



**CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE**

**GIORGIO SANTACROCE**

**RELAZIONE**

**sull'amministrazione della giustizia nell'anno 2013**



Roma, 24 gennaio 2014

In copertina: Hans Von Aachen, *Trionfo della verità sotto la protezione della Giustizia* (1598), Monaco, Alte Pinakothek.

# INDICE

## *Parte prima*

### **GIUSTIZIA E TUTELA DEI DIRITTI**

1. Considerazioni introduttive	11
2. La riforma della giustizia: rimedi per la deflazione dei giudizi di merito e di legittimità	14
3. La tutela dei diritti fondamentali. Giurisdizione nazionale e spazio giuridico europeo	22

## *Parte seconda*

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

#### **A) LA GIUSTIZIA CIVILE**

1. Uno sguardo d'insieme. Le innovazioni in materia processuale. L'efficienza del giudizio di cassazione	33
2. Analisi dei flussi del contenzioso civile	41
2.1. <i>Premessa</i>	41
2.2. <i>I tempi del processo civile</i>	42
3. Analisi dei dati statistici nazionali	43
3.1. <i>I dati ripartiti per aree geografiche</i>	43
3.2. <i>I dati relativi agli uffici</i>	44
4. La situazione nei distretti	49
4.1. <i>L'incremento delle definizioni dei processi e le carenze di organico</i>	49
4.2. <i>La crisi economica</i>	54
4.3. <i>L'immigrazione</i>	55
4.4. <i>La riflessione sulle recenti riforme</i>	55

5.	La Corte di cassazione civile	58
5.1.	<i>I dati statistici salienti</i>	58
5.2.	<i>La giurisprudenza civile della Corte di cassazione</i>	62
5.2.1.	Le Sezioni Unite civili: pluralità di ruoli	62
5.2.2.	Le sezioni semplici	72
5.2.3.	La giustizia del lavoro e quella tributaria	81
<b>B)</b>	<b>LA GIUSTIZIA PENALE</b>	
6.	Legislazione attuale e prospettive di riforma	87
6.1.	<i>Il diritto penale sostanziale</i>	87
6.2.	<i>Il diritto processuale penale e l'esecuzione della pena</i>	95
7.	Analisi dei flussi del settore penale	101
7.1.	<i>I numeri e i tempi di durata dei processi</i>	101
7.2.	<i>La situazione nei distretti</i>	105
8.	Caratteristiche della criminalità e sue linee di tendenza	109
8.1.	<i>Premessa</i>	109
8.2.	<i>La criminalità organizzata</i>	109
8.3.	<i>Le altre tipologie di reato</i>	114
9.	La Corte di cassazione penale	119
9.1.	<i>I dati statistici salienti</i>	119
9.2.	<i>La giurisprudenza delle Sezioni Unite penali</i>	121
9.3.	<i>La giurisprudenza delle sezioni semplici</i>	131
9.3.1.	I delitti di corruzione e di concussione	131
9.3.2.	I reati in materia di sostanze stupefacenti o psicotrope	133
9.3.3.	I reati in materia di immigrazione	135
9.3.4.	La tutela penale della famiglia	136
9.3.5.	Le misure cautelari personali	137
9.3.6.	Le misure cautelari reali	139
9.3.7.	La confisca	141
9.3.8.	La prova nei delitti di criminalità organizzata	143
<b>C)</b>	<b>LA GIUSTIZIA MINORILE</b>	
10.	Il lungo cammino verso uno “statuto del minore”	146

*Parte terza*

**FUNZIONAMENTO DELLA CORTE DI CASSAZIONE**

1. L'organizzazione del lavoro. L'organico e le strutture operative	153
2. L'amministrazione della giurisdizione e le sue attività. Altre strutture operative	161
3. La formazione decentrata dei magistrati. I corsi di riconversione	167
4. Avvocatura e magistratura nella giurisdizione. Un linguaggio comune e un impegno responsabile nella riforma della giustizia	171
5. Il CED e le vie dell'innovazione tecnologica	175
 <b>CONSIDERAZIONI FINALI</b>	 185



*Signor Presidente della Repubblica,*

*Le porgo il mio deferente saluto e il mio sincero ringraziamento per aver voluto onorare questa assemblea generale, conferendole, con la Sua autorevole e ambita presenza, un tono di solennità e di sostegno morale e civile.*

*Un saluto e un vivo ringraziamento rivolgo inoltre alle Alte Autorità presenti e ai rappresentanti delle istituzioni italiane ed europee, religiose, politiche, civili e militari qui intervenuti, i quali tutti danno lustro, con la loro partecipazione, a questa cerimonia inaugurale, nonché ai colleghi della Magistratura, ai rappresentanti del Foro e agli esponenti del mondo accademico, per il loro determinante contributo all'evoluzione dell'opera della giurisprudenza.*

*Un fervido e affettuoso saluto al Presidente Aggiunto, che condivide con me la quotidiana esperienza di dirigere e coordinare il difficile e oneroso lavoro di questo ufficio.*

*Un ringraziamento sentito e riconoscente rivolgo ai colleghi del Segretariato Generale, al Dirigente della Corte, ai componenti della mia segreteria, a tutto il personale amministrativo e tecnico e alle organizzazioni sindacali che lo rappresentano, senza il cui assiduo impegno e prezioso contributo sarebbe difficile far funzionare il plesso organizzativo di questa prestigiosa istituzione.*

*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.*



## GIUSTIZIA E TUTELA DEI DIRITTI

### 1. Considerazioni introduttive

Ogni anno che passa l'ansia per un rinnovamento che tarda ad arrivare fa temere che un resoconto d'insieme dell'attività giudiziaria svolta e dei risultati raggiunti nell'anno trascorso possa esaurirsi nell'esercizio di una mera ritualità. L'appuntamento con le riforme istituzionali, e con la riforma della giustizia in particolare, da troppi anni atteso, è finora mancato; e ciò rischia di alimentare sterili dibattiti. È forte, tuttavia, il bisogno di un “passo in avanti” e si deve perciò coltivare la speranza che sia possibile un “tempo nuovo”, nel quale si possa uscire dalle promesse generiche ed entrare nel vivo della concretezza delle soluzioni.

La cerimonia inaugurale dell'anno giudiziario non è un rito inutile e obsoleto, recitato – parafrasando Salvatore Satta – da *preti di una religione defunta*. Tutt'altro! La Relazione sullo stato della giustizia, al pari del Rapporto Censis, tradizionale punto focale dell'indagine sociologica sullo stato della società italiana, può e deve costituire il punto di avvio per un dibattito ad ampio raggio sul modo in cui viene amministrata la giustizia e svolgere un ruolo sostanziale di riequilibrio nei confronti di chi accusa la magistratura di esorbitare dai propri compiti, assoggettando la politica e impedendole di assolvere il suo, con tutto il carico negativo che questa doglianza porta con sé. Questa cerimonia offre, quindi, l'occasione per forni-

re indicazioni e suggerimenti utili a rilanciare la prospettiva di un servizio giustizia degno di questo nome.

Sulla giustizia le indicazioni provenienti dagli schieramenti politici sono per lo più fuori tono. Non perché le forze politiche non abbiano le loro ricette, ma perché sono ricette che non servono a far funzionare la giustizia. Al dunque, la sfida ai giudici resta sempre la stessa, con i soliti contorni più o meno forti: riforma della Costituzione con separazione delle carriere fra giudici e pubblici ministeri, esercizio dell'azione penale non più obbligatoria, doppio Consiglio Superiore della Magistratura dove i magistrati non abbiano più la maggioranza, sganciamento della polizia giudiziaria dalla dipendenza esclusiva dal pubblico ministero, responsabilità civile delle toghe perché paghino di tasca propria. Sembra di assistere a un eterno gioco del pendolo, che lascia ampio margine a tutti i diversi interessi in campo, che oscillano tra il mantenere ogni cosa com'è o ribaltare il tavolo per cavarsi d'impaccio. Dimenticando che le riforme, e quella della giustizia va annoverata tra le prioritarie, debbono essere concepite sollevandosi al di sopra della mischia, spostandosi dalla sovranità *sulla legge* alla sovranità *della legge*, a vantaggio esclusivamente dei cittadini, ai quali non interessa affatto il conflitto manicheo tra un ipergarantismo fine a se stesso e la logica sempre più teorizzata e praticata della difesa *dal* processo anziché *nel* processo, che tanta parte ha avuto nel consegnarci un sistema giudiziario inefficiente e farraginoso.

Certo non è facile sottrarsi alla tenaglia di antagonismi capaci solo di perpetuare anomalie che ci rendono deboli nel confronto competitivo con le altre democrazie europee, ma è ormai ineludibile aprire a una vera battaglia di idee utili a cambiare qualcosa, evitando che il partito più forte resti sempre il "partito preso".

Prendiamo la parola "giustizia". Per l'uso e l'abuso che se ne è fatto, questa parola sembra aver perso il suo senso originario e il valore di imparziale equanimità e di umana pietà che a essa do-

vrebbe accompagnarsi e ne ha assunti altri, meno chiari e più equivoci. Oggi la “giustizia” è una parola che viene evocata in ogni contesto con una ripetitività ossessionante; ma più viene proclamata e più il suo contenuto viene modificato dall’uso che si vuole farne nel singolo caso concreto. Ha ragione Raffaele La Capria, quando – descrivendo in un libro recente (“Umori e malumori”, Nottetempo, 2013) i suoi stati d’animo rispetto alla situazione della società italiana in questi ultimi anni – scrive, con quel suo stile conversativo, semplice e piano, privo di presunzione e saccenteria, che *“sembra a volte di non poter più sopportare le notizie che ci danno i giornali, quel perseverare sempre negli stessi vizi, essere sempre bloccati dalle stesse difficoltà, e sapere abbastanza bene cosa si dovrebbe fare per correggerle, ma nello stesso tempo di non poterlo fare. Una delle peggiori pene umane è proprio questa: comprendere molte cose e non avere alcun potere di modificarle”*.

Che cosa si deve fare per restituire alla parola “giustizia” la laica sacralità che le è propria, sottraendola al dibattito qualunquista della piazza televisiva? Questa è la domanda che tutti debbono porsi.

Nel ventennio che ci siamo lasciati alle spalle la centralità del tema è stata solo apparente, perché non c’era uno spazio praticabile per vere opzioni riformatrici. Ora serve il coraggio di voltare pagina. Se la giustizia non funziona è dovere dei magistrati denunciare le cose che non vanno e del sistema politico, governo e opposizione, metterla in condizione di funzionare al meglio, perché altrimenti si lede un diritto fondamentale dei cittadini. È arrivato il momento di spiegare agli italiani che cosa c’è da cambiare nell’amministrazione della giustizia, quali sono i problemi reali dei tempi lunghissimi per i quali, in particolare nel settore civile, siamo subissati da rilievi internazionali, cosa serve per farla funzionare davvero, smettendola di arrovellarsi per trovare ogni volta la mitica quadratura del cerchio, lasciando che nel frattempo la convivenza civile sia degrada-

ta dall'impossibilità di disporre di un sistema giudiziario che funga da corretto equilibratore delle controversie.

L'emergenza non è finita, ma c'è una grande occasione per archiviare e inaugurare una stagione seria e autorevole di misure per la giustizia e non contro la giustizia. Sembra che qualcosa cominci a muoversi. Si avvertono segni di un rinnovamento teso a realizzare scelte innovative, inserite in una visione politica proiettata nel futuro, capace di staccarsi da una società storicamente vischiosa, corporativa e frammentata, alla quale corrispondono un sistema economico scarsamente competitivo e un apparato burocratico farraginoso. Ciò che occorre è che si facciano riforme strutturali, di contenuto. Non riforme *ad horas*, per parti separate, inseguendo le convenienze del momento e non ponderate in prospettiva. Come diceva Piero Calamandrei, per fare le riforme "occorre essere presbiteri", vedere bene da lontano, non da vicino.

## **2. La riforma della giustizia: rimedi per la deflazione dei giudizi di merito e di legittimità**

**I.** Una giustizia resa a distanza di dieci o più anni dai fatti non è giustizia. Tutti d'accordo, perciò, sulla necessità di ridurre drasticamente i **tempi del processo**, di assicurarne una **durata media ragionevole**, in linea con le indicazioni fornite dalla Corte europea dei diritti umani.

Le difficoltà sorgono quando si cerca di individuare i rimedi necessari a fronteggiare l'insostenibile lunghezza della nostra giustizia. È qui che l'affannosa "ricerca del tempo perduto" si presenta più complessa dell'omonimo capolavoro proustiano, perché le opinioni si rincorrono senza raggiungere risultati concreti.

Il problema è, dunque, quello di trovare il modo più idoneo e appropriato per accostarsi alle riforme della giustizia. Finora tutto è avvenuto nel contesto di un quadro politico di contrapposizioni frontali,

dove si fanno diagnosi senza studiare la cura, si richiama una vagheggiata costituzione materiale alternativa a quella formale e si continua a privilegiare una politica del contingente, con interventi normativi a volte improvvisati e spesso disorganici e – quel che è peggio – non compatibili in una logica di efficiente sistema. Prospettando oltretutto una varietà di iniziative, nessuna delle quali però è in grado di concretizzarsi in strumenti capaci di superare questa o quella disfunzione, questa o quella specifica causa di ritardo. Un approccio lontano dagli *standard* europei che propongono modelli di giustizia più funzionali ed efficienti, a cui dovremmo guardare con più attenzione, anche per essere più credibili come Paese nel prossimo semestre di guida dell'Unione europea.

Può comprendersi che, di fronte a una realtà sociale che spinge tumultuosamente in avanti, il sistema reagisca lentamente e il legislatore stenti a stare al passo con le esigenze dei tempi. L'ordinamento attuale, nei suoi vari rami, tarda a rispondere alle domande di giustizia che sempre più si moltiplicano e si complicano per l'aggregarsi e il contrapporsi di interessi di vario tipo, per la proliferazione e l'intrecciarsi di fonti diverse di produzione del diritto, per una distorta diffusione delle informazioni, per la crisi del principio di legalità.

Abbiamo codici concepiti in gran parte in epoche ormai lontane, che palesano tutta la loro inadeguatezza, e un codice di procedura penale, l'unico approvato in età repubblicana, appesantito da ambiguità e contraddizioni, nonostante la costante opera di razionalizzazione condotta dalla Corte costituzionale e dalla Corte di cassazione.

Sono note a tutti, del resto, le difficoltà di intraprendere e portarne a compimento un riassetto generale e organico, tanto più che l'attività delle varie commissioni istituite a questo scopo, che pure hanno prodotto talora risultati pregevoli, è stata lasciata nei cassetti ministeriali, sostituita, a ogni cambio di governo, da nuove commissioni di studio, chiamate a elaborare ogni volta nuovi programmi di riscrittura to-

tale o parziale dei codici, destinati a impolverarsi a futura memoria.

La congiuntura attuale non appare propizia per progetti di alta ingegneria normativa, per elaborare linee complessive di riforme di sistema. A essere indispensabili e urgenti sono rimedi pragmatici imposti dall'entità dei numeri dei processi che si riversano negli uffici giudiziari e dalla necessità di ristabilire una giusta "filosofia" della gestione della giustizia e di far affermare un'etica pubblica fondata sul principio di legalità, anziché sull'idea che l'illegalità altrui basti a giustificare la propria.

L'Italia ha un processo penale che è senz'altro da riequilibrare. Senza una riforma immediata delle regole di calcolo della prescrizione dei reati e senza una riforma del sistema delle impugnazioni continueremo ad assistere a un'attività di magistrati e avvocati che spesso non si conclude con un accertamento nel merito della responsabilità penale.

Una particolare criticità contraddistingue il processo civile che arriva a conclusione quando l'utilità sociale, economica e pratica della decisione si è ormai perduta. Le tante leggi e leggine che sono intervenute per accelerare i processi non hanno mai avuto il respiro e la logica di un sistema e, proprio perché settoriali e disorganiche, non hanno apportato miglioramenti sensibili, specie per quel che riguarda il problema più grave da risolvere, che resta quello dei tempi lunghi della giustizia.

I ritardi e le lungaggini del processo, specialmente civile, non sono di oggi e non sono di agevole soluzione nemmeno nei paesi europei, come emerge dai periodici incontri organizzati dalla Rete dei Presidenti delle Corti Supreme dell'Unione europea. Ma nel nostro Paese il carico di lavoro è diventato da tempo, in molte sedi giudiziarie, assolutamente ingovernabile e, per fronteggiarlo, è inevitabile ricorrere alla creazione di sistemi alternativi di risoluzione delle controversie e di filtri che pongano un argine all'inarrestabile flusso di procedimenti, contenendo l'enorme mole degli affari, attraverso adeguate operazioni di *self restraint*.

**II.** L'esigenza di una profonda riforma è particolarmente avvertita per il **giudizio di cassazione**, che è gravato da una mole smisurata di ricorsi che rischia di impedire l'espletamento del suo ruo-

lo negli ambiti tracciati dagli artt. 102 e 111 della Costituzione, e ha bisogno, quindi, di avvalersi di efficaci criteri di selezione, come avviene da tempo in altre corti di legittimità, sia come momento deflativo del contenzioso, sia come incentivo a una operosa pianificazione della propria funzione nomofilattica.

In quasi tutti gli ordinamenti europei il ricorso alla Corte Suprema avverso i provvedimenti dei giudici di merito è considerato un rimedio eccezionale, legato alla tutela dei diritti fondamentali o alla previsione di un limite minimo di valore delle cause o alla violazione di importanti principi di diritto sostanziale e processuale o al rilievo pubblico generale della questione di diritto sollevata dal ricorso. Soltanto da noi non esistono limiti di sorta, stante la generalizzata ricorribilità per cassazione per violazione di legge delle sentenze e dei provvedimenti sulla libertà personale, malgrado esista un sistema che si ispira al principio del “doppio grado di giudizio”. Quando si determineranno il clima e il consenso necessari per mirate e specifiche revisioni costituzionali, non si dovrà trascurare la riforma del settimo comma dell’art. 111 della Costituzione per porre limiti alla ricorribilità per cassazione e per assicurare una risposta di giustizia di qualità che i grandi numeri non possono dare.

Questa ci pare la “strada maestra”. Le difficoltà politiche di conseguire un simile risultato nell’attuale momento storico non possono (e non debbono) giustificare però una “paralisi legislativa” con la rinuncia a tentare altri percorsi, in quanto l’art. 111, settimo comma, Cost. non è di ostacolo a che si persegua mediante leggi ordinarie una rimeditazione, anche profonda, dei casi di ricevibilità del ricorso per cassazione con un’ incisiva restrizione delle tipologie di vizi prospettabili in sede di legittimità. Una riforma di questo tipo, in grado di ricondurre l’effettiva ricorribilità per cassazione al solo vizio della violazione di legge (in linea, peraltro, con il dettato costituzionale), avrebbe la capacità di restituire alla Corte di cas-

sazione la propria essenziale funzione nomofilattica, rafforzando quel ruolo di controllo di legittimità e sull'operato del giudice che è stato in realtà pensato dal Costituente per la Corte Suprema.

In questa prospettiva potrebbe essere giustificata, con riferimento al processo civile (ma analoghe considerazioni potrebbero valere anche per il processo penale), la non ricorribilità per cassazione contro la c.d. “doppia conforme”, oltre il mero profilo (della non deducibilità) del “vizio di motivazione”. Ciò in ossequio al principio del “doppio grado di giurisdizione” – che potrebbe anche trovare espresso riconoscimento costituzionale nell’ottica di una più complessiva riforma delle norme della Costituzione sulla tutela giurisdizionale – e salvo nel caso di una specifica e dimostrata violazione nel processo di un diritto fondamentale riconosciuto dalla Convenzione europea dei diritti umani, che sia conseguenza di una precisa violazione di legge. Potrebbero anche prevedersi, sempre con riferimento al processo civile, vere e proprie ipotesi di irricevibilità del ricorso per inidoneità dello stesso, secondo predeterminati requisiti, a sollecitare un effettivo intervento nomofilattico della Corte, autorizzandone la definibilità per decreto; come anche altre misure utili a disegnare il giudizio di cassazione come un giudizio a contenuto limitato e funzionale esclusivamente al controllo di legittimità.

Affinché la Corte di cassazione possa recuperare il ruolo primario e autorevole che le compete – di indirizzo e regolazione della giurisdizione (e, quindi, di garante dello *jus constitutionis*, più che dello *jus litigatoris*) – e possa continuare a essere una corte di livello europeo, occorrono interventi legislativi mirati. A cominciare dalla presa di coscienza del problema rappresentato dall’alto **numero di avvocati abilitati al patrocinio davanti alle giurisdizioni superiori**, che da noi sono oltre 55.000. Caso unico in Europa e ben lontano dalla situazione della Francia, dalla quale – è bene ricordarlo – deriva il nostro modello di giudizio di cassazione e dove soltanto una categoria a numero ristretto composta da 105 avvocati (*avocats au Conseil et à la Cour de Cassation*) è abilitata a difendere in via esclusiva davanti alla Corte di cassazione e al Consiglio di Stato, e non anche davanti alle corti e ai tri-

bunali di merito. Pressoché simile è il sistema vigente in Germania, dove, per ricorrere al *Bundesgerichtshof* (BGH), almeno nel giudizio civile, le parti debbono essere rappresentate da uno dei 39 avvocati abilitati al patrocinio dinanzi alla Corte Suprema, ai quali è precluso il patrocinio dinanzi alle giurisdizioni di primo e secondo grado.

Se si elimina la possibilità di dedurre davanti alla Corte questioni concernenti la valutazione delle risultanze di merito e si limita la deducibilità del vizio di motivazione al giudizio di appello, riservando la giurisdizione di legittimità alla sola violazione o erronea applicazione delle norme sostanziali e processuali, il giudizio di cassazione può legittimamente rivendicare per sé il ruolo di nomofilachia che gli compete e di punto di riferimento dell'intero sistema giudiziario.

Fino a questo momento attraverso un'incessante anche se non sempre coerente attività riformatrice si è cercato essenzialmente di razionalizzare l'esistente, attraverso la riconduzione dei procedimenti civili a tre modelli di riferimento (d.lgs. 1° settembre 2011, n. 150), l'introduzione di un procedimento speciale in materia di licenziamenti, noto nella prassi come "rito Fornero" (legge 28 giugno 2012, n. 92), la previsione di un filtro in appello e in cassazione e la riscrittura della disciplina contenuta nella c.d. legge Pinto in tema di equa riparazione dei danni derivanti dalla violazione del diritto alla ragionevole durata del processo (d.l. 22 giugno 2012, n. 83, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 134), e il c.d. decreto del fare (d.l. 21 giugno 2013, n. 69, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 agosto 2013, n. 98) che contiene riforme che incidono sui poteri processuali delle parti nei giudizi di appello e di cassazione, tutte destinate a essere applicate anche ai processi pendenti, nel rispetto della tutela dell'affidamento e del fondamentale principio, secondo il quale la validità ed efficacia di ciascun atto processuale vanno valutate in base alla legge vigente al momento in cui lo stesso è stato posto in essere.

**III.** È arrivato, dunque, il momento di procedere a importanti e coraggiose **riforme** che eliminino una volta per tutte le storture e le faraginosità che impediscono alla macchina della giustizia di procedere

speditamente. Puntando non più su una mera interpolazione della legislazione vigente, ma su riforme capaci di concentrarsi su alcuni grandi temi prioritari senza pregiudiziali ideologiche, nel rigoroso rispetto dei principi costituzionali: concentrandoci su interventi efficacemente deflativi, capaci di ridurre il pesante arretrato accumulatosi negli uffici giudiziari, necessari a recuperare efficienza al “servizio giustizia”, interventi senza i quali la durata ragionevole del processo (art. 111, secondo comma, Cost.) è destinata a restare un mito irraggiungibile.

In quest’ottica non c’è nessuna urgenza di occuparsi di interventi di chirurgia costituzionale che interessano gli equilibri tra i poteri dello Stato (e, come tali, toccano questioni più “politiche” che tecnico-processuali), non perché debba porsi un veto a parlarne nel merito come se fossero tabù o proposte faziose, ma perché si tratta di riforme di natura ordinamentale e di struttura, peraltro non immediatamente realizzabili perché coinvolgono il quadro costituzionale e, come tali, richiedono un *iter* procedimentale aggravato e una maggioranza parlamentare che allo stato non esiste (art. 138 Cost.).

Il sistema ha bisogno di una serie articolata di interventi, alcuni dei quali – è doveroso darne atto – sono contenuti nella relazione finale del gruppo di lavoro istituito dal Presidente della Repubblica il 30 marzo scorso, che ha varato una bozza di indicazioni operative sugli obiettivi da perseguire (si va dalla “riduzione dell’ipertrofia del contenzioso” al “rispetto effettivo di tempi ragionevoli di durata” dei processi) e non poche proposte concrete, come quella di “considerare eventuali condotte riparatorie come cause estintive del reato in casi lievi” e rendere “inappellabili le sentenze di assoluzione” per i reati minori.

Ma aspettative di concreta realizzazione di proposte innovative derivano anche dal lavoro, recentemente concluso, dalle due Commissioni di studio istituite con d.m. 4 luglio 2013 dal Ministro della giustizia, i cui articolati, al di là del merito di alcune soluzioni specifiche, possono condurre a uno snellimento del carico giudi-

ziario penale e, sotto vie diverse, a una riduzione dell'area della carcerazione, cautelare o esecutiva.

Al precedente Ministro della giustizia Severino va dato atto di aver tenacemente voluto i tagli e gli accorpamenti degli uffici giudiziari. E all'attuale Ministro Cancellieri va riconosciuto in ogni caso il merito di aver mostrato fermezza e di aver mantenuto dritta la barra del cambiamento attuato con la **revisione della geografia giudiziaria**. Il 13 settembre scorso è scattato, infatti, il termine di chiusura di 30 fra tribunali e procure, di 220 sezioni distaccate e di 674 giudici di pace, accorpate ad altre strutture giudiziarie, in linea con le direttive europee e della banca mondiale: la riforma è divenuta operativa dopo il definitivo via libera della Corte costituzionale ed è servita a razionalizzare una mappa giudiziaria vecchia di più di 150 anni, anche se il quadro delle circoscrizioni giudiziarie è stato ridisegnato all'inizio in un clima di forte tensione, fra proteste, malumori, proclami, contestazioni, spesso di tipo localistico. Probabilmente serviranno dei correttivi per distribuire meglio i carichi di lavoro e affrontare la fase di transizione, ma per far questo basterà la vigilanza attiva del Ministero della giustizia, senza che sia necessario rimettere in discussione l'intero impianto della riforma, tanto più che la Corte Costituzionale in data 15 gennaio 2014 ha dichiarato inammissibile la richiesta di referendum abrogativo riguardante l'avvenuta revisione della geografia giudiziaria.

La revisione territoriale delle circoscrizioni giudiziarie, accolta con favore anche dal Consiglio d'Europa nel Gruppo di lavoro della *CEPEJ* del 21 giugno 2013, ha tre aspetti importanti da difendere di fronte agli interessi corporativi e locali di chi intenderebbe smontarla pezzo su pezzo. In primo luogo, rappresenta un risparmio stimato in termini di spesa pubblica, pari ad almeno 80 milioni di euro l'anno. Una seconda qualità della riforma è di natura organizzativa: stando alle previsioni del Consiglio Superiore della Magistratura, una volta a regime, la nuova geografia giudiziaria migliorerà l'efficienza della macchina giudiziaria, puntando alla specializzazione dei

giudici, che è un nodo ineludibile se si vuole disporre di una giustizia capace di affrontare adeguatamente tematiche complesse (in materia di ambiente, di infortuni sul lavoro e malattie professionali, di economia e finanza). Il terzo e ultimo aspetto tocca il c.d. “campanilismo dei servizi” e spezza per la prima volta una vecchia e nefasta tendenza, intesa a moltiplicare sul territorio i luoghi e gli spazi della pubblica amministrazione, dai tribunali agli ospedali, passando per le sedi universitarie, soltanto per assecondare interessi particolari di politici e piccole *lobby* locali, senza alcun reale vantaggio per i cittadini in termini di qualità dei servizi.

In quest’ottica il d.lgs. 7 settembre 2012, n. 155, sulla nuova organizzazione dei tribunali ordinari e degli uffici del pubblico ministero voluta dal Ministro Severino rappresenta una delle riforme più incisive che sia stata messa in cantiere per modernizzare l’assetto organizzativo dell’amministrazione della giustizia.

### **3. La tutela dei diritti fondamentali. Giurisdizione nazionale e spazio giuridico europeo**

**I. La tutela dei diritti fondamentali**, e cioè dei diritti essenziali e inalienabili della persona umana, è uno di quei temi che involge opzioni etiche e ideologiche differenziate, che rischiano di alimentare passioni destinate a dividere la società. In una stagione in cui le diverse forze politiche in competizione stentano a conquistare consensi, è forte la tentazione di metterli in sordina e di non farli figurare quasi mai nelle agende politiche nazionali ed europee.

La giurisdizione, però, non può declinare la domanda di giustizia e ai giudici nazionali e sovranazionali spetta, comunque, di occuparsi di questi temi nella loro concretezza vissuta che, come bene è stato detto, non vengono mai nominati, ma che tutti conoscono, offrendone la relativa soluzione pratica, salvo le inevitabili polemiche successive. Basti citare, per fare qualche esempio, il fine vita e il valore delle direttive anticipate; il contrasto all’omofobia; l’accesso alle tecniche di procrea-

zione medicalmente assistita; l'adozione all'interno delle coppie omosessuali; il riconoscimento della cittadinanza ai figli di migranti nati e cresciuti in Italia (c.d. *jus soli*); il divieto del velo islamico nelle scuole pubbliche. Per non parlare del sovraffollamento delle carceri e dell'attribuzione del cognome ai figli, che in seguito esamineremo.

Per molto tempo i diritti fondamentali – come ha fatto notare Stefano Rodotà – sono stati trattati in maniera indiretta, nel bozzolo di una pervasiva dimensione economica e sono apparsi perciò come una semplice variabile dipendente dell'economia. Ma una volta entrati a far parte del patrimonio giuridico europeo, era inevitabile che il procedere di ciascun Stato membro verso una vera unione politica dovesse far emergere che non può esistere solo un'efficiente “Europa dei mercati”, ma a essa deve accompagnarsi anche una forte “Europa dei diritti” e che solo l'esplicita acquisizione e proclamazione di questi diritti poteva e può dare all'Unione europea la sua piena legittimazione democratica e la sua supremazia istituzionale.

Non va dimenticato che l'incorporazione dei diritti fondamentali nel diritto dell'Unione europea ha preso avvio in sede giurisdizionale con la pronuncia *Stauder* (12 novembre 1969, causa 29/69) ed è stata portata a compimento dalla Corte di Lussemburgo, come Corte di giustizia europea, che se ne è fatta garante, affermando che la loro salvaguardia, pur informata alle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri, deve essere assicurata entro l'ambito della struttura e delle finalità della comunità. Nel tempo – basti pensare alle pronunce *Schmidberger* (12 giugno 2003, causa C-112/00) e *Omega* (14 giugno 2004, causa C-36/02) – la Corte di Lussemburgo ha spostato l'asse dei suoi interventi dal piano economico a quello dei diritti umani, ponendo la dignità umana al centro del sistema giuridico fondato sui Trattati: a conferma e riprova dell'insufficienza e dell'erroneità di una lettura meramente economica dell'esperienza e della storia, che esclude dal palcoscenico il legittimo protagonista, che resta l'uomo con i suoi inviolabili diritti che lo costituiscono come “persona” nello Stato, nella società e nella vita pulsante delle comunità intermedie. È la persona, sono i suoi diritti fondamentali, il metro di misura dell'effettività della giurisdizione.

II. Dopo la significativa svolta operata dalla Corte costituzionale con le sentenze nn. 348 e 349 del 2007, la questione dei diritti fondamentali ha finito per porsi al centro anche della giurisprudenza costituzionale. Il Giudice delle leggi ha infatti affermato l' idoneità delle disposizioni della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (Cedu), sulle cui violazioni è competente a pronunciarsi la Corte dei diritti umani, a valere come parametro interposto nel giudizio di costituzionalità, attribuendole il rango di una sorta di fonte "sub-costituzionale" e configurando gli eventuali contrasti con la normativa interna come questioni di legittimità costituzionale. Il giudice nazionale è tenuto a interpretare la norma interna in modo conforme alle disposizioni internazionali, ma, qualora questa strada non sia percorribile, non potrà che sollevare la relativa questione di legittimità costituzionale in riferimento all'art. 117 Cost., giacché le norme Cedu integrano questo parametro, non essendo consentito ai giudici disapplicare la norma interna contrastante. La delicata e complessa relazione tra le due Corti è ben sintetizzata nella stessa sentenza n. 349, dove si afferma che *"questa Corte e la Corte di Strasburgo hanno in definitiva ruoli diversi, sia pure tesi al medesimo obiettivo di tutelare al meglio possibile i diritti fondamentali dell'uomo"*.

Tali decisioni hanno trovato un significativo riscontro nella giurisprudenza della Corte di cassazione, che nell'anno trascorso ha dato un impegnato contributo al dialogo non sempre facile con le due Corti, di Lussemburgo e di Strasburgo (come dire: nell'ambito dell'Unione e nell'ambito Cedu), costruendo l'archittrave di un complesso e sempre più consistente sistema di garanzie a diversi livelli.

La complessità del quadro emerge nel rapporto della Corte di cassazione soprattutto con la Corte dei diritti di Strasburgo e con la Corte di Giustizia tutte le volte in cui la nostra istituzione è chiamata a offrire un'interpretazione adeguatrice del diritto interno, rispetto-

sa dei parametri nazionali, ma garante al tempo stesso del primato del diritto dell'Unione in materia di diritti fondamentali, che assicura a essi la massima espansione delle tutele e dell'osservanza degli *standard* previsti dalla Cedu.

**III.** Per quanto riguarda i **rapporti tra Corte di cassazione e Cedu**, l'anno appena trascorso ha preso le mosse da una significativa pronunzia, resa a Sezioni Unite, con la quale la Corte ha offerto una peculiare angolazione dei rapporti fra ordinamento interno e ordinamento sovranazionale.

Con ordinanza n. 34472 del 19 aprile 2012, Ercolano, la Corte aveva dichiarato non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale degli artt. 7 e 8 del d.l. 24 novembre 2000, n. 341, in riferimento agli artt. 3 e 117, primo comma, Cost., questo ultimo in relazione all'art. 7 Cedu.

La Corte costituzionale, con sentenza del 18 luglio 2013, n. 210, ha dichiarato l'illegittimità della norma. Richiamando la sentenza della Corte Edu del 13 luglio 2000, Scozzari e Giunta c. Italia, è stato sottolineato il rilievo del principio in virtù del quale, quando la Corte constata una violazione, lo Stato convenuto ha l'obbligo giuridico di adottare le misure generali e/o, se del caso, individuali necessarie. Pur negando la configurabilità della sentenza Scoppola c. Italia del 17 settembre 2009 come "sentenza pilota", la Consulta condivide l'impostazione della Corte di cassazione relativa alla "violazione strutturale" del diritto di matrice convenzionale aperta per effetto della rimessione, che impone l'obbligo per lo Stato di adottare "misure generali", pur in assenza di una specifica statuzione da parte della Corte Edu, affinché venga meno la violazione nei confronti di tutti coloro che si trovino nelle medesime condizioni del ricorrente.

Il più recente sviluppo dell'*iter* del caso Ercolano è nella senten-

za con la quale le Sezioni Unite, all'udienza del 24 ottobre scorso, sono state chiamate a decidere se il giudice dell'esecuzione, in attuazione dei principi dettati dalla Corte Edu, possa sostituire la pena dell'ergastolo, inflitta all'esito di un giudizio abbreviato, con la pena di trent'anni di reclusione, modificando in questo modo il giudicato con l'applicazione della legge più favorevole. Alla questione le Sezioni Unite hanno fornito risposta affermativa alla luce della sentenza della Corte cost. n. 210 del 2013.

**IV.** Per quanto concerne l'**ambito UE**, è da auspicare che una certa perdurante ritrosia del giudice nazionale a riferirsi alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione, cui l'art. 6 del Trattato di Lisbona assegna lo stesso valore dei trattati, ceda sempre più il passo a una riconsiderazione del valore della Carta stessa come strumento di diritto primario dell'Unione. È sintomatico che, proprio in sede di nomofilachia, si stia facendo strada, soprattutto in ambito penale, un nuovo percorso argomentativo che riconosce anche alla Corte di Lussemburgo, che presidia l'interpretazione dei Trattati e della Carta, un ruolo nomofilattico, in stretta sinergia con l'attività interpretativa dei giudici nazionali.

In via esemplificativa, può farsi riferimento al divieto di *bis in idem* sancito dall'art. 50 della Carta dei diritti fondamentali. La Corte di cassazione (Sez. II, 21 maggio 2013, n. 40553), pur escludendo l'esistenza di un principio di *ne bis in idem* internazionale nell'ordinamento italiano, ha riconosciuto il rilievo di tale principio, a livello dell'Unione, in quanto sancito dal su richiamato art. 50 della Carta dei diritti fondamentali, pur negandone l'applicazione al caso concreto esaminato per essere stata la condanna emessa in Croazia e avendo quella nazione sottoscritto il Trattato di adesione all'Unione Europea in data 9 dicembre 2011, con decorrenza 1° luglio 2013, in data successiva alla celebrazione del processo in Italia.

Un altro esempio significativo è quello dell'**abuso del diritto e del processo**, di cui si parla sempre più spesso per alludere a un uso impro-

prio e distorto degli strumenti processuali, attuato al solo fine di evitare o di ritardare il corso di un procedimento. Una giustizia rapida ed efficiente mal si concilia con questo fenomeno, anche se lo scoraggiare un ricorso inappropriato non può e non deve trasformarsi in un diniego sostanziale di giustizia.

Il problema è che l'abuso di diritto, come principio generale, non è previsto nel nostro ordinamento, anche se numerose norme del codice civile, di procedura civile e del consumo lo richiamano indirettamente, attribuendo conseguenze non irrilevanti a chi abbia agito in mala fede, magari intraprendendo un'azione legale "senza la normale prudenza". La stessa Costituzione, del resto, fa implicito riferimento nell'art. 2 all'obbligo di buona fede e correttezza, specificandolo come dovere giuridico, quale espressione del più generale principio di solidarietà sociale.

Dobbiamo riconoscere che ancora una volta il diritto europeo arriva prima di noi, dandoci degli *input* precisi. L'art. 54 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE prevede, infatti, il "divieto dell'abuso di diritto", chiarendo che nessuna disposizione della Carta deve essere interpretata nel senso di comportare il diritto di esercitare un'attività o compiere un atto che miri a compromettere i principi della Carta o a imporre limitazioni più ampie di quelle in essa previste.

**V.** La prosecuzione del **dialogo tra le Corti** consente di correggere, integrare e innovare l'ordinamento giuridico interno, adeguandolo agli *standard* europei e internazionali, anche indipendentemente da inerzie e ritardi legislativi.

Emblematica di come la giurisprudenza possa rimediare alle difficoltà della politica (e della legislazione nazionale), fornendo le dovute risposte alle domande di giustizia poste dai cittadini, è la vicenda che si è conclusa con la sentenza della Corte di Strasburgo (Cusan e Fazzo c. Italia) pubblicata il 7 gennaio scorso, la quale ha ritenuto l'illegittimità del sistema giuridico italiano, per contrasto con gli artt. 8 e 14 Cedu, nella parte in cui attribuisce al figlio legittimo automaticamente il cognome del padre senza alcuna possibilità di deroga in caso di accordo tra i genitori in favore del cogno-

me della madre. Invocando il principio della piena parità fra genitori, i giudici di Strasburgo hanno sostenuto che *“se l’attribuzione del cognome del padre può rivelarsi necessaria nella pratica e non è necessariamente una violazione della Convenzione europea dei diritti umani, l’inesistenza di una deroga a questa regola nel momento dell’iscrizione all’anagrafe di un nuovo nato è eccessivamente rigida e discriminatoria verso le donne”*.

Il contrasto tra l’ordinamento nazionale e il diritto internazionale, e in particolare la Cedu, venne denunciato espressamente da questa Corte con ordinanza del 17 luglio 2004, la quale aveva espresso riserve sulla legittimità costituzionale delle norme del codice civile e del regolamento sull’ordinamento dello stato civile nella parte in cui prevedono che il figlio legittimo acquisti automaticamente il cognome del padre anche quando vi sia una diversa volontà dei coniugi, legittimamente manifestata.

La Corte costituzionale, con la sentenza n. 61 del 2006, pur riconoscendo che *“l’attuale sistema di attribuzione del cognome è retaggio di una concezione patriarcale della famiglia... e di una tramontata potestà maritale, non più coerente con i principi dell’ordinamento e con il valore costituzionale dell’uguaglianza tra uomo e donna”*, dichiarò l’inammissibilità della questione, indicando l’urgenza di un intervento legislativo, che però finora non c’è stato, provocando la condanna del nostro Paese e la necessità di adottare riforme per rimediare alla violazione riscontrata. Il Consiglio dei Ministri, nella seduta del 10 gennaio scorso, ha approvato un disegno di legge che adegua l’ordinamento italiano alla sentenza della Corte di Strasburgo.

**VI.** Al crescente e proficuo dialogo tra le Corti fanno riscontro i ripetuti inadempimenti dell’Italia agli obblighi assunti nei confronti dell’Unione Europea e anche fuori dell’ambito di questa, nei vari settori in cui essi si verificano.

Da un comunicato emesso il 20 novembre scorso dalla Commissione Europea risulta che l’Italia, tra tutti i 28 Stati membri dell’Unione, è quello contro il quale è stato avviato il maggior numero di procedure

di infrazione. Nel 2013 la pressione si è fatta più intensa perché l'Italia figura tra i nove sorvegliati speciali oggetto del rapporto sulla giustizia per l'incapacità dimostrata a risolvere i preoccupanti e persistenti problemi strutturali legati soprattutto alla lentezza dei processi.

Anche nel 2013 l'oggetto principale delle attenzioni della Corte europea è stata la durata eccessiva dei giudizi civili, cui si sono aggiunti i ritardi nel pagamento degli indennizzi ai sensi della c.d. legge Pinto. Ma non mancano casi di violazione del diritto a un equo processo sotto il profilo della mancata garanzia della prestazione dell'assistenza legale (*Plesic c. Italia e Anghel c. Italia*), o dell'inosservanza del principio della parità delle armi (*Casacchia e altri c. Italia e Natale e altri c. Italia*).

Altri inadempimenti sono risalenti nel tempo. Fin dal 1989, per citare una delle omissioni più clamorose, l'Italia ha ratificato la Convenzione delle Nazioni Unite contro la **tortura**, impegnandosi a introdurre questo gravissimo reato anche nel nostro sistema penale, sancendone l'imprescrittibilità e l'inapplicabilità di misure come l'amnistia e la grazia. A distanza di venticinque anni non è stato fatto nulla, sicché gli atti di tortura che anche in Italia si commettono vanno inevitabilmente in prescrizione, perché manca una legge che punisca la tortura come tale, fissando pene adeguate alla sua gravità.

