

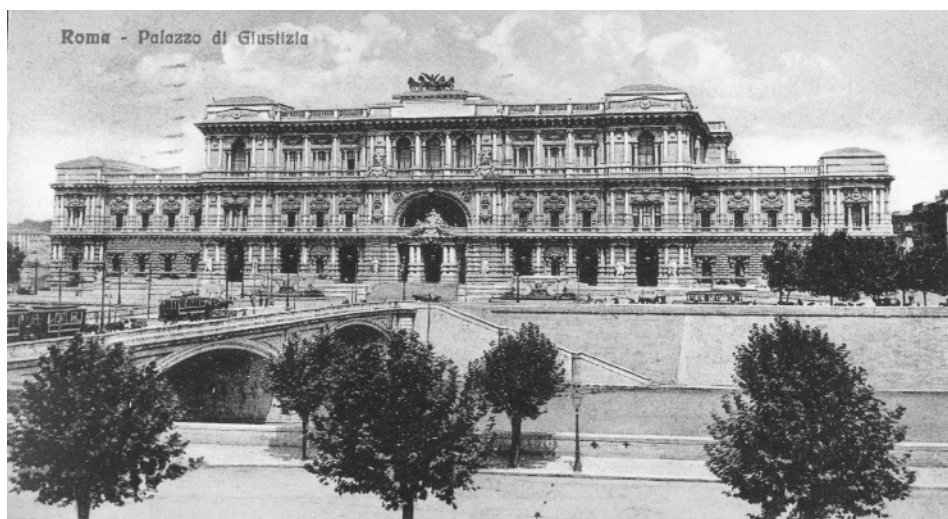


CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

Inaugurazione Anno Giudiziario 2007

Gaetano Nicastro

*“Relazione sull’attività Giudiziaria nell’anno
2006”*



Roma, 26 gennaio 2007

Indice

| | |
|--|----|
| Saluti e ringraziamenti | 2 |
| Considerazioni preliminari | 3 |
| Il contenzioso civile nel decorso anno | 4 |
| Il contenzioso penale | 7 |
| Il patrocinio a spese dello Stato | 14 |
| Lo Stato italiano e il giusto processo | 15 |
| Norme interne e Convenzione Europea dei diritti dell’Uomo | 19 |
| La criminalità, con particolare riguardo alla criminalità organizzata | 21 |
| Il mandato di arresto europeo | 28 |
| Le riforme più significative ed il loro impatto sull’e- sercizio della giurisdizione | 30 |
| La tutela ambientale in particolare | 35 |
| La riforma dell’ordinamento giudiziario | 36 |
| La Corte di Cassazione. Il settore civile | 43 |
| La Corte di Cassazione. Il settore penale | 52 |
| L’informatizzazione del processo e le banche dati della Corte. La Biblioteca Centrale Giuridica | 56 |
| Considerazioni conclusive | 60 |

Saluti e ringraziamenti. –

Prima di rendere conto al Paese dell'andamento della giustizia nello scorso anno non posso esimermi dal rivolgere, a nome mio personale e di tutti i partecipanti all'Assemblea Generale di questa Corte, un deferente saluto al sig. Presidente della Repubblica, unitamente ad un vivo ringraziamento per l'interesse che, con la Sua ambita partecipazione, mostra ai problemi della Giustizia, ribadito anche in un recentissimo documento.

Ringrazio altresì:

- Il Cardinale Vicario di Sua Santità, card. Ruini;
- I Presidenti emeriti della Repubblica;
- I Presidenti del Senato e della Camera;
- Il Presidente del Consiglio dei Ministri;
- Il Presidente della Corte Costituzionale;
- Gli onorevoli Ministri, e particolarmente il sig. Ministro della Giustizia,
- Il Vice Presidente del Consiglio Superiore della Magistratura
- I Capi delle Forze Armate e delle Forze dell'ordine;
- Le altre Autorità qui presenti e tutti gli intervenuti.

Un grazie particolare al Vice Presidente della Commissione Europea, Commissario responsabile per la Giustizia, la Libertà e la Sicurezza, ai signori Ministri della Giustizia degli Stati membri dell'Unione Europea ed ai rispettivi ambasciatori, che per la prima volta ci onorano, indicando, con la loro presenza, come siano diventati angusti i confini nazionali e come i problemi

dell'amministrazione della giustizia – non solo penale, quanto anche civile - si proiettano e vanno considerati nell'ambito del più vasto spazio europeo.

Un saluto a tutti i colleghi ed agli avvocati, che attraverso i loro rappresentanti partecipano ormai, a pieno e buon diritto, a questa cerimonia e senza il cui apporto, nella dialettica delle singole posizioni, sarebbe inane parlare di giustizia.

Mi sia consentito, infine, rivolgere un omaggio alla sensibilità istituzionale del Presidente Aggiunto della Corte.

