorevolezza dell'ordine giudiziario, appannando l'immagine di indipendenza e imparzialità che ogni magistrato è tenuto a garantire. E ciò crea disagio e scetticismo, perché il benessere dei cittadini e dell'intera collettività sono legati, oggi più che nel passato, al contenuto delle decisioni giudiziarie e alla rapidità con cui le stesse vengono rese.

Dopo l'alto consenso dei tempi di "Mani pulite", è iniziata, sia pure con andamenti assai diversi, una parabola discendente, riscontrata anche a livello internazionale (come emerge dal recente rapporto *Eurobarometer Justice in the EU* della Commissione europea). È doloroso constatare che alla campagna irresponsabile di discredito condotta per anni sulla base di interessi particolari, sia seguita una situazione di crescente disaffezione verso la magistratura, anche se – ma ciò non è consolante – in misura meno grave di quanto sia avvenuto per altre componenti istituzionali.

In questo quadro non solo aumenta il disagio, anche dei magistrati, per la scarsa efficienza di un sistema costretto a esibire credenziali mortificanti (lentezze inaccettabili dei processi, trattamenti degradanti riservati per i detenuti, ripetute condanne da parte della Corte di Strasburgo); ma si diffonde anche l'idea di una giustizia diseguale e lontana, poco sensibile alle aspettative della società, specialmente verso le sue frange più deboli.

E non è tutto. I magistrati appaiono, anche quando non lo sono, conservatori dell'esistente e portatori di interessi corporativi. E questa constatazione è terribilmente amara, considerato che nelle altre società occidentali la giurisdizione è vissuta, invece, come un fattore di coesione e di crescita culturale e che – sono parole pronunciate dal Presidente Napolitano, durante la giornata di studio che la *LUISS* dedicò il 20 settembre di due anni fa al compianto Loris D'Ambrosio – *“non c'è nulla di più impegnativo e delicato che amministrare giustizia, che garantisce quella rigorosa osservanza delle leggi, quel severo controllo di legalità che rappresentano un imperativo assoluto per la salute della Repubblica”*. Parole sagge e sacrosante, tanto più che, da noi, l'azione della magistratura si è rivelata, purtroppo, il solo argine alla corruzione e al veleno del maffiare.

Le componenti di questa crisi di fiducia sono molte e fanno capo al contesto socio-economico, al *deficit* di risorse, al sistema giudiziario farraginoso e lento, appesantito dall'assenza di procedure extragiudiziarie idonee ad arginare la massa del contenzioso. Ma, tra di esse ci sono anche alcuni atteggiamenti della magistratura, che non può non interrogarsi sulle sue corresponsabilità, con riferimento a frequenti polemiche e tensioni interne tra magistrati, soprattutto del pubblico ministero; a collocamenti fuori ruolo non sempre rispondenti a un reale interesse dell'amministrazione della giustizia; a forme di protagonismo, cadute di stile e improprie esposizioni mediatiche; a esasperazione di particolarismi associativi in seno al CSM.

All'organo di autogoverno la Costituzione – è bene ricordarlo – affida la garanzia dell'indipendenza della magistratura, ciò che richiede il massimo di autorevolezza e di trasparenza, a volte rese opache non soltanto da procedure lente, ma anche dalla sensazione di logiche di appartenenza. È arrivato il momento di prendere sul serio, agendo di conseguenza, il monito rivolto dal Presidente Napolitano nell'ultimo recente intervento davanti al CSM, affinché le correnti cul-

turali della magistratura siano, “*ambiente qualificato di crescita, formazione e dibattito, in direzione di un miglioramento complessivo della funzione giudiziaria, non nel senso della mera difesa di istanze corporative*”.

Il mestiere di giudicare non è esente da imperfezioni e non esclude l'eventualità dell'errore. È, perciò, inevitabilmente esposto a critiche, che non possono però mettere in discussione il doveroso controllo di legalità che spetta ai giudici. Continuare a delegittimare la magistratura senza capire che non è la contingenza (questo o quel giudice, questo o quel processo, questo o quell'imputato) il vero problema, ma la scarsa considerazione di cui gode la legalità nel nostro Paese, significa non voler affrontare i nodi veri dell'amministrazione della giustizia.

Per uscire dalla crisi – economica, politica e morale – che stiamo vivendo occorre che tutta la classe dirigente compia un salto di qualità per recuperare la sua identità specifica, che è quella di adottare scelte di fondo, al di là di contingenze e strumentalizzazioni.

In un Paese appesantito dalle contrapposizioni e dall'inefficienza in molti settori e dalla perdurante grave crisi di democrazia rappresentativa questa sarebbe la vera, autentica rivoluzione dell'anno appena iniziato. Serve insomma – l'espressione è grossa, ma non so trovarne un'altra che renda meglio l'idea – una sorta di rivoluzione morale, o, se si preferisce, l'affermazione di un'etica pubblica fondata sul principio di legalità, anziché sull'idea che l'illegalità di molti basti a giustificare la propria.

Perdere un altro anno è un lusso che non possiamo permetterci. È necessario dare all'opinione pubblica il segno di una svolta non più rinviabile, di un forte e reale cambiamento, incanalando efficacemente le straordinarie energie creative di questo Paese. Occorre evitare la realizzazione di riforme basate su impulsi emotivi, che inseguono le convenienze del momento e, perciò, mancano di una prospettiva di ampio respiro.

L'imperativo del 2015 è ricostruire la fiducia. Costa certamente un grande sforzo essere e mostrarsi ottimisti. Ma bisogna che la magistratura, come ogni istituzione, riprenda piena consapevolezza del proprio ruolo, cercando di capire in questa situazione di crisi dove sono i germogli nascosti di una possibile rinascita. Se vuole essere un'effettiva componente della classe dirigente, la magistratura deve allargare l'orizzonte per guardare oltre, cogliendo l'occasione di dimostrare che sa accettare la sfida dei tempi.

Si ricominci dunque a parlare, senza retorica, di etica e di legalità, che sono e resteranno sempre i valori fondamentali di ogni società civile e di ogni ordinamento costituzionale. Si avviino in questa direzione riforme serie, per combattere tutti gli sprechi e le disfunzioni delle amministrazioni pubbliche. Si mettano definitivamente da parte risentimenti e recriminazioni finì a se stessi e si ponga mano finalmente a un rinnovamento delle istituzioni, indicando soluzioni concrete, infondendo speranza e coraggio e alimentando una tensione morale più alta e convincente, capace di mobilitare le menti e i cuori per restituire l'immagine positiva delle istituzioni e della giustizia.

È questo il modo migliore per essere davvero cittadini europei e per raccogliere la sollecitazione forte e coraggiosa che ci viene dalla straordinaria manifestazione di popolo che, nei giorni scorsi, a Parigi ha voluto stringersi attorno alle vittime della barbarie terroristica per difendere ed esaltare il patrimonio di libertà e di diritti fondamentali che connota l'identità e la cultura dell'Europa.