Nulla è stato fatto neppure per procedere alla revisione della disciplina della **contumacia**, che espone il nostro sistema giudiziario non solo a rischi di condanne europee e che, come auspicano molti autorevoli studiosi, dovrebbe essere ricalibrata ammettendo il giudizio *in absentia* nei soli casi in cui l'imputato abbia avuto effettiva conoscenza del procedimento, così da rendere equiparabile la sua posizione a quella dell'imputato presente (che in alcuni ordinamenti si ottiene mediante strumenti di coercizione) ed eliminare così i gravosi adempimenti di cancelleria successivi alla sentenza connessi alla notifica dell'estratto contumaciale.

Segnalo che di una nuova disciplina della contumacia si occupa il d.d.l. A.S. 3596 presentato nella scorsa legislatura e che della contumacia si parla ora nel d.d.l. n. 925/S in corso di trattazione presso la Commissione Giustizia del Senato, dove, per evitare inutili attività processuali (infatti, se l'imputato compare il giudizio deve essere nuovamente celebrato) e possibili contrarietà con i principi della Cedu (che esige che la condanna sia preceduta dalla conoscenza da parte dell'imputato delle accuse mosse a suo carico), si prevede che il processo venga sospeso (con conseguente sospensione del corso di prescrizione del reato) fino a quando divenga possibile la notifica dell'accusa all'imputato.

**VII.** Tra le più sensibili procedure di infrazione aperte nei confronti dell'Italia s'inserisce quella inerente alla **responsabilità civile dello Stato** per violazione del diritto dell'Unione ascrivibile a un organo giurisdizionale di ultima istanza.

L'iniziativa nasce dal mancato adeguamento delle norme sulla responsabilità civile dei magistrati prevista dalla legge n. 117 del 1988 (conosciuta come legge Vassalli) dopo la condanna decretata per lo stesso motivo nel novembre 2011 e rimasta ineseguita per quasi due anni senza il varo di alcun intervento correttivo. Ma la lettera di messa in mora partita da Bruxelles è servita a ravvivare il dibattito e le tensioni politiche sul tormentato argomento, ipotizzando un presunto inasprimento della responsabilità civile dei giudici in chiave diretta che sarebbe stato richiesto espressamente in sede europea, e oggetto specifico di uno dei referendum sulla giustizia, per il quale, nel mese scorso, l'Ufficio Centrale per il Referendum ha verificato il mancato raggiungimento delle firme necessarie.

In realtà l'Europa non ha previsto alcun obbligo per l'Italia di introdurre la responsabilità civile diretta e personale dei giudici, che continua a restare dello Stato, il quale può solo rivalersi, eventualmente, sul magistrato per un massimo di un terzo del suo stipendio annuo, secondo la soluzione raccomandata dalla "Carta europea sul-

lo statuto dei giudici” del luglio 1998, elaborata nell’ambito dei lavori promossi dal Consiglio d’Europa. Nella stessa ottica (di una responsabilità dello Stato per inadempimento del diritto comunitario dovuto alla decisione di un organo giurisdizionale di ultima istanza) si inserisce la previsione contenuta nel disegno di legge comunitaria approvata l’8 novembre scorso dal Consiglio dei Ministri, con il quale si afferma, in ottemperanza ai principi fissati dalla Corte di Giustizia, la responsabilità civile dello Stato e, quindi, non del singolo magistrato, nei casi di manifesta violazione del diritto europeo per dolo o colpa grave. Di contenuto analogo è la proposta di legge n. 1735 del 25 ottobre scorso, ancora all’esame della Commissione Giustizia della Camera.

Vale la pena di ricordare che, di norma, nelle grandi democrazie con le quali si è soliti confrontarsi, il giudice non è mai assoggettato alle comuni regole di responsabilità civile per i danni cagionati da atti compiuti nell’esercizio delle sue funzioni: si va dalla *judicial immunity* (Stati Uniti, Gran Bretagna, Canada, Israele, Paesi Bassi) alla responsabilità dello Stato, che può rivalersi sui magistrati solo in caso di dolo o colpa grave (Francia, Germania, Belgio, Portogallo). In Spagna lo Stato e il giudice possono essere chiamati “in solido” a risarcire il danno, ma solo dopo che un apposito tribunale ha verificato che c’è stato dolo o colpa grave.

**VIII.** Sotto osservazione, in ambito europeo, sono anche la disciplina della **prescrizione** dei delitti di corruzione e di concussione che da anni gli organismi internazionali (da ultimo, il rapporto OCSE del maggio 2013) invitano l’Italia a punire “efficacemente”, deplorando l’alta percentuale di questi delitti che vengono dichiarati estinti, vanificando la loro repressione e lasciando impuniti migliaia di corrotti e corruttori; e il **sovraffollamento carcerario**, su cui pesa il carattere “ultimativo” della sentenza Torreggiani dell’8 gennaio 2013, che, per la sua portata generale (*arrêt pilote*), ci im-

pone di realizzare interventi risolutivi in materia carceraria di tipo strutturale entro il 28 maggio 2014, per assicurare ai detenuti in attesa di giudizio e in esecuzione di pena definitiva il rispetto dell'art. 3 della Convenzione dei diritti dell'uomo e per ripristinare al più presto una condizione carceraria coerente con il precetto costituzionale dell'art. 27 della Costituzione.

Di questi temi si tratterà nella parte dedicata alla giustizia penale.

## LO STATO DELLA GIUSTIZIA IN ITALIA

### A) LA GIUSTIZIA CIVILE

#### **1. Uno sguardo d'insieme. Le innovazioni in materia processuale. L'efficienza del giudizio di cassazione**

I. In una recente comunicazione dal titolo “*The EU Justice Scoreboard*” (COM 2013-160), la Commissione europea ha messo in luce che, nell'attuale periodo di crisi economica e finanziaria, i sistemi nazionali di giustizia giocano un ruolo determinante nel ricreare le condizioni verso la fiducia e lo sviluppo. L'attenzione è rivolta in particolare alla giustizia civile e alla necessità di tener conto dei suoi indicatori di efficienza: la durata dei procedimenti (*the length of the proceedings*), il rapporto tra i casi decisi e i nuovi processi iscritti a ruolo che dà l'indice di smaltimento (*the clearance rate*), il numero dei casi che ancora devono essere trattati (*the number of pending cases*). Nel documento l'efficienza della giustizia civile è considerata un elemento indispensabile, accanto all'indipendenza dei giudici e alla qualità delle decisioni, per una crescita sostenibile dell'economia e per il mantenimento della stabilità sociale.

Si è già detto che l'irragionevole durata dei procedimenti civili nel nostro Paese rispetto al parametro indicato dall'art. 111 della Costituzione e dall'art. 6 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali è così ge-

neralizzata da costituire un dato non episodico, ma strutturale. Si sa che da noi il “fattore tempo” – che è condizione imprescindibile del “rendere giustizia” in un sistema economico integrato – lascia molto a desiderare: il che si traduce in un servizio incapace di rispondere alle aspettative del cittadino-utente e alla realizzazione del diritto sostanziale oggetto della controversia, ma anche, da un punto di vista più generale, in un disincentivo all’investimento di capitali e alla crescita dimensionale delle imprese.

È mera descrizione del fenomeno la constatazione che la durata dei procedimenti non sia altro che la risultante della interazione tra la domanda di giustizia (intesa come l’insieme delle istanze processuali proposte ai tribunali e alle corti) e la capacità del sistema giudiziario, nelle condizioni date, di produrre decisioni che portino alla definizione delle controversie. Ma è convincente consapevolezza delle cause del fenomeno l’osservazione comune che le ragioni di fondo di questa sproporzione fra domanda e offerta risalgono nel tempo e sono (in parte) estranee al mondo della giustizia, perché segnalano il passaggio lento, graduale ma inesorabile da una giustizia d’*élite* a una giustizia civile di massa. Ed è un passaggio, quello verso una giustizia largamente fruibile da ogni strato sociale (e, in questo senso, di massa), che va valutato positivamente, essendo ben conosciuta da altri comparti.

Uno sguardo più analitico ai dati statistici sulla pendenza e sui tempi consente di registrare miglioramenti complessivi che inducono a essere moderatamente fiduciosi sulla capacità di risposta del nostro sistema. Tanto più che la diminuzione della pendenza è un fenomeno che ha interessato tutte le aree geografiche e tutti gli uffici. Particolarmente significativo è il dato della nostra Corte di cassazione, che – come già si è avuto modo di sottolineare – è chiamata a decidere una valanga di ricorsi come non si registra in nessuna altra Corte Suprema europea e che, nelle condizioni in cui è costretta a lavorare, non è in grado di garantire tempi rapidi di decisione delle controversie. Tuttavia nell’anno 2013 è aumentato il numero dei

procedimenti definiti e si è ridotto quello dei procedimenti pendenti. Nel corso dell'anno, infatti, risultano chiusi 30.167 procedimenti con provvedimento definitivo (sentenza, ordinanza, decreto), a fronte dei 25.012 del 2012, con un incoraggiante aumento percentuale del 20,6% che consente di riprendere il *trend* positivo dell'anno 2011. Ma il dato che preme mettere in evidenza è che nell'anno appena trascorso è diminuito il numero dei procedimenti pendenti dell'1,1% (erano 99.792 nel 2012, sono divenuti 98.690 nel 2013), e ciò nonostante la pressoché identica quantità dei nuovi procedimenti iscritti (29.094 a fronte dei 29.128 del 2012).

Questi livelli di produttività derivano, sicuramente, dall'impegno e dalla dedizione dei magistrati e di tutti i protagonisti della giurisdizione, dal personale amministrativo agli avvocati. Ma proiettate nella giusta direzione di una riduzione quanto maggiore possibile della durata dei procedimenti appaiono anche le recenti riforme legislative, nate dall'evidente consapevolezza che il recupero di efficienza del sistema impone il ricorso a soluzioni moderne e innovative, anche se i relativi frutti avranno probabilmente una valenza più visibile nelle statistiche degli anni a venire.

**II.** Nell'anno appena trascorso l'intervento riformatore del legislatore (in particolare, con il già richiamato d.l. 21 giugno 2013, n. 69, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 agosto 2013, n. 98) si è avvalso di un *mix* ampio ed eterogeneo di misure sul versante sia organizzativo, sia processuale: con la nomina di giudici ausiliari nel numero massimo di quattrocento nelle corti d'appello, che sono gli uffici giudiziari in maggiore sofferenza, al fine di agevolare la definizione dei procedimenti civili, compresi quelli in materia di lavoro e di previdenza (artt. 62 ss.); con la previsione di *stage* o tirocini formativi o di orientamento di giovani laureati in giurisprudenza presso gli uffici giudiziari (art. 73); con modifiche all'organico dei

magistrati addetti alla Corte di cassazione, attraverso l'aumento di trenta unità dell'organico dell'Ufficio del Massimario e del Ruolo e la destinazione di parte dei magistrati di questo ufficio alle sezioni civili della Corte con compiti di assistente di studio, per garantire la più celere definizione dei giudizi pendenti (art. 74); con un'opportuna razionalizzazione dell'intervento del Procuratore Generale nei giudizi civili in cassazione (artt. 75 e 81) e un'altrettanto opportuna utilizzazione dei magistrati nell'attività ordinaria, per impedire la dispersione di risorse necessarie a un'efficiente gestione dei procedimenti (art. 83); con il ripristino dell'istituto della mediazione finalizzata alla conciliazione delle controversie civili e commerciali, attraverso la reintroduzione dell'obbligatorietà del procedimento come condizione di procedibilità della domanda giudiziaria relativa a un *numerus clausus* di materie (art. 84, che apporta modifiche al precedente d.lgs. 4 marzo 2010, n. 28).

Riservandoci di tornare sulle modifiche di carattere più squisitamente organizzativo, che attengono all'acquisizione di risorse umane aggiuntive intese a fronteggiare le scoperture di organico o a rafforzarle (come avviene elevando a sessantasette il numero dei magistrati di tribunale destinati all'Ufficio del Massimario e del Ruolo, previa assegnazione agli stessi anche del compito eventuale di "assistenti di studio"), merita di essere positivamente segnalata la disposta limitazione della partecipazione del pubblico ministero alle sole udienze delle Sezioni Unite civili e alle udienze pubbliche dinanzi alle sezioni semplici della Corte di cassazione, con esclusione delle udienze che si svolgono dinanzi alla Sezione di cui all'art. 376, primo comma, primo periodo, cod. proc. civ.: ciò che assicura una maggiore speditezza della formazione di queste udienze, con auspicabile miglior funzionamento dell'attività di filtro istituzionalmente delegata alla Sesta Sezione civile. Allo stesso modo va condivisa la previsione che nelle commissioni per l'esame di Stato per l'abilitazione all'esercizio della professione di avvocato siano designati "di regola prioritariamente magistrati in pensione, e solo in seconda istanza magistrati in servizio"; come pure l'introduzione nel codice di rito dell'art. 185-*bis*, che evita di far gra-

vare sul monte delle pendenze la definizione di controversie che si presentano di pronta soluzione disponendo che “il giudice, alla prima udienza, ovvero sino a quando è esaurita l’istruzione, formula alle parti ove possibile, avuto riguardo alla natura del giudizio, al valore della controversia e all’esistenza di questioni di facile e pronta soluzione di diritto, una proposta transattiva o conciliativa” (art. 77).

Resta integra la validità della scelta della **mediazione** come strumento essenziale per la deflazione del contenzioso, trattandosi di una misura irrinunciabile per conseguire un’effettiva riduzione della pressione della domanda di giustizia, in quanto, se utilizzato in modo adeguato, l’istituto possiede le potenzialità necessarie a contenere fortemente la dispersione di energie processuali nella gestione di una miriade di cause nelle quali sono in gioco modesti valori economici. In questa prospettiva sembra non doversi trascurare la possibilità di una previsione generalizzata del percorso di mediazione, collegandola non alla specificità di determinate materie, bensì a un determinato valore limite delle controversie, al di sotto del quale sancirne l’obbligatorietà, lasciando che resti invece volontario il ricorso al procedimento per le controversie di valore superiore.

Non poche novità processuali e sostanziali sono contenute nel recentissimo **disegno di legge-delega sul processo civile** approvato dal Consiglio dei Ministri il 17 dicembre 2013, al fine di porre un argine all’arretrato, anche se, per poter valutare appieno la portata di talune innovazioni occorrerà attendere l’approvazione e l’emanazione del o dei decreti delegati. Le novità vanno dalla previsione della motivazione semplificata o a richiesta delle parti per accorciare i tempi del processo, fino all’introduzione di misure coercitive anche per le cause di lavoro, passando attraverso maggiori garanzie in favore dei creditori e, soprattutto, attraverso strumenti di agevolazione del credito alle piccole e medie aziende tradotti in garanzie mobiliari senza spossamento dei beni. Per dare poi un’ulteriore spinta all’abbattimento dell’arretrato in appello è previsto che sia un giudice monocratico, e non più un collegio, a decidere sulle cause iscritte a ruolo da oltre tre anni. Non per tut-

te le materie, beninteso, ma solo per quelle relative a condominio, divisione, locazione, comodato, diritti reali e risarcimento del danno (di cose e non di persone) derivante dalla circolazione di veicoli e natanti.

Sul fronte della **semplificazione** si è cercato, analogamente a quanto già disposto dal Presidente del Consiglio di Stato, di dare un'indicazione operativa sulle modalità di stesura dei ricorsi per cassazione, inviando al Presidente del Consiglio Nazionale Forense (CNF) e a tutti i Capi di corti d'appello una lettera contenente alcune raccomandazioni utili a concentrare il cuore delle censure in un ristretto numero di pagine, evitando ripetizioni e parcellizzazioni che possono soltanto nuocere all'assetto complessivo del ragionamento. Il CNF, con nota di risposta del 13 dicembre u.s., pur condividendo l'esigenza di perseguire gli indicati obiettivi, segnala gli "indubbi profili di delicatezza" di una misura degli atti difensivi nel giudizio di cassazione, in relazione a talune interpretazioni del c.d. principio di autosufficienza fatte proprie dalla Corte e risoltesi in pronunce di inammissibilità. L'auspicio è che si riesca a trovare splicatamente un ragionevole equilibrio tra le diverse esigenze prospettate.

**III.** Da registrare con favore è l'attenzione del legislatore nei confronti della Corte di cassazione, data la posizione istituzionale di quest'organo, la cui funzione non si esaurisce nell'assicurare alle parti una ulteriore garanzia, soggettiva, di un giudizio di terza e ultima istanza, perché la Cassazione, come Corte Suprema, svolge anche una funzione, oggettiva, di garante dei diritti, della legalità e dell'uniforme applicazione della legge (il c.d. *jus constitutionis*).

Come è già stato messo in rilievo, oggi c'è più che mai bisogno di una Corte Suprema: per la pluralità delle fonti di produzione del diritto e per le frequenti contraddizioni normative che caratterizzano un contesto civile segnato da divaricazioni corporative e dall'emergere di nuovi diritti. La **funzione nomofilattica** non risponde soltanto a un'esigenza primaria di certezza del diritto, ma mira a produrre anche innovazioni operative e a dar loro solido fondamento e stabilità. Essa, infatti, arricchisce il significato dei cambiamenti, dando a quest'ultimi un valore di svolta e, quindi, una portata culturale che finirebbero per disperdersi se essi si producessero in una situazione di disordinata anomia.

La Corte di cassazione continua, tuttavia, a essere appesantita da una notevole quantità di arretrato, che resta una vera e propria emergenza nonostante gli importanti passi avanti compiuti e già evidenziati. Tra gli esempi di problematicità può essere segnalato il contenzioso da etichettare come “parassitario” che affligge la Sezione Lavoro, letteralmente seppellita da un enorme carico di controversie seriali (contratti a termine delle Poste e della Rai, rapporti dei dipendenti Ata, ecc.). Quello delle Poste, in particolare, è un contenzioso che si riproduce all’infinito per le stesse questioni, nonostante l’esistenza di orientamenti giurisprudenziali ormai consolidati e dell’accorpamento in unica udienza di numerosissime cause seriali (si è arrivati a fissare anche udienze con 100 ricorsi). Su questo versante il Presidente della Sezione suggerisce, accanto e in aggiunta all’accorpamento in unica udienza delle cause seriali (come già avviene), la possibilità di un’eliminazione mirata dell’arretrato, ripristinando l’esperienza rivelatasi positiva del collegio “stralcio”, che si è dedicato in un recente passato alla trattazione dei ricorsi iscritti in epoca più risalente. Ma è chiaro che questa iniziativa, al pari di altre, pone problemi non facili di distribuzione delle risorse disponibili.

Al momento, per la fissazione delle udienze di discussione, sono stati indicati, come criteri di priorità della trattazione, le cause in materia di licenziamenti, nonché le questioni nuove corrispondenti a un rilevante contenzioso nelle corti di merito e per le quali si attende l’enunciazione di principi di diritto in sede di legittimità.

Ai fini dello smaltimento dei procedimenti (di tutti i procedimenti), la possibilità di ridurre la durata può attuarsi in via indiretta attraverso una corretta e rigorosa funzione di **filtro** delle sottosezioni in cui si ripartisce l’attività della **Sesta Sezione**, che, con una più accurata e razionale predisposizione dei ruoli di udienza, può favorire l’individuazione di filoni di cause simili, per smistarne alcune come “cause pilota” da trattare in pubblica udienza nella sezione di competenza e definire le altre nella sottosezione corrispondente. Un buon contributo alla rapida definizione dei processi deriva anche dall’utilizzo della **motivazione semplificata**, che viene attuata attraverso l’esposizione delle ragioni della decisione in forma assertiva piuttosto che argomentativa in tutti quei casi in cui l’uniformità dei precedenti lo consenta e ad adottare una motivazione concisa sulle censure che, nonostante la loro enunciazione in rubrica in termini di violazione di legge, deducano nella sostanza vizi di motivazione o doglianze di merito.

Per accrescere l'efficienza dell'attività complessiva della Corte, il legislatore – tuttora impedito dalla già segnalata permanenza del settimo comma dell'art. 111 Cost. a praticare la via della selezione dei ricorsi e a ridurre, per questo tramite, l'afflusso dei nuovi procedimenti in Cassazione – potrebbe adottare ulteriori misure di semplificazione del rito.

Una prima innovazione, capace di imprimere un'accelerazione alla definizione dei nuovi ricorsi, potrebbe essere rappresentata dalla generalizzazione della trattazione in camera di consiglio dei ricorsi civili assegnati alle sezioni semplici, al di là dei casi di manifesta fondatezza o di manifesta infondatezza o di inammissibilità, riservando alla discussione in udienza pubblica, anche su motivata richiesta delle parti, i ricorsi che presentano una questione di diritto rilevante per assicurare l'evoluzione del diritto o di garantire l'uniformità della giurisprudenza. Questo modulo decisorio (oggi in vigore per le Commissioni tributarie), mentre agevolerebbe il lavoro della Corte sottraendolo alla rigidità dei tempi e degli incombenzi dell'udienza pubblica, non comprimerebbe il diritto di difesa delle parti, le quali non soltanto potrebbero sollecitare la trattazione in udienza dei ricorsi che presentino questioni di diritto di particolare importanza (anche per la loro novità), ma potrebbero interloquire per iscritto sulla relazione con la quale il relatore esterna la decisione che proporrà al collegio. La generalizzazione tendenziale di questo meccanismo potrebbe rappresentare un piccolo, ma benefico snellimento dell'itinerario della definizione, contenendo al tempo stesso un forte messaggio, anche culturale, di valorizzazione del precedente, perfettamente in linea con le modifiche introdotte nel 2009 al processo di cassazione con il nuovo art. 360-*bis* n. 1 cod. proc. civ.

Una seconda innovazione, diretta ad agevolare la definizione dell'arretrato, potrebbe essere declinata attraverso l'attribuzione a ciascun magistrato di un proprio ruolo di cause “vecchie” e l'utilizza-

zione, anche qui, del procedimento in camera di consiglio (al posto della udienza pubblica) per scaglionare nel tempo – previa fissazione di termini perentori alle parti per il deposito di scritti difensivi e delle relative repliche – la trattazione e decisione dei ricorsi, con ordinanza, senza ulteriore convocazione delle parti.

## **2. Analisi dei flussi del contenzioso civile**

### **2.1. Premessa**

Nell'anno 2013 si sono realizzati gli effetti di molteplici provvedimenti adottati dal legislatore nel settore processuale civile e in quello ordinamentale con l'obiettivo di accelerare la definizione delle controversie civili. La valutazione dei dati statistici nazionali deve, dunque, tener conto di tali interventi emergenziali, non sempre tecnicamente riconducibili a un lineare progetto di riforma ma pur sempre destinati a incidere nella gestione concreta del contenzioso.

Ad avviare la lunga serie di interventi legislativi è stata la legge 18 giugno 2009, n. 69, in un momento in cui era al culmine il dibattito sui costi che la lentezza della giustizia civile procura all'economia nazionale; non a caso nel suo ambito le disposizioni in materia di processo civile furono inserite tra le disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione e la competitività. Quella legge, assieme a numerosi interventi diretti sul processo civile, recava alcune deleghe al Governo per: a) la riforma del processo avanti i tribunali amministrativi regionali e al Consiglio di Stato (art. 44), b) la riduzione e semplificazione dei procedimenti civili (art. 55); c) la disciplina della mediazione e della conciliazione delle controversie civili e commerciali (art. 60).

Il nucleo più consistente di interventi trovava sede nell'attuazione della seconda e terza delega – rispettivamente sulla semplifica-

zione dei riti civili (d.lgs. 1° settembre 2011, n. 150) e sulla mediazione (d.lgs. 4 marzo 2010, n. 28, unito al d.l. 21 giugno 2013, n. 69, convertito dalla legge 9 agosto 2013, n. 98) – e nella parallela entrata a regime delle disposizioni sul procedimento sommario di cognizione, assieme alla disposizione ordinamentale contenuta nell’art. 37 del d.l. 6 luglio 2011, n. 98 (convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111), che ha razionalizzato i criteri di smaltimento dell’arretrato, imponendo la fissazione di un programma annuale per la gestione dei procedimenti civili.

È alla luce dell’adozione di questi interventi legislativi, recenti e recentissimi, che debbono essere dunque interpretati i dati statistici che interessano sul piano nazionale il settore della giustizia civile.

## ***2.2. I tempi del processo civile***

La tendenza generale emersa in campo nazionale è quella di una significativa **riduzione dei tempi di durata dei giudizi civili**, che emerge dai dati forniti dalla Direzione generale di statistica del Ministero della giustizia sul movimento dei procedimenti civili alla data del 30 giugno 2013. La durata media si è ridotta del 2,5% per i giudizi pendenti dinanzi alle corti d’appello (1.025 giorni nel periodo 1° luglio 2012-30 giugno 2013, a fronte dei 1.051 giorni nel periodo corrispondente 2011-2012), del 6,4% per quelli pendenti dinanzi ai tribunali (437 giorni nel periodo 30 giugno 2012-30 giugno 2013, a fronte dei 466 giorni nello stesso periodo 2011-2012) e del 2,6% (358 giorni nel periodo 1° luglio 2012-30 giugno 2013, a fronte dei 367 giorni nello stesso periodo 2011-2012) per quelli pendenti dinanzi ai giudici di pace.

L’analisi dei dati evidenzia che la contrazione dei tempi è frutto del combinato effetto della riduzione del numero dei processi sopravvenuti e dell’incremento dei processi definiti; in altre parole a una (seppur non

elevata) riduzione complessiva della litigiosità ha fatto riscontro una maggiore produttività dei giudici. Ne è derivata una riduzione dei procedimenti pendenti dinanzi a tutte le categorie degli uffici giudiziari: del 6% per le corti d'appello, del 2% per i tribunali, del 9% per i giudici di pace, del 4% per i tribunali per i minorenni, dell' 1% per la Corte di cassazione. In campo nazionale la riduzione complessiva dei procedimenti civili pendenti è del 4%.

### **3. Analisi dei dati statistici nazionali**

#### ***3.1. I dati ripartiti per aree geografiche***

In tutte le aree geografiche di rappresentazione statistica, in presenza di una sostanziale stabilità del numero delle sopravvenienze (peraltro caratterizzata dall'evidenza della già rilevata tendenza alla riduzione) emerge una riduzione confortante del numero dei procedimenti pendenti, costante anche nel confronto con l'anno 2011.

Nel Nord Ovest, a fronte di 956.294 sopravvenienze nel 2011, 934.492 nel 2012, 963.537 nel 2013, la riduzione percentuale dei procedimenti pendenti è di -4,22% nel raffronto 2011-2013 e di -1,43% nel raffronto 2012-2013.

Nel Nord Est, a fronte di 599.072 sopravvenienze nel 2011, 582.739 nel 2012 e 597.739 nel 2013, la riduzione percentuale dei procedimenti pendenti è di -4,61% nel raffronto 2011-2013 e di -1,33% nel raffronto 2012-2013.

Nell'area Centro, a fronte di 948.536 sopravvenienze nel 2011, 928.860 nel 2012 e 929.932 nel 2013, la riduzione percentuale dei procedimenti pendenti è di -10,78% nel raffronto 2011-2013 e di -3,90% nel raffronto 2012-2013.

Nell'area Sud, a fronte di 1.492.805 sopravvenienze nel 2011,

1.418.024 nel 2012 e 1.400.249 nel 2013, la riduzione percentuale dei procedimenti pendenti è di -10,09% nel raffronto 2011–2013 e di -5,97% nel raffronto 2012–2013.

Nell'area Isole, a fronte di 448.309 sopravvenienze nel 2011, 435.528 nel 2012 e 428.199 nel 2013, la riduzione percentuale dei procedimenti pendenti è di -4,92% nel raffronto 2011–2013 e di -3,79% nel raffronto 2012–2013.

### ***3.2. I dati relativi agli uffici***

Sul piano generale il livello di produttività dei magistrati si è andato incrementando negli ultimi tre anni, anche se il numero dei procedimenti definiti al 30 giugno degli anni 2011, 2012 e 2013 (4.527.574 nel 2011, 4.532.930 nel 2012, 4.554.038 nel 2013) è da considerare statisticamente costante. Tale dato, associato alla tendenziale diminuzione delle sopravvenienze (4.475.419 nel 2011, 4.329.262 nel 2012, 4.348.902 nel 2013, con un aumento molto modesto per l'ultimo anno nei tribunali), ha dato luogo alla riduzione dei procedimenti pendenti (5.738.673 nel 2011, 5.488.102 nel 2012, 5.257.693 nel 2013), che, come già rilevato, nel 2013 ha così raggiunto la percentuale del 4% rispetto all'anno precedente.

#### *a) Le corti d'appello*

La lettura dei dati statistici, associata alle relazioni redatte dai Presidenti delle corti d'appello, evidenzia che è nel giudizio di secondo grado che si rilevano i progressi più evidenti e che i segni di sofferenza riscontrati nella precedente relazione possono ritenersi alleviati e, in qualche modo, in via di auspicabile ulteriore riduzione. La crescita del numero dei procedimenti definiti al 30 giugno degli anni 2011, 2012 e 2013 (145.511 nel 2011, 156.332 nel 2012,

164.559 nel 2013) è costante ed è inversamente proporzionale alla contemporanea riduzione dei nuovi procedimenti iscritti (162.903 nel 2011, 150.876 nel 2012 e 138.559 nel 2013) e di quelli pendenti (445.127 nel 2011, 439.506 nel 2012 e 412.699 nel 2013).

Al riguardo deve porsi in risalto che l'introduzione del c.d. filtro in appello – introdotto dal d.l. 22 giugno 2012 n. 83 (c.d. decreto sviluppo, convertito dalla legge 7 agosto 2012, n. 134), con l'aggiunta degli artt. 348-*bis* e 348-*ter* al codice di procedura civile – nel periodo statisticamente rilevante (1° luglio 2012–30 giugno 2013) ha avuto solo un breve periodo di applicazione. Pertanto, l'incremento dei processi definiti e, in sostanza, la minor durata dei tempi complessivi, sono da ascrivere al maggior impegno dei magistrati e a più razionali modalità organizzative degli uffici.

Tali considerazioni trovano conferma nell'analisi dei dati del periodo luglio 2012–giugno 2013 che interessano i singoli comparti di materie.

Per le controversie a cognizione ordinaria – vera cartina di tornasole dell'efficienza della giustizia civile di appello – si riscontra una diminuzione dei procedimenti pendenti del 2%, che deriva da una riduzione delle nuove iscrizioni (-4%) e da un parallelo aumento dei procedimenti definiti (+11%), che neutralizza il leggero aumento delle pendenze riscontrato in passato.

Nelle sopravvenienze del contenzioso del lavoro e della previdenza si può riscontare una diminuzione delle sopravvenienze nel lavoro privato (-5%) e nella previdenza e assistenza (-13%), con un aumento nel pubblico impiego (+4%). Il dato complessivo è, tuttavia, largamente positivo in quanto il numero dei procedimenti definiti è aumentato nel settore del lavoro (+8% nel privato e +25% nel pubblico impiego) ed è rimasto sostanzialmente stazionario in quello previdenziale (-2%). Il quadro complessivo del comparto confer-

ma, comunque, una tendenza alla riduzione delle pendenze e all'accelerazione dei tempi.

Analoga considerazione si deve effettuare per le controversie di equa riparazione in attuazione della c.d. legge Pinto, il cui numero nel triennio 1° luglio 2010-30 giugno 2013 è andato progressivamente riducendosi (33.731 nuovi procedimenti iscritti nel 2011, 27.250 nel 2012, 22.811 nel 2013), con un parallelo aumento del numero delle definizioni (25.021 nel 2011, 28.328 nel 2012, 30.170 nel 2013) e una riduzione percentuale rispetto all'anno precedente del -14% dei procedimenti pendenti al 30 giugno 2013. Il dato conferma il decremento delle richieste già evidenziato lo scorso anno. La soluzione ottimale sarebbe, naturalmente, quella di azzerare del tutto il numero delle nuove iscrizioni, in quanto la mancanza di richieste di equa riparazione attesterebbe che è finalmente realizzato l'obiettivo della ragionevole durata del processo. L'obiettivo è però utopistico, anche se la non irrilevante riduzione delle richieste costituisce un dato incoraggiante.

#### *b) I tribunali*

Più variegata si presenta la situazione nei tribunali.

I dati statistici di fonte ministeriale nella loro globalità, riferita all'intero territorio nazionale, non individuano i flussi interni causati dagli accorpamenti dei procedimenti civili conseguenti alla revisione delle circoscrizioni giudiziarie attuata con i decreti legislativi 12 settembre 2012, nn. 155 e 156, che hanno posto in esecuzione la delega contenuta nel d.l. 13 agosto 2011, n. 138, convertito dalla legge 14 settembre 2011, n. 148, con i quali sono stati soppressi 30 tribunali, 220 sezioni distaccate di tribunale e 667 uffici del giudice di pace. Neppure è dato inferire quali siano state le pratiche conseguenze delle operazioni di spostamento di sede dei processi pendenti sullo stato della giustizia civile di primo grado.

Il dato principale che emerge dalla lettura delle statistiche è, comunque, che sul piano complessivo nel periodo 1° luglio 2012–30 giugno 2013, a fronte di un incremento del 5% dei nuovi procedimenti iscritti, risulta un aumento del 3% dei procedimenti definiti, con una riduzione del 2% dei procedimenti pendenti alla fine di giugno 2013. Tali risultati trovano un immediato riscontro nei dati generali delle cause a cognizione ordinaria, ove le risultanze hanno un segno analogo e di contenuto valoriale pressoché identico (al 30 giugno 2013 erano aumentati del 9% i procedimenti nuovi iscritti e del 4% quelli definiti, con una riduzione del 3% dei procedimenti pendenti).

Un aumento generalizzato ma non eclatante si riscontra in quelle tipologie di procedimento civile che possono essere ritenute conseguenza diretta della crisi economica. Al 30 giugno 2013 le istanze di fallimento sono aumentate del 10% rispetto alla stessa data dell'anno precedente, le dichiarazioni di fallimento sono aumentate dell'11% e le esecuzioni mobiliari del 5%; in controtendenza, le esecuzioni immobiliari sono, invece, diminuite del 3%.

Il corretto funzionamento dei comparti delle procedure concorsuali e di quelle esecutive è ritenuto strategico per favorire la ripresa dell'iniziativa economica, che richiede certezza nell'attuazione del diritto e rapidità nell'esecuzione delle pronunzie giudiziali. Non a caso, pertanto, nell'ultimo decennio la materia delle esecuzioni e delle procedure concorsuali ha riscontrato ripetuti interventi legislativi. La risposta degli uffici giudiziari è stata adeguata alle sopravvenienze, ma non è stata in grado di intaccare l'arretrato, che, anzi, nella maggioranza dei casi è (seppure leggermente) aumentato; nel periodo 1° luglio 2012–30 giugno 2013 sono aumentate le istanze di fallimento pendenti del 3%, come pure i fallimenti ancora aperti del 2% e le esecuzioni immobiliari del 2%. Solo le esecuzioni mobiliari si sono ridotte di un modesto 1%.

Un'analisi diversa deve effettuarsi per le **controversie di lavoro e previdenza**. In questo comparto si ravvisa la forte tendenza alla diminuzione dei procedimenti in materia di lavoro e di previdenza e assistenza obbligatoria. Al 30 giugno 2013 sono diminuite del 14% le cause in materia di lavoro privato e del 23% quelle in materia di previdenza e assistenza, confermando la diminuzione delle sopravvenienze già riscontrata l'anno precedente. La novità è costituita, invece, dalla repentina diminuzione delle sopravvenienze in materia di pubblico impiego, che al giugno 2013 erano diminuite del 43% (passando da 48.651 unità del 2012 al numero di 27.929 del 2013). A prescindere da questa differenza del pubblico impiego, che solo in parte può spiegarsi con l'esaurimento di alcuni contenziosi seriali, deve rilevarsi che nel comparto, i procedimenti pendenti si sono ridotti del 7% per le controversie del lavoro privato, del 13% per quelle del lavoro pubblico e del 21% per quelle in materia previdenziale.

Con riferimento a quest'ultimo specifico settore, assieme alla decisa azione di contrasto intrapresa dall'INPS contro il contenzioso "drogato" e all'introduzione dissuasiva del contributo unificato, deve qui porsi in risalto anche che il contenzioso previdenziale è stato interessato negli anni da ripetuti interventi legislativi. Spicca la disposizione dell'art. 38 del d.l. 6 luglio 2011, n. 98 (convertito dalla legge 15 luglio 2011, n. 111) che ha introdotto l'art. 445-*bis* cod. proc. civ., il quale, nelle controversie aventi a oggetto l'accertamento del requisito sanitario, subordina la proposizione della domanda giudiziale all'espletamento di una consulenza tecnica preventiva, il cui esito, in mancanza di contestazioni, può essere "omologato" dal giudice. Si tratta di una norma che contiene un'intrinseca potenzialità deflativa, in quanto destinata a spostare alla fase antecedente al giudizio uno dei punti di maggiore conflittualità (l'accertamento sanitario) del contenzioso previdenziale.

In materia di famiglia sono sostanzialmente stabili rispetto al pe-

riodo precedente le sopravvenienze delle controversie relative alle separazioni consensuali (+1%) e giudiziali (+2%), nonché ai divorzi consensuali (+1%) e giudiziali (+3%).

*c) Gli uffici del giudice di pace*

Anche per gli uffici del giudice di pace vale il rilievo, già formulato per i tribunali, che le statistiche ministeriali, nella loro globalità non danno riscontri circa le conseguenze della revisione delle circoscrizioni giudiziarie e gli accorpamenti degli uffici.

Nella loro globalità, comunque, i dati pongono in evidenza una consistente riduzione nel confronto con il 2012 delle sopravvenienze in tre settori particolarmente sensibili per questo tipo di giurisdizione, quali le opposizioni a sanzioni amministrative (-19%), il risarcimento danni da circolazione stradale (-21%) e i ricorsi in materia di immigrazione (-15%).

Il bilancio complessivo che deriva dalla considerazione di tutte le materie di competenza di questa giurisdizione, nel rapporto 2012– 2013, è una riduzione del 6% delle sopravvenienze e una riduzione del 9% dei procedimenti pendenti.

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

##### ***4.1. L'incremento delle definizioni dei processi e le carenze di organico***

Due linee di fondo percorrono tutte le relazioni inviate dai Presidenti di corte di appello. La prima registra la riduzione delle pendenze degli affari civili per effetto dell'incremento delle definizioni. La seconda lamenta la cronica scopertura degli organici del personale, di magistratura e amministrativo.

La riduzione delle pendenze è messa in relazione con il tendenziale aumento della definizione degli affari piuttosto che con la generale, ma limitata, riduzione delle sopravvenienze, mentre, sono del tutto eccezionali gli aumenti di pendenze in situazioni di incremento di iscrizioni e di definizioni dei processi (è il caso delle Corti di Lecce e Venezia): solo nella Corte d'appello di Torino si è riscontrato l'incremento delle iscrizioni e la diminuzione delle definizioni dei processi.

La denunciata **carenza degli organici**, grave per il personale di magistratura e ancor più grave per il personale di supporto amministrativo, si unisce all'esposizione da parte dei Presidenti di tutti gli strumenti utilizzati per ridurre l'impatto negativo sul servizio giustizia.

Per quanto riguarda in particolare i **magistrati**, viene denunciata in alcuni casi l'inadeguatezza della pianta organica (come per la Corte d'appello di Brescia, che comprende zone altamente industrializzate e il cui territorio è interessato da un intenso movimento di persone e veicoli per la sua posizione geografica mediana rispetto alla direttrici commerciali verso l'interno e verso l'estero), che risulta sottodimensionata con riferimento ai parametri del numero di abitanti e dei procedimenti trattati, oltre che ai particolari profili socio-economici del territorio. In altri casi, come per la Corte d'appello di Catania, la carenza strutturale dell'organico e il numero e la complessità dei processi determinano una situazione di particolare "sofferenza" nonostante l'abnegazione dei magistrati.

Particolarmente avvertito è il disagio creato dai sopravvenuti vuoti di organico determinati dai trasferimenti e dalle mancate coperture dei posti, anche direttivi, resisi vacanti. Nelle sedi meno ambite, destinate spesso ai magistrati di prima nomina, che legittimamente dopo alcuni anni chiedono e ottengono di spostarsi nelle sedi di provenienza, tali vuoti determinano scoperture prolungate e, soprattutto negli uffici di dimensioni modeste, situazioni di stasi dell'attività giudiziaria con conseguente accumulo di ritardi e arretrato.

Insufficienze sono segnalate anche in relazione alle piante organiche del **personale amministrativo** in servizio sia negli uffici di primo che di secondo grado, giudicanti e requirenti. All'inadeguatezza delle piante organiche si aggiunge la scopertura dei posti lasciati vacanti dal personale, spesso di provata esperienza e professionalità, per effetto di pensionamenti o di dimissioni. Anche nelle precedenti relazioni si era posta in risalto tale carenza, che tuttavia con il passare del tempo si aggravava perché non si è provveduto a colmare i vuoti degli organici che si impoveriscono ulteriormente a seguito di nuovi pensionamenti.

Il ricorso alla mobilità interna del personale, secondo gli accordi sindacali vigenti, o l'impiego temporaneo di unità lavorative provenienti, tramite comando, da altre amministrazioni servono solo a tamponare momentanee difficoltà di funzionamento degli uffici interessati ma non si inseriscono in un programma a lungo termine diretto a rendere migliore il "sistema giustizia" attraverso l'assunzione di personale in possesso di specifica preparazione. Né l'ausilio di poche unità di lavoratori socialmente utili può avere effetti positivi rilevanti.

La consapevolezza della grave crisi economica che attraversa il Paese rende indispensabile razionalizzare la spesa pubblica e non consente di prevedere nell'immediato il reclutamento mediante concorso di ulteriore personale amministrativo. Ciò ha indotto vari uffici a cercare **intese con enti locali, istituti universitari e uffici scolastici regionali** per sopperire, senza spese per l'amministrazione, alla cronica mancanza di personale amministrativo.

Il Presidente della Corte d'appello dell'Aquila ha ricordato il progetto, prossimo alla scadenza, che da circa due anni vede impegnati a livello distrettuale, con oneri economici interamente a carico dell'ente regionale, ben duecentoquindici lavoratori in mobilità residenti nella Regione Abruzzo, tutti provenienti dal settore privato, con competenze prevalentemente di carattere esecutivo o comunque di ruoli

tecnici, che svolgono sotto la forma del tirocinio formativo attività di supporto al personale di ruolo sul quale continuano, ovviamente, a gravare la titolarità e la responsabilità degli adempimenti.

Il Presidente della Corte d'appello di Perugia ha riferito di analoghe intese con la Regione Umbria per il reclutamento di personale in cassa integrazione o in mobilità per lo svolgimento di attività integrative presso le cancellerie degli uffici giudiziari del distretto; di convenzioni tuttora operative per lo svolgimento delle attività di tirocinio per la formazione della professione di avvocato presso le cancellerie della Corte d'appello, presso l'Ufficio NEP della stessa Corte e presso le cancellerie del tribunale di Perugia; di una convenzione con la Provincia di Perugia per tirocini retribuiti di giovani laureati disoccupati e inoccupati, con corresponsione di una borsa lavoro, da svolgere presso le cancellerie e segreterie degli uffici giudiziari della Provincia; dell'accordo di collaborazione tra la Corte d'appello, la Procura generale e la Provincia di Perugia che si è impegnata a emettere un avviso interno per la ricerca di personale della Provincia da destinare a un periodo di formazione presso gli uffici giudiziari; del protocollo d'intesa tra l'Ufficio scolastico regionale per l'Umbria, la Corte d'appello e la Procura generale per lo svolgimento da parte degli studenti delle scuole secondarie di secondo grado di attività formative e di alternanza scuola-lavoro/*stage* presso gli uffici giudiziari del distretto.