Considerazioni preliminari

Di fronte al ripetersi, allarmato ed allarmante, di anno in anno, di dati che evidenziano le disfunzioni della giustizia, è legittimo chiedersi se ha ancora un significato questa pubblica solenne cerimonia, come, del resto, già alcuni si sono chiesti. Ma presenze qui sì autorevoli confermano l'interesse che può avere per il Paese la panoramica che vi si svolge, se non rimane fine a se stessa ma, facendo emergere a livello ufficiale, unitamente all'attività della magistratura ed all'impatto – positivo ma anche, eventualmente, negativo - delle leggi che si sono succedute nel tempo sull'esercizio della giurisdizione, i gravissimi problemi che la attanagliano, possa essere di stimolo alla loro soluzione. Ché il problema del “giusto processo”, che sulla scia della Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo e della correlativa Convenzione Europea adottata proprio qui a Roma il 4 novembre 1950 (resa esecutiva con l. 4 agosto 1955, n. 848, che all'art. 6 parla, più adeguatamente, di “processo equo”), ha trovato la sua consacrazione nell'art. 111 della Costituzione, attiene a diritti fondamentali della

persona umana; la “ragionevole durata” del processo, che, unitamente alle altre garanzie vi si collega, sulla quale si appuntano i maggiori strali, non ne costituisce un corollario secondario, attenendo al diritto degli utenti del servizio giustizia a che quell'*unicuique suum* (che qui intendiamo in senso onnicomprensivo) trovi tempestiva attuazione non solo nell'interesse del singolo ma della società nel suo insieme, quale condizione dell'ordinato vivere civile e dello sviluppo della sua economia e dell'intero Paese.

Il contenzioso civile nel decorso anno. –

La comprensione delle condizioni in cui opera la magistratura e delle conseguenti disfunzioni non può prescindere dall'analisi di alcuni dati statistici. Pur facendo grazia di minuti riferimenti numerici, da quelli forniti dalla Direzione generale di statistica del Ministero si deduce una lieve diminuzione, nel periodo considerato (1 luglio 2005 – 30 giugno 2006), dei procedimenti introdotti dinanzi ai Giudici di pace (- 4,4%, essendo sopravvenuti 1.473.926 procedimenti rispetto ai 1.542.239 del precedente periodo), ed ai tribunali (2.560.490, con una diminuzione del 2,8% in primo grado, che ampiamente compensa, tenuto conto della sproporzione dei dati (27.479 procedimenti), l'aumento del 16,8% per il secondo); un aumento si riscontra, viceversa, nei giudizi di primo grado presso le corti di appello (25.521 procedimenti, con un aumento di ben 69,3%), cui corrisponde una diminuzione del 3,5% in secondo grado (123.091 sopravvenienze rispetto a 127.528 dell'anno precedente). I dati più eclatanti sono costituiti dall'aumento del 16,8 % dei giudizi in grado di appello dinanzi ai tribunali e del 69,3% dei giudizi di primo grado dinanzi alle

corti di appello, aumenti che non destano, numericamente considerati, particolare allarme in quanto riferiti a limitati dati iniziali, sui quali incidono percentualmente in misura elevata anche piccole variazioni assolute. L'aumento dei procedimenti di primo grado presso le Corti di appello preoccupa sotto altro profilo, ove si consideri la correlativa limitata competenza dell'organo, indicando una massiccia incidenza delle richieste di equa riparazione per violazione del termine ragionevole del processo (cd.a "legge Pinto", l. 24 marzo 2001, n. 89), come, del resto, confermano quasi tutte le relazioni pervenute dai vari distretti. L'entità dei dati relativi al giudizio di appello presso le Corti deriva invece da una serie di leggi che hanno riversato sulle stesse materie e procedimenti già di competenza di altri organi, senza la loro tempestiva ed adeguata riorganizzazione (d. l.vo 19 febbraio 1998, n. 51, contenente "norme in materia di istituzione del giudice unico di primo grado"; l. 22 luglio 1997, n. 276, "disposizioni per la definizione del contenzioso civile pendente: nomina di giudici onorari aggregati e istituzioni delle sezioni stralcio dei tribunali ordinari"; d.lvo 3 febbraio 1993, n. 29, sulla istituzione della sezione lavoro; trasferimento al giudice ordinario delle controversie relative al pubblico impiego, ecc.), segnalati in una relazione redatta a suo tempo dal sottoscritto e dall'attuale presidente della Corte di appello di Roma, cui non è seguito alcun effetto pratico: di tal che del tutto inane è rimasto lo snellimento del giudizio di appello attuato con la legge 26 novembre 1990, n. 353, da concentrare in una o due udienze allorché non sia necessaria l'ammissione di nuove prove, e si assiste ormai alla fissazione della precisazione delle conclusioni spesso oltre l'anno.

Dall'analisi della composizione dei procedimenti sopravvenuti emerge una discreta diminuzione delle separazioni personali, tanto consensuali (- 4,9%) quanto giudiziali (- 6,5%), che si aggiunge a quella del precedente periodo, una lievissima diminuzione dei divorzi giudiziali (- 0,1%) ed un leggero aumento di quelli su ricorso congiunto (1,3%), rispetto al notevole aumento dell'anno precedente, segno che la famiglia rimane ancora salda in Italia; il prevalere delle separazioni consensuali (72.628), rispetto a quelle giudiziali (33.062), e dei ricorsi congiunti per il divorzio, più che doppi rispetto agli altri (41.494 contro 19.659), denota inoltre una maturazione della società italiana, malgrado gli efferati delitti cui si è assistito nell'anno per risolvere in modo cruento situazioni di crisi. Una confortante, anche se limitatissima, diminuzione hanno avuto le procedure fallimentari (- 0,1%) e i procedimenti esecutivi mobiliari (- 3,9%): possiamo affermare, ottimisticamente, che si tratta di un primo, stentato segnale di ripresa, pur in un periodo di stagnazione?