La Corte d'appello di Cagliari ha introdotto, quale primo nucleo di un ufficio del giudice, venti laureati in giurisprudenza con alta votazione per lo svolgimento di un periodo di formazione teorico-pratica, in base all'art. 73 della c.d. "legge del fare", e analoghe iniziative sono in corso in altri uffici del distretto, anche se non mancano problemi di finanziamento per il riconoscimento agli stagisti quanto meno di un rimborso spese e di concrete opportunità ai fini di un successivo inserimento lavorativo.

Si tratta di pratiche virtuose comuni anche ad altri distretti, che in qualche modo consentono agli uffici giudiziari di assicurare un minimo di efficienza del servizio giustizia e l'attività di assistenza ai magistrati, permettendo al personale di ruolo di dedicarsi con maggiore impegno alle attività istituzionali. Si è posto, tuttavia, in rilievo (Presidente della Corte d'appello di Brescia) che si tratta in larga parte, per quanto riguarda i lavoratori socialmente utili, di personale con scarsa qualificazione professionale che viene impiegato essenzialmente in mansioni di basso profilo, mentre l'auspicata accelerazione dei processi di innovazione tecnologica in campo giudiziario richiederebbe sempre di più figure professionali specializzate o quanto meno abili nell'utilizzo degli strumenti informatici e telematici di base e, comunque, inserite stabilmente o con apprezzabile continuità nei servizi amministrativi.

Sarebbe opportuno non sprecare le collaborazioni prolungate e positive svolte, sia pure in forma precaria, dal personale esterno, sia nell'interesse dell'amministrazione della giustizia che ha svolto un'attività di formazione, sia nell'interesse dei giovani neolaureati privi di occupazione e dei meno giovani che si trovino occasionalmente in mobilità o cassa integrazione. L'attività pratica svolta per un congruo periodo di tempo, opportunamente completata con corsi di preparazione teorica, potrebbe costituire una valida opportunità da valutare, in un contesto economico più favorevole, per l'inserimento stabile nel settore giudiziario.

Si è posta in rilievo, in particolare da parte del Presidente della Corte d'appello di Cagliari, la totale mancanza di funzionari statistici e anche di funzionari informatici per l'intero distretto e il mancato accoglimento da parte della competente Direzione ministeriale della richiesta di applicazione di personale almeno per qualche giorno al mese. Il presidente della Corte d'appello di Bologna ha segnalato di poter disporre solo di dati statistici incompleti e, comunque, non attendibili. Va rimarcato,

a questo proposito, che solo attraverso l'ammodernamento delle strutture, l'informatizzazione delle procedure, la corretta raccolta dei dati statistici e la loro elaborazione è possibile programmare il lavoro dei magistrati e del personale di cancelleria in modo da rendere, in un periodo in cui le risorse economiche sono limitate e la produttività dei magistrati fa registrare una tendenza positiva, più celeri e meno dispendiosi i vari adempimenti amministrativi e procedurali.

#### **4.2. *La crisi economica***

Alla crisi economica in atto, i Presidenti delle corti d'appello ricollegano il generale incremento dei procedimenti esecutivi, anche mobiliari; dei fallimenti, delle procedure di concordato preventivo previste dalla riforma, delle modifiche delle condizioni patrimoniali delle separazioni personali dei coniugi, dei decreti ingiuntivi, dei licenziamenti con il "rito Fornero".

Ulteriore fattore di incremento del contenzioso viene individuato nell'inefficienza della pubblica amministrazione, cui il Presidente della Corte d'appello di Palermo riconduce l'eccezionale incremento (quasi il 70%) delle cause originate da mancanza di liquidità e da "pagamenti fuori bilancio". Analogo fattore di incremento del contenzioso il Presidente della Corte d'appello di Salerno intravede nella lentezza delle procedure dei pagamenti effettuati dalle aziende sanitarie locali.

Non estraneo alla crisi economica è il notevole incremento delle richieste di ammissione al patrocinio a spese dello Stato (in particolare segnalato dalle Corti di Lecce e Cagliari). Non manca, inoltre, l'evidenziazione della facilità con cui avviene l'ammissione alla professione forense a opera del Consiglio dell'Ordine degli avvocati (come segnalato nella relazione della Corte di Catanzaro).

### **4.3. *L'immigrazione***

Le relazioni dei distretti di Palermo e Catania, per ragioni geografiche maggiormente interessati ai fenomeni legati all'immigrazione, segnalano il forte incremento degli affari legati al riconoscimento dello *status* di rifugiato. In particolare Il Presidente della Corte di Palermo segnala i problemi inerenti l'applicazione della disciplina che regola la posizione dei minori rifugiati, evidenziando, altresì, la scarsa collaborazione offerta dagli organi preposti della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

### **4.4. *La riflessione sulle recenti riforme***

#### *a) La mediazione*

In generale le relazioni dei Presidenti delle Corti d'appello segnalano la diminuzione del ricorso alla mediazione dopo la sentenza della Corte costituzionale 23 ottobre 2012, n. 272, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 5, comma 1, del d.lgs. n. 28 del 2010 recante l'attuazione dell'articolo 60 della legge 18 giugno 2009, n. 69, in materia di mediazione finalizzata alla conciliazione delle controversie civili e commerciali e, in via consequenziale, di altre norme dello stesso decreto legislativo.

Le stesse relazioni, inoltre, mettono in evidenza la generale bassa percentuale di definizione delle controversie in sede conciliativa, con la prevalenza della definizione delle controversie mediante lo strumento processuale della mancata comparizione, evidenziando, altresì, l'assenza di un significativo decremento del contenzioso nel periodo della mediazione facoltativa.

#### *b) La riforma processuale del 2012 e il c.d. filtro in appello*

Molte relazioni, come a esempio quella del Presidente della

Corte d'appello dell'Aquila, segnalano l'avvenuta riorganizzazione delle sezioni civili in funzione della istituzione del c.d. **filtro in appello**.

Le valutazioni dell'impatto della riforma non sono, tuttavia, uniformi.

Da un lato si esprimono considerazioni tendenzialmente negative (formulate espressamente dalla relazione della Corte di Catania), rilevandosi che il tempo risparmiato dal magistrato per l'estensione della sentenza equivale a quello impiegato per selezionare, mediante l'esame preliminare e necessariamente approfondito del fascicolo, i procedimenti per i quali è utilizzabile il nuovo procedimento (così la Corte di Bologna). Vengono, ancora, messi in risalto i problemi interpretativi nascenti dalla formulazione della norma e il diverso impatto all'interno dell'attività di filtro nell'ambito di diverse sezioni, come segnalato dalla Corte d'appello di Trieste. Si sostiene, inoltre, che la riforma non può avere reale efficacia deflazionistica, dato che il processo d'appello può comunque esaurirsi in unica udienza o, al massimo, in due udienze. Non è mancata, infine, una prima considerazione statistica, rilevandosi che ben pochi sono gli appelli in cui traspare con evidenza l'inammissibilità e si verificano le condizioni per l'applicabilità della riforma (relazioni delle Corti di Lecce e Roma).

D'altro canto, pur nell'ambito di una valutazione critica, espressa tuttavia nella prospettiva di meglio utilizzare i nuovi strumenti processuali, il Presidente della Corte d'appello di Milano mette in evidenza che è stato comunque chiuso con ordinanza di inammissibilità il 23% del totale dei processi altrimenti definiti, il che sta a indicare, vista l'importanza della sede, che non è dunque lontana dalla realtà l'approssimazione che indica nella misura di un terzo i giudizi che non superano il vaglio preliminare. Viene, inoltre, evidenziato che il contenzioso civile d'appello è interessato da una forte

scrematura delle impugnazioni infondate (utilizzando l'ordinanza di cui all'art. 348-ter cod. proc. civ.) o caratterizzate da manifesta fondatezza del gravame (con largo utilizzo della sentenza prevista dall'art. 281-sexies cod. proc. civ.). Modesta è, invece, l'incidenza percentuale dei giudizi di inammissibilità fondati sul testo novellato dell'art. 342 cod. proc. civ.

Il Presidente della Corte d'appello di Firenze non manca di rilevare che l'attività di filtro richiede cautela e scrupolosa valutazione degli atti, onde evitare che il nuovo strumento processuale si risolva in un'attenuazione della tutela giurisdizionale in virtù del combinato disposto dell'art. 348-ter e dell'art. 360 cod. proc. civ., per i limiti del giudizio di cassazione sul provvedimento di primo grado.

#### *c) I procedimenti sommari di cognizione*

Varie relazioni hanno evidenziato lo scarso utilizzo da parte del Foro dello strumento processuale del procedimento sommario di cognizione previsto dall'art. 702-bis e seguenti del codice di procedura civile; al riguardo il Presidente della Corte d'appello di Catania ritiene opportuna una modifica legislativa che consenta al giudice di passare di ufficio dal rito ordinario a quello sommario. In controtendenza, tuttavia, si presenta l'esperienza della Corte d'appello di Lecce. La Corte d'appello di Milano ha messo in evidenza che la cosiddetta semplificazione dei riti del 2011 ha provocato non pochi problemi interpretativi in ordine al rito applicabile.

#### *d) Il tribunale delle imprese*

Il tribunale delle imprese – istituito dall'art. 3, comma 3, del d.l. 24 gennaio 2012, n. 1, convertito con modificazioni dalla legge 24 marzo 2012, n. 27 – è una sezione specializzata in materia di impresa istituita presso i tribunali e le corti d'appello aventi sede nel capoluogo di ogni regione, a eccezione della Lombardia e della Sicilia

(in cui sono presenti due sedi) e della Valle D'Aosta, per la quale la competenza spetta alla sede di Torino.

Dall'esame delle relazioni dei Presidenti delle Corti d'appello emerge che in tutte le sedi in cui esso è costituito si è verificato un aumento del carico di lavoro. La Corte d'appello di Milano ha, altresì, segnalato che l'avvio di questo nuovo istituto è piuttosto stentato e, per ora, non ha dato ancora i risultati attesi, mancando la sezione di un organico proprio e dovendo attingere promiscuamente i suoi componenti dalle altre sezioni civili.

#### *e) La revisione delle circoscrizioni giudiziarie*

Particolare risalto all'argomento è dato dalla Corte d'appello di Torino, che è stata toccata in maniera rilevante dai mutamenti di geografia giudiziaria. Per il resto sono poche le relazioni che si soffermano sulle problematiche derivate dalla riforma. La Corte d'appello di Catania pone in evidenza la concentrazione del personale che è venuta a realizzarsi, mentre la Corte di Cagliari sottolinea le economie derivanti dalla soppressione delle sedi distaccate dei tribunali.

## **5. La Corte di cassazione civile**

### **5.1. I dati statistici salienti**

I. A differenza degli uffici giudiziari territoriali, per i quali i dati presi in considerazione sono forniti dalla Direzione generale di statistica del Ministero della giustizia con riferimento al periodo 1° luglio 2012–30 giugno 2013, i dati della Corte di cassazione sono elaborati dall'Ufficio di Statistica delle Corti stessa e hanno a riferimento il periodo 1° gennaio–31 dicembre 2013.

Come già rilevato in altra parte della Relazione, nell'anno 2013 i procedimenti civili definiti sono stati 30.167, con un aumento del 20,6% rispetto al 2012. Dato da valutarsi con grande soddisfazione in considerazione della diminuzione delle definizioni che si era verificata lo scorso anno (-24,1%).

Il risultato ottenuto si spiega con l'aumento del numero dei ricorsi mediamente fissati per udienza, passati da 20,5 a 21,8, pur essendo diminuito il numero delle udienze (38 in meno rispetto al 2012).

A tale risultato positivo se ne unisce un altro costituito dalla diminuzione dei procedimenti pendenti, i quali sono diminuiti dell'1,1%, passando dai 99.792 del 2012 ai 98.690 del 2013. Per valutare la valenza positiva del dato in questione, si consideri che, prendendo in esame la serie storica dal 2000, solo nel 2008, 2009 e 2011 la pendenza era diminuita, mentre negli altri anni è sempre aumentata. Va sottolineato, tuttavia, che la diminuzione della pendenza non si registra in tutte le sezioni; infatti, un aumento significativo della pendenza riguarda la Sezione Lavoro (11,8%) e la Sezione Tributaria (27,3%) e si spiega, come si vedrà, con un notevole aumento delle sopravvenienze in queste stesse sezioni.

I suddetti risultati sono tanto più significativi se si considera la modesta diminuzione dei procedimenti sopravvenuti. Solo -0,1%, mentre nel 2012 la diminuzione era assai più significativa (-5,7%).

Peraltro, la pur lieve diminuzione complessiva non riguarda in modo omogeneo tutte le materie civili. Infatti, dei 29.094 procedimenti iscritti nell'anno 2013, la percentuale maggiore si riscontra nella materia tributaria (10.683, pari al 36,7%, con un incremento del 6% rispetto al 2012), seguita da quella del lavoro (5.163, pari al 17,7%, con un incremento del 14,1%), da quella previdenziale (1.836, pari al 6,3%, con un incremento del 4,1%). In definitiva, il 60,7% dei nuovi procedimenti iscritti nell'anno 2013, relativi a sole tre materie, rientra nella competenza di sole due sezioni (Tributaria

e Lavoro). Il rimanente 39,3% dei procedimenti riguarda tutte le restanti materie di competenza delle altre tre sezioni civili, ivi compresa l'equa riparazione (per la quale nel 2013 sono stati iscritti 1.549 nuovi procedimenti, pari al 5,3%, con un decremento di -7,6%).

Aumento dei procedimenti definiti e diminuzione dei procedimenti pendenti sono innanzitutto il risultato dell'aumento della produttività per consigliere, passata da 229,4 a 240 ricorsi trattati nell'anno.

A fronte di tali dati, indubbiamente positivi, si pone il dato negativo del rilevante aumento della durata media dei procedimenti definiti. La durata media dei procedimenti definiti è pari per l'anno 2013 a 42,5 mesi (1.293 giorni); invece, nell'anno 2012 la durata media era stata di 34,1 mesi (1.037 giorni).

Si tratta del dato più alto a partire dal 2000, che segna una netta inversione di tendenza rispetto agli ultimi sette anni, durante i quali la durata era progressivamente diminuita (dai 39,8 mesi del 2007 ai 34,1 mesi dell'anno scorso).

La contraddizione tra l'aumento (del 20,6%) del numero dei procedimenti definiti e la riduzione (dell'1,1%) dei procedimenti pendenti da un lato e l'aumento (del 19%) della durata media dei procedimenti dall'altro, ha una spiegazione. Il tempo medio di durata è determinato avendo a riferimento la media tra le date di iscrizione dei procedimenti definiti e le date di pubblicazione dei rispettivi provvedimenti conclusivi. Pertanto, quanto più numerosi sono i procedimenti risalenti nel tempo oggetto di definizione, tanto più lungo apparirà il tempo medio di durata.

L'aumento della durata media nell'anno 2013, durante il quale sono stati trattati i procedimenti più vecchi, è il risultato della più intensa politica di definizione dell'arretrato, per tale dovendosi intendere i ricorsi pendenti da oltre un anno, secondo i criteri utilizzati dalla Corte di Strasburgo per individuare la ragionevole dura-

ta del giudizio di cassazione. Infatti, quasi la totalità dei ricorsi definiti (99%) sono stati iscritti prima del 1° gennaio 2013; di questi, la metà sono stati iscritti prima del 2010.

Tale effetto “paradossale”, comune a molti uffici giudiziari che si sono impegnati con successo nella definizione dei processi di risalente iscrizione, è stato evidenziato dal CSM nella delibera relativa all’analisi generale di programmi di gestione per l’anno 2013, approvato il 30 luglio 2013.

La scelta politica di aggredire l’arretrato, imposta anche dall’esigenza di dare risposta alle domande degli utenti della giustizia, è destinata a dare i suoi frutti negli anni futuri: tanto meno numerosi saranno i fascicoli giacenti da lungo tempo negli archivi, tanto più breve sarà la durata dei tempi di definizione.

Comunque, l’aumento della durata media dei procedimenti in una con l’aumento della definizione degli stessi dimostra che ogni sforzo per incrementare la produttività non può avere esiti davvero positivi se non si affronta e risolve il problema dell’arretrato. Solo dopo l’azzeramento dell’arretrato a ogni aumento della produttività seguirà necessariamente una diminuzione della durata media.

Dai dati statistici emerge con forza il ruolo svolto dalla Sesta Sezione civile, istituita nel 2009. Continua a crescere la percentuale di procedimenti trattenuti per la decisione: si passa dal 34,16% del 2012 al 36,70%. Non omogeneo, a causa della diversa incidenza del carattere seriale degli affari, è il dato riferito alle diverse sottosezioni: è il 49,8% presso la Prima Sezione; il 44% presso la Terza Sezione; il 37% presso la Sezione Tributaria; il 31,4% presso la Seconda Sezione; il 29,3% presso la Sezione Lavoro.

Pertanto, dei 30.167 procedimenti definiti nel 2013, ben 11.132 (37%) sono stati decisi dalla Sesta Sezione; 19.035 (pari al 63%) sono i procedimenti definiti dalle sezioni ordinarie.

Molto interessante è il dato che emerge quanto alla tipologia del-

le decisioni della Sesta Sezione: il 47,3% delle decisioni sono di accoglimento; il 32,3% sono di rigetto; il 9,86% sono di inammissibilità. Queste percentuali, che confermano quelle dell'anno scorso, dimostrano che la Sesta Sezione non è la “sezione delle inammissibilità”, ma, piuttosto, la sezione che filtra – per lo più individuando i casi di manifesta fondatezza – i ricorsi iscritti.

In generale, dai dati statistici risulta che i procedimenti conclusi con sentenza sono stati 20.348 (67% del totale), 7.896 sono stati quelli conclusi con ordinanza (26% del totale) e 1.923 quelli conclusi con decreto (6% del totale).

Risulta pure una diminuzione delle sentenze redatte con “motivazione semplificata”. Solo il 6% presso le sezioni ordinarie e solo l'8,4% presso la Sesta Sezione, rispetto a percentuali che erano, rispettivamente del 7,3% e del 13% nel 2012. Tuttavia, il dato non è significativo rispetto all'esigenza, perseguita con la “motivazione semplificata”, di accelerare il lavoro della Corte quando le questioni affrontate e risolte non implicano esercizio della funzione nomofilattica. Infatti, dalla prassi seguita nella redazione delle motivazioni emerge, piuttosto, l'adozione sostanziale di una motivazione adattata di volta in volta alle portate delle questioni decise e, quindi, l'acquisizione, sempre più diffusa, di un nuovo stile da parte dei consiglieri, i quali stanno via via facendo propria l'effettiva finalità della motivazione semplificata.

## ***5.2. La giurisprudenza civile della Corte di cassazione***

### ***5.2.1. Le Sezioni Unite civili: pluralità di ruoli***

#### *a) La funzione di giudice della giurisdizione*

Anche nel 2013 la funzione di giudice della giurisdizione è quel-

la che ha comportato per le Sezioni Unite civili il maggior carico di lavoro, a conferma che questo tema, specie riguardo alla definizione del riparto tra plessi giurisdizionali diversi, costituisce tuttora uno dei punti critici dell'ordinamento, foriero sovente di incertezze destinate a riflettersi negativamente sull'aspettativa di giustizia delle parti, alle quali non riesce sempre agevole individuare con sicurezza il giudice cui rivolgersi.

Da tempo ormai la concezione della pubblica amministrazione come soggetto dotato di poteri di imperio sovraordinati ha lasciato spazio a una visione in cui l'agire di questa è retto soprattutto da un criterio funzionale, aperto sempre di più alla possibilità che l'interesse generale sia perseguito anche con ricorso a strumenti di stampo privatistico. La minore nettezza di confini tra l'agire pubblico e l'agire privato, che da ciò è derivato, si è però inevitabilmente riflessa in modo problematico non soltanto sull'individuazione delle norme sostanziali di volta in volta applicabili, ma anche sul piano processuale, e in particolare sul riparto di giurisdizione (ordinaria, amministrativa, contabile). Né a ciò è riuscito a ovviare il progressivo, impressionante ampliamento del catalogo delle vertenze affidate alla giurisdizione del giudice amministrativo: sia per l'exasperato carattere casistico di tale catalogo, che proprio per questo finisce per lasciare scoperte molte situazioni non agevolmente predefinibili, sia e soprattutto per il perdurante e insuperabile limite costituzionale che impedisce di disegnare i confini della giurisdizione esclusiva per blocchi di materie e di ricomprendervi controversie nelle quali sia del tutto assente ogni profilo riconducibile alla pubblica amministrazione come autorità.

Non è ovviamente possibile dar conto della grande varietà di questioni di giurisdizione portate all'esame delle Sezioni Unite nel corso dell'anno. Vale la pena però di accennare al tema dei **limiti della giurisdizione del giudice contabile** in materia di respon-

sabilità degli organi di società partecipate da enti pubblici alle quali sia demandato lo svolgimento di pubblici servizi. In diverse pronunce si è avuto occasione di ribadire come la scelta dell'amministrazione di avvalersi di uno strumento privatistico – qual è una società di capitali e fin quando questa natura non muti in conseguenza di eventuali disposizioni di carattere sociale applicabili in funzione della presenza del socio pubblico e dello svolgimento di un pubblico servizio – riconduce necessariamente nell'alveo della giurisdizione ordinaria le controversie in cui si faccia questione del danno per *mala gestio* arrecato al patrimonio della società. Restano, invece, affidate alla giurisdizione contabile tanto le vertenze riguardanti i danni arrecati in via diretta al patrimonio dell'ente pubblico partecipante, quanto le azioni che la Procura contabile esperisce nei confronti dei dipendenti pubblici i quali, in rappresentanza del socio pubblico, abbiano omesso colpevolmente di assumere le iniziative che al socio competono nei confronti degli organi della società cui la *mala gestio* sia imputabile (decisioni nn. 3038, 7374, 8352 e 10299).

Una precisazione importante è stata introdotta nel quadro dianzi riferito dalla sentenza n. 26283, la quale ha escluso che i principi sopra richiamati, e in particolare quello che fa leva sull'autonomia patrimoniale della società partecipata rispetto all'ente pubblico partecipante, siano invocabili anche nel caso delle c.d. "*società in house*", dovendosi intendere per tali quelle costituite da uno o più enti pubblici per l'esercizio di servizi pubblici, di cui solo ed esclusivamente questi enti possono essere soci, e che esplichino statutariamente la propria attività prevalente in favore degli enti partecipanti e la cui gestione sia per statuto assoggettata a forme di controllo analoghe a quello esercitato dagli enti pubblici sui propri uffici.

In situazioni di questo tipo, anche sulla scorta delle indicazioni ricavabili dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia europea, della Corte costituzionale e del Consiglio di Stato, non pare raffigurabile un vero e proprio rapporto di alterità tra la pubblica amministrazione e la società che di essa si serve, per cui non si giustificherebbe che gli organi di quest'ul-

tima, funzionalmente legati alla pubblica amministrazione da un vincolo gerarchico, siano sottoposti a un regime di responsabilità diversa da quello vigente per i dipendenti pubblici e si sottraggano, di conseguenza, alla giurisdizione contabile.

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

Sono, questi, temi di particolare delicatezza, in considerazione dei loro evidenti risvolti costituzionali, la cui soluzione deve tener conto naturalmente anche delle esigenze di effettività della tutela giurisdizionale. Giova segnalare in proposito l'affermazione secondo cui risulta decisivo stabilire se l'oggetto del ricorso sia il modo con cui il potere di ottemperanza è stato esercitato dal giudice amministrativo cui compete, attenendo ciò ai limiti interni della giurisdizione, oppure se sia in discussione la possibilità stessa, in una determinata situazione, di fare ricorso al giudizio di ottemperanza, il che riguarda il rispetto dei limiti esterni della giurisdizione: ne deriva che nel primo caso le decisioni, non implicando alcun sconfinamento dai limiti esterni della potestà giurisdizionale, non sono sindacabili dalla Corte di cassazione (nn. 10060 e 20565).

Meno facile risulta configurare in concreto i casi di **invasione del giudice nella sfera d'azione del legislatore**. Al riguardo le Sezioni Unite hanno avuto modo di puntualizzare che è compito proprio di ogni giudice rinvenire la *regula juris* applicabile, sicché la circostanza che il giudice interpreti la norma estensivamente o ne desuma l'esistenza dai principi generali dell'ordinamento non vale a de-

terminare un eccesso di potere giurisdizionale in danno del legislatore, come tale sindacabile dalla Corte di cassazione ai sensi dell'art. 362, primo comma, cod. proc. civ. (n. 11347). Il che ha portato a escludere ogni eccesso di potere giurisdizionale in una decisione del Consiglio di Stato che aveva annullato un regolamento ministeriale non riconoscendone il carattere di norma primaria – asseritamente determinato da rinvio recettizio a opera di una legge successiva – in quanto a questo risultato (condivisibile o meno che fosse) il giudice amministrativo era pervenuto in via interpretativa, e quindi nell'esercizio della funzione giurisdizionale sua propria (n. 20698).

Nella fissazione dei limiti della giurisdizione, un particolare risalto ha assunto, per la delicatezza dei profili costituzionali che involgeva e per il criterio restrittivo adottato nella definizione di “atto politico”, il principio enunciato nella sentenza n. 16305. Muovendo dal disposto del terzo comma dell'art. 8 della Costituzione, secondo cui i rapporti tra lo Stato e le confessioni religiose diverse dalla cattolica sono regolati per legge sulla base di intese con le relative rappresentanze, le Sezioni Unite hanno ritenuto che la deliberazione con cui il Consiglio dei Ministri, ai sensi dell'art. 2, comma 3, lett. l), della legge n. 400 del 1988, rifiuti di ammettere alla trattativa per la stipula dell'intesa una determinata associazione, assumendo che ad essa non competa la qualifica confessionale e religiosa, non ha natura di atto politico ed è, quindi, sindacabile dal giudice amministrativo.

Per quanto riguarda poi la sindacabilità in cassazione delle decisioni dei giudici speciali per “rifiuto di giurisdizione” (che, in via di principio, si è detto da alcuni anni è riconducibile alla tipologia del vizio contemplato dal primo comma dell'art. 362 cod. proc. civ.), è stato ulteriormente ribadito che può essere configurabile soltanto in presenza di un radicale stravolgimento delle norme di rito, tale da implicare un evidente diniego di giustizia, e non già nel caso del mero dissenso del ricorrente nell'interpretazione della legge (nn. 24468 e 14503).

Nella loro veste di giudice della giurisdizione, le Sezioni Unite si sono spesso dovute occupare anche di profili di **diritto internazionale**, nell'ambito dei quali ha assunto rilievo preminente, come è ov-

vio, l'applicazione del diritto di matrice europea, soprattutto in tema di competenza giurisdizionale e insolvenza transfrontaliera. Va da sé che, nell'esercizio di tale compito più ancora che in altri, è emersa la necessità di tener conto dei criteri interpretativi elaborati dalla Corte di Giustizia dell'Unione europea e di attivare, anche da parte della Corte di cassazione, all'occorrenza, il doveroso strumento del rinvio pregiudiziale alla Corte europea in presenza di dubbi interpretativi riguardanti disposizioni del Trattato o di altre fonti normative equiparabili. Questo è avvenuto nel caso esaminato dall'ordinanza n. 15874, con la quale, per poter individuare correttamente l'esistenza dei criteri di collegamento in base ai quali il Regolamento europeo 44/2001 sulla competenza giurisdizionale individua il giudice munito di giurisdizione, sono stati rivolti alla Corte di Lussemburgo diversi quesiti interpretativi: tra questi quello volto a sapere se l'espressione "materia contrattuale" che figura nell'art. 5 n. 1 del Regolamento sia da intendere come riferita unicamente alle controversie nelle quali sia fatto valere in giudizio il vincolo giuridico derivante dal contratto, o da detto vincolo strettamente dipendenti, oppure vada estesa anche alle controversie nelle quali la parte attrice, lungi dall'invocare il contratto, neghi l'esistenza di un vincolo contrattuale giuridicamente valido e miri a conseguire la restituzione di quanto corrisposto in base a un titolo privo, a suo dire, di qualsiasi valore giuridico. Resta fermo in ogni caso che, nel rapporto con organi giurisdizionali sopranazionali, non è prospettabile un travalicamento dei limiti della giurisdizione da parte di un giudice nazionale per non aver dato corso alla richiesta, formulata dalla parte, di investire la Corte di Giustizia dell'Unione europea della questione relativa all'interpretazione di una norma del Trattato di cui era stata sollecitata l'applicazione, perché nell'esercizio di questo sollecitato potere interpretativo la Corte di Giustizia non interviene come giudice del caso concreto (n. 16886).

Una rilevanza particolare, non solo e non tanto nel contesto internazionale ma per i suoi riflessi nel diritto interno, riveste l'ordinanza n. 20153 che, modificando un orientamento giurisprudenziale consolidatosi a partire dall'anno 2000, ha enunciato il principio secondo il quale all'attività degli arbitri rituali, va riconosciuta natura giurisdizionale, sostitutiva della funzione del giudice ordinario. Ne consegue, tra le altre conseguenze, che, in presenza di una clausola compromissoria di arbitrato estero, il verificare se sussista o meno la competenza giurisdizionale del giudice italiano, e, in tale ambito, quella degli arbitri rituali configura una questione suscettibile di dar luogo a un regolamento preventivo di competenza.

*b) La risoluzione dei contrasti di giurisprudenza*

È nella risoluzione dei contrasti di giurisprudenza – nelle quali le Sezioni Unite esplicano al più alto livello la funzione nomofilattica – che anche nell'anno 2013 si sono avute le pronunce più significative, sia nel campo del diritto sostanziale, sia in quello del diritto processuale.

Risolvendo i contrasti – che, quando non sono frequenti e consapevoli, costituiscono un positivo fattore di dialettica e sviluppo della giurisprudenza – si riesce a metter capo a orientamenti più solidi e persuasivi di quelli che s'intendono superare, in modo da consolidarli durevolmente nel futuro. Per ottenere questo risultato è indispensabile però che la speciale funzione nomofilattica delle Sezioni Unite si alimenti il più possibile, oltre che dell'ausilio indispensabile della dottrina più accreditata, dei contributi che l'intera Corte, in ogni sua articolazione, è in condizioni di fornire, perché di essa le Sezioni Unite sono espressione e debbono quindi poterne ascoltare la voce e rappresentare la sintesi. A questo scopo, e per evitare che l'intervento nomofilattico delle Sezioni Unite sia, per così dire, calato dall'alto, o venga così concepito, nel corso dell'anno 2013 si è

cercato di sviluppare ulteriormente la prassi degli **incontri di studio preparatori alle decisioni** di maggiore importanza: incontri organizzati dalla formazione decentrata (talora anche con l'apporto di università rese disponibili) che hanno dato ai componenti del collegio giudicante delle Sezioni Unite la possibilità di fruire degli spunti offerti dagli studiosi della materia, da altri colleghi della stessa Corte e, nei casi in cui le questioni da trattare lo hanno suggerito, anche da magistrati esterni alla Corte e provenienti da plessi giurisdizionali diversi. Così è stato fatto in preparazione dell'attesa decisione delle Sezioni Unite a proposito dei limiti dei poteri di valutazione riconosciuti dalla riformata legge fallimentare al tribunale nelle procedure di concordato preventivo. Per poter mettere la Corte in condizione di recepire istanze che meglio di ogni altro i giudici di merito (e, in particolare, quelli addetti alle sezioni fallimentari) sono in grado di avvertire e rappresentare, è stata espressamente e fruttuosamente sollecitata la loro partecipazione all'incontro, per il tramite degli uffici di formazione decentrata dei singoli distretti. I risultati positivi conseguiti incoraggiano a tener viva questa prassi e a incrementarla anche per l'avvenire.

Non essendo possibile prospettare una completa rassegna delle decisioni adottate nei vari settori, ci si limita a richiamare le questioni apparse di maggior rilievo.

Nel campo del diritto sostanziale merita di essere segnalata la sentenza n. 1521, che ha affrontato il tema dianzi ricordato della funzione del giudice nelle **procedure di concordato preventivo**, stabilendo che egli ha il dovere di esercitare il controllo di legittimità sul giudizio di fattibilità della proposta di concordato, indipendentemente dall'attestazione resa al riguardo dal professionista incaricato dal debitore, mentre rimane riservata ai creditori la valutazione in ordine al merito di questo giudizio, che ha per oggetto la probabilità di successo economico del piano e i rischi ineren-

ti. Le Sezioni Unite hanno inteso preservare in questo modo i caratteri negoziali della risoluzione della crisi di impresa con lo strumento concordatario, ma ribadire al tempo stesso alcuni ineliminabili connotati pubblicistici inerenti alla procedura e il fatto che l'intervento del giudice deve poter assicurare un adeguato livello di tutela anche ai creditori che non partecipano attivamente all'accordo concordatario.

Nello stesso ambito del diritto commerciale ha avuto eco un'altra pronuncia delle Sezioni Unite, soprattutto per le sue importanti ricadute su un'ampia gamma di vertenze pendenti dinanzi ai giudici di merito. È noto che dopo la riforma del diritto societario intervenuta nel 2003 si è affermato il principio secondo il quale la **cancellazione di società** (di capitali o di persone) dal registro delle imprese ne determina l'estinzione, anche se non vi corrisponde il venir meno di ogni rapporto giuridico facente capo alla società estinta. Era rimasta aperta la questione della sorte di tali rapporti. All'interrogativo hanno dato risposta le Sezioni Unite con la sentenza n. 6070, ravvisando un fenomeno di tipo successorio, in virtù del quale: le obbligazioni si trasferiscono ai soci, i quali ne rispondono, nei limiti di quanto riscosso a seguito della liquidazione o illimitatamente, a seconda che, *pendente societate*, essi fossero o meno illimitatamente responsabili per i debiti sociali; si trasferiscono del pari ai soci, in regime di contitolarità o di comunione indivisa, i diritti e i beni non compresi nel bilancio di liquidazione della società estinta, ma non anche le mere pretese, ancorché azionate o azionabili in giudizio; né i diritti di credito ancora incerti o illiquidi la cui inclusione in bilancio avrebbe richiesto un'attività ulteriore il cui mancato espletamento da parte del liquidatore consente di ritenere che la società vi abbia rinunciato. Di qui una serie di conseguenze anche sul terreno processuale, e cioè che: la cancellazione volontaria dal registro delle imprese, provocando l'estinzione della società, impedisce che essa possa agire o essere convenuta in giudizio; la cancellazione intervenuta in pendenza di un giudizio del quale la società è parte, integra un evento interruttivo del processo, disciplinato dagli artt. 299 e ss. cod. proc. civ., con possibile eventuale prosecuzione o riassunzione del medesimo giudizio da parte o nei confronti dei soci; la cancellazione estintiva non fatta constatare nei modi previsti dalle nor-

me citate o che si sia verificata quando il farlo constare in quei modi non sarebbe più stato possibile fa sì che l'impugnazione della sentenza pronunciata nei riguardi della società debba provenire o essere indirizzata, a pena di inammissibilità, dai soci o nei confronti dei soci succeduti nella società estinta.

Riguarda poi un tema di viva attualità e di notevole impatto sociale la sentenza n. 21108, che ha affrontato la questione della possibilità di rilasciare il visto d'ingresso in Italia, per **ricongiungimento** con cittadini italiani, a un minore extracomunitario (nel caso di specie: di nazionalità marocchina) affidato in precedenza a cittadini italiani dal giudice del suo paese in applicazione dell'istituto del *kafalah*, vigente in alcuni ordinamenti di matrice islamica. Le Sezioni Unite, enunciando d'ufficio il principio di diritto, come consentito dal penultimo comma dell'art. 363 cod. proc. civ. – dopo aver premesso che l'istituto del *kafalah* costituisce una misura di protezione dei minori abbandonati riconosciuta in diritto internazionale e che un'interpretazione della normativa conforme alla Costituzione impone, in simili frangenti, di far prevalere l'interesse del minore su altre esigenze confliggenti – sono giunte alla conclusione che non può essere rifiutato il nulla osta all'ingresso nel territorio nazionale a un minore extracomunitario affidato a un cittadino italiano residente in Italia quando l'affidamento tragga origine da un provvedimento giudiziario e non abbia base meramente convenzionale e quando il minore sia a carico o conviva nel paese di provenienza con il cittadino italiano ovvero quando gravi motivi di salute impongano che debba essere da questi assistito personalmente.

Numerosi interventi delle Sezioni Unite si sono registrati anche in ambito processuale per dirimere contrasti di giurisprudenza. Meritano di essere segnalate soprattutto due pronunce che, pur trattando questioni diverse l'una dall'altra, appaiono indicative del fatto che il processo e le sue regole sono strumentali alla tutela dei diritti fatti valere dalle parti.

La prima ha affermato che le azioni a tutela della proprietà e del godimento della cosa comune possono essere promosse anche soltanto da uno dei comproprietari, senza che si renda necessaria l'integrazione del contraddittorio nei confronti degli altri condomini quando l'attore non chieda che sia accertata con efficacia di giudicato la posizione degli altri comproprietari e il convenuto in revindica opponga un divieto volto soltanto a resistere alla domanda, senza svolgere domanda riconvenzionale e perciò senza mettere in discussione, con finalità di ampliare il tema del decidere e di ottenere una pronuncia avente efficacia di giudicato, la comproprietà degli altri soggetti (n. 25454).

La seconda sentenza ha enunciato il principio per cui, in caso di simulazione relativa della compravendita per interposizione fittizia dell'acquirente, non sempre occorre integrare il contraddittorio anche nei confronti dell'alienante, il quale non assume la veste di litisconsorte necessario se nei suoi riguardi il negozio è stato eseguito integralmente e manca ogni suo interesse a essere parte nel giudizio (n. 11523).

### ***5.2.2. Le sezioni semplici***

Anche nell'anno trascorso le sezioni civili della Corte, pur nella difficoltà indotta dall'enorme contenzioso accumulato e pur registrando un netto incremento del numero di procedimenti definiti, sono riuscite a mantenere un alto livello di nomofilachia nei settori più delicati del governo dell'economia, dei diritti fondamentali delle persone, dei rapporti tra cittadini e istituzioni, dei conflitti di lavoro, emettendo numerose pronunce per alcune delle quali appare di massima utilità un sintetico richiamo per offrire un quadro panoramico che, anche se incompleto, è senz'altro stimolante.

A partire dalla **Prima Sezione**, che ha fornito un numero cor-

poso di soluzioni moderne ed equilibrate ai conflitti (personali, familiari, sociali e internazionali) che si annidano nelle pieghe delle tante vertenze che pervengono nelle materie di sua competenza in sede di legittimità.

Alcune decisioni si segnalano per aver operato, alla luce della Carta costituzionale, delicati bilanciamenti di interessi coinvolti dal **trattamento dei dati personali**: in particolare nel settore della riservatezza dei dati genetici desumibili dal DNA (la sentenza n. 21014 ha enunciato il principio che il trattamento di dati genetici di carattere non sanitario, finalizzato a estrarre informazioni relative al DNA, per orientare la scelta verso un disconoscimento di paternità, mediante l'accertamento preventivo della consanguineità, richiede, se indispensabile per esercitare un diritto in sede giudiziaria, oltre al consenso dell'interessato, la previa autorizzazione del Garante per la protezione dei dati personali); e nel settore delle informazioni commerciali (la sentenza n. 18981 ha confermato la sentenza di rigetto dell'opposizione proposta avverso un provvedimento del Garante che aveva disposto, a carico di una società incaricata di elaborare *dossier* a fini commerciali, il divieto di continuare ad associare a determinati soggetti la notizia concernente il fallimento di una s.r.l., del cui consiglio di amministrazione gli interessati avevano fatto parte in epoca precedente la dichiarazione di insolvenza, trattandosi di dato eccedente rispetto alle finalità dell'informazione, in assenza di ipotesi di responsabilità personale degli interessati).

Proseguendo nell'impegno esegetico di traduzione dei precetti costituzionali in tema di identità personale, la sentenza n. 17462, con riguardo al cognome, quale parte essenziale e irrinunciabile della personalità, tutelato anche dalla normativa ordinaria, ha statuito che il cittadino extracomunitario che ha acquistato la cittadinanza italiana per naturalizzazione (si trattava di un peruviano), senza per-

dere la cittadinanza straniera di origine, ha diritto di portare anche in Italia il doppio cognome.

Nel solco del rilievo attribuito all'evoluzione e diffusione dei fenomeni sociali di fatto, la sentenza n. 15481 riconosce la possibilità di violazione degli obblighi familiari di assistenza morale e materiale anche da parte del convivente *more uxorio*, facendone discendere la possibilità del patrocinio a spese dello Stato.

All'attenzione della Corte si è poi posta, per la prima volta, la questione degli **effetti della pronuncia di rettificazione di attribuzione di sesso** su un matrimonio preesistente, regolarmente contratto dal soggetto che ha inteso esercitare il diritto a cambiare identità di genere in corso del vincolo, nell'ipotesi in cui né il medesimo, né il coniuge abbiano manifestato l'intenzione di sciogliere il rapporto coniugale. L'ufficiale di stato civile, richiamando l'atto presupposto (la pronuncia di rettificazione di attribuzione di sesso) aveva provveduto ad annotare a margine dell'atto di matrimonio che la pronuncia aveva "prodotto ai sensi della legge n. 164 del 1982, art. 4, la cessazione degli effetti civili del matrimonio". L'ordinanza n. 14329 ha dichiarato rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale della norma ora citata perché lesiva degli artt. 2, 3, 24 e 29 della Costituzione, nella parte in cui dispone che la sentenza di rettificazione di attribuzione di sesso provoca l'automatico scioglimento o cessazione degli effetti civili del matrimonio senza la necessità di una domanda o di una pronuncia giudiziale, nonché sotto il profilo dell'ingiustificata disparità di regime giuridico tra tale ipotesi di scioglimento automatico e le altre ipotesi indicate nell'art. 3, n. 1 lettere *a*), *b*), *c*) e n. 2 lett. *b*), della legge n. 898 del 1970 e successive modificazioni. L'ordinanza individua i diritti assicurati dal sistema costituzionale, integrato dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo come interpretata dalla Corte di Strasburgo, quali il diritto ad autodeterminarsi nelle scelte

relative all'identità personale e sessuale, alla conservazione del preesistente vincolo matrimoniale, a non essere arbitrariamente discriminati rispetto alle altre coppie coniugate e alla libera scelta dell'altro coniuge.

L'attenta e lungimirante opera chiarificatrice della Prima Sezione è proseguita anche sulla protezione internazionale e sui diritti della persona straniera.