Un leggero decremento ha subito tuttavia, nel periodo, il numero dei procedimenti esauriti tanto presso i Giudici di pace (- 3,8%), quanto presso i tribunali (- 4% per quelli di primo e - 9,3% per quelli di secondo grado), che trova spiegazione nelle carenze di organico dei magistrati e del personale amministrativo (che raggiunge la ragguardevole incidenza del 30%, in alcuni distretti, quale quello di Milano) per effetto del rinvio dei concorsi, mentre un incremento hanno realizzato le corti di appello (20,9% in primo e 5,7% in secondo grado). Il numero di procedimenti esaminati ed esauriti rimane comunque enorme, segno che la magistratura, pur con le limitate risorse

disponibili, è in grado di impegnarsi per la soluzione dei problemi che attanagliano la giustizia, apportando anch'essa il proprio contributo.

Inaccettabilmente elevato rimane, comunque, il tempo necessario perché si pervenga alla sentenza nelle controversie civili: 340 giorni presso il giudice di pace, 887 per i giudizi di primo grado dinanzi ai tribunali e 394 giorni per le corti di appello (rispetto ai 1.215 giorni per le corti ed agli 808 giorni per i tribunali necessari nel 1994 ed alla punta di 1.529 giorni del 2000 presso questi ultimi); 808 e 1.020 giorni rispettivamente, per il secondo grado; la giacenza si riduce di poco nelle controversie in materia di lavoro (731 giorni per il primo e 740 giorni per il secondo grado) ed in materia di previdenza e assistenza (872 giorni per il primo e 889 giorni per il secondo grado), denotando il fallimento della riforma del processo del lavoro in mancanza di mezzi adeguati. E' da notare, inoltre, che le medie indicate vengono calcolate con una formula matematica ($D = (P_i + P_f) : (S + E) \times 365$), sicché maggiore potrebbe essere la giacenza effettiva (che sarà utilizzata per la Corte di cassazione). Si tratta, lapalissianamente, di *standard* ancora e spesso lontanissimi da quelli individuati dalla Corte europea dei Diritti dell'Uomo: alle medie, inoltre, si sovrappongono chiaramente i dati specifici di quei tribunali e di quelle corti che maggiormente se ne distaccano, evidenziando l'esistenza di situazioni notevolmente allarmanti.

Il contenzioso penale. –

La consistente diminuzione dei procedimenti penali sopravvenuti presso il Giudice di pace (da 218.961 a 205.372, pari a - 16,7%), anche per effetto delle depenalizzazioni, e la lieve riduzione avvertita per i tribunali per i minorenni (da

3.846 a 3.817 = - 0,8 %), e per i tribunali ordinari in primo grado (da 345.860 a 342.833, pari a -0,6% %), che compensa l'aumento dei giudizi di appello (da 2.278 a 2.531, pari al 12%), non consente, per la sua stessa limitatezza, alcuna conclusione sociologica, salvo l'eventuale conferma che si potrà avere negli anni successivi; ad un incremento si è assistito presso le corti di assise (+ 6%), le corti di appello (+13,4%) e le corti di assise di appello (+ 0,8%), cui non corrisponde un incremento dei procedimenti esauriti (tranne che presso i g.i.p. ed i g.u.p. dei tribunali per i minorenni). Riduzioni si sono avute, viceversa, presso le procure, i g.i.p. ed i g.u.p.. Ove si considerino i procedimenti che si esauriscono con decreto di archiviazione (197.460 dinanzi al giudice di pace; ben 1.086.623 dinanzi al g.i.p. presso i tribunali, 18.620 presso i tribunali per i minorenni), le sentenze di proscioglimento e di assoluzione (3.680 a seguito di giudizio abbreviato; 116.967 da parte dei tribunali; 1.560 da parte dei tribunali per i minorenni e 6.312 dal giudice di pace) e quelle di non luogo a procedere (27.327), rispetto al totale dei procedimenti instaurati (265.448 per il giudice di pace, 1.858.735 presso il g.i.p. ed il g.u.p. e 331.858 per i tribunali), emerge che il ricorso al giudice penale, anche attraverso la denuncia o la querela, non risponde sempre ad una esigenza di giustizia ma evidenzia un certo grado di ormai risalente deterioramento dei rapporti sociali. Oggetto di sconcerto presso la pubblica opinione rimane, inoltre, la permanenza negli uffici di pubblici dipendenti che si sono macchiati di gravi reati contro la pubblica amministrazione, condannati con sentenza passata in giudicato: apprezzabile che sul problema siano stati di recente presentati alcuni disegni di legge.

La giacenza media (concetto – come si è evidenziato - statisticamente diverso dalla giacenza effettiva) presso tutti gli uffici si attesta tra i 300 ed i 400 giorni, con un picco di 630 giorni per il rito collegiale presso i tribunali (termini cui vanno aggiunti quelli necessari per le indagini ed i vari provvedimenti che precedono il giudizio), e di 603 giorni per le corti di appello; il termine è invece di 426 giorni per le corti di assise e di 242 giorni per le corti di assise di appello.

Fra le novità più significative introdotte nell'anno vanno richiamate la l. 20 febbraio 2006, n. 46, in tema di impugnazione delle sentenze di proscioglimento, e la l. 13 febbraio 2006, n. 59, che ha modificato l'art. 52 cod. pen., in materia di legittima difesa.