L'ordinanza n. 563 ha confermato l'incompatibilità di interpretazioni non più attuali, perché non più in linea con il sistema pluralistico della protezione internazionale introdotto e regolato dalle Direttive UE 2204/83/CE e 2005/85/CE e attuato mediante i decreti legislativi n. 251 del 2007 e n. 25 del 2008. L'ordinanza ha confermato il definitivo superamento del precedente indirizzo restrittivo del **diritto di asilo** (limitato alla facoltà di ingresso al fine di richiedere lo *status* di rifugiato), affermatosi in un contesto normativo europeo e nazionale del tutto diverso. Si è ribadito che il diritto di asilo è interamente attuato e regolato attraverso la previsione delle situazioni finali previste nei tre istituti costituiti dallo *status* di rifugiato, dalla protezione sussidiaria e dal diritto al rilascio di un permesso umanitario, senza che vi sia più alcun margine di residuale diretta applicazione del disposto di cui all'art. 10, terzo comma, della Costituzione, in chiave processuale o strumentale, a tutela di chi abbia diritto all'esame della sua domanda di asilo alla stregua delle vigenti norme sulla protezione.

La Corte ha avuto occasione di operare ulteriori puntualizzazioni circa i delicati profili della prova del diritto alla protezione, sia con riferimento all'acquisizione di informazioni sulla situazione del paese del richiedente (ordinanza n. 13172), sia avendo riguardo ai criteri di valutazione di affidabilità del dichiarante (ordinanza n. 8282).

In un contesto parzialmente diverso l'ordinanza n. 11451 ha ribadito che il trattenimento dello straniero, il quale non possa essere allontanato

contestualmente all'espulsione, costituisce una misura di privazione della libertà personale, legittimamente realizzabile solo in presenza delle condizioni giustificative previste dalla legge e secondo una modulazione dei tempi rigidamente predeterminata. L'autorità amministrativa è, quindi, priva di qualsiasi potere discrezionale in proposito, stante la natura inviolabile del diritto inciso (art. 13 Cost.), così come non è possibile, in sede di controllo giurisdizionale, autorizzare proroghe non rigidamente ancorate a limiti temporali legislativamente imposti. Ne consegue che il limite normativo per ciascuna frazione temporale non può essere oltrepassato neanche quando ciò rientri nel limite finale complessivo, risolvendosi l'eventuale violazione nella nullità integrale del provvedimento adottato.

Forte è stata l'attenzione della Prima Sezione per le vicende proprie del diritto al mercato e scaturite dalle procedure concorsuali. La sentenza n. 23891 ha preso posizione sulla questione dell'ammissibilità dell'azione revocatoria del negozio di conferimento, statuendo – alla luce dei dettami comunitari (in particolare, la prima direttiva Cee) e dei principi inderogabili del sottosistema societario – che è revocabile il conferimento in una società e che nell'azione revocatoria dei conferimenti dei beni non sussiste il litisconsorzio necessario di tutti i soci. Sulle orme delle Sezioni Unite (n. 1521, sopra richiamata), la Sezione ha poi proseguito il proprio ruolo di nomofilachia riguardo agli istituti della crisi d'impresa, attraverso una serie di pronunce che nel corso dell'anno hanno confermato l'interesse della Corte all'evoluzione normativa introdotta con le novelle del 2006 e del 2007: con riguardo soprattutto ai poteri del giudice, considerato “garante della regolarità” della procedura e “custode dell'osservanza dei principi” fondanti dell'ordinamento, nonché organo delegato alla soluzione dei conflitti che dalla procedura derivano, mentre resta affidata agli altri organi della procedura o direttamente ai creditori riuniti in adunanza la decisione circa il merito delle scelte, che attengono alle modalità con cui pervenire alla liquidazione del patrimonio del debitore e, quindi, al soddisfacimen-

to dei creditori (sentenze nn. 21901 e 24359, entrambe relative al concordato preventivo).

Per l'attenzione mostrata dai *media* e soprattutto per essere stata integralmente accolta dalla Corte costituzionale, merita di essere ricordata l'ordinanza n. 12060, che al Giudice delle leggi ha rimesso la verifica di legittimità costituzionale delle norme della legge n. 270 del 2005, la quale ha regolato le elezioni nelle ultime tre legislature, con specifico riferimento all'attribuzione del premio di maggioranza alla lista o coalizione che abbia ottenuto il maggior numero di voti e all'esclusione del voto di preferenza (c.d. liste bloccate).

La **Seconda Sezione**, cui sono assegnate molteplici e diversificate aree di contenzioso, ha dovuto destreggiarsi tra le nuove domande di tutela dei diritti negli ambiti di più tradizionale agibilità civilistica. Lo testimonia la sentenza n. 7214 che, qualificata la convivenza *more uxorio* quale formazione sociale che dà vita a un vero e proprio consorzio familiare, ha affermato che l'estromissione violenta o clandestina dall'unità abitativa, compiuta dal convivente proprietario in danno del convivente non proprietario, legittima quest'ultimo alla tutela possessoria, consentendogli di esperire l'azione di spoglio. Ma sulla stessa scia si colloca la sentenza n. 7210, che ha statuito la parità di trattamento tra cittadino italiano e straniero titolare del permesso di soggiorno nella stipulazione di un preliminare relativo al futuro acquisto della proprietà personale di un immobile, anche nella vigenza della disciplina anteriore all'art. 2 del Testo Unico sull'immigrazione (d.lgs. n. 286 del 1998).

Esempio significativo di consonanza tra funzione nomofilattica e innovazione legislativa è poi la sentenza n. 22276 in tema di condizioni di validità della delibera condominiale di trasformazione dell'impianto di riscaldamento centralizzato in impianti individuali,

adottata ai sensi della legge n. 10 del 1991, in conformità agli obiettivi di risparmio energetico perseguiti: si esclude la necessità di una verifica preventiva di assoluta convenienza dell'innovazione, quanto ai consumi di ogni singolo impianto, e si nega che il servizio di impianto centralizzato da sostituire debba essere alimentato da fonte diversa dal gas, non rilevando l'adozione di un sistema di contabilizzazione del calore, o l'utilizzo di energia solare. Si tratta di fattispecie su cui è intervenuta di recente la modifica della disciplina del condominio di cui alla legge n. 220 del 2012, che ha favorito le installazioni su parti comuni di opere e impianti (centralizzati e non centralizzati) relativi al contenimento del consumo energetico e alla produzione di energia da fonti rinnovabili, e ha regolamentato le condizioni per il distacco del singolo condomino dall'impianto centralizzato di riscaldamento.

Sulla reale portata delle operazioni economiche di mercato si è soffermata la sentenza n. 20110 che, con riguardo alla tematica relativa all'onere probatorio per l'inadempimento del contratto di compravendita, ha precisato che è sufficiente che il compratore allegghi l'inesatto adempimento, ovvero denunci la presenza di vizi che rendano la cosa inidonea all'uso, mentre grava sul venditore, quale debitore di un'obbligazione di risultato e in forza del principio della riferibilità o vicinanza della prova, l'onere di dimostrare, anche attraverso presunzioni, di aver consegnato una cosa conforme alle caratteristiche del tipo ordinariamente prodotto, ovvero la regolarità del processo di fabbricazione o di realizzazione del bene: di qui il passaggio ulteriore che, ove detta prova sia fornita dal venditore, compete al compratore dimostrare l'esistenza di un vizio o di un difetto estrinseco della cosa addebitabile al venditore.

La **Terza Sezione**, anche nell'anno appena concluso, ha seguito ad arricchire il tessuto delle **regole del risarcimento dei dan-**

**ni**, precisando, nella sentenza n. 1871 afferente al noto caso di Ustica, che lo stesso verificarsi di un disastro aereo fa ritenere provata la sussistenza di un valido nesso causale tra la sciagura e la condotta omissiva tenuta per colpa dalle amministrazioni pubbliche preposte a garantire la sicurezza dei voli, che quella sciagura avrebbe dovuto prevenire. Resta naturalmente salva la prova da parte dell'amministrazione dell'insussistenza dell'ipotizzato rapporto di causalità, emergendo per converso che, in difetto di tale prova, la sua responsabilità può essere affermata anche quando siano rimaste ignote le cause concrete del disastro.

Per quanto riguarda la precisazione dell'**area dei diritti lesi e dei pregiudizi risarcibili** merita di essere segnalata la sentenza n. 14040, secondo la quale costituisce danno non patrimoniale risarcibile ai sensi dell'art. 2059 cod. civ. il danno psichico subito in via riflessa dagli stretti congiunti di una paziente che abbia sviluppato uno stato depressivo a causa di un'errata diagnosi di malattia mortale con breve aspettativa di vita e con conseguente intervento chirurgico inutilmente distruttivo. Principio, questo, che coniuga con nettezza la precedente affermazione secondo la quale la falsa diagnosi positiva è causa di un danno da stress risarcibile e quella per cui i prossimi congiunti della vittima primaria di un danno non patrimoniale possono avere anch'essi diritto al risarcimento per il patema subito nel vedere sofferente una persona cara.

Nell'area dei danni risarcibili la decisione n. 7128 fa rientrare anche la lesione del rapporto di convivenza, tutte le volte in cui si traduce in un legame stabile tra due persone connotato da durata e significativa comunanza di vita e di affetti, anche quando non sia segnato dalla coabitazione, radicandosi la tutela nell'interesse della persona di rilievo costituzionale. Nel caso, invece, di relazione prematrimoniale o di fidanzamento destinato poi a evolversi (e di fatto evoluto) in matrimonio, il risarcimento del danno non patrimo-

niale trova fondamento, secondo la sentenza ora richiamata, nell'art. 29 della Costituzione, che è disposizione di tutela costituzionale non solo della famiglia, ma anche del diritto del singolo a formare una famiglia, come forma di piena realizzazione della propria vita individuale.

Costante e attenta è anche l'opera definitoria della Sezione in tema di **responsabilità professionale**. Di rilievo, sul piano dell'estensione del nesso causale per l'attività medica, è la sentenza n. 4029, secondo la quale delle conseguenze dannose di un intervento chirurgico caratterizzato da imperizia possono essere chiamati a rispondere non solo i sanitari che lo hanno eseguito, ma anche il medico curante che abbia prima prescritto la cura i cui effetti hanno reso necessario l'intervento (circostanza che rileva ai fini del nesso di causalità tra condotta e danno), e poi abbia ommesso di informare i colleghi chirurghi del particolare tipo di cure cui era stato sottoposto il paziente, e delle peculiarità che comportavano queste cure (circostanza che rileva sul piano della colpa).

Di contro appare delimitare fortemente l'area della responsabilità civile la sentenza n. 7269 che, dissentendo da precedenti pronunce, ha sostenuto che – nel giudizio avente a oggetto il risarcimento del danno da nascita indesiderata (*sub specie* di perdita della possibilità di abortire da parte della gestante a causa del mancato rilievo da parte del sanitario dell'esistenza di malformazioni congenite del feto) – è onere della parte attrice dimostrare che, se fosse stata informata delle malformazioni del concepito, avrebbe interrotto la gravidanza, essendo inidoneo a tal fine il solo fatto che la donna abbia chiesto di sottoporsi a esami intesi ad accertare l'esistenza di eventuali anomalie del feto.

Quanto all'**errore professionale dell'avvocato** che abbia ommesso di impugnare una sentenza dichiarativa di estinzione del processo per irrivalenza della riassunzione e abbia ommesso altresì di infor-

mare il cliente circa le conseguenze relative alla definitiva perdita del diritto, si rammenta la sentenza n. 4781 che fa derivare da tale errore l'assoluta inutilità dell'attività difensiva svolta in precedenza dal professionista, dovendosi ritenere la sua prestazione totalmente inadempita e improduttiva di effetti in favore del proprio assistito, con la conseguenza che non è dovuto alcun compenso, vi sia stata o meno domanda di risoluzione del contratto, visto che il professionista ha eseguito la propria prestazione in modo "inutile" per il cliente.

Da ultimo, non si può mancare di ricordare la sentenza n. 21255 che, a conclusione di un *iter* di massima risonanza mediatica e con un'amplissima motivazione che ha sollevato un vasto dibattito tra i giuristi, ha affondato e risolto le tematiche del risarcimento del danno provocato dal dolo del giudice.

### ***5.2.3. La giustizia del lavoro e quella tributaria***

L'aumento dell'organico dei magistrati addetti alla **Sezione Lavoro** ha determinato un notevole incremento dell'attività giudiziaria svolta, nonostante il progressivo aumento delle sopravvenienze (da 4.884 si è passati a 5.592 e per la sottosezione il numero è salito a 5.163) e dei procedimenti pendenti (che al 31 ottobre scorso risulta di 24.419 unità, con un aumento del 2,2% rispetto all'anno precedente).

Sul versante squisitamente giurisprudenziale, preme rilevare che è proseguito nella Sezione l'impegno a ricondurre a coerenza di sistema alcune figure contrattuali atipiche introdotte dal legislatore per snellire e rendere funzionale la prestazione di lavoro alle esigenze dell'impresa.

Così, con riguardo al **lavoro interinale**, la sentenza n. 1148 ha ribadito che la legittimità del contratto di fornitura costituisce il presupposto per la stipulazione di un legittimo contratto per prestazio-

ni di lavoro temporaneo, sicché l'illegittimità del primo comporta le conseguenze previste dalla legge sul divieto di intermediazione e interposizione nelle prestazioni di lavoro e, quindi, sia l'instaurazione del rapporto di lavoro con il fruitore della prestazione, cioè con il datore di lavoro effettivo, sia la conversione del rapporto da lavoro a tempo determinato in lavoro a tempo indeterminato, per intrinseca carenza dei requisiti richiesti dal d.lgs. n. 368 del 2001 per la legittimità del lavoro a tempo determinato.

Sulla tipologia del **contratto di lavoro a progetto**, disciplinato dall'art. 61 del d.lgs. n. 276 del 2003, possono qui citarsi le sentenze nn. 13394 e 15592 che hanno rammentato come la norma preveda una forma particolare di lavoro autonomo, caratterizzato da un rapporto di collaborazione coordinata e continuativa, prevalentemente personale, riconducibile a uno o più progetti specifici, funzionalmente collegati al raggiungimento di un risultato finale e determinati dal committente, ma gestiti dal collaboratore senza soggezione al potere direttivo altrui e, quindi, senza vincolo di subordinazione. Di qui la condivisione delle pronunce di merito che, nonostante il *nomen juris* adottato dalle parti, avevano escluso la configurabilità di un lavoro a progetto, e ravvisato la subordinazione del lavoratore, astretto a vincoli di scopo e a modalità di condotta.

La Sezione non ha mancato di prendere in esame questioni poste con la più recente disciplina delle regole sui licenziamenti (l'art. 18 dello Statuto dei lavoratori, novellato dall'art. 1, comma 42, della legge n. 92 del 2012: **c.d. riforma Fornero**), affermando, con la sentenza n. 10550, che la nuova normativa non si applica alle fattispecie di licenziamento oggetto dei giudizi pendenti innanzi alla Corte di cassazione alla data della sua entrata in vigore, giacché introduce una disciplina che ancora le sanzioni irrogabili per effetto dell'accertata illegittimità del recesso a valutazioni di fatto incompatibili con la natura del giudizio di legittimità e non in linea – ove

richieste nell'ambito di un nuovo giudizio di merito a seguito di rinvio – con il principio della durata ragionevole del processo.

Di particolare risonanza – anche perché relativa alla nota vicenda del licenziamento in tronco di tre lavoratori, esponenti sindacali, addetti a una linea di produzione industriale, incolpati di aver ostacolato l'attività produttiva in occasione di uno sciopero – è la sentenza n. 18368, che ha confermato la decisione dei giudici di merito di ritenere illegittimo il provvedimento adottato, ravvisando il carattere antisindacale della condotta del datore di lavoro per sicurtà sproporzionata sia sul piano oggettivo tra l'addebito e la misura irrogata, sia su quello soggettivo, considerato che nessun altro manifestante era stato attinto da misure disciplinari.

Su questioni in tema di **diritti sindacali** e di **attività di negoziazione collettiva** si colloca la pronuncia n. 14511, secondo la quale non costituisce condotta antisindacale, ai sensi dell'art. 28 dello Statuto dei lavoratori, il comportamento del datore di lavoro che abbia sottoscritto un nuovo contratto collettivo, sostituendo il trattamento applicato in precedenza, frutto di accordo con alcune organizzazioni sindacali, con il trattamento concordato con altri sindacati, e imponendo tale nuovo trattamento agli iscritti al sindacato non stipulante nonostante l'esplicito diniego espresso. I giudici hanno precisato che non sussiste nel nostro ordinamento un obbligo del datore di lavoro di trattare e stipulare contratti collettivi con tutte le organizzazioni sindacali, rientrando nell'autonomia negoziale riconosciuta al datore di lavoro la possibilità di sottoscrivere un nuovo contratto collettivo con organizzazioni sindacali anche diverse da quelle che hanno sottoscritto il precedente contratto.

Per quanto concerne la **Sezione Tributaria**, sulla quale grava il maggior numero di ricorsi presentati presso la Corte, va rimarca-

ta la ferma delimitazione da parte della giurisprudenza delle garanzie del cittadino nei confronti dell'Amministrazione finanziaria.

Il principio che la **tutela del legittimo affidamento del cittadino**, reso esplicito in materia tributaria dallo Statuto dei diritti del contribuente (art. 10, comma 1, della legge n. 212 del 2000), è immanente in tutti i rapporti di diritto pubblico e costituisce uno dei fondamenti dello Stato di diritto nelle sue diverse articolazioni è stato ribadito nella sentenza n. 9308, che ha deciso, sulla base di questo principio, una fattispecie relativa alla prova della definizione per condono ai sensi dell'art. 16 della legge n. 289 del 2002 e alla conseguente estinzione del processo. Si è ritenuto che la prova sia stata raggiunta a seguito della reiterata mancata risposta della pubblica amministrazione, interpellata sul punto, della vetustà della controversia e dei pagamenti certi di alcune rate da parte del contribuente.

Nello stesso solco si colloca la decisione n. 6627, per la quale l'ufficio finanziario che riceva per errore atti appartenenti alla competenza di altro ufficio è tenuto a inoltrarli all'ufficio competente, venendo in considerazione sia le norme sul procedimento amministrativo di cui alla legge n. 241 del 1990, sia il richiamo alla tutela della buona fede e al legittimo affidamento del contribuente di cui al già richiamato art. 10 della legge del 2000: ne deriva che, in difetto di trasmissione dell'istanza all'organo ritenuto competente o di comunicazione all'interessato da parte dell'ufficio e nell'inerzia dell'Amministrazione finanziaria, il contribuente non ha ragione di dubitare della piena formazione del silenzio-rifiuto e, pertanto, ha la possibilità di impugnarlo dinanzi al giudice tributario.

Puntuali e consolidate sono poi le statuizioni sul concetto di **abuso del diritto**. Precisa sul punto è la sentenza n. 449, che, in tema di accertamento di imposte sui redditi, ha affermato che la disciplina dell'interposizione, prevista dall'art. 37 del d.P.R. n. 600 del 1973, non presuppone necessariamente un comportamento fraudolento del

contribuente, essendo sufficiente un uso improprio, ingiustificato e deviante rispetto a un legittimo strumento giuridico e bastando, quindi, un comportamento che consenta di eludere l'applicazione del regime fiscale costituente il presupposto d'imposta. Ciò che rileva è che il fenomeno della simulazione relativa, nell'ambito della quale può ricomprendersi l'interposizione fittizia di persona, non esaurisce il campo di applicazione della norma, ben potendo attuarsi lo scopo elusivo anche mediante operazioni effettive e reali. È stata, pertanto, qualificata come elusiva la cessione di un terreno che il contribuente aveva pochi mesi prima donato ai propri figli, ritenendo applicabile l'art. 37, commi 1 e 3, laddove prevede l'imputabilità dei redditi di cui appaiono titolari altri soggetti, quando il contribuente ne risulti l'effettivo possessore per interposta persona.

Seguendo la stessa scia, la decisione n. 2869 ha affermato che, ai fini della configurazione di un abuso del diritto di stabilimento, nell'ipotesi di esterovestizione, ossia di fittizia localizzazione della residenza fiscale di una società all'estero, non occorre accertare la sussistenza di ragioni economiche diverse da quelle relative alla convenienza fiscale, ma, è necessario, invece, verificare se il trasferimento vi sia stato o no, cioè se l'operazione sia da considerarsi artificiosa.

Da ultimo, a proposito dei **rapporti tra accertamento e capacità contributiva**, di grande chiarezza sistematica è la sentenza n. 1163, relativa all'accertamento tributario standardizzato mediante applicazione dei parametri o degli studi di settore. Tale accertamento – si ha cura di mettere in evidenza, in continuità con la decisione delle Sezioni Unite del 2009 – costituisce un sistema di presunzioni semplici, la cui gravità, precisione e concordanza non è determinata *ex lege* dallo scostamento del reddito dichiarato rispetto agli *standard* in sé considerati, che sono meri strumenti di ricostruzione per elaborazione statistica della normale redditività. L'applicazione del si-

stema nasce solo in esito al contraddittorio da attivare obbligatoriamente con il contribuente, pena la nullità dell'accertamento. In sede di contraddittorio, il contribuente ha l'onere di provare, senza limitazione di mezzi e contenuto, la sussistenza di condizioni che giustifichino l'esclusione dell'impresa dall'area dei soggetti cui possono venire applicati gli *standard* o la specifica realtà dell'attività economica nel periodo di tempo in esame, mentre la motivazione dell'atto di accertamento non può esaurirsi nel rilievo dello scostamento, ma va integrata con la dimostrazione dell'applicabilità in concreto dello *standard* prescelto e le ragioni per le quali sono state disattese le contestazioni sollevate. L'esito del contraddittorio, tuttavia, non condiziona l'impugnabilità dell'accertamento, potendo il giudice tributario valutare liberamente tanto l'applicabilità degli *standard* al caso concreto, quanto la controprova offerta dal contribuente che, al riguardo, non è vincolato alle eccezioni sollevate nella fase del procedimento amministrativo e dispone della più ampia facoltà, incluso il ricorso a presunzioni semplici, anche se non abbia risposto all'invito al contraddittorio in sede amministrativa. In questa ipotesi, però, egli ne assume le conseguenze, poiché l'ufficio può motivare l'accertamento sulla sola base dell'applicazione degli *standard*, dando conto dell'impossibilità di costituire il contraddittorio con il contribuente, nonostante il rituale invito, e il giudice può valutare, nel quadro probatorio, la mancata risposta all'invito.

## B) LA GIUSTIZIA PENALE

### 6. Legislazione attuale e prospettive di riforma

#### 6.1. *Il diritto penale sostanziale*

I. La situazione della giustizia penale non presenta un quadro di criticità accentuato rispetto a quello degli anni precedenti, anche se non si registrano significativi miglioramenti nella durata dei procedimenti.

Tuttavia, le persistenti negatività del suo andamento non giustificano espressioni come “collasso” o “sfascio” o “stato comatoso” di una giustizia indistintamente evocata: termini che, inappropriati per il settore civile, certamente caratterizzato da un’irragionevole durata media dei procedimenti, appaiono oggettivamente mistificatori della situazione che caratterizza invece quello penale.

Lasciano in particolare sconcertati talune esternazioni, provenienti da alcune voci della politica e della stampa, offerte negli ultimi tempi come un dato acquisito, di un “uso politico della giustizia” o di una “magistratura politicizzata” e “destabilizzante”, che sono destituite del benché minimo fondamento, come ogni sereno osservatore può attestare, essendo la magistratura permeata dalla cultura della imparzialità del suo agire e della fedeltà alla legge.

L’altra ancor più grave nota dolente – che, soprattutto negli ultimi anni, è stata giustamente additata in termini di intollerabilità rispetto ai valori connaturati a un Paese civile – è quella che deriva dal sovraffollamento carcerario; tema che, per la gran parte, non attiene al processo penale strettamente inteso, ma alla dimensione, sostanzialmente amministrativa, dell’esecuzione della pena e a quella

dell'applicazione di misure cautelari coercitive, che, pur collocandosi nell'ambito del procedimento penale, lambiscono solo indirettamente la tematica della "efficienza" del processo.

**II.** Le sopravvenienze di circa 1.600.000 procedimenti penali annui contro persone note – dato sostanzialmente costante da anni, in mancanza degli auspicati interventi di depenalizzazione – sono pressoché tutte assorbite dal lavoro delle corti e dei tribunali; e anche il numero dei procedimenti penali pendenti, circa 3.500.000, resta più o meno stabile negli ultimi anni. Ciò conferma che l'apparato giudiziario penale smaltisce sostanzialmente i "numeri" che in un anno riceve, il che però non gli consente di recuperare efficacemente sull'arretrato consolidatosi negli anni precedenti.

La definizione dei procedimenti avviene, comunque, in un tempo più lungo rispetto a quello dei paesi europei a noi vicini. Nell'anno 2013 la **durata media di un procedimento penale**, dalla iscrizione della notizia di reato fino alla sentenza definitiva, è stata di circa cinque anni, dato che va naturalmente disaggregato in relazione alle tipologie di reato e alla differente complessità dei procedimenti. Tale durata media appare, peraltro, rispettosa dei parametri massimi indicati della Corte di Strasburgo (tre anni per il giudizio di primo grado, due per il giudizio d'appello, un anno per quello di cassazione). E infatti, non a caso, la stragrande maggioranza delle condanne dell'Italia per irragionevole durata dei procedimenti riguarda la giustizia civile.

Una sensibile causa di ritardo è costituita dalla mancata previsione normativa di termini stringenti per l'esercizio dell'azione penale da parte del pubblico ministero, all'esito della conclusione delle indagini preliminari, e del mancato controllo giudiziale sul suo dovere di iscrivere senza indugio la notizia di reato nell'apposito registro una volta che questa è stata acquisita: tema sul quale va ribadita la necessità di un intervento del legislatore.

Costituisce poi causa di intralcio a un pronto e regolare svolgimento delle indagini, ed è motivo di sconcerto per l'opinione pubblica, la non infrequente duplicazione di iniziative di diversi uffici del pubblico ministero relativamente alla stessa notizia di reato. Sarebbe auspicabile una modifica dell'art. 54-*bis* cod. proc. pen., intesa a eliminare la fase di diretta interlocuzione tra gli uffici del pubblico ministero e a rendere più tempestivo l'intervento del Procuratore generale presso la corte d'appello o del Procuratore generale presso la Corte di cassazione in tutti i casi in cui un ufficio del pubblico ministero riceva "*notizia che presso un altro ufficio sono in corso indagini preliminari a carico della stessa persona e per il medesimo fatto in relazione al quale egli procede*". In tali ipotesi i Procuratori generali dovrebbero essere immediatamente informati del "potenziale" contrasto e intervenire per constatarne l'insussistenza o per risolvere, con decreto sinteticamente motivato, il contrasto effettivo, assumendo con ogni mezzo le necessarie informazioni e, in particolare, promuovendo incontri, da tenersi presso le Procure generali, tra i capi degli uffici interessati o loro delegati.

Si deve, peraltro, avvertire che il nostro sistema processuale penale – che, a parte la fase delle indagini preliminari, si articola d'ordinario su tre gradi di giudizio (quattro, se si passa per l'udienza preliminare) – ha tempi "tecnici" non comprimibili, che rendono improponibile un confronto con altri paesi europei, ove esistono, in misura più o meno ampia, consistenti filtri alle impugnazioni o una minore frequenza di procedure incidentali.

È, dunque, illusorio pensare che, a legislazione invariata, un processo, anche di ridotta difficoltà, possa concludersi con il giudicato in meno di tre-quattro anni dalla iscrizione della notizia di reato: vi ostano, se non altro, i tempi morti e "anelastici" connessi agli adempimenti relativi alla comunicazione degli avvisi e al rispetto dei termini di impugnazione.

Nell'assetto attuale, comunque, il processo penale favorisce l'incentivazione di tattiche processuali dilatorie, che (è bene ripetere) non derivano solo da iniziative difensive ma talvolta anche da scel-

te del pubblico ministero. Lo mise già in evidenza l'anno scorso il Presidente Lupo, indicando i campi sui quali occorreva intervenire senza ulteriori indugi, tenendo conto che alla disciplina vigente si rimprovera di non saper rispondere al suo obiettivo primario, che è quello di dare un'immagine di sé sicura e affidabile, soprattutto nei suoi tempi di definizione, tale da confortare la collettività e i singoli cittadini in ordine alla salvaguardia dei loro diritti fondamentali.

**III.** I temi in perenne dialettica nel laboratorio di riforma della giustizia penale restano tuttora la necessità di una nuova disciplina della **prescrizione**, che va considerata la “riforma delle riforme” e s'intreccia col tema dolente delle previsioni sanzionatorie; la previsione di un'ampia **depenalizzazione** o, ancor più, di una **decriminalizzazione** idonea a disboscare e abbattere l'incredibile proliferazione di reati che inflaziona l'attuale domanda di giustizia e ne intasa i meccanismi di risposta; l'esigenza di ripensare radicalmente il **sistema delle pene** attualmente previste (che o non sono efficaci o non vengono eseguite) e, quindi, di acquisire una maggiore consapevolezza critica del ruolo della pena del carcere, perché venga utilizzata entro confini più ridotti, come sanzione estrema per garantire un'efficace prevenzione generale e un'adeguata difesa della società; e l'introduzione di modifiche alla **fase di esecuzione della pena**, e, quindi, al sistema penitenziario, che, così com'è strutturato, rappresenta la negazione materiale del principio della rieducazione del reo enunciato dall'art. 27, terzo comma, della Costituzione. In questo ambito si inseriscono, in quanto strettamente connessi, il ricorso alla custodia cautelare in carcere, la previsione di misure alternative alla detenzione e di misure atte a incidere radicalmente e stabilmente sul sovraffollamento carcerario. Di questo tema il Presidente della Repubblica, col suo solenne messaggio alle Camere dell'8 ottobre scorso, ha segnalato la prepotente urgenza e ha richiamato tutti i po-

teri statuali ad attivarsi perché si trovi in tempi brevi e nelle forme più opportune una soluzione alla gravissima e perdurante umiliazione della dignità umana che si consuma quotidianamente dietro le sbarre, affollate fino all'inverosimile. Sollecitazione che chiama direttamente in causa tutti i magistrati, pubblici ministeri e giudici, nel concreto esercizio del potere cautelare.

**IV.** Da un decennio circa i procedimenti che si concludono con la **prescrizione** sono in costante calo, essendosi passati dalle circa 207.000 pronunce di prescrizione dell'anno 2003 alle circa 113.000 dell'anno 2012. Ma il numero delle prescrizioni resta inaccettabile (circa il 7% dei procedimenti definiti): ogni processo che si conclude con questo esito lede il sentimento di giustizia della collettività e, in particolare, le giuste aspettative delle vittime di reati anche gravi, per effetto della sostanziale impunità dei loro autori. E ciò pur dopo l'inizio del processo a loro carico e addirittura dopo l'accertamento della loro responsabilità in una sentenza di condanna di primo grado, vanificando così l'ingente impegno di energie materiali e umane profuso dagli organi investigativi e giurisdizionali.

Costituisce motivo di vergogna il fatto che gravi reati di abusi sessuali in danno di minorenni, anche in tenera età, vengano dichiarati prescritti sulla base della regola per cui, inderogabilmente, il termine di prescrizione decorre dalla consumazione del reato, anziché dal raggiungimento della maggiore età, come vorrebbe l'art. 33 della Convenzione di Lanzarote del 12 luglio 2007, sottoscritta e ratificata dall'Italia con la legge 1° ottobre 2012, n. 172.

Non resta che sperare che questa intollerabile abdicazione all'indefettibile dovere dello Stato di accertare e sanzionare le responsabilità penali sia al più presto superata e si ponga finalmente mano a una riforma risolutiva. Da un lato, sterilizzando il tempo del

processo successivo quanto meno alla pronuncia della sentenza di condanna di primo grado, se non al momento dell'esercizio dell'azione penale, ovvero, in alternativa, introducendo termini di prescrizione distinti per fasi processuali; dall'altro, tenendo conto del fisiologico ritardo nell'acquisizione di alcune tipologie di notizie di reato. In questa direzione si muovono le proposte formulate dalla commissione presieduta dal professor Antonio Fiorella, istituita dal precedente Ministro della giustizia Paola Severino.

Come già è stato ricordato, nel rapporto OCSE del maggio 2013, l'Italia è stata invitata, sia pure con riferimento ai reati di corruzione, a impedire il ricorso a "pratiche dilatorie" che possono trovare incentivo nella «inclusione nel calcolo dei termini di prescrizione della durata intera del processo e delle procedure di appello».

**V. Sul piano sanzionatorio** non si condivide la tendenza legislativa a inasprire le pene detentive già esistenti, perché, se c'è un risultato solido e acquisito dalla elaborazione scientifica e dalla ricerca empirica sull'illegalità, è che la gravità delle pene produce un effetto deterrente minimo, mentre ne ha uno molto più incisivo ed efficace la probabilità di essere condannati e scontare subito la pena irrogata.

Suscita in particolare forti perplessità la proposta di introdurre nuove figure di reato, collegate a figure definite come *femminicidio* e *omicidio stradale*, volte a inasprire, per chiare finalità dissuasive e per arginare l'allarme che ne deriva, il trattamento punitivo degli autori di determinati fatti-reato (il susseguirsi di fatti di sangue di gravissima efferatezza in danno di donne e di omicidi provocati da condotte di guida sconsigliate).

Il legislatore è già intervenuto sulla violenza contro le donne e sulla sicurezza stradale, che sono temi oggetto di grande attenzione in tutta l'Unione Europea (ricordo, tra gli altri provvedimenti, una Raccomandazione della Commissione Europea del 2004 che suggeriva agli Stati membri di predi-

sporre sanzioni efficaci, proporzionate e dissuasive per chi guida in stato di ebbrezza), trattandosi di settori in cui si registra un alto numero di delitti contro la vita e l'incolumità individuale.

Il codice della strada, istituito con d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285, ha subito a partire dal 1999 una serie di ritocchi, tutti definiti "urgenti" e finalizzati a "incrementare i livelli di sicurezza nella circolazione". Non è un caso che le modifiche più significative abbiano riguardato ogni volta le disposizioni degli artt. 186 e 187 del codice della strada che prevedono rispettivamente le contravvenzioni di guida in stato di ebbrezza alcolica e di guida in stato di alterazione da sostanze stupefacenti o psicotrope. L'ultima modifica è stata apportata dal c.d. "pacchetto sicurezza" (d.l. 23 maggio 2008, n. 92, convertito con modificazioni dalla legge 24 luglio 2008, n. 125) e ha riguardato non solo queste due contravvenzioni, ma anche il regime sanzionatorio dei delitti di omicidio colposo e di lesioni personali colpose, che ha subito un deciso ritocco al rialzo quando ricorre la circostanza aggravante a effetto speciale dell'aver commesso il fatto in stato di ebbrezza alcolica o sotto l'effetto di sostanze stupefacenti. Le pene previste per queste ipotesi si segnalano per un accentuato rigore nel panorama dei reati colposi.

Sul fronte della violenza contro le donne nel 2013 sono stati fatti notevoli passi in avanti. È stata ratificata la Convenzione europea sulla violenza contro le donne firmata a Istanbul l'11 maggio 2011 e sottoscritta dall'Italia il 27 settembre 2012 (legge 27 giugno 2013, n. 77) ed è stato approvato un decreto *ad hoc*, convertito in legge. A distanza di quattro anni dall'introduzione nel codice penale della figura degli "atti persecutori" (art. 612-*bis* cod. pen.) e a pochi mesi dalle modifiche apportate al delitto di "maltrattamenti in famiglia" (art. 572 cod. pen.) dalla legge n. 172 del 2012 – con un d.l. del 14 agosto 2013, n. 93 (definito "omnibus" per la pluralità degli argomenti trattati), convertito con modificazioni dalla legge 15 ottobre 2013, n. 119 – il legislatore ha ritenuto necessario potenziare gli strumenti per la prevenzione e la repressione della violenza di genere, soprattutto se compiuta in ambiente domestico, inasprendo le pene dei maltrattamenti in famiglia, degli atti persecutori e della violenza sessuale in virtù della configurazione di nuove aggravanti: con inevitabili ripercussioni sul piano processuale, mediante specifiche misure precautelari e meccanismi di tutela della persona offesa.

Novità si preannunciano anche in tema di disciplina della **diffamazione a mezzo stampa**, finita com'è noto sotto la lente del Consiglio d'Europa sull'onda di un noto caso di condanna a pena detentiva di un direttore di giornale. Su impulso della Commissione Venezia, organo consultivo del Consiglio d'Europa chiamato a collaborare e assistere vari paesi nella redazione di norme e leggi riguardanti le istituzioni democratiche, è attualmente all'esame della Commissione Giustizia del Senato, dopo l'approvazione da parte della Camera, il d.d.l. n. 1119/S, che reca modifiche alla disciplina della diffamazione e dell'ingiuria.

Va poi apprezzata l'istituzione della **Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno della mafia** (legge 19 luglio 2013, n. 87), giacché la mafia è tornata prepotentemente alla ribalta sul finire del 2013 per alcuni casi inquietanti avvenuti in Calabria (rapporti di un sindaco con un potente clan mafioso e appropriazione da parte di una sedicente eroina antimafia per finalità private di fondi pubblici per contrastare la mafia) e in Sicilia dove magistrati impegnati in inchieste antimafia sono stati minacciati di morte da esponenti mafiosi di primo piano.

L'azione di contrasto contro la mafia si inserisce nel rapporto fra patologia economica (in tutti i suoi risvolti criminali) e diritto penale, considerato che la mafia svolge un ruolo di forte compressione del mercato e dell'attività di impresa, inserendosi nei settori e nei contesti più diversi della vita civile, politica ed economica. La mafia, che assorbirebbe il 10% del Pil, è penetrata nel controllo del territorio e ha oltrepassato quella che Sciascia aveva identificato come la "linea della palma", cioè l'espansione dal sud verso il nord Italia delle varie forme di organizzazione mafiosa, arrivando a superare i confini nazionali, così da istituire uno stretto rapporto fra corruzione, criminalità organizzata e criminalità economica. Per arginare questo pericoloso flusso di affari e danaro sporco occorre rivitalizzare il "falso in bilancio", che è il cardine della trasparenza dell'impresa verso tutti gli *stakeholders*, rimodulando l'art. 2621 cod. civ. e introdurre il reato di "autoriciclaggio", che è previsto in quasi tutte le legislazioni internazionali e punisce per riciclaggio anche chi commette un delitto in

prima persona e si attiva per occultarne o reimpiegarne i proventi.

Di un colpo d'ala avrebbe bisogno anche l'Agenzia dei beni confiscati, attraverso una normativa che ne rilanci l'attività, dotandola di mezzi, organici e risorse finanziarie (approvando, tra l'altro, al più presto, l'albo degli amministratori giudiziari per garantire amministratori seri, preparati e trasparenti).

Meritano pieno consenso le proposte contenute nella Commissione presieduta dal professor Francesco Palazzo, istituita dal Ministro Cancellieri, che, ispirata a una prospettiva di delega legislativa, restringe fortemente l'area delle pene detentive, in sintonia con il disegno di legge-delega già approvato dalla Camera e attualmente all'esame del Senato (A.S. 925). La Commissione prevede, da un lato, forme di detenzione domiciliare e introduce, dall'altro, pene a contenuto prescrittivo, compreso un profilo riparatorio, oltre a pene pecuniarie (consegnate prevalentemente mediante il sistema dei tassi o quote periodiche) e pene interdittive, riservate alle fasce meno gravi della criminalità, nel lodevole intento di conciliare gli aspetti afflittivi della pena con percorsi risocializzanti.

È stata anche prevista una causa di improcedibilità, collegata alla irrilevanza del fatto, sulla base di criteri oggettivi, e, quindi, rispettosi del principio costituzionale dell'obbligatorietà dell'esercizio dell'azione penale (art. 112 Cost.).

## ***6.2. Il diritto processuale penale e l'esecuzione della pena***

**I.** In un indimenticabile scritto degli anni ottanta Giuliano Vassalli individuava tra gli elementi imprescindibili di un moderno ordinamento penalistico i principi (o, meglio, i “valori”) espressi dalla Costituzione e, in particolare, le garanzie dei diritti della persona (indagata e detenuta), poste a fondamento del sistema penal-processuale.

Negli ultimi tempi questa esigenza è andata vieppiù accentuandosi in virtù dell'emersione a livello europeo dei complessi e delicati rapporti tra colpevolezza e prevenzione, legati fundamentalmen-

te all'uso della custodia cautelare e, in prospettiva, in esito al giudizio, all'esecuzione della pena detentiva, con specifico riguardo alla sua finalità rieducativa.

E invero, se la previsione di **provvedimenti restrittivi della libertà personale** risponde alla necessità di una tempestiva reazione dell'ordinamento per far fronte a stringenti esigenze cautelari in presenza di reati oggettivamente gravi (o che, comunque, suscitano forte emozione nel contesto sociale), sussistendo gravi indizi di colpevolezza, è diventata più che mai incalzante, con l'evolversi del processo verso schemi di tipo accusatorio, la preoccupazione di giustificare la restrizione della libertà *ante iudicatum* e di approntare determinate garanzie all'imputato.

In linea con questa impostazione vanno senz'altro condivisi i contenuti, così come approvati dalla Camera il 9 gennaio 2014, della proposta di legge n. 631/C, concernente “modifiche al codice di procedura penale in materia di misure cautelari personali”.

I punti fondamentali del provvedimento, cui sono state congiunte per la trattazione altre iniziative legislative, sono: *a*) l'accentuazione del principio che la custodia cautelare in carcere è l'*extrema ratio*, per cui può essere disposta solo quando in concreto risultino inadeguate le altre misure coercitive e interdittive, per le quali ultime si ampliano considerevolmente i termini di durata per incentivarne l'utilizzo in alternativa alle misure custodiali; *b*) il dovere del giudice che dispone la custodia cautelare in carcere di indicare le specifiche ragioni per cui ritiene inidonea nel caso concreto la misura degli arresti domiciliari con il ricorso agli strumenti di tipo elettronico previsti dall'art. 275-*bis* cod. proc. pen.; *c*) una migliore specificazione delle esigenze cautelari in riferimento al pericolo di fuga e di reiterazione dei reati, che dovrà essere “attuale” e non potrà essere desunto “esclusivamente dalla gravità del reato e dalle modalità e circostanze del fatto per cui si procede”; *d*) la previsione che la custodia carceraria e gli arresti domiciliari non possono essere applicati quando il giudice ritenga che in caso di condanna possa essere concessa – oltre alla sospensione condizionale della pena (come già oggi è stabilito) – anche la sospensione dell'esecuzio-

ne, prevista per le pene detentive non eccedenti i tre anni, al fine di consentire la richiesta di misure alternative (a es. l'affidamento in prova ai servizi sociali: art. 656 cod. proc. pen.); e) l'adeguamento della disciplina cautelare agli interventi della Corte costituzionale in tema di legittimità della "presunzione assoluta" di adeguatezza della custodia cautelare in carcere, limitandosene l'operatività esclusivamente ai delitti di associazioni di tipo mafioso ovvero di associazioni sovversive o con finalità di terrorismo o di eversione dell'ordinamento democratico; f) l'eliminazione di alcune preclusioni per la concessione degli arresti domiciliari; g) l'accentuazione degli oneri motivazionali del giudice che applica le misure cautelari, che non potrà limitarsi a richiamare *per relationem* le richieste e gli atti del pubblico ministero, ma dovrà dar conto con autonoma motivazione delle ragioni per cui sono state accolte le richieste del p.m. e disattesi gli argomenti a favore dell'imputato; h) la revisione della disciplina delle impugnazioni cautelari, nell'ottica di rafforzare il controllo sul provvedimento applicativo della misura e di imporre un termine non valicabile per il deposito dell'ordinanza del tribunale, compresa quella emessa nel giudizio di rinvio a seguito di annullamento da parte della Corte di cassazione.