Tra le problematiche più rilevanti che sono derivate dalla prima emerge la limitazione dell'appello dell'imputato e, soprattutto, del pubblico ministero contro la sentenza di proscioglimento ai soli limitatissimi casi in cui sia possibile prospettare l'esistenza di una prova nuova "sopravvenuta o scoperta dopo il giudizio" di primo grado e sempre che la stessa sia "decisiva" (art. 593 cod. proc. pen., nella nuova formulazione), sì da legittimare la rinnovazione dell'istruzione dibattimentale ex art. 603, comma 2, cod. proc. pen.. La norma è applicabile anche agli appelli pendenti, divenuti in conseguenza inammissibili, ma con la possibilità di proporre ricorso per cassazione entro quarantacinque giorni dalla notifica del relativo provvedimento (art. 10 della legge). La stessa ha dato luogo a dubbi di costituzionalità, in riferimento agli artt. 111 (sulla parità delle parti come espressione del giusto processo), 3 (parità di trattamento) e 112 Cost. (obbligatorietà dell'azione penale), sottoposte al vaglio della Corte

Costituzionale con circa trenta ordinanze (la trattazione è stata fissata nei giorni 23 e 24 di questo mese).

Discussa è, inoltre, la ricaduta della modifica e della soppressione, nell'art. 576 cod. proc. pen., dell'inciso che richiamava i mezzi previsti per il P.M. sul potere di impugnazione della parte civile, in presenza del principio di tassatività dei mezzi di impugnazione ed in mancanza di alcuna norma in materia di appello della parte privata: la questione, pur in presenza di alcune decisioni delle sezioni semplici, è attualmente pendente dinanzi alle Sezioni Unite penali.

Degna di maggiore riflessione è la modifica dell'art. 52 del cod. pen. (difesa legittima), operata dalla l. 13 febbraio 2006, n. 59, che, sotto la spinta dell'allarme sociale di ripetuti e gravi deprecabili fatti, ha istituito legislativamente (così come si è espressa questa Corte con la sentenza 28 giugno 2006, n. 25339) un rapporto di proporzionalità nel caso di violazione di domicilio tra il fatto e l'uso delle armi legittimamente detenute.

Nel corso dell'anno ha subito alcuni "ridimensionamenti" la l. 5 dicembre 2005, n. 251 (cd.a "ex Cirielli"), per la quale sono note le contestazioni e le critiche avanzate, in particolare alla rideterminazione dei termini di prescrizione, agli effetti della interruzione, in relazione alla tipologia di particolari reati od alla loro gravità ovvero alla recidiva, alle circostanze ed alla loro comparazione (artt. 62-bis ss., 157, 160 e 161 cod. pen.), regolamentati in modo più favorevole all'imputato in molti casi, peggiorativo in altri. La salvaguardia che la legge aveva introdotto all'applicabilità dei più brevi termini ai procedimenti pendenti con riferimento alla dichiarazione di apertura del dibattimento è venuta meno con la sentenza della Corte Costituzionale 23 novembre 2006, n. 393, secondo la

quale la retroattività della legge più favorevole, anche se non di rango costituzionale, si fonda su un complesso di fonti normative sovranazionali che le imprimono carattere generale, rispetto al quale quella scansione temporale non rispondeva ad un principio di ragionevolezza. La sentenza del giudice delle leggi non ha inciso sulla inapplicabilità delle nuove disposizioni più favorevoli nei giudizi in fase di impugnazione (Cass. 27 novembre 2006, n. 1503). La legge ha subito un ulteriore infortunio dinanzi alla Corte costituzionale che ha dichiarato illegittimo anche l'art. 30-*quater* della l. 26 luglio 1975, n. 354 (ordinamento penitenziario), nella formulazione introdotta con l'art. 7 della stessa, nella parte in cui non prevede che il permesso premio possa essere concesso sulla base della normativa previgente ai condannati che, prima dell'entrata in vigore delle nuove disposizioni, abbiano raggiunto un grado di rieducazione adeguato al beneficio richiesto.

Un problema che si è insistentemente riproposto, rispetto al ripetersi di alcuni fatti, è la tutela dei dati acquisiti in sede di indagini preliminari, con i normali mezzi di investigazione ed in particolare mediante le intercettazioni, dei quali si sono spesso impadroniti i *mass-media*, con danno per la prosecuzione delle indagini e talvolta dello stesso indagato; soprattutto coinvolgendo anche soggetti terzi, persino per fatti strettamente personali e del tutto estranei a quel procedimento. Un malcostume ricorrente che va colpito anche penalmente e che non si sa quanto consono alla stessa deontologia giornalistica.

Va ancora segnalata l'attività di stimolo nell'adeguamento delle garanzie dell'imputato, svolta dalla Corte europea dei diritti dell'uomo. La *Grande Chambre*, in particolare, nel corso dell'anno (sentenza del 1° marzo 2006 -

Sejdovic c. Italia) ha confermato la precedente sentenza della prima sezione (sentenza 20 novembre 2004) che, con riferimento sempre all'esigenza di equità del processo, aveva ritenuto e dichiarato che l'art. 175 cod. proc. pen. (nel testo vigente all'epoca dei fatti, del quale la Corte Cost.le aveva escluso il contrasto con la nostra Carta Costituzione con la sentenza n. 399 del 1998) violava l'art. 6 C.E.D.U. per le limitazioni poste alla riapertura del processo contumaciale ed "in assenza di meccanismi volti a garantire il diritto delle persone condannate in contumacia – non informate in modo effettivo dei capi d'accusa e che non abbiano rinunciato in maniera inequivoca al diritto a comparire – di ottenere che una giurisdizione decida di nuovo dopo averli sentiti sul merito dell'accusa", nel rispetto delle esigenze di quella norma. Alla precedente sentenza il nostro Paese si era peraltro immediatamente adeguato riformulando il secondo comma dell'art. 175 cod. proc. pen. con la l. 22 aprile 2005, n. 60, di conversione del d.l. 21 febbraio 2005, n. 17.

La Corte europea ha invece escluso che il collegamento in videoconferenza ponga la difesa in una posizione di "svantaggio sostanziale" rispetto alle altre parti, riconoscendo che la stessa consente pienamente all'interessato di esercitare i diritti e le facoltà collegabili alla nozione di processo equo (sent. 5 ottobre 2006, Marcello c. Italia).

Nello scorso anno ha turbato gravemente le coscienze il grande numero di infortuni sul lavoro, con una notevole ed inaccettabile incidenza di esiti nefasti, problema sul quale è intervenuto accuratamente ed autorevolmente anche il Presidente della Repubblica. L'intervento del giudice penale non potrà ridare la vita né l'integrità fisica, rimanendo mera parvenza di ripristino della legalità: si

tratta piuttosto di operare preventivamente per la scrupolosa e completa osservanza delle norme di prevenzione e per la predisposizione di tutti quei mezzi che impediscano il ripetersi di simili dolorosi episodi.

Altro grave problema emerso imperiosamente, che ha riempito le pagine dei *mass-media*, dando luogo ad appassionati dibattiti, è stato quello di stabilire se e quando sia legittimo interrompere il trattamento terapeutico nei malati terminali (il rispetto che nutro per i drammi umani venuti alla luce mi impedisce di citarne i protagonisti, del resto a tutti noti). Alla soluzione sono indubbiamente connessi profondi problemi etici, che investono il significato stesso della vita umana e diritti ritenuti indisponibili (art. 5 cod. civ.). E' difficile appellarsi, allo scopo, alla nota legge 598/1993, che collega la morte alla "cessazione irreversibile di tutte le funzioni dell'encefalo", dettata ad altri fini (ed in particolare ai fini dell'espianto degli organi), mentre è indubbio che la nostra Costituzione esclude che si "possa essere obbligat(i) a un determinato trattamento sanitario se non per disposizione di legge" (art. 32), garantendo il diritto alla salute e contemporaneamente, all'autodeterminazione (dei soggetti capaci: cfr. decreto della Corte d'appello di Milano 15 novembre – 16 dicembre 2006). Di fronte al progresso della farmacologia e dell'ingegneria medica rimane ambiguo il concetto stesso di accanimento terapeutico (escluso in uno dei casi dal Consiglio Superiore di Sanità, nel parere espresso il 20 dicembre 2006), sicché appare indispensabile ed urgente un intervento del legislatore che affronti e chiarisca i gravi problemi che sempre più frequentemente si presentano al giurista ed al medico.

Il patrocinio a spese dello Stato.-

Da quasi tutti i distretti si segnala il costante aumento del ricorso al patrocinio a spese dello Stato, sia nel settore civile, sia, soprattutto, nel settore penale (artt. 74 ss. d.p.r. 30 maggio 2002, n. 115), cui fanno ricorso imputati, condannati e persone offese dal reato, con un abnorme impatto sulla finanza pubblica, pur nel doveroso impegno dello Stato italiano a rendere accessibile la giustizia anche ai non abbienti (art. 24 Cost.). La facilità dell'ammissione al gratuito patrocinio, sulla base di una semplice autocertificazione (art. 79.1, lett. c, della legge citata) si risolve essa stessa in un moltiplicatore di litigiosità, al di là di ogni effettiva esigenza di giustizia, disincentivando il ricorso ai riti alternativi e moltiplicando le impugnazioni manifestamente dilatorie, proposte anche nell'interesse di imputati rimasti contumaci in primo grado e finalizzate alla liquidazione dei compensi. Il fenomeno riguarda anche il difensore di ufficio degli imputati irreperibili, che beneficia della liquidazione dei compensi nella misura e con le modalità previste per il patrocinio a spese dello Stato e trova implicita conferma nell'allarme lanciato dal Presidente dell'Ordine degli Avvocati di Milano e dalla Camera penale dello stesso capoluogo, che ha fatto affiggere nelle aule delle udienze monocratiche un "decalogo" a difesa della deontologia professionale (cfr. *Corriere della Sera*, 5 gennaio 2007, pag. 7).

Nel settore penale, in particolare, le liquidazioni degli onorari in favore dei difensori, cui si aggiungono le ordinanze rese sulle relative opposizioni, costituiscono una parte non indifferente dei provvedimenti camerati.