Nella stessa linea si è mossa la commissione presieduta dal Presidente Giovanni Canzio, istituita dal Ministro Cancellieri. Particolarmente interessanti e innovative sono le indicazioni concernenti le misure cautelari (si va nella direzione di un contenimento del ricorso alla custodia cautelare in carcere e di un ampliamento nello stesso tempo della sfera applicativa di quelle interdittive), ai riti alternativi (per i quali si propongono efficaci interventi di potenziamento), al sistema delle impugnazioni (orientate in una prospettiva di razionalizzazione e deflazione, tra l'altro, con l'auspicato ripristino del c.d. "patteggiamento in appello", con l'abolizione del ricorso personale dell'imputato e con l'adeguamento delle sanzioni pecuniarie nei casi di inammissibilità del ricorso), alle indagini preliminari (con previsioni di termini più controllabili da parte del giudice), alla definizione tempestiva del processo per i casi di particolare tenuità del fatto (adottabile già con provvedimento di ar-

chiviazione, ai fini di una rapida chiusura dei procedimenti sulla base di un giudizio di scarsa offensività della condotta criminosa), da coordinare con l'analoga proposta contenuta nello schema legislativo predisposto dalla commissione Palazzo, di cui si è detto.

Rimedi più specifici potrebbero essere una revisione generale della disciplina delle sanatorie delle nullità, sottoponendo allo stesso regime le nullità di ordine assoluto (art. 179 cod. proc. pen.) e quelle di tipo "intermedio" (art. 180 cod. proc. pen.), impedendo la possibilità di dedurle per la prima volta nel giudizio di cassazione. Più in generale andrebbe rivista la disciplina delle nullità e delle inutilizzabilità, attualmente improntate a parametri esclusivamente formali, quando lo scostamento rispetto alle previsioni normative non abbia concreta incidenza sui diritti e sulle garanzie delle parti (per un'indicazione in tal senso vedi la sentenza delle Sezioni Unite, 29 settembre 2011, n. 155, Rv. 251496).

**II.** Sul versante delle istituzioni penitenziarie, il tema della riforma si sviluppa puntando sulla riduzione del ricorso al carcere attraverso una pluralità di alternative e di marginalizzazione della pena detentiva mediante una serie di congegni deflativi.

L'attuale sistema carcerario è inidoneo ad assicurare la funzione rieducativa attribuita alla pena dall'art. 27, terzo comma, Cost., svolgendo una funzione contraria a quella che dovrebbe soddisfare. In queste condizioni, il recupero della legalità ha un percorso obbligato: la garanzia dei diritti inviolabili della persona detenuta.

Da qui trae origine la necessità di risolvere il problema del **sovraffollamento carcerario**. L'Italia ha circa un terzo di detenuti di troppo rispetto alla capienza ordinaria delle carceri. Non è solo un problema di spazio fisico, destinato ad avere intuibili conseguenze sulla vivibilità, sull'igiene, sulla sicurezza e sui programmi di rieducazione, ma l'eccessivo numero di detenuti determina anche l'impossibilità del personale addetto di svolgere adeguatamente i propri compiti, riducendoli alla sola custodia.

In questo contesto, malgrado certi persistenti silenzi (sul sotto-dimensionamento del personale penitenziario, sull'edilizia carceraria, etc.), l'insieme delle misure varate recentemente dal Governo con il d.l. 23 dicembre 2013, n. 146, per arginare la drammatica situazione in cui si trova il mondo dietro le sbarre e garantire ai detenuti l'effettività di diritti fondamentali che sono essenziali indici di umanità, va senz'altro nella direzione giusta e anticipa, con piccoli passi e iniziative prudenti, una seria e organica revisione della normativa in questa materia.

Sono, in particolare, da condividere l'alleggerimento dell'apparato sanzionatorio nei confronti dei piccoli spacciatori, la possibilità per gli stranieri non appartenenti all'Unione Europea di scontare gli ultimi due anni di detenzione nel loro Paese di origine, l'allargamento dei termini per l'accesso all'affidamento in prova al servizio sociale ordinario e terapeutico, la previsione di un più ampio sconto per la concessione della liberazione anticipata, l'introduzione di alcuni incentivi di sostegno al lavoro in carcere, l'istituzione di un Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale. È significativo, infine, che il provvedimento di urgenza, adempiendo al monito rivolto più volte dalla Corte costituzionale affinché il legislatore appresti una concreta tutela dei diritti dei detenuti, preveda un meccanismo di reclamo giurisdizionale innanzi alla magistratura di sorveglianza, che consenta ai detenuti di denunciare le violazioni dei loro diritti derivanti da comportamenti illegittimi dell'Amministrazione penitenziaria. Il reclamo, se accolto, comporterà l'obbligo per il Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria (DAP) di ottemperare ai provvedimenti del magistrato di sorveglianza.

Già prima del provvedimento dello scorso dicembre, il Governo era intervenuto sull'esecuzione della pena con il d.l. 1 luglio 2013, n. 78, convertito con modificazioni dalla legge 9 agosto 2013, n. 94. Tra i punti qualificanti del provvedimento vanno ricordati: *a*) l'aumento del limite editale di pena necessario per potere applicare la custodia in carcere (passato da quattro a cinque anni, con deroga stabilita per il reato di illecito finanziamento dei partiti politici); *b*) la possibilità per il pubblico ministero di tener conto – al fine di sospendere l'esecuzione della pena detentiva da spiare non superiore a tre anni (art. 656 cod. proc. pen.) – dei perio-

di di “buona condotta” relativi a quelli già trascorsi in custodia cautelare; c) un incremento delle possibilità per i detenuti di accedere al lavoro esterno al carcere; d) la parziale eliminazione delle preclusioni all’accesso alle misure alternative al carcere da parte dei condannati recidivi; e) l’estensione della possibilità di affidamento terapeutico di condannati tossicodipendenti; f) un’accelerazione delle procedure per la realizzazione di nuovi istituti penitenziari (c.d. “piano carcere”).

È da dubitare, tuttavia, che i provvedimenti adottati siano, almeno nel breve periodo, risolutivi della crisi denunciata dalla Corte di Strasburgo, che, nelle sentenze più recenti (Sulejmanovic del 2009 e Torreggiani del 2013), condannando l’Italia, addebita al nostro sistema carcerario “trattamenti inumani e degradanti”, non solo per la ristrettezza degli spazi a disposizione di ciascuno, ma anche per il modo in cui è gestito il carcere: eccessiva chiusura delle celle ed esclusione del detenuto dagli spazi comuni, mancanza di refettori, di opportunità lavorative e di studio, insufficiente ventilazione e illuminazione delle celle, disorganizzazione dei servizi di assistenza medica e psicologica. Una prima via d’uscita è rappresentata senz’altro da un ricorso più massiccio alle misure alternative alla detenzione come viene proposto col decreto dianzi sintetizzato nei suoi contenuti essenziali.

In attesa di auspicabili riforme di sistema dovrebbe prendersi in considerazione l’adozione di un rimedio straordinario che consenta di ridurre con immediatezza il numero dei detenuti: per ottenere questo risultato non c’è altra via che l’**indulto**. Un tale atto di clemenza produrrebbe l’immediata scarcerazione dei condannati a pene brevi e dei detenuti che sono comunque prossimi alla liberazione per aver già scontato una parte spesso rilevante della pena. E questo è proprio l’obiettivo che si deve raggiungere senza ulteriori indugi, per evitare che la pena si trasformi in un trattamento inumano e degradante dei detenuti e accumulare per

ciò stesso nuove condanne dall'Europa. Grazie all'indulto non si libera chi merita di essere liberato, ma si scarcerà *hic et nunc* chi non merita di stare in carcere ed essere trattato in modo inumano, reagendo temporaneamente ed efficacemente al problema del sovraffollamento.

È in corso di trattazione presso la Commissione Giustizia del Senato il già menzionato d.d.l. n. 925/S, recante “*delega al Governo in materia di pene detentive non carcerarie e disposizioni in materia di sospensione del procedimento con messa alla prova e nei confronti degli irreperibili*”. Il provvedimento prevede: *a*) l'introduzione di meccanismi di *probation* che consentono al giudice, per taluni reati e in caso di assenza di pericolosità sociale, di applicare direttamente la “messa alla prova” come pena principale, che evita al condannato l'ingresso in carcere e provveda ad assegnarlo immediatamente a un percorso di reinserimento; *b*) l'introduzione della pena della “reclusione presso il domicilio”, irrogabile direttamente dal giudice con la sentenza di condanna (la detenzione domiciliare, attualmente prevista, è invece una misura alternativa alla reclusione carceraria che può essere concessa in fase di esecuzione dal tribunale di sorveglianza); *c*) la sospensione del processo nei confronti degli “imputati irreperibili” (che, cioè, incolpevolmente non hanno avuto notizia del giudizio a loro carico).

## **7. Analisi dei flussi del settore penale**

### ***7.1. I numeri e i tempi di durata dei processi***

I rilevamenti statistici operati dal Ministero della giustizia confermano che la situazione della giustizia penale non presenta mutamenti di rilievo rispetto alle tendenze registrate nello scorso anno.

Nel settore della giustizia penale di merito, nel periodo 1° luglio 2012-30 giugno 2013, i procedimenti complessivamente iscritti negli uffici giudicanti e requirenti (con autori noti) sono stati

3.333.543, con un aumento dell'1,8% rispetto ai 3.274.798 del periodo precedente. I procedimenti definiti sono saliti da 3.195.664 a 3.237.258 (+1,3%). La pendenza si è incrementata da 3.376.542 a 3.434.181 unità (+1,7%).

In particolare, nelle corti d'appello è aumentato del 18,6% il numero delle iscrizioni (da 99.994 si è passati a 118.596). L'aumento è particolarmente rilevante nelle corti meridionali (da 28.921 a 42.416: +46,7%), più contenuto in quelle centrali (da 20.817 a 25.188: +21%), mentre nelle altre zone d'Italia le variazioni non sono significative. Nonostante la tendenza all'aumento delle definizioni (da 90.089 a 97.515: ben del +19,3% la crescita registrata per le corti meridionali), la pendenza complessiva è aumentata (da 239.096 a 260.426: +8,9%), con un incremento particolarmente elevato nelle zone meridionali (+16,1%).

Per quanto riguarda i tribunali (compresi gli uffici del g.i.p. e del g.u.p.) e le sezioni distaccate, il numero delle iscrizioni è salito da 1.304.614 a 1.318.956 (+1,1%), in misura più sensibile nei tribunali del nord-ovest (da 297.549 a 318.518: +7%). Le definizioni, generalmente aumentate (+1,5%), non hanno impedito l'incremento delle pendenze anche in percentuali significative (oltre l'8% nei tribunali settentrionali e il 10% nei tribunali meridionali). La pendenza dei procedimenti davanti al giudice monocratico è passata da 467.635 a 503.431 (+7,7%) e quella dinanzi al giudice collegiale è aumentata da 22.177 a 22.573 (+1,8%).

Negli uffici del giudice di pace sono lievemente diminuite le iscrizioni (da 225.153 a 223.363: -0,8%) e le definizioni (da 219.060 a 218.227: -0,4%): la pendenza è perciò aumentata (da 161.682 a 166.493: +3%), a conferma delle difficoltà che vanno emergendo in questi uffici.

Nei tribunali per i minorenni i procedimenti sopravvenuti sono diminuiti (da 44.987 a 43.255: -2,6%) e risultano sensibilmente ac-

cresciute le definizioni (da 40.662 a 43.177: +6,2%), con diminuzione della pendenza da 40.453 a 40.236 (-0,5%).

Dai dati ministeriali emerge l'aumento dell'1,5% del numero complessivo delle definizioni dei procedimenti penali da parte dei tribunali ordinari, che passano da 1.241.422 a 1.259.698.

Analizzando nel dettaglio le modalità di definizione dei procedimenti di primo grado, si rileva la sostanziale stabilità del dato relativo alle definizioni dei procedimenti con rito ordinario, che ammontano attualmente a 171.637 unità (13,6% del totale dei procedimenti definiti).

In lieve diminuzione è il numero dei procedimenti definiti con giudizio immediato (da 4.831 a 4.515: -6,5%), mentre si riscontra un accentuato decremento dei procedimenti trattati con rito direttissimo (da 6.498 a 4.438: -31,7%).

Dei procedimenti definiti con rito abbreviato diminuisce il numero di quelli disposti nell'ambito del rito direttissimo (da 13.375 a 12.985: -2,9%), mentre aumenta il numero dei restanti procedimenti definiti a seguito di giudizio abbreviato (da 33.840 a 35.346: +4,5%).

In sensibile calo è il numero dei procedimenti definiti con decreto penale (da 90.356 a 75.292: -15,7%), mentre un lieve incremento si riscontra nella definizione dei procedimenti con sentenza di applicazione della pena su richiesta delle parti (da 87.344 a 89.650: +2,6%).

L'aumento, per quanto modesto, dei tempi medi di definizione dei procedimenti penali presso i giudici di pace (da 261 a 271 giorni) e presso i tribunali ordinari (da 348 a 358 giorni) deve rappresentare comunque un campanello d'allarme, giacché incide sull'ulteriore allungamento del tempo complessivo per giungere alla sentenza irrevocabile.

Continua la tendenza alla riduzione dei tempi per le corti d'ap-

pello, in cui la durata media dei procedimenti è diminuita da 899 giorni a 844 giorni (-6,1%). Va, tuttavia, segnalato che il tempo medio di definizione dei giudizi d'appello (2 anni, 3 mesi e 24 giorni) è ancora troppo elevato, così da risultare incompatibile con il parametro di due anni indicato dalla Corte di Strasburgo, anche se a far registrare la maggiore durata sono soprattutto le corti d'appello in cui è più radicata la criminalità organizzata.

Se si considera che in appello i processi vengono definiti nella maggior parte in una sola udienza, il dato, per quanto migliorato, continua a essere preoccupante e conferma che il giudizio d'appello rappresenta il vero “imbuto” che rallenta tutto lo svolgimento processuale nel circuito delle impugnazioni, così che si rendono indifferibili interventi organizzativi e normativi.

Per quanto concerne gli uffici requirenti, si registra un lieve aumento delle iscrizioni presso i tribunali ordinari da 1.558.384 a 1.588.487 (+1,9%); mentre diminuisce da 37.334 a 35.625 (-4,6%) il numero delle iscrizioni nelle procure della Repubblica presso i tribunali per i minorenni, a conferma della diminuita sopravvenienza di procedimenti nella giustizia minorile.

Per contro, e paradossalmente, mentre le definizioni dei procedimenti delle procure della Repubblica presso il tribunale ordinario migliorano dell'1% (da 1.565.513 a 1.581.530), quelle presso i tribunali per i minorenni peggiorano del 4,6% (da 38.850 a 37.071).

In diminuzione è la pendenza di entrambi gli uffici: più lieve quella degli uffici requirenti presso il tribunale ordinario (da 1.671.312 a 1.653.244: -1,1%), più rilevante quella degli omologhi uffici presso i tribunali dei minori (da 15.425 a 13.927: -9,7%).

Il tempo di definizione dei procedimenti delle procure della Repubblica presso i tribunali è complessivamente sceso da 391 a 380 giorni (-2,9%).

## ***7.2. La situazione nei distretti***

L'analisi della situazione dei distretti giudiziari verrà illustrata dai Presidenti nelle cerimonie inaugurali dell'anno giudiziario nelle ventisei corti d'appello. Rinviando a quanto si dirà in ordine alle generali difficoltà organizzative e di organico della Corte di cassazione, che ovviamente sono comuni al settore civile e a quello penale, è opportuno dare conto di alcune specificità rappresentate dai Presidenti delle corti d'appello nelle note informative qui pervenute.

Le carenze di organico determinano ovunque disagi nel settore penale, in cui le udienze hanno normalmente una durata più lunga di quelle civili, protraendosi sino al pomeriggio inoltrato e, in alcuni casi, fino a sera; è perciò richiesta la presenza del personale in ufficio anche per turni gravosi, persino in orari inconsueti e talvolta anche nei giorni festivi.

Tali carenze incidono particolarmente nei casi in cui, come quello segnalato dal Presidente della Corte d'appello di Reggio Calabria, le numerosissime incompatibilità – determinate, in maniera particolare, dai diversi riti prescelti dagli imputati – rendono estremamente difficile la composizione dei collegi penali, costringendo a ricorrere continuamente ad applicazioni endodistrettuali.

Acuta è la difficoltà espressa dal Presidente della Corte d'appello di Caltanissetta, che ha segnalato la situazione del Tribunale di Enna il quale ha registrato, nel suo già esiguo organico, una scoperta pari al 33% e, inoltre, le rilevanti scoperture (-31%) della Procura della Repubblica di Caltanissetta, sede di DDA e impegnata ai sensi dell'art.11 cod. proc. pen. nelle ulteriori indagini connesse alla c.d. stagione delle stragi di mafia. È stata, inoltre, rappresentata la situazione di disagio funzionale della Procura della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni di Caltanissetta ove, dal 10 gen-

naio 2013, si è reso vacante il posto di Procuratore, con la conseguenza che l'unico sostituto procuratore in organico regge da solo l'ufficio e svolge in perfetta solitudine tutte le gravose incombenze giurisdizionali e amministrative.

Particolarmente critica è la situazione della Corte d'appello di Catania, in cui la molteplicità degli appelli – riguardanti anche le sentenze, sempre più numerose e complesse, emesse con il rito abbreviato dai giudici dell'udienza preliminare – e il numero rilevante di misure di prevenzione anche patrimoniali – in ordine alle quali il d.lgs. 6 settembre 2011, n. 159, ha introdotto, in parallelo con la fase di prima istanza, un termine di trattazione, a pena di inefficacia della misura – finiscono per incidere in maniera sensibile sul carico di lavoro dei magistrati, in una generalizzata carenza strutturale di organico, con inevitabili ripercussioni sulla durata dei processi riguardanti imputati non detenuti o reati con termini di prescrizione più lunghi.

Anche il Presidente della Corte d'appello di Catanzaro ha evidenziato una situazione preoccupante per l'aumentata pendenza dei processi penali d'appello, da imputarsi, oltre che alle scoperture di organico, anche alla trattazione di molti procedimenti relativi a gravi delitti di criminalità organizzata con imputati detenuti, che hanno assorbito quasi per intero le risorse umane disponibili e hanno richiesto la celebrazione di più udienze essendo stato privilegiato il rito dibattimentale ordinario rispetto ai riti alternativi.

Nella Corte d'appello di Napoli, nel periodo di riferimento, sono raddoppiate le iscrizioni di procedimenti (22.737 procedimenti penali rispetto agli 11.038 del periodo precedente), perché si è provveduto a dare notevole impulso alla registrazione dei processi, che attualmente avviene in tempo reale. Nonostante questo enorme aumento di assegnazioni, la produttività è aumentata rispetto all'anno precedente: sono stati definiti 8.981 procedimenti rispetto ai

7.168 del decorso anno, e cioè 1.813 in più, anche se l'impegno profuso non è riuscito a impedire l'aggravarsi della pendenza, passata da 32.689 a 46.445 procedimenti.

La situazione del settore penale desta preoccupazione nella Corte d'appello di Roma (tre sezioni ordinarie, la quarta che tratta in via esclusiva materie specifiche e tre sezioni di corte d'assise d'appello, la prima fissa e le altre eventuali), per il progressivo aumento delle pendenze dei processi (nel corso degli anni da 22.626 a 26.461, a 28.498, agli attuali 32.709, escludendo la quarta sezione). Ha rilevato il Presidente – con una notazione che esprime una disfunzione comune a molti uffici – che l'insufficienza del personale amministrativo determina l'intasamento di interi settori della cancelleria con ritardi drammatici nella spedizione delle notificazioni, nell'apposizione del passaggio in giudicato delle sentenze e anche nella redazione delle schede per il Casellario giudiziale. Ad aggravare la situazione contribuiscono, inoltre, il non sempre efficiente funzionamento del servizio di notificazione degli atti con il sistema postale e le nullità per vizi di notifica. Il generalizzato accrescersi dei tempi processuali ostacola, infine, l'espansione dei riti alternativi, che risultano meno ambiti a causa della non irragionevole previsione dell'estinzione dei reati per prescrizione (che attualmente è del 7% di tutte le definizioni al dibattimento in primo grado) o dell'emanazione *medio tempore* di qualche forma di clemenza.

Per quanto riguarda la magistratura onoraria, viene generalmente apprezzato il rilevante contributo offerto dai g.o.t. e dai giudici di pace. In particolare, il Presidente della Corte d'appello di Cagliari ha rilevato il notevolissimo apporto fornito nel distretto dai giudici onorari, imposto dalle carenze di organico dei giudici togati, e ha sottolineato l'esigenza di una loro migliore formazione attraverso l'affiancamento ai giudici togati, osservando peraltro che in

prospettiva il problema della formazione sarà risolto adeguatamente mediante la preferenza attribuita, in occasione della nomina di giudici onorari, agli stagisti introdotti dal cd. “decreto del fare” dopo un tirocinio di ben diciotto mesi.

Anche il presidente della Corte d'appello di Catania ha evidenziato la rilevante attività svolta dai g.o.t. e dai giudici di pace, senza sottovalutare la necessità di un'adeguata e aggiornata preparazione tecnica e, al tempo stesso, di una riforma organica della magistratura onoraria preannunciata già nell'ormai lontano 1998, allorché l'art. 245 del decreto legislativo istitutivo del giudice unico ne prefigurò il complessivo riordino del ruolo e delle funzioni.

A seguito della soppressione di numerosissimi uffici del giudice di pace, per effetto della revisione delle circoscrizioni giudiziarie, è indispensabile assicurare ai predetti uffici concentrati nel capoluogo del circondario sedi e risorse materiali e di personale adeguate, per non vanificare gli effetti della riforma.

Situazioni logistiche precarie e, a volte, indecorose, sono state segnalate nei distretti di Catania e Bari. Ancora lontana dalla normalità è poi, a seguito del rovinoso terremoto dell'aprile 2009, la situazione del Tribunale dell'Aquila, anche se deve darsi atto dei notevoli progressi realizzati, soprattutto comparando le difficili condizioni delle altre pubbliche amministrazioni.

Da molti distretti s'invoca, infine, una revisione della disciplina sull'ammissione al **patrocinio a spese dello Stato**, in quanto l'attuale disciplina non consente alcun controllo effettivo sul reddito del beneficiario (quello eventualmente eseguito dalla Guardia di Finanza è soltanto formale e limitato alle dichiarazioni dei redditi dell'istante), appesantisce il lavoro dei magistrati e delle cancellerie (istanze di ammissione, decreti di liquidazione) e contribuisce ad aumentare il carico di lavoro delle corti con un buon numero di appelli

palesamente infondati o pretestuosi. In sintesi, l'attuale legislazione comporta un notevolissimo esborso a carico dello Stato senza riuscire spesso a garantire un'effettiva e sostanziale difesa per chi ne ha realmente bisogno.

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

### **8.1. *Premessa***

La Relazione sull'amministrazione della giustizia non è l'occasione per dare conto dell'andamento della situazione della criminalità nel Paese, competendo il rilevamento statistico e l'analisi dei dati della realtà, per compiuta conoscenza e istituzionale competenza, ad altri settori degli apparati istituzionali (e, segnatamente, all'Istat, a Eurostat, al Ministero dell'interno e alla Commissione antimafia).

In questa sede ci si limita a illustrare, per gli aspetti di specifica competenza, quanto emerge dalle note informative provenienti dai vari distretti giudiziari riguardo al fenomeno della criminalità, sottolineando che la criminalità organizzata continua a essere un'emergenza drammaticamente presente in molte zone del Paese, come documentato analiticamente dall'ultima Relazione sull'attività svolta e sui risultati conseguiti dalla Direzione Investigativa Antimafia (DIA), relativa al primo semestre del 2013, trasmessa alla Presidenza della Camera dei Deputati il 5 dicembre scorso.

### **8.2. *La criminalità organizzata***

Le analisi della DIA confermano un relativo arretramento di *cosa nostra*, che mostra tuttavia segnali di una progettualità volta al-

la riorganizzazione e alla riaffermazione del proprio potere anche attraverso il ricambio generazionale e il delinarsi di una struttura sempre meno conforme ai rigidi schemi dei mandamenti e delle famiglie. Elemento di novità è costituito dalla partecipazione alle attività criminali di *cosa nostra* di soggetti di nazionalità straniera, in maggioranza nordafricana.

Per quanto riguarda la *'ndrangheta*, la Calabria si conferma la regione con il maggior numero di enti locali sciolti per accertate forme di infiltrazione e condizionamento mafioso, a conferma della capacità della criminalità organizzata di penetrare settori della politica, della pubblica amministrazione e dell'imprenditoria attraverso una consolidata rete di collusioni, estese ormai anche oltre i confini regionali.

Le organizzazioni criminali camorristiche campane si sono rivelate particolarmente pericolose per la rilevante capacità finanziaria, derivante dall'inserimento in ogni settore economico (non ultimo quello della gestione dei rifiuti, che ha comportato un allarmante degrado ambientale in una ampia zona definita giornalmamente *Terra dei fuochi*), inserimento agevolato anche dal rapporto simbiotico instaurato con alcuni politici e amministratori pubblici. I *clan camorristici* sono, quindi, in grado di reinvestire considerevoli quantità di denaro in attività lecite, ai fini del riciclaggio, e illecite quali l'usura.

Le organizzazioni criminali, come risulta dall'ultimo rapporto del Censis, hanno inoltre adeguato i propri traffici alle necessità di coloro che si trovano in crisi di liquidità, trovando nuove strade per arricchirsi. In un periodo di crisi economica in cui le banche erogano crediti con difficoltà, si assiste alla proliferazione di punti commerciali per la vendita di oro usato e di sale per scommesse e si registra la crescita delle denunce per usura, provenienti anche da piccoli imprenditori che rischiano di chiudere le loro attività per mancanza di finanziamenti. Le attività illegali gestite dalle organizzazioni crimi-

nali sono ormai diversificate e interessano, a livello interno e internazionale, merci di tutti i tipi (alimentari, medicinali, sigarette, droga, rifiuti, armi, esseri umani).

L'attività degli uffici giudicanti penali è pesantemente condizionata dalla necessità, avvertita soprattutto in alcuni distretti meridionali, di celebrare processi con un numero elevato di imputati per reati di criminalità organizzata, che impegnano per lungo tempo, in primo grado e in appello (anche in relazione ai provvedimenti restrittivi della libertà personale e alle misure cautelari reali), le già esigue risorse umane e materiali disponibili.

Qui sembra opportuno limitarsi a poche segnalazioni, tra cui l'enorme aumento dei procedimenti iscritti dalla DDA di Caltanissetta, passati da 92 dell'anno precedente a ben 214, con un aumento percentuale del 133%. Il Presidente della Corte d'appello nissena, attraverso un'accurata analisi della situazione attuale del distretto (che può assumersi come rappresentativa della prevalente situazione di gran parte dei distretti siciliani e calabresi), evidenzia che il dato statistico riflette solo in parte la sempre attiva presenza sul territorio dell'associazione mafiosa "*cosa nostra*" e, in alcune realtà locali, della omologa consorterìa denominata "*stidda*". Rileva, in particolare, che la grave crisi economica che attraversa il Paese scoraggia potenziali iniziative commerciali e imprenditoriali, abituali obiettivi di azioni estorsive, inducendo negli ultimi tempi le organizzazioni criminali a riscoprire, a causa della diminuzione delle risorse illecite derivanti dalle estorsioni e dai subappalti, alcuni tradizionali settori di interesse, in passato trascurati, quali il traffico di sostanze stupefacenti, il gioco d'azzardo e i furti di beni e attrezzature di rilevante valore la cui restituzione diviene oggetto di richieste estorsive.

Un aumento di iscrizioni si registra anche presso il Tribunale di Napoli (i processi totali sopravvenuti nel periodo sono 50, di cui 32 per reati di cui all'art. 416-*bis* cod. pen.; 100 sono stati i processi registrati per delitti aggravati dall'art. 7 d.l. n. 152 del 1991). Presso il Tribunale di S. Maria Capua Vetere la complessità dei dibattimenti relativi a processi di criminalità organizzata ha inciso fortemente sui ruoli d'udienza, imponendo la fissazione in tempi brevi (si tratta quasi sempre di processi con detenuti)

di un elevato numero di udienze, limitando inevitabilmente la possibilità di trattare i processi “ordinari”. Analogo ulteriore incremento si registra presso le sezioni della Corte d’appello di Napoli.

Il Presidente della Corte d’appello di Reggio Calabria ha segnalato la gravissima emergenza *‘ndranghetistica*, che si riflette sui tempi di definizione e redazione dei provvedimenti conclusivi dei numerosi processi con un numero elevato di imputati. In particolare presso il Tribunale di Reggio Calabria è stata registrata la sopravvenienza di un considerevole numero di procedimenti, molti dei quali relativi a maxioperazioni per reati associativi e per estorsione, che interessano le sezioni g.i.p.-g.u.p., le sezioni dibattimentali e quelle che hanno competenza in materia di misure di prevenzione.

Peraltro, l’incidenza dei processi di criminalità organizzata è significativa anche nei distretti delle Corti d’appello di Torino, Milano e Venezia in quanto le infiltrazioni dei sodalizi criminali meridionali nelle regioni del nord, che offrono la possibilità di effettuare cospicui investimenti con denaro proveniente da traffici illeciti, costituiscono un dato di fatto accertato. Si registra infatti, il rafforzamento dei collegamenti tra le associazioni mafiose locali e i nuclei malavitosi operanti nelle zone più ricche del Paese, costituiti da soggetti che continuano a mantenere intatti i collegamenti con le terre di origine e coltivano altrove, con le stesse metodologie mafiose, le loro attività delinquenziali.

Il Presidente della Corte d’appello di Torino ha segnalato, in particolare, i procedimenti per misure di prevenzione nell’ambito dell’inchiesta c.d. “Minotauro” e i processi di appello denominati “Minotauro-stralcio” e “Albachiara”, considerati quest’ultimi come i casi più rilevanti in materia di *‘ndrangheta* verificatisi nel nord-Italia.

Il Presidente della Corte d’appello di Venezia ha posto in risalto l’inevitabile espansione del fenomeno mafioso a livello locale (Verona, in particolare), principalmente nel settore della concessione di appalti e servizi pubblici.

Impegnativi processi in materia di associazione per delinquere, anche di stampo mafioso, si sono celebrati a Milano e Busto Arsizio, aree da sempre interessate dai traffici illeciti organizzati.

Preoccupante è il coinvolgimento nei reati di criminalità organizzata di giovanissimi, a volte addirittura non imputabili, i quali attraverso un siffatto “tirocinio” sembrano destinati a sostituire, dopo un periodo di “apprendistato”, gli affiliati detenuti o trasferitisi in altre piazze del Nord Italia, ritenute più sicure o redditizie.

In alcuni casi, come riferisce il Presidente della Corte d’appello di Napoli, i minorenni sono stati accusati di dirigere o organizzare l’associazione di tipo camorristico di cui fanno parte. Il Presidente della Corte d’appello di Reggio Calabria ha sottolineato la particolarità della delinquenza minorile del distretto che, a differenza di altri contesti, costituisce un naturale complemento della *‘ndrangheta*, capillarmente diffusa sul territorio.

Va, infine, rilevato che, accanto ai sodalizi criminali aventi storicamente origine italiana (mafia, *‘ndrangheta*, camorra, sacra corona unita), si vanno affermando pericolose organizzazioni straniere che operano in settori particolari (traffico di sostanze stupefacenti e di merci contraffatte, contrabbando, prostituzione, riciclaggio) e interagiscono con i gruppi criminali italiani. I gruppi criminali pugliesi, a esempio, si presentano come interlocutori privilegiati di altre consorterie, specialmente di quelle albanesi, che hanno trasformato il canale d’Otranto in una via per il traffico internazionale di sostanze stupefacenti.

In questo quadro preoccupante, che richiede non solo una risposta giudiziaria adeguata ma anche interventi sociali diretti a creare occasioni di lavoro per i giovani che sono privi di prospettive e vivono in un contesto in cui il crimine organizzato ha salde radici storiche, costituiscono motivo di speranza l’accresciuta sensibilità in ambito scolastico, nella società civile e nelle chiese locali per i temi della legalità e l’azione positiva di associazioni di categoria, anche imprenditoriali, a sostegno degli operatori economici vittime di usura ed estorsioni.

### 8.3. *Le altre tipologie di reato*

La crisi economica nell'ultimo anno ha colpito particolarmente il Paese, impoverendolo e ampliando la fascia di cittadini in situazione di disagio sociale.

In questo contesto si inserisce il generalizzato aumento dei **reati contro il patrimonio** e in particolare degli scippi, dei borseggi e dei furti in abitazione (Torino: +36% furti in abitazione, +28% rapine), che si manifesta come il riflesso di una situazione economica caratterizzata da nuove povertà e dalla costante diminuzione di occasioni di lavoro che colpisce prevalentemente le fasce meno abbienti e i giovani (aumenti significativi sono segnalati dai Presidenti delle Corti d'appello di Napoli e Caltanissetta).

Anche i **reati di bancarotta fraudolenta patrimoniale** hanno fatto registrare in alcuni distretti (Torino: +43%) consistenti aumenti, almeno in parte spiegabili con la crisi economica che ha colpito soprattutto commercianti e piccole imprese.

In costante incremento sono i **reati in materia di stupefacenti** che, inserendosi frequentemente in un contesto recidivante o associativo, costituiscono una delle principali cause del fenomeno del sovraffollamento carcerario.

Si osserva, tuttavia, che i dati statistici non sempre rappresentano l'effettiva espansione di fenomeni criminali, spesso rilevanti localmente per la complessità e l'importanza socio-economica delle questioni affrontate, ma poco significativi nell'ambito della rilevazione delle medie nazionali. In alcuni casi, inoltre, il numero di reati facenti parte di una determinata tipologia è così esiguo, che anche una lieve differenza in termini numerici determina variazioni percentuali solo apparentemente significative.

Infatti, quanto ai **reati in materia tributaria**, pur riscontrandosi in alcuni distretti una marcata tendenza all'aumento delle iscri-

zioni (distretto di Torino: +42%; circondario di Napoli: da 495 a 696 iscrizioni), il contenuto numero di iscrizioni per violazione delle norme tributarie riscontrato in altri distretti non sembra rispecchiare la realtà essendo diffusa la percezione, non priva di sintomatici riscontri e indici rivelatori, dell'esistenza di un elevato livello di evasione ed elusione delle norme tributarie.

Per quanto concerne i **reati contro la pubblica amministrazione**, i dati sono disomogenei e non consentono di trarre conclusioni sul piano generale. D'altra parte, come ha rilevato il Presidente della Corte d'appello di Roma, che ha riferito di una lieve diminuzione nel distretto, tutti i reati contro la pubblica amministrazione sono caratterizzati da un alto indice di occultamento originato oltre che da ragioni specifiche, anche da ragioni di contesto (ambientale-culturale; percepita inefficienza del sistema giudiziario), per cui l'acquisizione della notizia di reato solo raramente proviene da denunce qualificate.

In tendenziale diminuzione risultano i procedimenti per corruzione nel distretto di Torino. Elevato, sebbene in decisa flessione, rimane il numero delle iscrizioni per delitti di corruzione, di peculato e di concussione nel circondario di Santa Maria Capua Vetere. Nel distretto di Perugia il numero dei reati contro la pubblica amministrazione è sensibilmente diminuito, così come nel distretto di Venezia e di Lecce.

Il Presidente della Corte d'appello di Caltanissetta ha denunciato un allarmante clima di diffusa illegalità – accompagnata da una corrispondente diffusa percezione di impunità – che si manifesta sia nelle modalità di esercizio della funzione pubblica sia nell'impiego e nell'elargizione di prestazioni e servizi in favore dei cittadini. L'uso distorto della pubblica funzione trova origine nell'eccessiva autonomia di cui godono i pubblici amministratori e i dirigenti delle varie strutture territoriali, nella mancanza di controlli preventivi da

parte di organismi esterni che consentano di sindacare gli atti amministrativi anche nel merito, nel coacervo di norme e disposizioni emanate spesso di difficile interpretazione e tali da suggerire applicazioni di comodo e, infine, nella mancata predisposizione di procedure ben definite con criteri precisi e risposte chiare.

Sotto il profilo dell'ordine pubblico il Presidente della Corte d'appello di Roma ha evidenziato la rilevanza di forme di violenza contro le forze dell'ordine in occasione di eventi sportivi e manifestazioni di piazza.

Emerge, inoltre, una generalizzata diminuzione, in alcuni distretti, dei **reati informatici**. Le frodi informatiche risultano, invece, in aumento nel distretto di Napoli (da 58 a 101), mentre nel distretto di Venezia sono sensibilmente aumentate le illecite intercettazioni di comunicazioni informatiche e telematiche (da 157 a 216, +36,9%).

Per quanto concerne l'**indebita percezione di contributi e/o finanziamenti concessi dallo Stato, da altri enti pubblici e dalla CEE**, la situazione rispetto all'anno precedente si presenta sostanzialmente stabile, fatta eccezione per i distretti di Genova e Venezia, dove risulta in diminuzione.

Il Presidente della Corte d'appello di Firenze ha segnalato l'esplosione del contenzioso penale nella zona di Prato, in cui si riscontrano fenomeni di illegalità accentuatisi in ragione della difficile coesistenza delle numerose comunità straniere, del lavoro irregolare, dei flussi illegali di merci, di prodotti e di persone, dell'aumento della crisi economica e dello stato di disoccupazione crescente. Nel circondario di Prato sono sempre più numerosi i reati che coinvolgono le diverse e plurime comunità straniere insediatesi sul territorio della provincia. Le condizioni di mancata integrazione e la crisi occupazionale e, inoltre, fattori culturali e povertà di ogni genere spingono alcuni degli appartenenti a tali gruppi a forme delit-

tuose un tempo estranee alla comunità originaria e pongono rilevanti problemi di ordine pubblico.

In tendenziale diminuzione, nonostante le enfattizzazioni giornalistiche, sono gli **omicidi volontari**, che – va sottolineato – registrano il più basso tasso di frequenza nella storia d'Italia degli ultimi 150 anni.

Anche nel distretto di Reggio Calabria, dopo il notevole incremento degli anni scorsi a seguito delle lotte interne tra le cosche mafiose, si rileva un netto decremento di questi delitti.

In quasi tutti i distretti si riscontra l'aumento dei **reati c.d. di *stalking***. Il dato statistico rappresenta la conferma della validità della scelta legislativa di creare, ai fini di un più efficace contrasto del fenomeno della violenza contro le persone più indifese, una specifica fattispecie penale, la cui conoscenza va progressivamente diffondendosi tra le parti offese le quali si dimostrano sempre più propense a denunciare le azioni delle quali sono vittime. È netta la prevalenza di vittime di sesso femminile, indicativa di una profonda crisi dei rapporti di coppia in cui alla civile convivenza si sostituisce un distorto sentimento di appartenenza e di possesso esclusivo che, se non corrisposto, sfocia in una crescente serie di atti di disturbo e di vera e propria violenza, tali da costringere la vittima a modificare tutte le abitudini di vita e a condurre un'esistenza pesantemente condizionata dalle persecuzioni cui viene sottoposta. Si è parlato negli ultimi mesi di "femminicidio", una parola (come si è già segnalato) entrata nell'uso comune che rappresenta crudelmente l'impressionante serie di omicidi ai danni di donne, spesso in ambito familiare, di cui hanno parlato le cronache (ma che, tuttavia, le statistiche non registrano in misura così rilevante).

Il Presidente della Corte d'appello di Lecce ha segnalato fattispecie di sfruttamento lavorativo in condizioni di servitù, episodi non sempre denunciati nonostante la recente norma (di non lineare for-

mulazione) contro l'intermediazione illecita e lo sfruttamento del lavoro di cui all'art. 603-*bis* cod. pen., introdotta dall'art. 12 d.l. 13 agosto 2011, n. 138, convertito dalla legge 14 settembre 2011, n. 148 (c.d. caporalato).

Vanno, infine, ricordate alcune vicende giudiziarie che nel periodo di riferimento, in fase di indagini preliminari o di giudizio, hanno avuto particolare rilevanza.

In materia di **inquinamenti, rifiuti e reati edilizi**, il Presidente della Corte d'appello di Lecce ha segnalato il procedimento a carico dei proprietari e dirigenti dell'ILVA per gravi reati contro la salute e l'ambiente, in relazione a un disastro ambientale di inaudita drammaticità per le ricadute sulla salute dei lavoratori e abitanti. In tutto il Salento è grave la situazione del traffico dei rifiuti pericolosi di varia provenienza, spesso disseminati in discariche abusive o anche interrati, con gravi danni per i terreni e per la falda acquifera. Grave è anche la situazione di emissioni gassose e polveri sottili (ILVA, centrale termoelettrica di Cerano, opifici anche artigianali sparsi sul territorio).

Il Presidente della Corte d'appello di Firenze ha citato la vicenda giudiziaria riguardante il Monte dei Paschi di Siena dalle cui irregolarità gestionali, che hanno determinato una grave crisi finanziaria, sono scaturiti vari filoni d'indagine che hanno avuto consistenti ripercussioni sul funzionamento del Tribunale di Siena, in termini di aggravio quantitativo del lavoro e anche di impegno qualitativo.

Il Presidente della Corte d'appello di Torino ha segnalato il processo c.d. Eternit, in cui le persone offese erano 2.859, e il processo ThyssenKrupp, in cui per la prima volta si è valutato se, in caso di infortuni mortali sul lavoro, possa configurarsi il reato di omicidio volontario caratterizzato da dolo eventuale a carico del datore di lavoro.

## 9. La Corte di cassazione penale

### 9.1. *I dati statistici salienti*

I. A fronte del panorama complessivamente negativo che emerge dall'analisi dei tempi di svolgimento dei procedimenti penali nelle fasi di merito, va salutata con soddisfazione la positiva "anomalia" rappresentata dalla Cassazione penale, che conferma la sua capacità di far fronte a un flusso di procedimenti crescente e inarrestabile, nel rispetto del principio della ragionevole durata, ben al di sotto del parametro di un anno fissato dalla Corte di Strasburgo per il giudizio di legittimità.

È stato, anzi, realizzato un lieve miglioramento dei tempi medi di definizione (mesi 7,1, con una diminuzione dell'1,5% rispetto all'anno precedente) dei 53.036 (+2,8%) procedimenti eliminati (quantità massima nella serie storica della Corte), con più veloce decisione (3,5 mesi) dei 4.667 ricorsi in materia di custodia cautelare personale (pari all'8,8% del totale dei ricorsi definiti).