Si rende quindi necessario un più penetrante ed immediato controllo delle dichiarazioni di autocertificazione che accompagnano le domande di ammissione

al patrocinio, allo stato non adeguatamente garantito; da alcuni distretti è stato inoltre consapevolmente proposto di prevedere l'esclusione degli onorari nei giudizi di impugnazione nei casi di manifesta infondatezza (la cui valutazione è già demandata ai Consigli dell'Ordine in sede di ammissione anticipata e provvisoria in materia di spese di giustizia nel processo civile amministrativo contabile e tributario), e la reintroduzione nel terzo comma dell'art. 571 cod. proc. pen. dei limiti all'appello delle sentenze contumaciali da parte del difensore, che ne era legittimato "solo se munito di specifico mandato rilasciato con la nomina o anche successivamente nelle forme per questa previste", eliminati dall'art. 46 della l. 16 dicembre 1999, n. 479.

Lo Stato italiano e il diritto al giusto processo.-

Se lo Stato italiano dovesse risarcire tutti per l'irragionevole durata dei processi non basterebbero – è stato detto – tre finanziarie. Il problema non è tuttavia quello di evitare le condanne dello Stato italiano, bensì di assicurare quello che è ormai definito, con termine in fondo improprio ma caustico, il "giusto processo", il tempestivo riconoscimento del diritto, il tempestivo proscioglimento dell'innocente o l'applicazione della pena al colpevole.

Nel 2006 la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo non appare costellata, come negli anni precedenti, di condanne dell'Italia per la violazione della ragionevole durata del processo. Ma ciò si deve, chiaramente, all'applicazione della cd.a "legge Pinto" (l. 24 marzo 2001, n. 89), che ha previsto e regolamentato l'equa riparazione, demandando alle corti di appello i relativi accertamenti e le corrispondenti liquidazioni. Dopo alcune controversie

decisioni, si può dire che le Corti italiane (ivi compresa la Corte di cassazione) si siano ormai adeguate ai parametri della Corte europea, evitandosi in tal modo il ricorso a quest'ultima in una funzione di supplenza, chiarimento ed integrazione.

Così sin dalla fine del precedente anno 2005 si è chiarito che “il diritto all’equa riparazione del pregiudizio verificatosi prima della entrata in vigore della legge, va riconosciuto dal giudice nazionale anche in favore degli eredi della parte che abbia introdotto prima di tale data il giudizio del quale si lamenta la durata eccessiva, con il solo limite che la domanda di equa riparazione non sia stata già proposta alla Corte di Strasburgo e dalla stessa dichiarata ricevibile” (Cass. SS. UU., 23 dicembre 2005, n. 28.507), mentre di recente è stata affermata l’irretroattività della legge 24 marzo 2001, n. 89, mancando una norma che ne preveda espressamente l’applicabilità alle situazioni esaurite, al di là delle ipotesi contemplate nella disposizione transitoria contenuta nell’art. 6 della legge (Cass., sez. I, 24 aprile 2006, n. 9526).

Vistosa eccezione alla limitazione degli interventi della Corte europea le otto sentenze pronunciate dalla *Grande Chambre* il 29 marzo 2006 per violazione dell’art. 6 § 1 della Convenzione: nonostante la ragionevolezza dei tempi della procedura per conseguire l’equa riparazione, i ricorrenti avevano dovuto attendere vari mesi e in alcuni casi iniziare una procedura esecutiva prima di ottenere l’indennizzo loro riconosciuto: per essere efficace, il rimedio – secondo la Corte - deve essere accompagnato da previsioni di bilancio adeguate al fine di dare immediata esecuzione alle sentenze (vi si segnala altresì che certe spese fisse, come quelle di registro, possono ridurre grandemente l’efficacia del risarcimento).

Per una riduzione dei tempi del processo, può fare ben sperare il fatto che sin dalla conferenza stampa di fine anno il Presidente del Consiglio abbia indicato tra le priorità il nodo della giustizia e che il Ministro della giustizia abbia predisposto le linee guida di una offensiva legislativa mirante a ridurre i tempi, tanto nell'ambito penale quanto in quello civile, al fine di rispettare gli *standards* indicati dalla Corte europea, da introdurre per legge nel nostro ordinamento.

Sarebbe prematuro analizzare qui le singole disposizioni fra le quali ritengo siano da condividere - superando sottili ma anchilosate distinzioni - la tendenza a chiarire sin dall'inizio del processo penale le questioni relative alla competenza, in modo da evitare che della stessa si possa discutere ancora - con risultati eventualmente opposti - nel giudizio di cassazione, o l'introduzione di quell'udienza preliminare e di programma nel giudizio civile, che individui *ab initio* la scansione temporale del processo, costringendo le parti a "giocare a carte scoperte". Tanto la magistratura quanto l'avvocatura, ove prive di posizioni preconcepite, sono in grado di avvertire che non si tratta di provvedimenti limitativi della libertà e del diritto di difesa, o punitivi per alcuno, quanto di porre il processo su basi più rispondenti alle esigenze di una società moderna. L'Italia ha una schiera di valorosi giuristi ed in particolare di processualisti in grado di approfondire i problemi e di fornirne le soluzioni più adeguate, anche al di là di schemi vetusti, pur apprezzabili ed apprezzati nel passato, com'è avvenuto con il d.lgs. 2 febbraio 2006, n. 40. La magistratura potrà fornire il contributo della sua esperienza e dei suoi approfondimenti, nell'ambito della funzione consultiva attribuita alle assemblee generali delle corti dall'art. 93

dell'ordinamento giudiziario 30 gennaio 1941, n. 12, di cui si è avuta positiva conferma nel parere richiesto ed espresso in ordine al decreto legislativo appena richiamato. E siamo certi che il sig. Ministro della giustizia, che con essa ha saputo instaurare un colloquio, pur nell'ambito della assoluta autonomia propositiva e decisionale che gli compete, saprà cogliere i frutti migliori.

Ma non basta, ovviamente, la fissazione di termini, della cui efficacia, perentoria od ordinatoria, si potrà discutere, come si fa già per altri in vigore, o dalla cui violazione possa derivare una responsabilità disciplinare, ma occorre contemporaneamente che gli uffici siano forniti delle risorse necessarie, umane e materiali, essendo a tutti noto come nell'anno testé decorso da più parti si siano levate fondate proteste – cui hanno dato spazio i *mass media* – per la mancanza di fondi per supplire ad esigenze elementari, quali i computer e la loro manutenzione, gli straordinari del personale e persino, in taluni casi, la carta per le fotocopiatrici, proteste elevate pressoché da tutti i presidenti di Corte (presso la stessa Corte di cassazione si era presentato, nel 2005, il problema del rinnovo degli abbonamenti alla riviste giuridiche).

L'impegno di ulteriori risorse, per quanto necessarie, presuppone di analizzare se ed in quali limiti la distribuzione di quelle esistenti risponda alle esigenze dei singoli uffici giudiziari, anche sotto il profilo della loro distribuzione territoriale, e se una migliore distribuzione non possa già sortire maggiori e migliori risultati, mediante l'adozione di quei semplici provvedimenti ordinamentali resi possibili dalla legge sulla istituzione del giudice unico di primo grado.

Norme interne e Convenzione Europea dei diritti dell'uomo. -

Sempre più la nostra giurisprudenza si trova a confrontarsi con le convenzioni internazionali e con il riconoscimento in quei testi di ampi diritti fondamentali.

Chiarificatrice, al riguardo, ed in linea con numerose pronunce della nostra Corte Costituzionale (dinanzi alla quale è stato ripetute volte sollevato conflitto da parte dei tribunali italiani) la sentenza della Corte europea 20 aprile 2006 (Patrono e altri c. Italia), in ordine al problema della immunità parlamentare prevista dall'art. 68 della Costituzione, con la quale è stato ribadito che sussiste la violazione della Convenzione allorché le deliberazioni del Parlamento vengano a paralizzare le azioni dei privati a tutela della loro reputazione, in assenza di un evidente collegamento tra le condotte ascritte e l'attività parlamentare, rilevandosi che nella fattispecie sottoposta al suo giudizio non era stato rispettato "il giusto equilibrio tra le esigenze del generale interesse della comunità e gli imperativi della tutela dei diritti fondamentali della persona", anche perché i parlamentari non avevano manifestato, in quella circostanza, opinioni politiche, ma avevano espresso esclusivamente affermazioni denigratorie nei confronti dei ricorrenti.

Con numerose pronunce la Corte ha censurato il meccanismo dell'occupazione appropriativa, considerata quale forma di "espropriazione indiretta", che, permettendo all'amministrazione di superare le regole del procedimento di espropriazione, consolida una situazione di illegalità che contrasta con il principio di legalità che deve presiedere all'attività della pubblica amministrazione (sentenza 2 febbraio 2006, Genovese e altri c. Italia; sent. 9

febbraio 2006, Prenna e altri c. Italia; e, recentissimamente, sent. 21 dicembre 2006, De Angelis e altri c. Italia); né vale a sanare tale illegittimità l'art. 43 del testo unico sulla espropriazione per pubblica utilità (d.p.r. 8 giugno 2001, n. 327), poiché l'occupazione acquisitiva, anche se disciplinata dalla legge, non può costituire una alternativa alla procedura "*en bonne et due forme*" (sent. 12 gennaio 2006, Sciarrotta e altri c. Italia). La *Grande Chambre* ha preso posizione anche sulla determinazione della indennità di espropriazione, ponendo chiaramente in discussione il sistema italiano dell'art. 5 *bis* d.l. n. 333 del 1992, convertito in legge n. 359 del 1992, e l'art. 37 del t.u. n. 327 del 2001: pur riconoscendo la discrezionalità degli Stati, che in via eccezionale possono fissarne l'entità in misura non coincidente con l'integrale compensazione, ha ritenuto che l'art. 1 del I° protocollo addizionale della Convenzione impone in ogni caso di mantenere un giusto equilibrio tra le esigenze riconducibili all'interesse generale della comunità e la salvaguardia del diritto fondamentale dell'individuo al rispetto dei propri beni (sent. 29 marzo 2006, Scordino c. Italia). Il contrasto della disciplina interna con la Convenzione universale dei diritti dell'uomo e col suo I° Protocollo addizionale, come interpretato dalla Corte europea, ha indotto la Corte di cassazione a sollevare la questione di costituzionalità delle norme interne in tema di indennità di espropriazione (Cass., ord. 29 maggio 2006, n. 12810) e di risarcimento da occupazione appropriativa (Cass., ord. 20 maggio 2006, n. 11887), sotto il profilo, tra l'altro, della violazione dell'art. 117, c. 1, della Costituzione (nel testo risultante dalle modifiche apportate al titolo V) e delle norme convenzionali, cui quel testo avrebbe conferito valore di "norme interposte".