Il miglioramento, peraltro, è avvenuto a sostanziale parità di numero dei magistrati addetti al settore penale (108), cresciuto nel 2013 soltanto di tre unità, giacché i nuovi consiglieri, che hanno preso possesso negli ultimi tre anni, sono stati destinati prevalentemente al settore civile, ove è più pesante la situazione dell'arretrato e molto più lunga la durata dei procedimenti.

Tali risultati sono dovuti sia allo straordinario impegno del personale amministrativo e dei magistrati addetti al settore penale (ognuno dei quali ha definito mediamente ben 493 procedimenti, così consolidando l'altissima produttività media realizzata negli ultimi tre anni), sia alla migliorata efficienza prodotta dall'attiva direzione dei Presidenti di sezione (titolari e non), oltre che dalla sinergia determinatasi tra l'attività della Settima Sezione penale e quella correlata dell'Ufficio dell'esame prelimi-

nare dei ricorsi, collegato direttamente alla Prima Presidenza, e del Segretariato Generale, il quale si va sempre più caratterizzando come centro di coordinamento dell'organizzazione della Corte, secondo le attribuzioni conferitegli dal Primo Presidente.

Nonostante questo sforzo eccezionale, tuttavia, la pendenza ha visto a fine anno un incremento dell'1,9% (in cifra assoluta 31.871 procedimenti) a causa del numero crescente dei procedimenti sopravvenuti, che ha raggiunto la cifra record di 53.618 unità (+2,4%), dato unico nel panorama delle corti di legittimità degli altri Stati membri dell'Unione Europea. Basta considerare che la *Cour de Cassation* francese tratta meno di 9.000 ricorsi penali all'anno, con definizione media dei procedimenti in cinque mesi.

Questi numeri convalidano quanto è stato rilevato nei precedenti paragrafi sull'indilazionabile necessità di introdurre meccanismi di contenimento del flusso di sopravvenienza annuale dei procedimenti e di efficace selezione dei ricorsi presentati alla Corte.

**II.** Dal rapporto statistico allegato alla relazione, imponente si conferma il dato relativo alle declaratorie d'inammissibilità: 33.980, pari al 64,3%.

La constatazione che quasi i due terzi dei ricorsi presentati risultano inammissibili (percentuale sostanzialmente stabile nell'ultimo decennio) è la dimostrazione più evidente dell'uso assolutamente distorto e improprio che viene fatto del ricorso per cassazione e dello "spreco di giurisdizione" che in tal modo si compie: ciò che non dovrebbe lasciare indifferente il legislatore, soprattutto in epoca di difficoltà economiche e di dichiarata lotta agli sprechi di ogni tipo.

Per quanto la stragrande maggioranza di tali declaratorie (22.216, pari al 65,4%) venga adottata dall'apposita Settima Sezione, con procedu-

ra relativamente semplificata rispetto a quella prevista dall'art. 611 cod. proc. pen., è notevole il drenaggio di risorse materiali e personali che tale attività determina, a danno della migliore funzionalità e rapidità che potrebbe realizzarsi nell'esame dei ricorsi validi.

Sol che venisse introdotto un qualche efficace meccanismo di filtro idoneo a ridurre il numero dei ricorsi sopravvenuti almeno di 20.000 unità (pari a meno dei due terzi delle declaratorie di inammissibilità), si potrebbe destinare un maggior numero di consiglieri ad aggredire l'ingente arretrato e a ridurre gli inaccettabili tempi di definizione nel settore civile.

Dei 23.488 procedimenti ricorsi rimessi alla Settima Sezione, 747 procedimenti risultano restituiti alle sezioni ordinarie (3,2%), ritenuti allo stato non definibili con declaratoria d'inammissibilità; ciò è indice della serietà della verifica che i collegi operano sulla valutazione dei consiglieri addetti all'esame preliminare dei ricorsi.

Dei ricorsi ritenuti ammissibili, il 17,7% è stato definito con sentenza di annullamento (di cui il 10% circa con rinvio e il 7,8% senza rinvio), il 15,9% con sentenza di rigetto, il 2,1% con altri provvedimenti.

## ***9.2. La giurisprudenza delle Sezioni Unite penali***

Difficilmente il giudizio penale di cassazione, la cui attività, come si è appena rilevato, è schiacciata da un carico esorbitante di ricorsi, potrebbe svolgere la sua essenziale funzione nomofilattica se questo compito fosse demandato solo alle sezioni semplici e alla pronuncia da parte loro di una quantità di principi di diritto in una giurisprudenza sempre più alluvionale. La constatazione serve a spiegare perché le Sezioni Unite penali – accanto a quella che è la loro competenza “tradizionale” di risolvere i contrasti di orientamenti giurisprudenziali intersezionali o intrasezionali, a volte addirittura

inconsapevoli, che le sezioni semplici alimentano per le loro difficoltà di raccordarsi – siano chiamate, per la loro autorevolezza e per la responsabilità che loro compete sul piano delle scelte giurisprudenziali, a indicare la strada perché si formi un “diritto vivente” su alcune materie e su alcune questioni di rilevanza e attenzione per così dire “esterna”. È di tutta evidenza che, così facendo, le Sezioni Unite si assumono anche l’onere di attivare un proficuo dialogo a distanza con il legislatore, cui forniscono spunti nell’elaborazione di possibili interventi riformatori.

Questo *trend*, pienamente rispettoso delle funzioni attribuite alla Corte Suprema, è emerso in più occasioni e si coglie con chiarezza anche nelle decisioni intervenute nel corso del 2013.

I. Emblematici sono al riguardo gli interventi nomofilattici sulla tematica degli **stupefacenti** dove l’attività ermeneutica si è mossa con l’obiettivo di rendere più certa una legislazione tanto poco determinata sul piano dei precetti quanto particolarmente dura sul piano sanzionatorio, evitando interpretazioni troppo rigoriste che avrebbero decisamente inciso anche sul già gravato sistema penitenziario. In quest’ordine di idee, dopo le due decisioni del 2012 con cui sono state fornite le coordinate ai giudici di merito per applicare l’aggravante dell’ingente quantità di cui all’art. 80, comma 2, t.u. stupefacenti (24 maggio 2012, n. 36258, Biondi) e con cui si è escluso il carattere di illecito penale della messa in vendita di semi di piante dalle quali era ricavabile una sostanza drogante (18 ottobre 2012, n. 47604, Bargelli), proprio all’inizio del 2013 è intervenuto l’importante arresto sul “consumo di gruppo” (31 gennaio 2013, n. 25401, Galluccio), che ha avuto il pregio di individuare con chiarezza quali siano i presupposti in presenza dei quali deve considerarsi non punibile l’acquisto di droga destinato al consumo di più soggetti. In questa sentenza vi è un importante riferimento al prin-

cipio costituzionale di precisione della norma penale, utilizzato per evitare che sia rimessa al giudice l'enucleazione della norma incriminatrice.

Altrettanto significativa nella stessa prospettiva è stata la decisione in ordine all'individuazione dei criteri distintivi fra **concussione** e **indebita induzione** (24 ottobre 2013, Maldera, RG 29180/12): l'importanza della questione giuridica, i suoi possibili effetti su tanti processi penali, alcuni dei quali oggetto di ampia attenzione mediatica – accanto e in aggiunta al contrasto determinatosi all'interno della Sesta Sezione penale – hanno indotto a richiedere espressamente, con una sollecitazione scritta alla sezione, di rimettere la questione alla composizione più alta della Corte per individuare l'interpretazione dirimente. La motivazione della sentenza non è ancora disponibile, ma dall'informazione provvisoria si è appreso che le Sezioni Unite hanno chiarito che la fattispecie d'induzione indebita di cui all'art. 319-*quater* cod. pen. deve essere caratterizzata da una condotta di pressione non irresistibile da parte del pubblico ufficiale o dell'incaricato di pubblico servizio, tale da lasciare al destinatario un margine significativo di autodeterminazione e si coniuga altresì con il perseguimento di un suo indebito vantaggio, mentre nella concussione si è in presenza di una condotta del pubblico ufficiale idonea a limitare in modo radicale la libertà di autodeterminazione del destinatario.

Nella stessa direzione possono annoverarsi anche altre decisioni già emesse o da emettere nei prossimi mesi.

Nell'ultima udienza di dicembre del 2013 le Sezioni Unite sono state chiamate a stabilire se la condotta di promessa o dazione di denaro o altra utilità, attraverso cui si convinca una persona minore di età a intrattenere rapporti sessuali esclusivamente con il soggetto agente, integri gli estremi della grave fattispecie di cui al comma 1 dell'art. 600-*bis* cod. pen. o di quella meno grave – dal punto di

vista sanzionatorio – del capoverso della stessa disposizione. Al di là della questione squisitamente interpretativa, la decisione appare di particolare delicatezza perché si occupa della tutela della libertà anche sessuale del minore in un momento storico in cui sull'argomento è stata ratificata una Convenzione internazionale che rappresenta un significativo passo avanti nel sistema giuridico mondiale (la Convenzione di Lanzarote, ratificata con l. n. 172 del 2012). Dalla lettura dell'informazione provvisoria si apprende che le Sezioni Unite hanno ritenuto nel caso in esame applicabile la fattispecie di cui al comma secondo dell'art. 600-*bis* cod. pen., sposando la tesi giurisprudenziale più in linea con il testo della norma che, senza sguarnire la libertà del minore della pur necessaria tutela penale, vuole lasciare la più grave sanzione al solo caso in cui il minore venga effettivamente avviato a un'attività di tipo prostitutivo, e non solo quindi collegata al rapporto con chi paga.

Nelle prossime udienze del 2014 le Sezioni Unite saranno chiamate a pronunciarsi su vicende di particolare rilevanza sociale.

Nell'aprile del prossimo anno dovranno decidere sui ricorsi per uno dei processi più importanti dell'ultimo periodo, quello relativo al gravissimo incidente occorso agli operai della ThyssenKrupp, dovendo risolvere la delicatissima questione ermeneutica relativa all'ambito di applicazione del c.d. dolo eventuale. Una decisione che, senza voler assolutamente anticipare nulla sull'esito, è destinata a produrre effetti su altri settori della vita civile, oggetto in questo periodo di particolare attenzione da parte del Governo e del Parlamento, come quello degli incidenti stradali con esiti mortali.

Non minore sarà l'impatto che potrà avere una decisione che sarà presa nella prima udienza delle Sezioni Unite di quest'anno, quella del 30 gennaio, là dove si affronterà la questione, dalle innegabili conseguenze sul piano del contrasto alla piaga dell'evasione fiscale, circa la possibilità di disporre il sequestro preventivo funzionale alla confisca per equivalente nei confronti di beni di una persona giuridica per violazioni tributarie commesse dal legale rappresentante della stessa.

**II.** Dall'esame della giurisprudenza in materia di **diritto processuale** emerge il *fil rouge* che lega alcune decisioni emesse dalle Sezioni Unite, volte a contemperare l'esigenza di un'ampia tutela delle garanzie difensive degli imputati con la necessità di un processo penale rapido ed efficiente, in linea con quanto richiesto dagli organismi internazionali e in primo luogo dalla Corte europea dei diritti umani.

In questa prospettiva si muove la sentenza emessa il 28 novembre 2013, la cui motivazione non è ancora nota, pur conoscendosi di essa l'informazione provvisoria. Alle Sezioni Unite era stato posto il quesito se dovesse essere considerato abnorme il provvedimento con cui il g.i.p., investito di una richiesta di archiviazione per un determinato reato, ravvisando a carico dello stesso indagato anche altri fatti costituenti reato, ordini al p.m. di formulare l'imputazione ex art. 409 cod. proc. pen. anche in riferimento a questi ultimi. La risposta è stata quella di negare tale potere al g.i.p., giacché in questo modo il giudice potrebbe autoattribuirsi poteri che l'ordinamento riconosce esclusivi del p.m. Optando per questa impostazione, la Corte ha tenuto evidentemente conto della prevalenza degli interessi dell'indagato, al quale, in questo modo, non viene sottratta l'intera fase delle indagini preliminari, con la possibilità, quindi, di farsi interrogare, di produrre documenti e di poter ottenere anche una decisione favorevole di non esercizio dell'azione penale.

In una logica di maggiore efficienza del processo penale, nel senso cioè di non gravarlo anche delle decisioni che riguardano i soli profili civilistici di interesse delle parti private, si muove la sentenza del 18 luglio 2013, n. 40109, Sciortino: il messaggio della Corte è chiaro nel senso che la funzione principale del processo penale va ancorata all'accertamento della responsabilità dell'imputato, laddove le statuizioni diverse mantengono carattere accessorio e sono

sganciate dall'accertamento medesimo, sicché ben possono essere trattate da altri ambiti della giurisdizione.

Il tentativo di trovare una soluzione equilibrata tra le esigenze difensive e l'efficienza processuale si manifesta ancor più evidente nella decisione del 30 maggio 2013, n. 26711, Ucciero. La questione sottoposta all'attenzione della Corte – pur non essendo stata questa la ragione per la quale erano state adite le Sezioni Unite – è una di quelle di particolare delicatezza, e cioè l'ambito entro il quale deve ritenersi legittima l'**astensione degli avvocati dalle udienze** per uno sciopero proclamato dalla categoria professionale. I giudici, nel riaffermare il principio secondo cui all'avvocato spetta il diritto di astenersi dall'udienza in presenza di un'agitazione legittimamente proclamata, individua il limite di tale diritto nelle indicazioni contenute nel codice di autoregolamentazione degli scioperi adottato dalla stessa categoria forense, affermando che a quell'atto può essere riconosciuto natura di normazione secondaria. E siccome quel codice esclude che un avvocato possa astenersi quando il processo riguarda udienze penali relative a misure cautelari personali, la Corte ha respinto di conseguenza l'istanza di rinvio avanzata dal difensore nel caso di specie.

Il *fil rouge* segnalato è evidente anche in altre decisioni intervenute nel 2013: così, la sentenza del 28 marzo 2013, n. 26268, Cavalli – nello stabilire che nel procedimento di **riesame del provvedimento di sequestro**, il termine perentorio di dieci giorni, entro cui deve intervenire la decisione a pena di inefficacia della misura, decorre, nel caso di trasmissione frazionata degli atti, dal momento in cui il tribunale ritenga completa l'acquisizione degli atti mancanti, nei limiti dell'effetto devolutivo dell'impugnazione - garantisce all'interessato un termine certo entro il quale deve intervenire la decisione del tribunale del riesame sul controllo di legittimità del vincolo reale sui beni, ma nello stesso tempo consente allo stes-

so tribunale di poter decidere sulla scorta dell'esame di tutti gli atti processuali. Allo stesso modo la sentenza del 28 febbraio 2013, n. 27343 Taricco, nell'affermare che le regole sulla competenza derivanti dalla connessione di procedimenti non sono subordinate alla pendenza dei procedimenti nello stesso stato e grado, essendo anche quello basato sulla connessione un criterio originario e autonomo di attribuzione della competenza, consente di individuare un criterio certo di determinazione della competenza, evitando che gli sviluppi processuali possano incidere sull'individuazione del giudice competente, in linea con il principio costituzionale della precostituzione del giudice del processo.

**III.** In tema di **diritto sostanziale**, l'esame delle decisioni rivela che le Sezioni Unite si sono sforzate sempre di garantire l'esatta individuazione dei confini della punibilità, in una logica secondo cui il diritto vivente di marca giurisprudenziale svolge un ruolo fondamentale per consentire alle singole fattispecie incriminatrici il rispetto del principio costituzionale di tassatività e determinatezza.

In questa funzione di lettura del precetto, la Corte non si muove secondo canoni strettamente formalistici ma, nel pur sempre rigoroso rispetto della lettera della norma, si fa guidare dal principio, di sicuro rilievo costituzionale, della necessaria offensività dei fatti di rilievo penale.

Così è avvenuto con le decisioni più sopra indicate in materia di stupefacenti e, inoltre, con la sentenza del 18 luglio 2013, n. 40354, Sciuscio, che si è occupata di un tema solo in apparenza di scarso rilievo, com'è quello del furto di merce sottratta dagli espositori contenuti nei supermercati. La decisione, al di là degli aspetti squisitamente tecnici, si muove in una logica funzionale, volta a limitare l'intervento penale ai soli casi di concreta offensività del fatto.

Le Sezioni Unite, all'esito di un articolato ragionamento, hanno

escluso che il semplice nascondimento del bene in una borsa o all'interno di un abito faccia scattare l'aggravante dell'uso del mezzo fraudolento, perché in questo caso la condotta non risulta caratterizzata da insidiosità, astuzia, scaltrezza e non è, quindi, idonea a sorprendere la contraria volontà del detentore e a vanificare le misure che questi ha apprestato a difesa dei beni di cui ha la disponibilità.

Una volta considerato procedibile a querela il furto in esame, la Corte ha affrontato l'ulteriore aspetto della titolarità del diritto di querela, che è stata riconosciuta in capo a chi abbia anche solo un rapporto di fatto con la *res*, ammettendo, quindi, che anche il semplice responsabile di un supermercato possa proporre istanza di punizione. Lasciando la valutazione sulla procedibilità penale al responsabile del singolo punto vendita – piuttosto che all'amministratore della società proprietaria, che potrebbe essere anche una struttura di spessore nazionale o persino internazionale – si consente di evitare di punire fatti di scarsa offensività sul piano economico e di giungere a meccanismi di tipo restitutorio o risarcitorio in luogo della celebrazione del processo penale.

Ancora su questioni connesse al delitto di furto si sono pronunciate le Sezioni Unite del 28 marzo 2013, n. 28243, Zonni, che in ossequio all'esigenza di poter calibrare il trattamento sanzionatorio all'effettiva offensività del fatto ha risolto un lungo contrasto emergentistico ritenendo configurabile l'attenuante del danno lieve anche in presenza del mero tentativo, quando sia possibile desumere con certezza, dalle modalità del fatto e in base a un preciso giudizio ipotetico, che, se il reato fosse stato portato al compimento, il danno patrimoniale subito dalla persona offesa sarebbe stato di rilevanza minima.

Significativa è anche la pronuncia del 31 gennaio 2013, n. 18374, Adami, che ha affrontato vari aspetti connessi alla configu-

rabilità dell'aggravante della transnazionalità, introdotta dall'art. 4 della legge n. 146 del 2006, che ha ratificato la Convenzione Onu di Palermo del 2000. La decisione chiarisce alcuni punti della normativa che erano apparsi, fin dall'entrata in vigore della norma, poco chiari, consentendo di applicare gli istituti connessi alla transnazionalità non solo quando il reato sia stato commesso in parte all'estero, ma anche quando in altri Stati operino gruppi criminali strutturati, tali da rendere in concreto il fatto oggettivamente più grave.

I giudici hanno chiarito, in particolare, cosa debba intendersi per “gruppo transnazionale organizzato”, specificando che esso è configurabile in presenza della stabilità di rapporti tra gli adepti, di un minimo di organizzazione, della non occasionalità o estemporaneità della stessa nonché della costituzione anche in vista della realizzazione di un solo reato e per il conseguimento di un vantaggio finanziario o di altro vantaggio materiale; inoltre, ha individuato gli specifici presupposti perché sia applicabile l'aggravante della transnazionalità, chiarendo che essa presuppone che *“la commissione di un qualsiasi reato in ambito nazionale, purché punito con la reclusione non inferiore nel massimo a quattro anni, sia stata determinata o anche solo agevolata, in tutto o in parte, dall'apporto di un gruppo criminale organizzato, impegnato in attività illecite in più di uno Stato”*.

Merita di essere segnalata anche la sentenza del 20 dicembre 2012, n. 19054 (depositata il 2 maggio 2013), Vattani, che ha affrontato la questione della configurabilità del delitto di peculato nel caso di utilizzo indebito del telefono di ufficio per uso e fini personali. È, questo, un tema sul quale l'orientamento pregresso della giurisprudenza – che in via maggioritaria era dell'opinione di ritenere sussistente il reato di cui al comma primo dell'art. 314 cod. pen. – era stato oggetto di critiche da parte di molti settori della dottrina,

che avevano paventato una sorta di interpretazione troppo ampia del dettato della norma incriminatrice. L'importanza di questa sentenza non sta tanto nella soluzione adottata, quanto nel fatto che le Sezioni Unite, anche in questo caso, richiamano esplicitamente il principio di offensività come criterio di selezione delle condotte incriminatrici, rappresentando che può essere attribuita rilevanza penale ai soli fatti che siano realmente offensivi, cioè a quelli produttivi di “un apprezzabile danno al patrimonio della Pubblica amministrazione o di terzi”, ovvero di “una concreta lesione della funzionalità dell'ufficio”.

Nell'ottica di una tutela progressivamente sempre più estesa dei diritti fondamentali dei soggetti più deboli, con sentenza del 31 gennaio 2013, n. 23866, le Sezioni Unite hanno poi affermato che l'art. 570 cod. pen. sanziona, al primo comma, con la pena alternativa la condotta di chi si sottrae agli “obblighi di assistenza inerenti alla potestà dei genitori o alla qualità di coniuge”, i quali, per quanto concerne i coniugi, sono indicati dagli artt. 29 Cost. e 143 cod. civ., e, per quanto concerne i figli, dagli artt. 30 Cost. e 147 cod. civ. La Corte ha sottolineato la centralità del principio secondo cui dall'art. 143 cod. civ. discende una nozione ampia di assistenza, che coincide con la cura e l'aiuto reciproco in ogni circostanza, traendone la conseguenza che, negli obblighi di assistenza inerenti alla qualità di coniuge, rientrano anche quelli di assistenza materiale concernenti il rispetto e l'appagamento delle esigenze economicamente valutabili dell'altro coniuge (aiuto nel lavoro, nello studio, nella malattia, etc.) e la corresponsione dei mezzi economici necessari per condurre il tenore di vita della famiglia, obblighi che, pur attenuati, permangono anche in caso di separazione personale dei coniugi. Con riferimento ai figli, peraltro, sussiste il dovere del genitore di “mantenere, istruire ed educare i figli” in base agli artt. 30 Cost. e 147 cod. civ., con la specificazione che il figlio minore, anche in caso di

separazione personale dei genitori, ha il diritto di mantenere un rapporto equilibrato e continuativo con ciascuno di essi, e di ricevere cure, educazione e istruzione da entrambi.

### ***9.3. La giurisprudenza delle sezioni semplici***

#### ***9.3.1. I delitti di corruzione e di concussione***

L'anno appena trascorso ha visto le prime applicazioni di una delle leggi più importanti degli ultimi anni, che è quella che contiene “disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella Pubblica amministrazione”, approvata il 6 novembre 2012, pubblicata sulla G.U. del successivo 13 novembre ed entrata in vigore il 28 dello stesso mese.

Sulle nuove disposizioni la Corte è stata chiamata a risolvere essenzialmente problemi di diritto intertemporale ed è già intervenuta con alcune affermazioni di interesse a opera della Sesta Sezione penale, competente in materia di delitti contro la pubblica amministrazione.

Essa ha sciolto, in primo luogo, il nodo problematico dei rapporti fra vecchie e nuove fattispecie, ritenendo che vi sia piena continuità normativa fra esse e ha escluso che comportamenti puniti in passato potessero non essere “coperti” dalle nuove norme incriminatrici.

Il profilo ermeneutico di maggiore complessità è stato quello connesso all'individuazione del significato delle parole “costrizione” e “induzione”, che sono i due vocaboli con cui viene indicata rispettivamente la condotta di concussione e quella di indebita induzione, anche al fine di individuare la linea di confine tra i due reati. Operazione, questa, di particolare delicatezza non solo perché ne deriva una differenza di trattamento sanzionatorio per il pubblico

agente (il solo pubblico ufficiale nella concussione, il pubblico ufficiale e l'incaricato di un pubblico servizio nell'induzione indebita), ma soprattutto perché in quest'ultima fattispecie è punibile ora anche colui che, indotto dal comportamento abusivo del soggetto pubblico, accetti di pagare o di promettere denaro o altra utilità.

Le numerose sentenze intervenute nei primi mesi del 2013 hanno delineato, come è noto, tre diversi orientamenti: un primo orientamento, che ha ricostruito la differenza fra costrizione e induzione in termini soggettivi, e cioè in relazione alla diversa intensità della pressione esercitata dal pubblico agente che abusa della propria qualità o dei suoi poteri; un secondo, che ha individuato la linea di confine tra i due reati nella natura del danno prospettato, danno conseguente all'applicazione della legge nell'induzione, danno ingiusto o *contra legem* nella costrizione; e un terzo orientamento, infine, c.d. intermedio, che ha costruito l'induzione in modo biunivoco, sia come pressione meno intensa, sia come prospettazione di un danno non ingiusto, e la costrizione, di conseguenza, come pressione di rilevante intensità, capace di limitare l'altrui capacità di determinarsi.

L'importanza della questione ha imposto l'intervento dirimente della Sezione Unite cui si è fatto già riferimento.

Con riferimento, invece, alla nuova fattispecie di "corruzione per l'esercizio della funzione" (art. 318 cod. pen.), la Corte ha avuto modo di evidenziare che il nuovo testo non ha proceduto ad alcuna "*abolitio criminis*", neanche parziale, delle condotte previste dalla precedente formulazione e ha determinato invece un'estensione dell'area della punibilità, configurando una fattispecie di monetizzazione onnicomprensiva del "*munus*" pubblico, sganciata da una logica di formale sinallagma (11 gennaio 2013, n. 19189, Abruzzese).

Da ultimo, la Corte ha affrontato alcuni dei numerosi problemi ermeneutici che propone la nuova ipotesi delittuosa di "traffico di influenze illecite" di cui all'art. 346-*bis* cod. pen. È stata tracciata,

infatti, la linea di demarcazione di questo reato con quelli di corruzione, precisandosi sia la natura meramente propedeutica dei comportamenti sanzionati dall'art. 346-*bis* cod. pen. (11 febbraio 2013, n. 11808, Colosimo), sia soprattutto la differente connotazione causale del prezzo versato, che nel delitto di cui all'art. 346-*bis* cod. pen. è finalizzato a retribuire l'opera di mediazione e non è, invece, destinato, neppure in parte, all'agente pubblico (27 giugno 2013, n. 29789, Angeleri).

### **9.3.2. *I reati in materia di sostanze stupefacenti o psicotrope***

Nel corso del 2013, la Corte di cassazione è ripetutamente intervenuta sulle tematiche poste dalle sostanze stupefacenti o psicotrope, occupandosi di una pluralità di profili della relativa disciplina penale.

Si deve innanzitutto segnalare, per le importanti ricadute che potrebbe avere sull'intero assetto della disciplina sanzionatoria in materia, l'ordinanza della Sez. III del 9 maggio 2013, n. 25554, Maniscalco, che ha espresso dubbi sulla legittimità costituzionale di una serie di norme introdotte dalla legge di conversione n. 49 del 2006, nella parte in cui eliminano la distinzione fra “droghe pesanti” e “droghe leggere”, con inasprimento delle pene previste per gli illeciti aventi a oggetto queste ultime. I profili di criticità sono stati individuati nell'art. 77 Cost. rilevandosi, in via principale, l'eterogeneità delle disposizioni introdotte con la legge di conversione (n. 49 del 2006) rispetto al contenuto e alle finalità del d.l. n. 272 del 2005, e, in via subordinata, ove si ravvisasse omogeneità di contenuto tra i due provvedimenti, l'insussistenza del presupposto della necessità e urgenza. In sostanza viene sottoposto a scrutinio di legittimità costituzionale l'intero impianto della riforma del 2006.

Il tema dell'attenuante della “lieve entità” è stato esaminato, con

prospettive in parte innovative, nelle sentenze della Sez. VI del 18 luglio 2013, n. 41090, Airano, e del 19 novembre 2013, n. 1251 (depositata il 14 gennaio 2014), Guzzardi, che hanno riaffermato una linea interpretativa risalente alla metà degli anni '90 e di seguito interrotta (Sez. VI, 14 febbraio 1994, n. 6615, Greco; Sez. VI, 8 marzo 1995, n. 4194, Salmi Ben). Queste decisioni, partendo dall'esigenza di assicurare il rispetto del principio di proporzionalità tra pena e offensività del fatto, hanno osservato, innanzitutto, che già la significativa entità delle pene per l'ipotesi "lieve", e la divaricazione tra minimo e massimo edittale, portano a escludere che questa ipotesi possa limitarsi al "fatto assolutamente minimo", circoscritto a vicende in cui l'oggetto della cessione o della detenzione sia costituito da pochissime dosi, per concludere che la fattispecie attenuata di cui all'art. 73, comma 5, d.P.R. n. 309 del 1990 deve essere riconosciuta all'esito di una valutazione complessiva, nella quale, quando non ricorrono mezzi e modalità dell'azione di particolare potenzialità offensiva, non assume carattere preclusivo una quantità non proprio modestissima della sostanza detenuta, in considerazione del guadagno prevenibile.

Può aggiungersi che il riferito approdo ermeneutico, sotto il profilo sistematico, appare in particolare sintonia con il nuovo comma 5 dell'art. 73 del d.P.R. n. 309 del 1990, come sostituito dal d.l. n. 146 del 2013 emanato nello scorso dicembre, il quale ha trasformato la circostanza aggravante delle "lieve entità" in un'autonoma fattispecie di reato.

Per quanto riguarda poi la fattispecie della "coltivazione di piante da stupefacenti", le decisioni del corrente anno hanno ulteriormente precisato i principi enunciati dalle Sezioni Unite nella sentenza del 24 aprile 2008, n. 28605, Di Salvia, secondo la quale se, da un lato, costituisce condotta penalmente rilevante qualsiasi attività non autorizzata di coltivazione di piante dalle quali sono estraibili sostanze stupefacenti, anche se realizzata per la destinazione del

prodotto a uso personale, dall'altro, il limite alla rilevanza penale della stessa deriva dalla sua offensività e dall'idoneità della sostanza ricavata a produrre un effetto stupefacente rilevabile. Le diverse pronunce hanno tutte risolto la questione dell'offensività delle condotte in relazione ai prevedibili risultati dell'attività della coltivazione illecita (Sez. III, 9 maggio 2013, n. 23082, De Vita; Sez. VI, 15 marzo 2013, n. 22459, Cangemi).

### 9.3.3. *I reati in materia di immigrazione*

L'esigenza di tutela dei diritti della persona è stata fortemente avvertita dalla Corte di cassazione in materia di *immigrazione clandestina*, con particolare riguardo al reato di "ingresso e permanenza illegale nel territorio dello Stato", previsto dall'art. 10-*bis* del d.lgs. n. 286 del 1998.

In particolare, la Corte, nel corso del 2013, ha continuato nell'opera di sistemazione ordinata di questa figura di reato, dando attuazione concreta ai principi fissati dal giudice delle leggi e dalla normativa sovranazionale.

Già dal 2012, ma più ancora nel 2013, i giudici di legittimità – ricostruito il quadro delle compatibilità con la normativa costituzionale e con quella sopranazionale – hanno stabilito che è illegittima la sostituzione della pena pecuniaria con la misura dell'espulsione ove non preceduta e sostenuta da parte del giudice di pace da un esame in concreto della vicenda, e, quindi, dall'apprezzamento di una di quelle condizioni che possano giustificare la deroga alla regola generale della priorità della procedura di allontanamento volontario (Sez. I, 17 maggio 2013, n. 31993, Gujjar; Sez. I, 22 maggio 2013, n. 22693, Gumeniuk; Sez. I, 12 luglio 2013, n. 35587, Hu Yan; Sez. I, 22 maggio 2013, n. 29776, Pendela; Sez. I, 17 maggio 2013, n. 23892, Siqueira).

### 9.3.4. *La tutela penale della famiglia*

I principi affermati dalle Sezioni Unite con la ricordata sentenza del 31 gennaio 2013, n. 23866, sono stati ribaditi dalle sezioni semplici. La sentenza della Sez. VI del 13 febbraio 2013, n. 23581, ha affermato che integra il reato di cui all'art. 570, comma secondo n. 2, cod. pen. la mancata corresponsione dei mezzi di sussistenza ai figli di "età minore" ovvero maggiorenni "inabili al lavoro", chiarendo che l'obbligo, penalmente sanzionato di prestare i mezzi di sussistenza ha un contenuto soggettivamente e oggettivamente più ristretto di quello delle obbligazioni previste dalla legge civile. "Inabile al lavoro" deve ritenersi, secondo i giudici della Corte, la persona che abbia una "totale e permanente inabilità lavorativa" in base a quanto previsto dagli artt. 2 e 12 della legge n. 118 del 1971, mentre la persona cui sia riscontrata una "invalidità" che comporti una riduzione permanente della "capacità lavorativa" inferiore o pari al 74% non può essere annoverata tra gli "inabili al lavoro" (artt. 2 e 13 della stessa legge e d.lgs. n. 509 del 1988, art. 9.), sicché la violazione dell'obbligo di corrispondere al figlio maggiorenne un eventuale assegno di mantenimento integra un illecito civile.

Più di recente, sempre la Sez. VI, con sentenza del 24 ottobre 2013, n. 51488, ha richiamato la giurisprudenza della Corte Edu per la quale parte fondamentale della "vita familiare" protetta dalla norma convenzionale è il godimento, da parte del genitore e del figlio, della reciproca compagnia, quand'anche la relazione tra i genitori sia stata interrotta o non vi sia mai stata coabitazione fra genitore e figlio. La Corte ha inteso così sottolineare il nucleo essenziale della fattispecie di cui all'art. 570, primo comma, cod. pen. che si raccoglie intorno a una condotta omissiva di sottrazione agli obblighi di assistenza intesi in senso ampio, non solo di matrice economica, ma anche di cura e solidarietà familiare. In base a questa

impostazione, secondo la Corte, per la sussistenza dell'ipotesi delittuosa di cui all'art. 570, primo comma, cod. pen., non rilevano i comportamenti omissivi contrassegnati da un disvalore minimo o da mere disfunzioni dei rapporti intra-familiari, ma soltanto quelle condotte che, mediante omissioni gravi da cui derivi una sostanziale dismissione delle funzioni genitoriali, siano idonee a ripercuotersi negativamente sugli interessi del minore ponendo gravemente in pericolo il pieno ed equilibrato sviluppo della personalità dello stesso.

### 9.3.5. *Le misure cautelari personali*

Nel 2013 la Suprema Corte si è più volte pronunciata in ordine alle esigenze cautelari necessarie per l'adozione *delle misure coercitive personali*.

Il quadro complessivo dell'elaborazione giurisprudenziale di legittimità risulta improntato all'esigenza di superare rigidi automatismi presuntivi, di accentuare una valutazione attenta alla specificità delle singole vicende e di circoscrivere l'ambito di applicazione delle misure coercitive ai casi di assoluta necessità e secondo valutazioni di stretta proporzionalità e adeguatezza, in sintonia con i principi affermati nelle decisioni della Corte costituzionale e con le più recenti indicazioni del legislatore, che è intervenuto in materia sia innalzando, con la legge 9 agosto 2013, n. 94, il limite minimo del massimo edittale da quattro a cinque anni di reclusione per disporre la custodia cautelare in carcere, sia incentivando, con il decreto legge del dicembre 2013 l'uso delle procedure di controllo elettronico degli indagati in regime di arresti domiciliari al fine di deflazionare il ricorso alla misura carceraria.

Diverse decisioni hanno esaminato la questione dei possibili automatismi in tema di presunzione di pericolosità che ormai, all'esito delle ripetute pronunce della Corte costituzionale intervenute in

materia, è una presunzione relativa (*juris tantum*), salvo che per i reati di partecipazione o di concorso esterno nelle associazioni previste dall'art. 416-*bis* cod. pen. Risulta, infatti, diffusa l'attenzione alla singola vicenda oggetto di giudizio come elemento fondamentale per la decisione: non solo ai fini della scelta delle misure cautelari da applicare ai reati c.d. di "contesto mafioso" diversi da quelli per i quali vige la presunzione di pericolosità assoluta, ma anche ai fini della valutazione della stessa sussistenza delle esigenze cautelari. Sotto il primo profilo, è ormai consolidata l'affermazione che ammette la possibilità di superare la presunzione di adeguatezza della custodia in carcere sulla base di elementi specifici desunti dal caso concreto sia in relazione ai reati aggravati a norma dell'art. 7 del d.l. 13 maggio 1991, n. 152, convertito dalla legge 12 luglio 1991, n. 203 (così Sez. I, 27 giugno 2013, n. 29530, De Cario e Sez. II, 30 aprile 2013, n. 20881, Esposito), sia con riguardo al delitto di associazione finalizzata al traffico di stupefacenti ex art. 74 d.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309 (Sez. I, 9 gennaio 2013, n. 30734, Scarfò). L'unico limite alla possibilità di ricorrere a una valutazione in concreto ai fini del superamento della presunzione di adeguatezza della custodia inframuraria per i reati diversi da quelli di partecipazione o di concorso nelle associazioni previste dall'art. 416-*bis* cod. pen. è individuato, in linea con quanto indicato dalla sentenza della Corte costituzionale n. 57 del 2013, dalla dimostrata appartenenza dell'agente ad associazioni di tipo mafioso (Sez. II, 12 aprile 2013, n. 30704, Brancato). Sotto il secondo profilo, poi, si segnala la tendenza a distinguere le modalità operative della presunzione di pericolosità, a seconda che attengano al reato di partecipazione ad associazione di tipo mafioso, o, invece a quello di concorso esterno nella medesima fattispecie: in particolare, la sentenza della Sez. VI, 27 giugno 2013, n. 32412, Cosentino, ha evidenziato che la presunzione di pericolosità, mentre nel primo caso è vinta solo se siano acquisi-

ti elementi tali da dimostrare in concreto un consistente allontanamento del soggetto dall'associazione, nel secondo caso è superata se risulti esclusa la possibilità del ripetersi della situazione che ha dato luogo al contributo dell'*extraneus* alla vita della consorterìa, attesa l'assenza del vincolo di *affectio societatis*.

Si deve rilevare, in ogni caso, che proprio l'attenzione alle esigenze del caso concreto ha evitato la formazione di orientamenti volti a estendere analogicamente l'area dei divieti che automaticamente precludono l'applicazione della custodia in carcere, o a escludere l'applicazione di misure cautelari per il solo fatto della dimissione o modifica della posizione soggettiva rivestita all'atto di commettere il reato per cui si procede.

Indicativa del primo orientamento risulta la sentenza della Sez. V, 13 marzo 2013, n. 31226, che ha escluso l'estensione del divieto di applicazione della custodia in carcere per i genitori di prole disabile di età inferiore ai sei anni di età, introdotto dalla legge 21 aprile 2011, n. 62, anche ai genitori di figlio disabile di età superiore ai sei anni. Verso il secondo orientamento convergono, invece, numerose decisioni per le quali la cessazione dalla carica pubblica o la modifica delle funzioni concretamente svolte, segnatamente in tema di reati contro la pubblica amministrazione, non preclude, di per sé, al giudice il potere di effettuare la valutazione dell'esistenza di elementi concreti sulla base dei quali è possibile affermare che l'imputato possa commettere delitti della stessa specie di quello per cui si procede e, in caso positivo, di disporre una misura cautelare, ferma restando la necessità di una puntuale motivazione che evidenzii i predetti elementi (Sez. VI, 5 aprile 2013, n. 28618, Vignali; Sez. II, 22 marzo 2013, n. 15606, Mascitti; Sez. I, 16 gennaio 2013, n. 15667, Capogrosso; Sez. VI, 10 gennaio 2013, n. 19052, De Pietro).

### 9.3.6. *Le misure cautelari reali*

Nella giurisprudenza di legittimità è avvertita l'esigenza di estendere alla materia delle misure cautelari reali alcuni principi di ga-

ranza non espressamente previsti dalla legge perché modulati dal legislatore solo in relazione alla libertà personale, attesa la diversità degli interessi costituzionali da tutelare.

Crescente è, infatti, il numero delle sentenze che assegnano rilevante valenza, anche in tema di provvedimenti cautelari reali, a principi quali quelli di proporzionalità, adeguatezza e gradualità della misura. Si è ribadito che i principi indicati, dettati dall'art. 275 cod. proc. pen. per le misure cautelari personali, devono ritenersi applicabili anche a quelle reali e devono costituire oggetto di valutazione preventiva e non eludibile da parte del giudice nell'applicazione delle cautele reali, al fine di evitare un'ingiustificata compressione del diritto di proprietà e di libera iniziativa economica privata (Sez. V, 16 gennaio 2013, n. 8382, Caruso; Sez. IV, 21 marzo 2013, n. 18603, PM in proc. Camerini).

Direttamente discendente dalla finalità di tutela dei diritti costituzionalmente garantiti di cui si è appena detto è, quindi, secondo la Corte, il dovere del giudice di motivare adeguatamente, nel provvedimento impositivo del vincolo reale, sulla impossibilità di conseguire il medesimo risultato ricorrendo ad altri e meno invasivi strumenti cautelari ovvero modulando quello disposto – qualora ciò sia possibile – in maniera tale da non compromettere la funzionalità del bene sottoposto a vincolo anche oltre le effettive necessità dettate dall'esigenza cautelare che si intende arginare.

Del principio indicato è stata fatta applicazione specifica anche in tema di sequestro c.d. per equivalente, con specifico riferimento al dovere del giudice di verificare l'equivalenza fra valori dei beni sottoposti a sequestro ed entità del profitto. Si è infatti ritenuto in più occasioni (Sez. VI, 10 gennaio 2013, n. 19051, Curatela Fall. Soc. Tecno Hospital s.r.l.; Sez. III, 4 aprile 2012, n. 3260, PM in proc. Currò) che è onere del giudice del riesame di un provvedimento

cautelare reale effettuare, sulla base dei dati disponibili, la valutazione relativa all'equivalenza tra il valore dei beni in sequestro e l'entità del profitto del reato. Si assume che, se è vero che da parte del tribunale (come del g.i.p.) non può essere compiuta alcuna valutazione sul valore dei beni sequestrati in assenza di dati forniti dal p.m. richiedente, è parimenti incontrovertito che, là dove il giudice disponga di elementi di valutazione tali da effettuare un calcolo ai fini della esatta commisurazione del valore, tale operazione può e deve essere condotta, non potendo essere rimessa a soggetti non legittimati a tanto e al di fuori quindi di qualsiasi controllo giurisdizionale.

### 9.3.7. *La confisca*

Il tema dei meccanismi procedurali di garanzia dei diritti di proprietà e di iniziativa economica è strettamente connesso a quello, fortemente avvertito all'interno della giurisprudenza nomofilattica, dell'esatta individuazione dei presupposti legittimanti l'esercizio del potere di confiscare e, in particolare, del se e con quali limiti la confisca possa essere ordinata in caso di proscioglimento dell'imputato.

La Corte di cassazione, nel corso del 2013, ha sì riaffermato il principio secondo cui l'estinzione del reato per prescrizione non preclude la confisca, ma ha fortemente avvertito l'esigenza di porre tale affermazione in relazione alla necessità che l'esercizio del diritto al contraddittorio sia garantito pienamente, nella sua massima portata.

L'esercizio del potere ablatorio in caso di proscioglimento dell'imputato presuppone, secondo la giurisprudenza di legittimità, che vi sia comunque un accertamento incidentale, equivalente rispetto all'accertamento definitivo del reato, della responsabilità e del nes-

so pertinenziale tra oggetto della confisca e reato e che a tale accertamento si pervenga a condizione che sia assicurato il previo e pieno contraddittorio con le parti interessate (Sez. VI, 6 dicembre 2012, n. 18799 del 2013, Attianese e altri; Sez. VI, 25 gennaio 2013, n. 21192, Baria). Secondo la corte, ai fini della confisca, ancorché obbligatoria, è vietato al giudice, in assenza di una sentenza di condanna, procedere d'ufficio ovvero all'esito di un modulo procedimentale a contraddittorio limitato.

Tali principi, del resto, costituiscono applicazione concreta di quanto affermato dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti umani nel caso *Paraponiaris c. Grecia*. Un cittadino greco era stato prosciolto dal reato a lui contestato perché prescritto, e, tuttavia, aveva subito la confisca per equivalente del profitto. La Corte europea ha ritenuto sussistere nella specie la violazione dei principi del giusto processo e, in particolare, della presunzione di innocenza tutelata dall'art. 6, parr. 1, 2 e 3 lett. c), Cedu.

La Corte ha evidenziato che la sede processuale in esito alla quale venne applicata la confisca (l'udienza preliminare), poteva al più concludersi con una decisione circa il rinvio a giudizio dell'imputato e non con l'inflizione di una sanzione, come invece era accaduto nel caso concreto: ciò che aveva determinato una violazione dei principi del giusto processo in conseguenza del fatto che il ricorrente era stato messo in condizione di esercitare il proprio diritto di difesa solo rispetto agli esiti cui poteva legalmente pervenire il giudice al quale era sottoposto, e non ad altri. La Corte ha, insomma, affermato il principio che, per applicare una "sanzione", è sempre necessaria un'udienza pubblica cui l'imputato possa partecipare con pienezza dei suoi diritti di difesa, laddove, invece, l'udienza preliminare non solo non è pubblica, ma è caratterizzata da varie limitazioni a questi diritti.

Tali assunti sono stati ripresi dalla Corte di cassazione (Sez. III, 4 febbraio 2013, n. 17066, Volpe) che, riguardo alla possibilità di disporre la c.d. "confisca urbanistica" in presenza di una sentenza di proscioglimento dell'imputato per intervenuta prescrizione del reato, ha sì ribadito l'orientamento consolidato, ma ha precisato in

motivazione “come un ruolo determinante sia altresì rivestito dalle modalità con le quali una tale verifica sia posta in essere, giacché solo un accertamento che sia condotto sulla base di tutte le risultanze dibattimentali disponibili e nel contraddittorio con l'imputato nella pienezza dei suoi diritti difensivi può consentire, a un tempo, di rispettare il dato letterale dell'art. 44 cit. (che, come detto, a un “accertamento” del fatto si riferisce) e di “superare” il dato, potenzialmente preclusivo di una piena esplicazione di detti poteri, rappresentato dalla intervenuta estinzione del reato”.

### **9.3.8. *La prova nei delitti di criminalità organizzata***

Da ultimo, numerosi sono stati gli interventi nel corso dell'anno in materia di chiamata di correo, soprattutto quando questa proviene da collaboratori di giustizia.

Sul delicato argomento la Corte si è mossa, sulla scia di quanto già fatto in passato, con l'obiettivo di individuare un giusto equilibrio tra l'esigenza di utilizzare una fonte probatoria spesso indispensabile nei processi in tema di criminalità organizzata e quella altrettanto fondamentale di garantire al massimo i diritti di difesa del cittadino che può essere raggiunto dalle dichiarazioni accusatorie di un collaboratore.

Fondamentale è stata la pronuncia delle Sezioni Unite del 29 novembre 2012, n. 20804 (depositata il 14 maggio 2013) Aquilina, che si è occupata dei limiti di utilizzabilità delle chiamate in correità e in reità *de relato* e della possibilità che esse possano essere riscontrate da uguali dichiarazioni indirette.

In questa logica di attenzione alle garanzie del cittadino accusato si muovono anche alcune decisioni delle sezioni semplici. Interessante, in questo senso, è la pronuncia della Sez. II del 4 luglio 2013, n. 29923, che ha affrontato il tema relativo ai limiti di utilizzabilità del-

le dichiarazioni del collaboratore di giustizia che riferisce “fatti e circostanze attinenti la vita e le attività del sodalizio criminoso, appresi come componente dello stesso”.

Queste decisioni segnano un deciso cambiamento di rotta. Da tempo la giurisprudenza di legittimità aveva affermato che propagazioni del genere non potessero considerarsi alla stregua di dichiarazioni *de relato*, giacché chi le rende mette a disposizione un patrimonio comune di conoscenze, tipico degli affiliati alle organizzazioni malavitose. Il rischio di utilizzare contributi dichiarativi di questo tipo era che attraverso le dichiarazioni di patrimonio comune si finisse per consentire un incontrollato utilizzo di voci correnti nel pubblico, in contrasto con quanto disposto dall'ultimo comma dell'art. 194 cod. proc. pen.

Per questa ragione, con la sentenza da ultimo indicata, si è stabilito che queste dichiarazioni, in tanto possono assumere rilievo probatorio in quanto siano “supportate da validi elementi di verifica che consentano di ritenerle effettivamente oggetto di patrimonio conoscitivo comune agli associati, in aggiunta ai normali riscontri richiesti ex art. 192 cod. proc. pen.”

Sempre nella prospettiva di rafforzare le garanzie del cittadino accusato, la Corte si è mossa su un altro aspetto della prova in discussione, individuando, in particolare, coordinate più precise che consentano di operare la corretta utilizzazione c.d. frazionata delle chiamate di correo.

Si è inoltre consolidato, come vero e proprio diritto vivente, il principio secondo cui, se nella dichiarazione di un collaboratore alcune parti del racconto siano oggettivamente smentite, non si può applicare la proprietà transitiva anche ad altri frammenti del nartrato, ben potendo il giudice considerarle credibili e attendibili.

Nell'ambito di questa affermazione la Sez. I, con sentenza del 10 luglio 2013, n. 40000, ha indicato, tuttavia, come imprescindibile

condizione perché ciò avvenga, in primo luogo che alla parte ritenuta attendibile possa essere riconosciuta una sua sostanziale autonomia (nel senso che non sia strettamente interconnessa, sul piano fattuale e logico con quella ritenuta falsa o, comunque, non credibile), ma soprattutto che sia data una spiegazione alla parte della narrazione risultata smentita in modo che possa, comunque, formularsi un giudizio positivo sull'attendibilità soggettiva del dichiarante.

Inoltre, nell'ottica di fornire ai giudici di merito indicazioni più stringenti, la Corte ha altresì indicato in via esemplificativa quali possano essere anche le spiegazioni che giustificano la non credibilità di una parte del racconto, facendo riferimento alla difficoltà di mettere a fuoco un ricordo lontano, la complessità dei fatti, la loro possibile confusione e, perfino, la scelta del dichiarante di non coinvolgere un prossimo congiunto o una persona a lui cara.

## C) LA GIUSTIZIA MINORILE

### 10. Il lungo cammino verso uno “statuto del minore”

È doveroso dare atto al legislatore degli ultimi anni di avere messo mano a un insieme di riforme indirizzate, da un lato, a modernizzare e implementare il sistema di protezione dei fenomeni correlati alla filiazione e ai soggetti *lato sensu* deboli e, dall'altro, a fornire strumenti processuali adeguati alle pressanti esigenze di tutela sostanziale degli interessi coinvolti.

I. Se l'introduzione della figura dell'amministrazione di sostegno in favore dei soggetti bisognosi di cura (legge n. 6 del 2004, della quale ricorre proprio quest'anno il decennale) e la modifica delle disposizioni in materia di separazione e affidamento condiviso dei figli (prevista dalla legge n. 54 del 2006) hanno costituito i più rilevanti interventi del lustro precedente, il biennio 2012-2013 ha rappresentato una fase nuova che, anche se non priva di criticità e ancora ben lontana dal ritenersi esaurita, sembra orientata a ricostruire dalle fondamenta il sistema della protezione dei figli, ponendo le basi per un vero e proprio **statuto del minore** che ha visto il suo apice nella legge n. 219 del 2012 e nel decreto legislativo di attuazione della medesima legge, approvato dal Consiglio dei ministri nella seduta del 13 dicembre 2013.

Le novità intervenute sembrano accomunate da un'identità di sentire, che vede nel minore una persona titolare di diritti, aspettative, bisogni e desideri, e lo fa diventare protagonista attivo non solo delle questioni che lo riguardano all'interno della vita familiare, ma anche di tutti i procedimenti giudiziari nei quali si discute dei suoi interessi.

La matrice comune di questa rivoluzione silenziosa affonda chiaramente le sue radici nelle intervenute modifiche del tessuto sociale, dei rapporti e delle relazioni fra genitori e figli, ma ha risentito anche dell'influenza feconda che la partecipazione dell'Italia all'Unione Europea e a organismi sovranazionali ha prodotto sul terreno della regolamentazione normativa interna. Gli ormai sempre più frequenti richiami sia alla legislazione di matrice UE e a Convenzioni internazionali sia agli arresti giurisprudenziali della Corte di Giustizia e della Corte di Strasburgo danno il senso e la misura di quanto anche il settore famiglia, nelle sue multiformi realtà, pur intimamente legato all'idea di sovranità statale e, dunque, di intangibilità rispetto a spinte provenienti dall'esterno, non possa più pretendere ormai di essere regolato e governato con la lente rivolta esclusivamente al versante interno, ma risulti orientato a confrontarsi e ad aprirsi verso una dimensione sovranazionale sempre più incalzante.

Nella stessa direzione militano in modo prorompente i fenomeni collegati alla libera circolazione in ambito europeo e alle migrazioni di persone provenienti dalle parti più povere e martoriate del pianeta che aspirano a stabilirsi sul nostro territorio cariche di speranze non sempre appagate e spesso calpestate proprio nei loro basilari diritti.

In questo contesto, viene naturale sottolineare che la risposta del mondo giudiziario deve essere attenta e adeguata soprattutto alla delicatezza delle problematiche che coinvolgono minori stranieri spesso non accompagnati, ai quali deve essere garantita l'immediata protezione personale attraverso l'intervento di mediatori culturali che rendono concreto ed effettivo il loro ascolto.

Peraltro, l'emergenza umanitaria che ormai da anni mette a dura prova alcune realtà territoriali e giudiziarie "di frontiera" ha evidenziato le difficoltà di risposta del nostro Stato che non è capace di affiancare misure idonee a rendere effettivo e concreto l'obbligo positivo, che su di esso incombe, di salvaguardare la vita e l'integrità personale e familiare dei soggetti per i quali la condizione di inespellibilità garantita dall'art. 19 d.lgs.

n. 286 del 1988 richiederebbe l'adozione di un sistema integrato e unificato di accoglienza e la creazione di strutture idonee per minori non accompagnati, come suggerisce del resto il Rapporto del Commissario per i diritti umani Nils Muiznieks del 18 settembre 2012. Per queste ragioni costituisce una priorità assoluta l'attuazione della Direttiva 2013/33/UE, che intende garantire ai minori richiedenti protezione internazionale un livello di vita dignitoso e condizioni di vita analoghe in tutti gli Stati membri.

Nello stesso contesto si innestano anche i temi della protezione umanitaria dei minori in sede di ricongiungimento, più volte esaminati non solo dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia ma anche da questa Corte che ha, di recente, espresso rilevanti principi in tema di *kafalah* nella già ricordata sentenza delle Sezioni Unite n. 21108: temi che si offrono all'attenzione del Parlamento, ove è in corso la discussione sul d.d.l. n. 1589 presentato il 17 settembre 2013 di ratifica della Convenzione dell'Aja approvata il 19 ottobre 1996, e sul recepimento della Direttiva 2011/93/UE in materia di lotta contro lo sfruttamento sessuale dei minori e la pornografia minorile, che sostituisce la decisione quadro 2004/68/GAI.

**II. Sul fronte interno, il superamento della distinzione tra figli legittimi e figli naturali** è forse ancora più dimostrativa di quanto il legislatore abbia inteso andare oltre rispetto al passato, ponendo le basi per un'apertura del diritto familiare a un concetto anch'esso nuovo di "famiglia" che, pur muovendosi nel solco della tradizionale nozione contemplata dagli artt. 29 e 30 della Costituzione, appare indubbiamente connotarsi di profili nuovi, rispetto ai quali non occorre essere esperti del settore per cogliere le influenze prodotte su tali scelte dai numerosi pronunciamenti delle Corti europee in tema di protezione accordata al diritto fondamentale alla vita privata e familiare.

Nella medesima prospettiva, il passaggio dalla "potestà" alla "responsabilità genitoriale" che risulta compiuto dal decreto legislativo di attuazione della legge n. 219 del 2012, oltre a riecheggiare una nozione ben sedimentata nel diritto dell'Unione europea (vedi Regolamento CE n. 2201/2003) non fa mistero di voler promuove-

re un nuovo modo di intendere la figura del minore e delle sue relazioni con i grandi, al centro delle quali campeggia il superiore interesse del minore, assunto ormai a valore fondamentale al cui servizio si pone, appunto, la responsabilità dei genitori nei confronti del figlio.

Rispetto a questo mutamento di sostanza delle discipline normative, ancora tutto da metabolizzare e soprattutto da definire, i giudici chiamati a darne attuazione nel caso concreto figurano investiti di sempre nuove prerogative che li chiamano a rimodulare il loro ruolo nei procedimenti in cui sono in discussione la vita e la salvaguardia del benessere delle persone minori.

In questo contesto, la rivisitazione del sistema delle “competenze” fra tribunale ordinario e tribunale per i minorenni, voluto dall’art. 38 delle disposizioni di attuazione del codice civile (novellato dalla legge n. 219 del 2012 e, in maniera più marginale, dal d.lgs di attuazione) pur ispirandosi a positivi intenti di razionalizzazione e concentrazione di tutti i procedimenti destinati a incidere, a vario titolo, sul minore davanti a un’unica autorità giudiziaria – ha dato luogo, nell’applicazione pratica delle singole realtà giudiziarie, a non pochi dubbi interpretativi e a pericolose criticità, capaci di produrre effetti esattamente opposti rispetto a quelli che sembravano alla base dell’intervento normativo stesso, mettendo a rischio l’effettività della tutela dei diritti dei soggetti di minore età coinvolti nei procedimenti di separazione e divorzio dinanzi ai tribunali ordinari.

La presenza simultanea di più organi giudiziari – giudice dei procedimenti di separazione e divorzio, giudice tutelare, tribunale per i minorenni – con diversa tradizione e competenze (e anche con diversi riti applicabili in caso di innesto di una questione di potestà nei procedimenti di separazione e divorzio) rende evidente, nella pratica quotidiana, per un verso, il solo in parte acquisito grado di specializzazione dei giudici ordinari nei processi “di famiglia” e, per al-

tro verso, la necessità di rendere piena ed effettiva la giurisdizionalizzazione dei procedimenti minorili, sulla quale non mancano di insistere le già ricordate linee guida del Consiglio d'Europa.

È difficile, dunque, nascondere le difficoltà di un intervento di razionalizzazione che richiede il ripensamento complessivo dell'intera organizzazione giudiziaria minorile, denunciando l'asfitticità di un sistema, ormai più che maturo per l'istituzione di un unico tribunale della famiglia, dinanzi al quale accentrare tutte le competenze in materia civile, penale e amministrativa.

È importante in ogni caso rimarcare che, per attuare la delega conferita dall'art. 2 della legge n. 219 del 2012, il Governo ha introdotto numerose disposizioni che innovano profondamente il codice civile e le altre leggi che, a vario titolo, si occupano di filiazione.

**III.** Un tratto assai rilevante delle modifiche legislative è rappresentato dalla formalizzazione delle regole in tema di **ascolto del minore**. Il decreto legislativo di attuazione ha avuto ben presente al riguardo i principali strumenti sovranazionali che si sono occupati del tema, già tenuti presenti dalla legge n. 54 del 2006 sull'affido condiviso e dalle Sezioni Unite di questa Corte (n. 22238 del 2009).

Peraltro, nel corso del 2013, la Cassazione, occupandosi nuovamente del tema dell'audizione diretta o a mezzo di esperti di un minore, ha sottolineato la necessità che l'ascolto venga svolto in maniera attenta e adeguata alle circostanze, precisando che “non è sufficiente che il minore sia stato in qualche modo interpellato o esaminato da soggetti le cui relazioni siano state successivamente acquisite al fascicolo processuale, essendo necessario che il soggetto che procede all'audizione sia investito di una specifica delega da parte del giudice competente, inerente al dovere di informarlo di tutte le istanze o scelte che lo riguardano, al fine di acquisire la sua volontà” (sentenza n. 11687). Di rilievo anche la sentenza n. 17992, secondo cui le modalità di ascolto sono determinate dal giudice, che può valutare al meglio quale sia la sede più idonea per svolgere l'audizione.

Il decreto legislativo di attuazione, introducendo nella legge n.184 del 1983 l'art. 79-*bis*, ha previsto che il giudice segnali ai Comuni le situazioni di indigenza di nuclei familiari che richiedono interventi di sostegno, per permettere al minore di essere educato nell'ambito della propria famiglia e di godere, al contempo, di interventi di sostegno rivolti all'intero nucleo familiare.

È, questa, una modifica di notevole rilievo che non solo conferma la poliedricità delle funzioni giudiziarie, sempre più orientate a cooperare con le istituzioni operanti sul territorio e non più solamente chiamate a svolgere compiti decisionali, ma dimostra anche quanto siano pressanti i bisogni dei minori nei fenomeni, in progressivo aumento per l'attuale periodo di crisi, delle nuove povertà.

Il citato decreto si sofferma anche sul ruolo sempre più rilevante che assume, nella protezione dei minori, il giudice tutelare, chiamato a cooperare in modo pressoché costante con il giudice minorile. Le sinergie fra giudice tutelare e tribunale per i minori emergono, d'altra parte, sulle questioni che ruotano attorno all'ambito di operatività dell'affido disciplinato dell'art. 2 della legge 4 maggio 1983, n. 184, sul quale si sono registrati recenti interventi di questa stessa Corte: come il ritenere che l'eventuale rapporto di fatto del genitore con persona dello stesso sesso non può essere considerato di per sé fattore ostativo al regime di affidamento del minore (sentenza n. 601 del 2013).

**IV.** Sull'esercizio del **diritto di visita**, il nostro Paese ha subito, nel corso degli ultimi anni, numerose condanne per violazione degli artt. 6 e 8 Cedu, correlate a vicende giudiziarie in cui a uno dei genitori non era stato garantito in concreto l'esercizio del diritto di visita pure regolamentato nei provvedimenti giurisdizionali adottati dal giudice della separazione o dal giudice minorile.

La Corte europea dei diritti umani non manca di sottolineare che

l'obbligo positivo di porre in essere le condizioni per il concreto e reale esercizio del diritto al rispetto della relazione familiare con il proprio figlio impone l'adozione di misure celeri che impediscano il consolidamento di prassi capaci di stimolare sentimenti negativi – detti anche “alienanti” – del minore nei confronti del genitore. Nella recentissima sentenza resa dalla Corte europea dei diritti umani nel procedimento Santilli c. Italia del 17 dicembre 2013, il giudice europeo, nel riepilogare i principi ormai consolidati della giurisprudenza della Corte sul tema dell'art. 8 (diritto al rispetto della vita privata e familiare), è tornato a ribadire che l'adozione di provvedimenti giurisdizionali in astratto corretti e ricognitivi del diritto del genitore non impediscono la condanna dello Stato quando gli stessi rimangono inattuati in tempi ragionevoli rispetto alla rapida evoluzione delle esigenze psico-fisiche di un minore (in senso conforme, Corte Edu, 29 gennaio 2013, Lombardo c. Italia; Id., 2 ottobre 2010, Piazza c. Italia).

La Corte, pur riconoscendo che la particolare materia dei provvedimenti a tutela degli interessi dei minori non consente di norma l'uso della coercizione e che le autorità nazionali sono comunque meglio attrezzate per verificare la tipologia di strumenti da porre in essere nel caso concreto, ha stigmatizzato il comportamento delle autorità giudiziarie interne che, per un verso non avevano attuato in tempi ragionevoli un percorso terapeutico volto a favorire il riavvicinamento del minore col padre e, per altro verso, non avevano adeguatamente sanzionato il comportamento dell'altro genitore al quale era addebitabile il rifiuto del minore a incontrarsi col padre.

## FUNZIONAMENTO DELLA CORTE DI CASSAZIONE

### 1. L'organizzazione del lavoro. L'organico e le strutture operative

I. Il fenomeno dei posti vacanti ha ormai assunto per la Cassazione carattere fisiologico e comporta gravi disagi per i magistrati in servizio presso gli uffici giudiziari, sia perché soffre di un *turnover* lentissimo che protrae le vacanze a volte per mesi, sia perché provoca un aumento del loro carico di lavoro a causa della redistribuzione dei procedimenti assegnati ai colleghi collocati a riposo o fuori ruolo o trasferiti ad altri uffici.

In Corte di cassazione, a fronte di un organico di 303 consiglieri, ne sono presenti solo 242 (con una percentuale di scopertura del 20,13%), mentre dei 54 presidenti di sezione previsti prestano servizio solo 42 (con una percentuale di scopertura del 22,22%). Nell'Ufficio del Massimario e del Ruolo – che, prima della modifica introdotta dal c.d. “decreto del fare”, allo stato non ancora a regime, prevede un organico di 37 magistrati – sono presenti solo 29 magistrati, con una percentuale di scopertura del 21,62%. Ne deriva che la scopertura totale ed effettiva dell'**organico complessivo dei magistrati** della Corte (calcolando anche quelli in servizio presso l'Ufficio del Massimario e del Ruolo) è del 20,45%, percentuale di gran lunga superiore a quella riscontrabile nell'insieme degli uffici giudiziari distribuiti sul territorio nazionale, che, secondo i dati forniti dal CSM, ammonta complessivamente al 15,47%.

Questa situazione di organico tiene conto dei trasferimenti disposti con il d.m. 8 agosto 2013, che, dando esecuzione alla delibera del CSM del 30 luglio 2013, ha destinato alla Corte di cassazione 43 nuovi consiglieri, 39 dei quali hanno già preso possesso delle nuove funzioni e sono stati assegnati in via provvisoria alle sezioni civili e a quelle penali. Peraltro, in precedenza, con d.m. 25 giugno 2013, che poneva in esecuzione una precedente delibera del CSM del 12 giugno 2013, erano stati destinati all'Ufficio del Massimario e del Ruolo altri 13 magistrati.

Parallelamente all'impiego di giudici ausiliari nelle corti d'appello, l'art. 74 del "decreto del fare" ha previsto un rafforzamento dell'organico della Corte di cassazione, elevando a 67 il numero dei **magistrati dell'Ufficio del Massimario e del Ruolo** (con l'aggiunta di altri 30 ai 37 previsti ora in organico), previa attribuzione ad essi, accanto ai compiti tradizionali (di spoglio, massimazione, redazione di studi e relazioni preliminari), della nuova funzione di **assistenti di studio**. Questi magistrati hanno facoltà di "assistere alle camere di consiglio della sezione della Corte cui sono destinati, senza possibilità di prender parte alla deliberazione e di esprimere il voto sulla decisione" (art. 74, comma 1, lett. b).

La materia è stata oggetto della delibera del CSM del 4 dicembre scorso, che ha provveduto a definire i criteri per la loro destinazione e utilizzazione nella gestione dei procedimenti civili, in linea con la *ratio legis*, intesa a conseguire strategicamente "una più celere definizione dei procedimenti pendenti" e, quindi, ad "assicurare al giudice di legittimità un deciso contributo per il progressivo smaltimento dell'arretrato".

Naturalmente molto resta affidato alla valutazione attenta di questo Ufficio riguardo alla situazione di ciascuna sezione e dell'intera Corte nel decidere la destinazione dei nuovi arrivati e molto spetterà anche ai presidenti di sezione perché, come evidenzia il CSM, l'assegnazione di questi magistrati va intesa come "assegnazione alla sezione" e non ai singoli consiglieri, nel rispetto dei canoni di automaticità e perequazione dei carichi di lavoro. È certo, in ogni caso, che la nuova figura degli "assistenti di studio" esigerà una preventiva preparazione per l'inserimento nella struttu-

ra della Corte. I vincitori del concorso provenienti dagli uffici di merito dovranno familiarizzare non solo con il giudizio di legittimità, ma anche con le modalità di lavoro della Corte. L'entrata a regime della nuova organizzazione di lavoro è, dunque, subordinata a una serie di adempimenti preliminari che, anche se espletati con sollecitudine, richiederanno tempi tecnici non irrilevanti, facendo presumere che gli effetti della riforma non potranno cogliersi a breve.

Le percentuali sopra evidenziate (22,22% tra i presidenti di sezione, 20,13% tra i consiglieri, 21,62% tra i magistrati del Massimario) sono del tutto intollerabili in un ufficio che è gravato da un pesante arretrato nel settore civile e che solo a prezzo di intensi sacrifici riesce a garantire un sollecito espletamento del servizio penale. Le carenze di organico vanificano le pur coraggiose iniziative adottate per la riduzione dell'arretrato civile da tempo dalla Presidenza di questa Corte.

Le modalità di svolgimento del concorso per la **nomina dei nuovi consiglieri della Corte** di cassazione, inoltre, non consentono un'ottimale gestione dell'organico presente.

I magistrati che accedono alle funzioni di legittimità, infatti, hanno indirizzi professionali già formati da decine di anni di carriera giudiziaria, per cui costituirebbe valorizzazione delle loro capacità e interesse precipuo della Corte indirizzarli nei settori di specializzazione da loro acquisiti nelle funzioni di merito. L'attuale sistema di bando dei posti di legittimità seguito dal CSM prevede invece solo l'indicazione numerica dei posti da coprire, senza individuare, neppure in termini generali, le funzioni (civili e penali) concretamente disponibili. Accade, quindi, che i nuovi consiglieri, dopo la presa di possesso, debbano essere assegnati alle funzioni civili e penali sulla base delle carenze di organico delle singole sezioni, per cui non è mai possibile assegnare tutti ai settori di specifica competenza acquisita nelle funzioni di merito. Ne deriva che magistrati di pro-

vata esperienza in campo civile siano assegnati alle sezioni penali (o viceversa) e debbano procedere a una laboriosa riconversione professionale, che, soprattutto nella prima fase, riduce fortemente il loro contributo alle esigenze dell'ufficio e rischia di compromettere la funzione nomofilattica della Corte. Dato che tra i vincitori di tutti i concorsi si presentano più situazioni del tipo appena descritto, il pregiudizio che ne deriva alla funzionalità del servizio è rilevante.

Alla luce di queste considerazioni, due sono oggi le misure di intervento immediato che la Corte di cassazione richiede al Consiglio Superiore della Magistratura: la copertura sollecita di tutte le vacanze oggi in atto (e sotto questo punto di vista è insufficiente la proposta di bandire soli 24 posti, attualmente in discussione) e la pubblicazione delle vacanze distinguendo numericamente i posti riservati al settore civile e penale.

**II.** I segnalati vuoti di organico, gravi per il personale di magistratura, sono ancora più gravi per il **personale di supporto amministrativo** che non viene rimpiazzato quando va in pensione o viene trasferito altrove, e si vede perciò costretto a fronteggiare con enorme fatica e non pochi sacrifici personali l'espletamento dei vari servizi di istituto. A parte l'inadeguatezza delle piante organiche, col passare degli anni le scoperture sono destinate a incrementarsi per i progressivi pensionamenti e per il persistere della crisi economica che non consente di prevedere reclutamenti mediante concorsi di ulteriore personale.

La carenza di personale amministrativo è generalizzata in modo massiccio in tutti i distretti, che, per disporre di unità utili a far andare avanti gli uffici, cercano per lo più intese con gli enti locali, istituti universitari e uffici scolastici regionali, senza spese per l'amministrazione.

Riguardo alla Corte di cassazione si segnala che, in presenza di una

pianta organica che prevede 744 unità a fronte di una vacanza giuridica di 54 posti, considerando il personale distaccato o comandato presso altri uffici (e tenuto conto del personale degli altri uffici distaccato presso la Corte), le unità di personale presenti sono solamente 589, con una percentuale di scopertura del 20,83%, in ulteriore aumento rispetto all'anno precedente e destinata ad ampliarsi nel 2014 per nuovi pensionamenti. Negli ultimi cinque anni la scopertura si è rivelata in costante crescita e si avverte in modo particolare per alcuni profili professionali essenziali per le attività di cancelleria, al punto che in più di una sezione viene segnalata l'alternanza continua di personale, con intuibili ripercussioni sull'equilibrio dei relativi servizi. Desta, in particolare, non poca preoccupazione la carenza di tre profili professionali, che si attesta al 43,1% per i funzionari giudiziari, al 20% per i cancellieri e al 30,43% per i direttori amministrativi, la cui funzione di organizzazione di servizi, in tempi di penuria di risorse, riveste un ruolo di importanza fondamentale.

Il progressivo aumento dei vuoti di organico deriva soprattutto dall'età media piuttosto alta del personale in servizio e ciò – a parte la disaffezione e la demotivazione crescenti per i ritmi sostenuti, per i mancati riconoscimenti economici e per le frequenti difficoltà di usufruire di ferie e/o permessi anche in periodi tradizionalmente dedicati al riposo – rende materialmente impossibile qualsiasi razionale organizzazione delle varie attività di lavoro, ponendo un serio ostacolo al raggiungimento degli obiettivi programmati.

Peraltro, alla fine di novembre, hanno lasciato la Corte e la Procura Generale alcune decine di **lavoratori cassintegrati in mobilità**, indebolendo di colpo le attività delle cancellerie e delle segreterie, trattandosi di lavoratori che, nonostante una condizione di non stabilità e una modesta remunerazione, sono riusciti a approfondire nell'esperienza vissuta presso gli uffici impegno e qualità professionali decisamente positivi e, in alcuni casi, addirittura di eccellenza, così da far auspicare che non si disperdano nel prossimo futuro professionalità acquisite e sperimentate.

Un'identica situazione di sofferenza deriva dall'**insufficienza degli spazi** a disposizione della Corte che, come si è già avuto modo di sottolineare in altre occasioni (mettendo in evidenza il problema dell'utilizzazione da parte del Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Roma di locali collocati all'interno del Palazzo di giustizia), è talmente rilevante da non garantire ai magistrati e al personale delle cancellerie degli altri uffici condizioni operative compatibili con la dignità della funzione (i consiglieri non dispongono nemmeno di un tavolo di lavoro ciascuno) e l'efficacia dell'attività.

Il problema logistico rischia, peraltro, di aggravarsi con l'arrivo degli "assistenti di studio", per i quali, permanendo le attuali condizioni di disagio, non sarà facile trovare una decorosa sistemazione.

**III.** Nell'anno 2013, come già segnalato, si è registrata una pur modesta diminuzione delle pendenze degli affari civili, da mettere in relazione al tendenziale aumento della loro definizione, più che alla generalizzata, anche se limitata, riduzione delle sopravvenienze. Nella Corte di cassazione, in attuazione del programma previsto dall'art. 37 della legge n. 111 del 2011 e tracciato nelle sue linee di fondo nella delibera del CSM del 2 maggio 2012, la valutazione della produttività nelle sezioni viene di regola associata e considerata globalmente con quella relativa alle corrispondenti sottosezioni che costituiscono la Sesta Sezione. A quest'ultima spetta un ruolo essenziale nell'attività di smaltimento dei ricorsi e nella segnalazione in tempi rapidi di quelli di particolare importanza, per novità o complessità delle questioni affrontate o per l'urgenza della decisione, così da incidere anche in termini qualitativi sulle pendenze.

In questo contesto si registrano, tuttavia, tra le varie sezioni tempi diversi di definizione dell'arretrato, dovuti alla difficoltà di accorpate filoni di controversie relative a questioni analoghe, spesso di non immediata individuazione. La metodologia delle udienze tematiche resta comunque quanto mai opportuna perché evita contrasti giurisprudenziali su materie omogenee e consente una tratta-

zione sistematica e approfondita che accentua la fondamentale funzione nomofilattica della cassazione.

La prognosi relativa al mantenimento in equilibrio del carico di lavoro è ardua per la Sezione Lavoro e per quella Tributaria, tenuto conto dell'incessante sopravvenienza di ricorsi, sebbene in entrambe le sezioni si siano formati gruppi di lavoro ad alta specializzazione per agevolare l'evoluzione in senso positivo della produttività. Lusinghieri sono i risultati raggiunti dalla Sesta Sezione (che nell'anno 2013 ha deciso 11.132 ricorsi contro 8.546 decisi nell'anno precedente), sicché l'attività di filtro svolta fa ben sperare per il mantenimento degli stessi ritmi anche nel corso del 2014.

Comune è, in ogni caso, la doglianza che essenziale per la funzionalità delle sezioni (di tutte le sezioni, civili e penali) è la stabilità della copertura dell'organico e della sua composizione, senza la quale la pendenza è destinata inevitabilmente a risalire malgrado ogni accorgimento organizzativo e programmatico, con ripercussioni anche sulla qualità delle decisioni adottate.

**IV.** In Corte di cassazione l'attività di gestione dei processi penali è complessa per varie ragioni, prima fra tutte per le difficoltà di individuazione delle priorità della trattazione, in deroga al normale criterio del flusso cronologico dei ricorsi, assunto di norma a criterio base per la predisposizione dei ruoli di udienza. La gestione risente della già segnalata carenza di magistrati, che è palesemente inadeguata rispetto ai carichi di lavoro e alle reali esigenze delle sezioni, e dei vuoti di organico del personale amministrativo, costretto a operare in condizioni di estrema difficoltà.

L'arretrato non desta tuttavia serie preoccupazioni, visto che i procedimenti che pervengono nelle singole sezioni sono trattati in media nel giro di otto-nove mesi, fatta eccezione dei procedimenti cautelari personali e reali che vengono fissati entro due-tre mesi dal loro arrivo.

Per le udienze in camera di consiglio (in particolare per quelle da celebrarsi ex art. 127 cod. proc. pen., relative a misure cautelari personali e reali), i criteri di formazione dei ruoli restano condizionati dalla scansione predeterminata dalla legge in termini di urgenza. Per i ricorsi da trattare in udienza pubblica (e in talune udienze camerale da celebrare ex art. 611 cod. proc. pen.), a parte le ipotesi di procedimenti per cui è prossima la prescrizione del reato (anche nella prospettiva di un possibile annullamento con rinvio) ovvero la scadenza dei termini di custodia cautelare, i criteri di priorità in deroga si identificano, in genere, nello stato di detenzione dei ricorrenti, nell'entità della pena irrogata e nella protezione della persona offesa, con riferimento ai reati che tutelano posizioni "più deboli".

Criticità si lamentano nella Seconda e nella Quinta Sezione, dove è alta la pendenza dei procedimenti non definiti per l'incremento del carico totale dei ricorsi, anche se in ciascuna di esse si è formata una giurisprudenza uniforme riguardo ad alcuni reati di specifica competenza (come quelli nei quali risulta contestata l'aggravante mafiosa o i reati di *stalking*, di competenza rispettivamente della Seconda e della Quinta Sezione). La contrazione del numero dei magistrati (perché collocati in quiescenza, o trasferiti ad altri uffici) ha reso particolarmente gravosa nella Seconda Sezione la formazione dei collegi per smaltire l'arretrato e ha indotto il Presidente titolare ad auspicare una modifica tabellare dei criteri di assegnazione degli affari, previa approfondita interpretazione dei dati statistici. La previsione di udienze monotematiche ha consentito alla Terza Sezione di anticipare e fronteggiare adeguatamente l'aumento delle sopravvenienze connesso con il periodo di competenza speciale per la materia degli stupefacenti, e la stessa metodologia è stata proficuamente seguita dalla Sesta Sezione, non solo nella materia dei reati contro la famiglia (artt. 570, 571 e 572 cod. pen.), ma

anche riguardo ad alcuni reati contro la pubblica amministrazione (considerata la necessità di pervenire a soluzioni omogenee per i profili attinti dalla nuova normativa) e contro l'amministrazione della giustizia.

Quanto alla Prima Sezione, essa si è strutturata in gruppi di lavoro, coordinati ciascuno da un Presidente, relativi alle materie di specifica competenza (conflitti, diritto penitenziario, esecuzione, immigrazione clandestina, prevenzione e confisca, armi, diritto penale militare, ecc.), che ha reso più agile e celere il lavoro.

È, infine, in corso di sperimentazione la predisposizione di modelli unici di sentenze per processi da trattare alla Settima Sezione penale.

Riguardo all'impegno dei magistrati in servizio presso questa Corte, la loro attività si è espressa ai massimi livelli sia sotto l'aspetto quantitativo che sotto quello qualitativo, nonostante nel 2012 e nel 2013 si siano inseriti nuovi consiglieri, quasi tutti di prima nomina in cassazione. Il che ha però contribuito ad agevolare – sotto la direzione dei Presidenti di collegio e con l'apporto dei colleghi più anziani – una proficua dialettica sulle varie questioni trattate, con scelte interpretative di rilievo e con la definizione di un numero cospicuo di processi.

## **2. L'amministrazione della giurisdizione e le sue attività. Altre strutture operative**

Magistrati e funzionari amministrativi sono impegnati in una serie di attività di carattere amministrativo-ordinamentale attraverso organismi variamente composti che costituiscono una quota di rilevante lavoro aggiuntivo per il personale in servizio presso la Corte di cassazione.

**I.** Come è stato già evidenziato, il **Segretariato generale** costituisce il “centro di coordinamento dell’organizzazione” della Corte e nel 2013, nell’adempiere a questo compito, ha assicurato il supporto tecnico alle attività amministrative della Presidenza e alla struttura complessiva della Corte di cassazione. Muovendo dalla quantità e qualità della domanda di giustizia, questo Ufficio offre alla Presidenza adeguato sostegno nei momenti decisionali mediante l’individuazione delle necessità dei diversi settori e delle soluzioni dirette alla completa utilizzazione delle risorse disponibili, nel rispetto dell’esigenza di qualità della risposta giudiziaria. L’operato del Segretariato generale consente, dunque, di valorizzare le strutture e i progetti organizzativi e di individuare nuovi strumenti di intervento, coordinando tutte le iniziative nell’ambito di un progetto unitario, rispettoso delle linee organizzative adottate dalla Presidenza.

**II.** Intensa e tempestiva è stata l’attività dell’**Ufficio Centrale per il Referendum**, che ha proceduto in tempi ristretti alla verifica delle firme delle proposte di referendum. Altrettanto intensa è stata l’attività dell’**Ufficio Elettorale Nazionale per il Parlamento europeo** e dell’**Ufficio Centrale Nazionale per le elezioni politiche**, il quale ha fornito un decisivo contributo di celerità negli adempimenti di verifica dei risultati delle elezioni politiche del febbraio 2013, meritando un apprezzamento elogiativo del Presidente della Repubblica.

**III.** Nel corso dell’anno 2013 l’attività del **Consiglio direttivo** della Corte di cassazione – insediatosi il 7 maggio 2012 – è stata caratterizzata dall’impegno profuso nella definizione delle pratiche esaminate nelle due previste sedute mensili. In particolare il Consiglio direttivo ha espresso il parere su 405 pratiche (di cui

131 trattate in composizione ordinaria e 274 in composizione ristretta).

Il Consiglio, come previsto dall'art. 15 del proprio Regolamento, ha approvato nella seduta del 6 maggio 2013 la prima relazione annuale dell'attività svolta, in cui si è dato atto dello sforzo della Prima Presidenza e del Consiglio stesso di dare concretezza alla disposizione generale di cui al § 72.1 della Circolare del CSM sulla formazione delle tabelle, secondo la quale *“In applicazione dell'art. 7-bis, comma 3 O.G., la disciplina tabellare si applica alla Corte di cassazione, fatti salvi gli adattamenti conseguenti alla peculiarità delle funzioni di nomofilachia”*. In continuità peraltro con gli scopi indicati nel provvedimento, relativi agli obiettivi inerenti all'attività organizzativa della Corte (razionalità, trasparenza ed efficienza), il Consiglio direttivo ha approvato nella seduta del 20 maggio 2013 una Risoluzione interpretativa sulle procedure concernenti variazioni tabellari urgenti (che introduce nell'*iter* di approvazione la possibilità di formulare osservazioni da parte dei magistrati interessati prima del parere dello stesso Consiglio) e ha istituito nella seduta del 18 novembre 2013, ai sensi dell'art. 13 del Regolamento, una Commissione di studio diretta a completare la ricognizione del quadro normativo (applicabile in Cassazione) con riferimento a supplenze, assegnazioni interne, coassegnazioni e collaborazioni varie.

Tra le pratiche trattate dal Consiglio direttivo in composizione ordinaria, la maggior parte delle quali ha riguardato provvedimenti urgenti di variazione tabellare (resi necessari, in molti casi, per sopperire alle esigenze determinate da scoperture di organico), merita menzione, per la sua novità, la pratica relativa al parere sul Programma per la gestione dei procedimenti civili, previsto dall'art. 37 del d.l. 6 luglio 2011, n. 98, convertito dalla legge 15 luglio 2011, n. 111 (parere adottato in data 18 marzo 2013).

Per quanto riguarda invece l'attività del Consiglio direttivo in composizione ristretta (trattazione di pratiche relative ai magistrati della Corte di cassazione e della Procura generale, in relazione al conferimento di uffici direttivi o semidirettivi, valutazioni di professionalità, incarichi extragiudiziari, trattenimento in servizio oltre i settant'anni) vanno segnalate le determinazioni intese a disciplinare, in modo ragionato e trasparente, l'attività consultiva resa dallo stesso Consiglio su singole questioni, come quella accolta in tema di pareri attitudinali adottati nella medesima seduta per uffici direttivi con vacanze diverse (cfr. verbale 18 marzo 2013), ovvero quella (resa in particolare dal Presidente) in tema di valutazione di compatibilità dell'incarico extragiudiziario con l'esercizio delle funzioni in relazione ai "tempi di deposito dei provvedimenti giudiziari" da parte del magistrato interessato (vedi verbale del 7 ottobre 2013).

**IV.** È proseguita poi l'attività della **Commissione per l'analisi dei flussi**, impegnata nell'esame delle sopravvenienze e delle risorse presenti presso ogni sezione della Corte. Si tratta di attività di verifica indispensabile per valutare la congruità della pianta organica in vigore e della distribuzione dei carichi di lavoro tra le varie sezioni. La realizzazione dell'obiettivo sconta, tuttavia, le vischiosità connesse alla individuazione dei livelli medi di difficoltà delle varie materie, che è una problematica che intercetta, a sua volta, quella dei criteri di attribuzione del peso ponderale dei ricorsi.

**V.** Strettamente collegata al Consiglio direttivo è anche l'attività del **Comitato Pari Opportunità** che è volto a realizzare il principio di pari opportunità di lavoro e nel lavoro tra magistrati uomini e donne ed è stato istituito con funzioni ausiliarie, propositive e consultive (non vincolanti) dello stesso Consiglio direttivo, al fine di superare stereotipi culturali e di permettere la crescita professionale di tutti i componenti della magistratura.

Il contributo del Comitato, la cui istituzione è stata approvata e fatta propria dal CSM, si è rivelato determinante nella definitiva formulazione dello schema di variazione delle tabelle di organizzazione della Corte, allegato al decreto del Primo Presidente del 6 maggio 2013. Il Consiglio Direttivo ha approvato gli emendamenti proposti dal Comitato in ordine alla disciplina ordinamentale relativa alle “assegnazioni e tramutamenti interni” e alla “composizione dei collegi e sostituzione in caso di impedimento”, che non appariva, nella originaria stesura dello schema, idonea a garantire un’effettiva e adeguata presenza di donne magistrato nella composizione delle sezioni e dei collegi, privando in tal modo la giurisdizione di apporti culturali, esperienze e saperi propri del genere.

Un’altra rilevante iniziativa del Comitato assunta nel corso del 2013, in esito a una riflessione che vede le donne magistrato pressoché assenti negli uffici direttivi e apicali della Corte di cassazione, è stata quella di sollecitare il Comitato Pari Opportunità costituito presso il CSM e il Comitato di Presidenza del CSM a dare concreta attuazione ai principi di pari opportunità e di uguaglianza di genere nel procedimento di valutazione della professionalità per il conferimento di questi incarichi. Secondo il Comitato, i dati forniti dal rapporto *CEPEJ* del 2012 sul funzionamento dei sistemi giudiziari in Europa dimostrano che l’Italia, nel confronto con gli altri paesi europei, è in posizione fortemente arretrata al riguardo, a testimonianza che non è stato realizzato all’interno della magistratura italiana un cambiamento culturale capace di superare antichi e nuovi pregiudizi, la cui persistenza rischia di privare la giurisdizione delle specifiche capacità organizzative e dirigenziali delle donne nei luoghi delle scelte decisionali e nelle sue espressioni di vertice.

**VI.** È proseguita a fatica e con stanziamenti di fondi in progressiva e rilevante diminuzione anche l’attività della **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, che ha proceduto nel corso del 2013 a una ristrutturazione organizzativa, con la costituzione di un ufficio contabilità e contratti, destinato ad affiancare l'ufficio tecnico per una più corretta gestione delle procedure di affidamento dei lavori e dello svolgimento delle gare di fornitura di opere e servizi. Così articolata, la Commissione ha potuto far fronte non solo ai sempre più numerosi interventi urgenti che incidono sul funzionamento dei vari uffici distribuiti nel Palazzo, ma ha sviluppato anche un'ampia attività di programmazione ed esecuzione di lavori straordinari di impiantistica ed edilizia, finalizzati principalmente 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. Il tutto per un totale di 2.587.341,49 euro.

Tra le opere progettate ed eseguite si segnala la realizzazione di una sala per la sicurezza gestionale dei server dedicati ai servizi informatici della Corte, mentre tra le opere in fase di progettazione esecutiva vanno indicati i lavori di adeguamento antincendio (per la somma di 400.000 euro) e di completamento degli impianti necessari per la tutela della sicurezza sul lavoro (per l'importo di 2.500.000 euro), nonché quelle relative alla realizzazione di un completo sistema di videosorveglianza sia esterna che interna al Palazzo e quelle, da affidare col sistema della sponsorizzazione, riguardanti l'illuminazione delle facciate dello stesso edificio.

**VII. Nella Biblioteca Centrale Giuridica**, che è sita nel Palazzo della Corte di cassazione e offre la consultazione di oltre 200.000 monografie e 5.300 periodici, sono stati registrati nell'anno trascorso 18.741 accessi per la consultazione in sede, mentre i servizi di circolazione documenti (letture in sede, prestiti personali, prestiti interbibliotecari e fornitura copie in formato digitale) hanno raggiunto cifre ragguardevoli, considerata la speci-

ficità della biblioteca: 21.759 consultazioni di volumi in sede, 1.711 prestiti personali e 853 prestiti interbibliotecari, anche a favore di biblioteche di altri uffici giudiziari.

Il servizio di fornitura copie in formato digitale (*document delivery*) erogato a favore di magistrati e uffici giudiziari, ha provveduto alla copia e alla spedizione via *e-mail* di 4.230 documenti per un numero di pagine superiore a 39.000.

### **3. La formazione decentrata dei magistrati. I corsi di riconversione**

**I.** Particolarmente rilevante è l'attività di **formazione decentrata dei magistrati**, che rientra tra le competenze della Scuola Superiore della Magistratura (art. 2 del d.lgs. 30 gennaio 2006, n. 26), la quale per il suo svolgimento si avvale “delle strutture per la formazione decentrata eventualmente esistenti presso i vari distretti di corte d'appello per la realizzazione dell'attività di formazione decentrata e per la definizione dei relativi programmi” (art. 24, comma 2-*bis* dello stesso decreto legislativo, come modificato dalla legge 30 luglio 2007, n. 111). A questo scopo la Scuola ha incorporato le preesistenti strutture di formazione decentrata del CSM, ivi compresa la Struttura per la formazione decentrata della Corte di cassazione.

Nel 2013 la Scuola Superiore della Magistratura è entrata nel pieno delle sue funzioni e ha svolto un'intensa attività di formazione professionale dei magistrati. Creata come soggetto giuridico autonomo dalla legge di riforma dell'ordinamento giudiziario del 25 luglio 2005, n. 150 e dal decreto legislativo n. 26 del 2006, essa ha trovato il suo attuale e definitivo assetto con la legge n. 111 del 2007. L'istituzione della Scuola dà attuazione a specifici indirizzi del Consiglio d'Europa e

dell'Unione Europea, che hanno dato largo rilievo alla formazione del giudice quale strumento di accrescimento non solo della cultura giuridica ma della stessa consapevolezza dell'Istituzione europea da parte delle magistrature degli Stati membri.

I settori in cui la Scuola svolge la sua funzione istituzionale sono quelli della formazione iniziale e permanente dei magistrati, della formazione dei dirigenti degli uffici giudiziari, della formazione dei magistrati onorari e dell'indirizzo della formazione decentrata. Gli strumenti formativi adottati vanno dall'organizzazione dei tradizionali corsi di approfondimento di carattere seminariale alla collaborazione con Università e altre Istituzioni nazionali, dalla partecipazione ai più avanzati canali di formazione presenti nella Rete Europea di Formazione giudiziaria ai soggiorni formativi presso gli Uffici giudiziari degli altri Paesi dell'Unione.

Il ruolo della struttura di formazione decentrata, creata con atto di normazione secondaria del CSM alla fine degli anni novanta, è andato sempre più evolvendosi, passando da modalità di approfondimento dei temi professionali generali rilevanti a livello locale a vero e proprio strumento di supporto dell'attività formativa svolta dalla Scuola, nell'ambito di un rapporto di complementarità fra livello centrale e livello decentrato. La Scuola ha definito i contenuti, le modalità di organizzazione e le linee di sviluppo della formazione decentrata con una risoluzione del proprio Comitato direttivo del 10 settembre 2003. Tra la Scuola e le strutture di formazione decentrata si è andata gradualmente creando una vera e propria sinergia, atteso che alcuni dei corsi organizzati a livello locale sono stati "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. Particolare rilievo è stato assegnato alle strutture decentrate anche per la formazione iniziale dei magistrati in tirocinio.

Dal 2011 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 europeo dell’Unione Europea e dell’attuazione della Convenzione Europea dei Diritti Umani. A essi è assegnato il compito di accrescere la conoscenza delle fonti e della cultura giudiziaria europea e la competenza linguistica dei colleghi del distretto. Questo progetto (denominato *European Gaius*) trova origine in due risoluzioni, adottate 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.

**II.** La Corte di cassazione nell’anno appena trascorso ha dato un apporto consistente ai programmi formativi della Scuola Superiore della Magistratura, valendosi soprattutto della propria struttura di formazione decentrata. Molteplici sono stati gli incontri di studio organizzati, sulle materie più varie – articolate non solo per i tradizionali settori civile e penale, ma anche nel settore ordinamentale e del diritto europeo – secondo una metodologia che ha privilegiato non solo l’approfondimento scientifico e l’analisi degli orientamenti giurisprudenziali, ma ha mirato anche a creare il dialogo tra i magistrati della Corte e gli esponenti dell’Avvocatura, dell’Università e del mondo accademico, e delle Istituzioni in genere. Sul piano internazionale non è mancato il confronto con esponenti delle magistrature straniere, nell’ottica soprattutto dello scambio di opinioni ed esperienze su comuni temi professionali.

**III.** Particolare attenzione i consiglieri addetti alla struttura della formazione decentrata hanno dedicato ai **corsi di riconversione** dei nuovi consiglieri destinati alla Corte. Questa metodologia formativa, consigliata dalla Scuola e prima ancora dal

Consiglio Superiore, consiste nell'organizzare, a beneficio dei nuovi consiglieri, degli incontri con i consiglieri più esperti, per la discussione dei temi più importanti del giudizio di legittimità e consentire ai magistrati partecipanti, per la massima parte privi di specifica esperienza delle funzioni di cassazione, una progressiva familiarizzazione con le nuove funzioni. L'esperienza maturata in passato e con successo ripetuta in occasione dell'ingresso dei nuovi consiglieri nominati nel 2013, persegue l'obiettivo di assicurare ai nuovi consiglieri un ingresso progressivo nel lavoro della Corte. La dimensione degli argomenti affrontati e la varietà delle tematiche proposte, in campo civile e penale, internazionale e istituzionale, è andata inoltre sempre più perfezionandosi, tanto che lo svolgimento di questi corsi rappresenta un imprescindibile strumento di approccio alle funzioni di legittimità.

Nell'anno 2013 la Scuola ha anche previsto che tutti i magistrati ordinari in tirocinio nominati col d.m. 8 giugno 2012 (nel numero di più di trecento) svolgessero un periodo di formazione iniziale anche presso la Corte di cassazione. Si è trattato di un'assoluta novità, in quanto mai un numero così massiccio di giovani magistrati ha avuto modo di svolgere uno *stage*, breve ma intenso di contenuti, presso la Corte di cassazione, confrontandosi con il Primo Presidente e il Procuratore Generale e i rappresentanti delle strutture interne (Segretariato Generale, Ufficio del Massimario, Centro Elettronico di Documentazione, Ufficio della Formazione) e partecipando attivamente alle udienze e alle camere di consiglio dei vari collegi. Ne è derivata un'esperienza molto intensa e partecipata che sicuramente lascerà una traccia nel bagaglio formativo dei giovani colleghi.

**IV.** Va segnalato, da ultimo, un particolare canale formativo, destinato non ai magistrati, ma ai giovani laureati in giurisprudenza, ora riconosciuto in certa misura anche dal legislatore con il c.d. decreto del fare (art. 73). La Corte di cassazione, al pari di

altri uffici giudiziari ha stipulato con le maggiori Università italiane una serie di convenzioni, grazie alle quali i giovani più validi, solitamente iscritti alle Scuole universitarie di formazione per l'esercizio delle professioni legali, possono frequentare gli uffici della Corte per acquisire esperienza circa lo svolgimento pratico della vita giudiziaria e assicurarsi una formazione preliminare per il futuro esercizio delle professioni legali.

#### **4. Avvocatura e magistratura nella giurisdizione. Un linguaggio comune e un impegno responsabile nella riforma della giustizia**

Il titolo di questo paragrafo è ripreso da un convegno svoltosi a Taormina nel novembre 1997 su iniziativa dell'Associazione nazionale magistrati (ANM) e dell'Associazione italiana giovani avvocati (AIGA) ed è più che mai attuale, a onta di chi ritiene che l'attivismo, anzi l'ostruzionismo di magistrati e avvocati alla realizzazione delle riforme si eserciti nel gioco paralizzante dell'interdizione e del rinvio.

La categoria degli avvocati continua a essere in fibrillazione, nonostante la revisione dell'ordinamento forense approvata nello scorcio finale della scorsa legislatura (legge 31 dicembre 2012, n. 247) e divenuta operativa il 2 febbraio del 2013. Il debutto del provvedimento ha aperto una delicata fase di transizione dalla precedente normativa, il cui impianto risaliva a 80 anni fa, al nuovo assetto, prendendo avvio dalla formazione e dalle specializzazioni. La riforma ha reso possibile delineare una nuova mappa, anche se finora è partito solo un numero limitato delle disposizioni contenute nella legge, visto che ancora per due anni si continueranno ad applicare in larga misura le regole del passato, in attesa che gli organismi chia-

mati in causa dalla legge mettano a punto i provvedimenti necessari a dare attuazione alle altre novità introdotte.

Senza scendere nel merito di tali novità, si ha tuttavia l'impressione che siamo ancora lontani dal concepire e realizzare un'efficace e moderna riforma complessiva dell'avvocatura. I veri nodi sono ancora da sciogliere e, soprattutto per quanto riguarda il giudizio di cassazione, essi dipendono dalla necessità di un'accentuata qualificazione della domanda, perseguibile mediante una specializzazione, la più alta possibile, di tutti protagonisti della gestione del processo. Specializzazione – è bene dire – che si esige sempre di più, come è giusto che sia, nei confronti dei magistrati, mentre per l'avvocatura non si registrano analoghe stringenti sollecitazioni.

Conforta il veder superato, nella legge di riforma, il meccanismo di accesso condizionato al mero raggiungimento di una determinata durata del periodo di esercizio della professione di avvocato per l'iscrizione all'albo speciale per il patrocinio davanti alle giurisdizioni superiori. L'art. 22 della legge, al comma 2, aggiunge al requisito di un'anzianità di iscrizione all'albo di otto anni (riducendo il precedente termine di dodici anni fissato dall'art. 4 della legge n. 27 del 1997), l'aver “lodevolmente e proficuamente frequentato la Scuola superiore dell'avvocatura, istituita e disciplinata con regolamento del CNF”, con la previsione di una “verifica finale di idoneità” affidata a un'apposita commissione mista, composta da membri del CNF, avvocati, professori universitari e magistrati addetti alla Corte di cassazione.

Se questo meccanismo, indubbiamente migliorativo della situazione precedente, potesse funzionare con una griglia non a maglie larghe, si potrebbe pervenire a un'auspicabile, progressiva riduzione del numero dei professionisti abilitati al patrocinio dinanzi alle giurisdizioni superiori: ciò che, accompagnandosi a una maggiore qualificazione professionale, potrebbe offrire un più che apprezzabile contributo alla qualità dell'esercizio quotidiano della giurisdizione.

Negli ultimi tempi, tuttavia, avvocati e magistrati si sono trova-

ti d'accordo nel dichiarare un'unità di intenti tra tutti coloro che, a diverso titolo, operano nel processo. Una tappa essenziale del divenire dell'avvocatura – è stato affermato – è senz'altro rappresentata dalla ricerca di una comune cultura della giurisdizione, che va attuata intensificando la collaborazione con la magistratura, non solo per costruire una comune cultura delle garanzie, ma anche e soprattutto per assicurare un maggiore coinvolgimento degli avvocati nei progetti di riforma della giustizia, tenendo presente che l'avvocatura ha un'enorme responsabilità sociale che si esprime attraverso la difesa giudiziale dei diritti del cittadino.

In questa direzione si è mosso, del resto, il legislatore col d.l. 21 giugno 2013, n. 69, convertito dalla legge 9 agosto 2013, n. 98, che, ripristinando la mediazione dopo la declaratoria di illegittima costituzionale della relativa disciplina attuativa da parte della Corte costituzionale per essere andata oltre il perimetro fissato nell'art. 60 della legge-delega del 18 giugno 2009, n. 69 (sent. n. 272 del 2012), ha imposto la garanzia della presenza obbligatoria dell'avvocato sin dal primo incontro e per l'intera procedura. Prima ancora, peraltro, il legislatore ha consentito l'ingresso nei consigli giudiziari delle corti d'appello e nel consiglio direttivo della Corte di cassazione di componenti laici, tra cui gli avvocati, che si limitano al momento a dare pareri sulle tabelle e sull'andamento degli uffici giudiziari, ma la cui competenza si vorrebbe estendere anche all'ambito più sensibile delle valutazioni di professionalità dei magistrati. Va quindi apprezzata la proposta avanzata in tal senso il 13 giugno scorso nel corso del convegno *“Una rinnovata collaborazione tra magistratura e avvocatura nel quadro europeo”*, considerato che i componenti laici dell'organo centrale di autogoverno della magistratura, tra i quali figurano molti avvocati, hanno la possibilità di esprimere pareri sulle valutazioni di professionalità dei magistrati, sia all'interno delle commissioni che in sede di *plenum*.

Nella stessa direzione va anche la proposta di valorizzare una formazione comune tra avvocati e magistrati avanzata nello stesso convegno, elaborando progetti comuni fra Scuola superiore della Magistratura e Scuola superiore dell'Avvocatura “per aprire prospettive di sistematica formazio-

ne comune”. Qualcuno ha auspicato, invece, che la Scuola superiore della Magistratura apra a “*stage* dei giovani tirocinanti presso gli studi di avvocati” e che i giovani avvocati “possano svolgere il tirocinio anche presso gli uffici giudiziari”, mentre Bart Van Lierop, vice-presidente del Consiglio consultivo dei magistrati europei, si è mostrato favorevole a una formazione comune tra le due professioni, utilizzando periodi di apprendimento incrociato: un magistrato tra gli avvocati e un avvocato tra i magistrati, come avviene in Germania, dove i giovani giuristi scelgono tra avvocatura, magistratura e notariato solo alla fine di un percorso di formazione comune.

Il dialogo tra i due organismi è un imprescindibile metodo di lavoro e va perseguito convintamente confrontandosi sugli obiettivi che si vogliono raggiungere: a conferma e testimonianza che giudici e avvocati possiedono una cultura e usano un linguaggio comuni, che sono la cultura e il linguaggio del giurista. Pur nella diversità dei ruoli ricoperti, del resto, avvocati e magistrati condividono gli stessi valori di indipendenza, lealtà, rispetto del segreto professionale, diligenza, competenza.

In occasione della presentazione del “Secondo rapporto sulla giustizia civile in Italia” (che era significativamente intitolato “*Avvocatura e Magistratura per il funzionamento, hic et nunc, del processo civile*”), tenutasi ai primi dello scorso marzo in quest’Aula Magna – come pure durante il convegno organizzato a fine novembre sempre in cassazione per la Giornata europea della giustizia civile sullo stesso tema – non si è mancato di sottolineare che un confronto fra posizioni e punti di vista legittimamente diversi secondo le esperienze professionali di ciascuno, quando avviene in piena onestà intellettuale, in assoluta libertà e al di fuori di ruoli precostituiti, può dare un contributo positivo e da esso si possono trarre insegnamenti preziosi. Per far germogliare vigorosamente i semi di un comune sentire sulle questioni fondamentali dell’amministrazione

della giustizia occorre però che ciascun ceto professionale eviti la tentazione di riversare sull'altro la responsabilità del disservizio o di riversarla congiuntamente sul legislatore.

## 5. Il CED e le vie dell'innovazione tecnologica

Parto da un dato confortante: l'**informatizzazione** dell'attività giudiziaria procede in fretta. Di pari passo con la revisione della geografia giudiziaria, ad annullare le distanze avanza la telematizzazione. Se ancora si mantiene il doppio canale, la *dead line* per gli atti cartacei è già fissata: dal 2014 gli uffici giudiziari diranno addio a notifiche, memorie, consulenze da portare *brevi manu*. Gli atti viaggeranno solo *on line*. I dati del Ministero della giustizia parlano chiaro. Nel solo 2013 sono state effettuate oltre 12 milioni di comunicazioni di cancelleria in via telematica per un risparmio stimato superiore a 30 milioni di euro; sono stati depositati telematicamente oltre 319.000 atti giudiziari e circa 450.000 sentenze; a ciò si aggiunge la scansione di circa tre milioni di atti, che sono andati a comporre il c.d. fascicolo informatico.

Si tratta di risultati di assoluto rilievo, che sono destinati soltanto a migliorare.

I. Sul fronte della Cassazione, il consolidamento del nuovo assetto organizzativo del CED, che trae il proprio fondamento nel decreto del Primo Presidente del 1° giugno 2011, ha consentito alla struttura – istituzionalmente deputata a fornire servizi informatici (prima di tutto, ma non solo) alla Corte di cassazione – di migliorare esponenzialmente la sua efficienza operativa e di portare così a compimento una serie di importanti progetti già in cantiere, oltre che a implementare ulteriori e rilevanti obiettivi, da ritenersi anch'essi

strategici per mantenere la Cassazione al passo con gli *standard* informatici più moderni e coerenti con il suo ruolo di Corte Suprema.

I risultati possono essere apprezzati su tutti i versanti nei quali il CED è impegnato con le proprie risorse umane e tecniche, e cioè nell'informatica giuridica, in quella giudiziaria e nel settore delle infrastrutture tecnologiche.

Sul fronte dell'**informatica giuridica**, nell'ultimo anno sono stati realizzati numerosi interventi evolutivi sul servizio **ItalgivreWeb**, che ne hanno migliorato l'operabilità e reso più agile l'interfaccia con l'utente, attraverso un arricchimento delle funzioni di accesso e di ricerca del dato giuridico, in linea con le più avanzate esigenze. In quest'ottica, si è anche introdotta, fra l'altro, la possibilità di utilizzo facilitato del servizio tramite *smart-phone*, modulando un'interfaccia specifica per tale fruizione.

Forte è stata anche l'attenzione verso i contenuti del servizio, che si è focalizzata sugli *input* – in parte registrati dal sistema stesso di *ItalgivreWeb*, in parte frutto di un'autonoma scelta di campo – provenienti da una selettiva lettura della “domanda” dell'utenza e, segnatamente, di quella che caratterizza la componente magistratuale, sia interna, che esterna alla Corte di cassazione. In tale ottica si è privilegiato, anzitutto, l'aggiornamento “a regime” degli archivi della giurisprudenza sovranazionale (EURIUS e Cedu), nella consapevolezza dell'importanza che riveste la conoscenza di tale dato – e che l'informatica può rendere disponibile in tempo reale – nel dialogo tra le Corti europee e in vista della costruzione di quello spazio comune destinato a essere il più fertile *humus* per una maturazione dei diritti fondamentali.

**II.** Non si è, tuttavia, trascurato il versante cd. “interno”, attraverso la stabilizzazione degli archivi delle “relazioni” civili e penali (RELCIV e RELPEN), oltre che con l'introduzione di ulteriori e innovative funzionalità di ricerca (per parola testuale, per relatore/estensore, per componenti del collegio) sugli archivi SNCIV

e SNPEN in riferimento al testo integrale delle sentenze in formato Pdf, facilitandone in questo modo un'amplissima fruibilità, giacché, in precedenza, l'accesso era possibile unicamente per data e numero cronologico. Ciò nella prospettiva di estendere la conoscibilità della giurisprudenza della Corte e di coglierne la ricchezza al di là della pur ineliminabile e insostituibile funzione della massimazione, che, tuttavia, proprio per il suo *imprinting* culturale di ordinamento per principi, non può che operare in modo rigidamente selettivo. Di qui, la più ampia sinergia tra il servizio di informatica giuridica del CED e quello della massimazione devoluto all'Ufficio del Massimario e del Ruolo, con la comune aspirazione a rafforzare la vocazione nomofilattica della Corte di cassazione.

A tal fine concorrono, del resto, anche taluni obiettivi, di non irrilevante impegno, che il CED si è prefissato di conseguire nel breve periodo, come, in particolare, quello dell'aggiornamento degli archivi della giurisprudenza amministrativa, sia del plesso Tar/Consiglio di Stato (TAR e CONSTA), sia della Corte dei conti (CORTEC), ma, soprattutto, della piena riattivazione dell'archivio della giurisprudenza di merito (MERITO). Un archivio, quello del merito, da rimodularsi secondo una logica di circolarità del sapere giurisprudenziale, che si alimenta dalla periferia per poi inverarsi come "diritto stabile" nella sede centrale e istituzionale dell'interpretazione del diritto oggettivo, che poi viene reimmesso nel flusso più vasto della giurisprudenza di prossimità per essere così realmente saggiato in qualità di "diritto vivente". È, questa, una prospettiva che impone al progetto la necessità di attivare una intensa collaborazione non solo con le strutture informatiche distrettuali, ma anche con i referenti per la formazione permanente, tale da riuscire a conseguire l'obiettivo di implementare l'archivio di MERITO non già in forza di una indistinta immissione di pronunce, bensì attraverso la selezione dei contenuti rilevanti della giurisprudenza presente su tutto il territorio nazionale.

Nell'ottica, poi, del congiunto e auspicabile virtuoso combinarsi dell'esercizio della funzione nomofilattica della Corte di cassazione

con la più ampia diffusione della sua giurisprudenza, si colloca l'obiettivo di rendere liberamente accessibili, tramite il **sito web** della stessa Corte ([www.cortedicassazione.it](http://www.cortedicassazione.it)), tutte le sentenze di legittimità pubblicate negli ultimi cinque anni: così da ampliare la platea dei potenziali fruitori della giurisprudenza di legittimità, al di là di quelli che utilizzano *ItalgiureWeb*, al fine di agevolarne, in una logica anzitutto di trasparenza, la conoscenza e di porre le basi per un rafforzamento dei valori della stabilità e certezza del diritto non solo tra gli operatori del diritto, ma anche tra tutti i cittadini.

Sempre nell'ambito del settore dell'informatica giuridica, è da rammentare anche lo sforzo del CED nell'aver prodotto in breve lasso di tempo un programma *software*, utilizzabile mediante *pen-drive* e aggiornabile periodicamente (a cadenza bisettimanale), con il quale poter usufruire del servizio *ItalgiureWeb* anche in assenza di connessione *internet*, in modo da agevolare il lavoro dei magistrati della Corte anche in quelle evenienze in cui non si disponga di detta connessione. La *pen-drive* è stata distribuita già a luglio del 2013, con un riscontro estremamente positivo da parte dell'utenza per la quale era stata ideata e approntata.

**III.** Per quanto riguarda, poi, il settore dell'**informatica giudiziaria**, che si connota per la sua funzione servente rispetto alla gestione, in senso lato (comprensiva cioè del lavoro di cancelleria e di quello del magistrato), del contenzioso civile e penale presso la Corte, i frutti tangibili del lavoro svolto nell'ultimo anno sono rilevanti.

Nel settore civile, ha trovato infatti realizzazione compiuta, con il vaglio positivo del relativo collaudo, il programma di "navigazione" – cd. "ARCHIVIO RUOLI" – all'interno del SIC (Sistema Informativo della Cassazione), attraverso i singoli fascicoli processuali; ed è in fase avanzata di approntamento analoga "navigazione" per il settore penale. Il programma consente di muoversi agevolmente all'interno del SIC (Sistema informativo della Cassazione)

e di effettuare, in modo rapido, facile e intuitivo, ricerche incrociate attraverso parole chiave e altri elementi identificativi, così da migliorare, anche facilitando l'opera di accorpamento dei ricorsi, le capacità di gestione del contenzioso ed evitare contrasti inconsapevoli di giurisprudenza. L'efficienza del programma è destinata, inoltre, ad aumentare in relazione alla capacità di sfruttamento da parte delle singole sezioni di una nuova funzionalità, appositamente sviluppata all'interno del SIC, che consente l'archiviazione informatica dei dati giuridici risultanti dall'esame preliminare dei ricorsi (c.d. spoglio) eseguito da parte dei magistrati addetti.

Gli strumenti sopra descritti sono destinati a integrarsi con la c.d. "scrivania del magistrato", che è finalizzata a garantire ai giudici la piena utilizzabilità dei dati acquisiti dal sistema informatico in sede di iscrizione dei ricorsi come pure delle informazioni fornite dai magistrati addetti all'esame preliminare del ricorso nonché a supportare gli stessi nella redazione di alcune tipologie di provvedimenti. Allo stato il suddetto *software* è attivo e ampiamente utilizzato per l'intestazione delle sentenze nel settore civile.

Nel corso di tutto il 2013, l'impegno del CED si è poi concentrato essenzialmente nella realizzazione del **processo civile telematico** in Cassazione (PCT), che consentirà, in tempi auspicabilmente brevi, la gestione informatica dell'intero procedimento civile, dal deposito telematico del ricorso alla pubblicazione della decisione. Si tratta, come è facile rendersi conto, di un progetto strategico, che coinvolge tutti gli attori del processo (dai magistrati alle cancellerie, agli stessi avvocati), la cui riuscita potrebbe determinare un deciso cambio di rotta nell'organizzazione del contenzioso civile presso la Corte e nei suoi tempi di definizione, innescandone una virtuosa accelerazione, che possa davvero comportare, in linea con le indicazioni legislative più recenti (e, in particolare, con la riforma della c.d. legge Pinto) e con quelle provenienti dalla Corte di

Strasburgo, una durata effettivamente “ragionevole” del giudizio civile di legittimità, consentendo di aggredire al meglio anche l’imponente arretrato formatosi negli anni addietro. Per queste ragioni il progetto ha goduto di una corsia preferenziale, tanto da giungere all’obiettivo del superamento positivo della fase di collaudo concernente la ricezione dei ricorsi e degli atti a essi allegati da parte del SIC, dopo che, in collaborazione con la DGSIA, si era già provveduto alla definizione delle 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). L’ulteriore passo, da realizzare in tempi assai contenuti, è ora quello della sperimentazione “sul campo” del segmento di PCT già realizzato, prima della sua messa in opera “a regime”. Peraltro, proprio sulla scia dei risultati conseguiti si è accelerato l’*iter* per la realizzazione delle comunicazioni e notificazioni in formato elettronico, che costituisce l’ulteriore e necessario tassello della informatizzazione del contenzioso presente in Cassazione, anch’esso con intuibili ricadute positive in termini di razionalizzazione e snellimento del lavoro delle cancellerie, oltre che con una riduzione dei costi di gestione dello stesso contenzioso, come è dimostrato dai dati pubblicati dalla DGSIA in ordine alle realtà giudiziarie dove il sistema delle comunicazioni e notificazioni elettroniche è già attivo. Successivamente, ma sempre in tempi che si spera saranno assai brevi, si procederà all’informatizzazione delle ulteriori fasi del processo civile telematico concernenti, in particolare, la formazione dei ruoli, l’udienza e il deposito delle sentenze.

**IV.** Con riferimento al settore penale il CED ha realizzato, nel corso del 2013, una serie di iniziative finalizzate a migliorare il complessivo svolgimento del servizio.

In tema di iscrizione dei ricorsi, il CED ha provveduto al riordi-

no e all'aggiornamento informatico delle fonti normative e delle previsioni incriminatrici in esse contenute grazie anche all'ausilio dell'attività svolta (in particolare nel settore delle leggi penali speciali) dal gruppo di lavoro denominato "Itaca", composto da magistrati di legittimità e di merito. Ciò al fine di rendere attendibili le informazioni relative ai ricorsi iscritti, completi i dati conoscitivi, omogenea la citazione delle singole fonti normative e di facilitare la ricerca dei precedenti, oltre che di agevolare il lavoro della cancelleria centrale.

Il CED ha inoltre realizzato, tenendo conto anche delle segnalazioni pervenute dalle varie sezioni, il riordino delle intestazioni dei provvedimenti, curando: a) l'integrazione delle categorie delle potenziali parti ricorrenti; b) la specificazione, nell'ambito del medesimo processo, delle parti ricorrenti e di quelle non ricorrenti; c) l'esatta definizione delle varie tipologie di ricorsi; d) la corretta qualificazione dei provvedimenti adottati.

All'esito di un lavoro svolto collegialmente dal Coordinatore dell'Ufficio spoglio, dai magistrati addetti all'esame preliminare dei ricorsi presso le singole sezioni, dai componenti del CED e dai referenti per l'informatica sono state realizzate due significative iniziative presso la Settima Sezione penale: a) il ruolo d'udienza informatizzato; b) la redazione in forma digitale di dispositivi predefiniti.

Il ruolo di udienza informatizzato utilizza i dati del SIC penale nella parte riguardante il nominativo del ricorrente, gli estremi della decisione impugnata, il difensore e, nella parte riservata alla redazione del dispositivo, contiene una "finestra" all'interno della quale sono sintetizzate le varie tipologie di dispositivo che, con una semplice operazione manuale, possono essere trasferite nella parte del ruolo relativa all'esito dell'udienza. Esso prevede, inoltre, l'obbligatoria compilazione, da parte del collegio, della voce "oscuramento dati" e uno spazio dedicato a eventuali indicazioni da fornire alla

cancelleria (ad esempio il rinvio a nuovo ruolo per omessa notifica al difensore o all'imputato assistito d'ufficio). Prima del salvataggio definitivo, il ruolo informatizzato prevede la possibilità di procedere alla rilettura e all'inserimento di modifiche. Una volta compilato in ogni sua parte e salvato, il ruolo viene stampato e sottoscritto dal Presidente.

L'utilizzo di dispositivi standardizzati si inserisce nell'ambito di un più vasto progetto volto all'adozione di criteri uniformi di redazione dei dispositivi da parte di tutte le sezioni penali ed è destinato ad avere riflessi positivi sulla qualità del lavoro, sui tempi di definizione delle udienze e sui rapporti con l'ufficio esecuzioni che, a differenza di quanto è accaduto sinora, non sarà più costretto a trascrivere i singoli esiti, potendo avvalersi del contenuto del ruolo di udienza trasmesso informaticamente. L'esperienza avviata presso la Settima Sezione penale è correlata alla particolare tipologia dei ricorsi trattati da questa Sezione, al carattere tendenzialmente ripetitivo degli epiloghi decisionali, alla necessità di razionalizzare i tempi di durata delle udienze, all'esigenza di rendere più celere la successiva fase di esecuzione delle decisioni da parte della competente cancelleria. Nella prospettiva di un futuro, potenziale sviluppo dell'esperienza di informatizzazione dei dispositivi presso le singole sezioni e della redazione completamente informatizzata del verbale di udienza anche da parte del cancelliere è stato istituito, con provvedimento del Primo Presidente, un gruppo di lavoro, composto da personale del CED, consiglieri e funzionari amministrativi con il compito di esaminare le ulteriori, specifiche problematiche correlate al lavoro delle sezioni nel corso delle udienze.

Uno speciale impegno, e anch'esso particolarmente fruttuoso, si è avuto pure nel settore delle **infrastrutture tecnologiche**, il quale, proprio in questi ultimi mesi dell'anno, ha visto definitivamente realizzare, con il sostegno della Prima Presidenza e con la decisiva collaborazione del Ministero della giustizia, il progetto di una nuova ed efficiente "sala server" nel Palazzo di Piazza Cavour. Si tratta di una infrastruttura fondamentale – che ben può dirsi "fiore al-

l'occhiello" del CED e della Cassazione tutta, per i suoi avanzati contenuti tecnologici, sia negli apparati che nell'allocazione di questi – che si è resa indispensabile per gestire in piena autonomia e sicurezza, tra l'altro, la già notevole massa di documenti digitali esistenti e, per il prossimo futuro, la massa enorme di documenti che deriverà dai processi di digitalizzazione sopra descritti.

Particolarmente intensa è 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. Trattasi dello sviluppo di progetti (*e.Law, e.Justice*) di ricerca delle forme di coordinamento sovranazionale tra sistemi informatici giuridici e giudiziari, che tende ad aumentare la reciproca conoscenza degli ordinamenti al fine di armonizzarne i contenuti e le procedure nell'ambito delle materie dell'Unione. Ciò 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. Il CED collabora inoltre a un importante progetto della Rete dei Presidenti delle Corti Supreme dell'Unione Europea, finalizzato alla realizzazione di un motore di ricerca che consenta all'utente di navigare negli archivi di giurisprudenza delle Corti Supreme nazionali e di leggere nella propria lingua (grazie a meccanismi di traduzione automatica) i documenti trovati.

Deve sottolinearsi che nel corso dell'anno 2014 tale collaborazione è destinata a svilupparsi ulteriormente in considerazione delle iniziative in corso di programmazione nel corso del semestre di Presidenza Europea.



## CONSIDERAZIONI FINALI

Qualche altra considerazione, di quelle che mi stanno più a cuore.

Signor Presidente,

lo stato di tensione fra magistratura e politica, nonostante i Suoi ripetuti interventi, non accenna a spegnersi, e il suo persistere, più che una nota dolente, rappresenta una vera e propria spina nel cuore per noi magistrati.

In un ideale ordinamento liberale fondato sulla distinzione dei poteri, l'attività politica e quella giudiziaria non dovrebbero mai incrociarsi, come lo Stato e la Chiesa nella famosa metafora giolittiana delle due parallele. E, invece, in Italia, da vent'anni a questa parte, è accaduto esattamente il contrario. Le due parallele non solo si sono spesso intersecate, come in qualche misura era fatale che avvenisse, ma talora hanno finito per intrecciarsi e confondersi – come è stato acutamente osservato – in un viluppo inestricabile che non ha giovato né alla qualità della politica né alla serenità degli operatori del diritto.

Ma non ha giovato – è il caso di dire – soprattutto al Paese, che assiste disorientato a questa contrapposizione che pesa come un macigno sulla vita pubblica, e la intossica e la tormenta. Il cortocircuito è a doppio binario: i magistrati rimproverano i politici di voler realizzare solo riforme strumentali; i politici accusano i giudici di opporsi a ogni cambiamento, chiudendosi in arroccamenti corporativi.

La situazione non è certamente superabile con esortazioni di

*bon ton* reciproco, ma, in presenza di un misto di luoghi comuni e offese talora mortificanti agli antipodi di un obiettivo approccio critico, occorre ristabilire le regole del gioco e recuperare, con una strategia di fondo, quella posizione di equilibrio tra la funzione politica e quella giudiziaria che è prevista e trova i suoi precisi confini nella Carta costituzionale.

Il risvolto più doloroso di questa tensione è una delegittimazione gratuita e faziosa, che ha provocato, goccia dopo goccia, una progressiva sfiducia nell'operato dei giudici e nel controllo di legalità che a essi è demandato. Si sa che "è più facile disintegrare un atomo che un pregiudizio", come diceva Einstein, ma è certo che in un vasto settore dell'opinione pubblica è stata insinuata una forte prevenzione nei confronti della magistratura, al punto che molte iniziative giudiziarie suscitano perplessità e discussioni nell'uomo della strada, che si chiede smarrito se – a parte le lusinghe dei processi – non ci sia qualcosa che non funziona nel modo di amministrare la giustizia in Italia, e se ne duole, perché non c'è società civile senza il presidio e il baluardo dell'ordine giudiziario. Il quale – è bene ricordarlo – è l'unico dei tre poteri dello Stato che il cittadino può direttamente attivare ed è altresì il solo dal quale può attendersi una risposta specifica e puntuale alle sue richieste, proveniente da un organo indipendente e imparziale.

Molte critiche si traducono sovente in un processo alle intenzioni che evidenzia soltanto la scarsa considerazione di cui gode la legalità nel nostro Paese, ma a volte il disorientamento sembra avere una qualche ragion d'essere. La crisi della giustizia ha molte cause e la magistratura, come altri corpi dello Stato e altre categorie professionali, ha l'obbligo di sottoporsi come tutti a un esame di coscienza, specie quando viene auspicata la realizzazione di riforme (come quella di temperare l'obbligatorietà dell'e-

esercizio dell'azione penale o di rendere meno esasperate le logiche di appartenenza correntizia) che trovano molti magistrati arroccati su posizioni conservatrici, rinchiusi in una logica di mantenimento dell'esistente.

È fisiologico che, posta di fronte al reiterarsi di attacchi speciosi, la magistratura reagisca con una chiusura difensiva. Ma noi dobbiamo andare avanti e domandarci che cosa dobbiamo fare per accrescere il prestigio della magistratura e la credibilità del suo operato, senza alimentare diffidenze, pessimismi, sospetti.

In altre parole, è sicuramente più produttivo l'esercizio di uno spirito autocritico. Il che significa per i magistrati percorrere con convinzione la strada della responsabilità istituzionale, sentirsi sempre meno potere e sempre più servizio come vuole la Costituzione, abbandonare forme di autoreferenzialità e comportamenti improntati a scarso equilibrio, assumere improprie missioni catartiche. So bene che si tratta di un esercizio non facile, perché comporta la capacità di mettersi in discussione e abbandonare posizioni consolidate. Molti problemi però si risolvono anche con la discrezione, adottando un codice non scritto di autodisciplina, liberandosi una volta per tutte da esasperazioni difensive ed evitando di cadere nelle provocazioni. Solo operando in questo modo possiamo sperare di riuscire a comprendere quali sono le difficoltà che impediscono l'avvio di un dialogo utile e costruttivo, schivando le secche paralizzanti della consueta retorica.

Dobbiamo avere anche il coraggio di interrogarci su ciò che non ha funzionato nell'esercizio del potere diffuso, nel sistema di autogoverno e nell'associazionismo giudiziario che pure, nella loro essenza, costituiscono esperienze feconde, positivamente apprezzate anche fuori dal nostro Paese. La credibilità della giustizia è un bene troppo grande per rinunciarvi senza svuotare le regole della convivenza, proprie di un sistema democratico. Occorre

tenere a mente che il giudice non deve “fare” giustizia, ma deve “amministrare giustizia”, che è una cosa diversa, senza lasciarsi prendere da inammissibili protagonismi e da fuorvianti smanie di bonifiche politiche e sociali.

Può sembrare monotono ritornarci ogni volta su, ma il magistrato deve essere “umile”. Giudicare con umiltà significa fare il proprio mestiere senza la presunzione di poter disporre della vita degli altri. C’è un’etica della responsabilità alla quale non si sfugge. “*Il potere dei giudici è così grande*” ha scritto Calamandrei “*che l’umiltà per essi è il prezzo dovuto perché siano legittimati a esercitarlo*”. È bene tenere a mente il monito di Gustavo Zagrebelsky che la giustizia non è solo questione di codici e di procedure, ma è anche, anzi è fundamentalmente, questione di giudici e di *ethos* che essi si portano dentro. Mi è sempre sembrato che, senza osservare questa elementare regola di condotta, avrei finito per scolorire la toga che indosso.

Il ruolo assegnato dalla legge ai magistrati e la discrezionalità di cui godono nell’esercizio delle loro funzioni spiegano perché da essi si richieda un’integrità morale, oltre i confini di ciò che è normale pretendere da chi svolge altre e pur importanti funzioni. Ed evidenziano l’importanza che assumono anche le apparenze, tenendo in ogni occasione comportamenti di doveroso riserbo. Non è un vieto *slogan* quello che indica l’imparzialità apparente del giudice di pari rilievo di quella oggettiva: il protagonismo personale, soprattutto quando trasmoda nella più o meno esplicita esibizione della propria ideologia, fa domandare al cittadino e al diretto interessato quanto questa ideologia abbia potuto incidere sulla decisione, e quanto, quindi, quella decisione sia giusta.

Molto è destinato a cambiare se saremo noi magistrati per primi a pretendere un cambiamento per mantenere ciò che è essenziale nel disegno costituzionale: essere garanti dei diritti fonda-

mentali dei cittadini ed evitare che il processo, qualunque processo, si pieghi a un uso simbolico e improprio della giustizia.

Signor Presidente,

a nome di tutti i magistrati della Repubblica, Le assicuro che sapremo raccogliere le sollecitazioni che Ella anche recentemente ha rivolto ai rappresentanti delle istituzioni “*a una mobilitazione collettiva, a una ripresa di vigore e di operosità, indispensabile oggi per risalire la china*”.

L'Italia e gli italiani hanno urgenza di un nuovo inizio!

Finito di stampare nel mese di gennaio 2014  
**GANGEMI**  **EDITORE** SPA - ROMA  
[www.gangemeditore.it](http://www.gangemeditore.it)