Importanti affermazioni concernono, inoltre, la limitazione dei diritti elettorali del fallito, la sua iscrizione nell'apposito registro ed il tempo previsto per la riabilitazione (sent. 23 marzo 2006, Albanese c. Italia), l'impossibilità per il singolo creditore di agire in giudizio per ottenere il pagamento delle somme dovute prima del deposito dello stato passivo nel corso di una procedura di amministrazione straordinaria ex l. 95 del 1979 e r.d. 267 del 1942 (sent. 2 febbraio 2006, Chizzotti c Italia)

La criminalità, con particolare riguardo alla criminalità organizzata. -

Dai dati forniti dall'ISTAT risulta che nel periodo considerato (1 luglio 2005 – 30 giugno 2006) è considerevolmente diminuito il numero dei reati denunciati (da 2.855.372 a 2.526.486, con una riduzione dell'11,51%), anche se eccessiva rimane la percentuale di quelli ad opera di ignoti (1.992.943). Un dato confortante deriva dalla riduzione pressoché generalizzata di tutte le tipologie di reati, ivi compresi gli omicidi volontari (passati da 3.074 a 2.759 = -10,24%; purtroppo con una incidenza notevole di quelli commessi all'interno del nucleo familiare o fra persone legate tra loro da vincoli affettivi) e gli omicidi colposi (da 8.330 a 7.540 = -9,48%), ma anche le rapine, che raggiungono una riduzione del 15,83%, passando da 53.805 a 45.285, anche se talvolta con conseguenze luttuose, le estorsioni (da 217 a 173) ed i sequestri di persona (da 615 a 545), i reati di violenza sessuale (da 5.505 a 5.026), le truffe (da 150.148 a 116.122) e persino il traffico di stupefacenti (da 35.390 a 33.859); un prevedibile aumento, del 62%, hanno subito le violazioni delle leggi in materia di immigrazione (da 12.512 a 20.270), la contraffazione e l'alterazione di marchi e l'uso di marchi

contraffatti (da 14.743 a 17.305: + 17,37%), nonché il traffico illecito di rifiuti (da 40 a 51: +27,5%); in leggera diminuzione, infine, il numero di minorenni resisi responsabili di reati (da 19.459 a 18.812).

Nella lotta alla criminalità si sono distinte, come per il passato, le forze dell'ordine – Carabinieri, Polizia di Stato, Guardia di Finanza, preziosa nelle indagini relative ai reati di matrice economico finanziaria, ed altri Corpi – che, talvolta tra non poche difficoltà, hanno saputo assolvere ai loro compiti istituzionali con competenza e spirito di sacrificio, fornendo alla magistratura inquirente un qualificato e leale supporto e meritandosi la gratitudine dei cittadini anche per l'aiuto spesso spontaneamente prestato in situazioni difficili. Fruendo ormai, come hanno evidenziato recentissimi fatti (cui non possono far ombra eventuali sporadiche deviazioni), dell'ausilio di competenze e dei mezzi scientifici dei quali sono dotati, che presuppongono altissime specializzazioni, hanno raggiunto risultati notevolmente positivi. Anche la Polizia Penitenziaria ha svolto con abnegazione il suo compito nella difficile situazione delle affollate carceri italiane. E rivolgendomi a loro mi permetto di invitarle a non farsi prendere dallo scoramento allorché la loro azione sembra frustrata dall'applicazione di alcune leggi. Da fedeli servitori dello Stato, tutti dobbiamo sottostarvi, considerando i grandi ideali che ad esse sono spesso sottesi, anche se talvolta si possano essere rivelati utopici, con la privazione della libertà personale prima della sentenza definitiva limitata ai casi di effettiva necessità o pericolo e nella sua durata, da un lato, gli strumenti per il recupero del condannato, consacrato dall'art. 27 della Costituzione, attraverso l'intervento del giudice di sorveglianza, dall'altro.

Alle note organizzazioni criminali di matrice interna - mafia (Cosa Nostra), 'ndrangheta, camorra, Sacra Corona Unita, "stidda" (nella zona di Gela), considerate ancora "realtà di estremo rilievo", si uniscono ora, stabilmente installate nel nostro territorio, organizzazioni criminali straniere ognuna, secondo l'analisi della D.N.A., con proprie caratteristiche: mi riferisco alla criminalità albanese, rumena, bulgara, russa, nord-africana e sud-americana (in particolare colombiana), cinese, che opera in gruppi stabilmente od occasionalmente organizzati. Desidero chiarire – anche se può considerarsi lapalissiano – che con tali raggruppamenti di matrice etnica non si intendono esprimere giudizi criminalizzanti su intere compagini nazionali quanto individuare quei limitati gruppi criminali enucleatisi dalle stesse, come, del resto, per le organizzazioni autoctone di origine regionale. Né si può ignorare il contributo che i lavoratori stranieri danno alla nostra economia, confermato da recenti indagini.

Attività comune alle mafie nostrane è il traffico di stupefacenti (eroina e cocaina) con un intreccio di rapporti tra loro e con le organizzazioni criminali del resto d'Europa (soprattutto Albania e Paesi dell'Est europeo), della Turchia e dell'America Latina (in particolare Colombia ed Argentina), e basi "logistiche" – specie della 'ndrangheta - anche in altri paesi europei, quali l'Olanda e la Spagna. Si aggiungono, per "Cosa Nostra", l'usura e le estorsioni, attraverso intimidazioni, anche per mezzo di attentati incendiari, con un pesante condizionamento delle attività economiche, ma soprattutto l'inserimento negli appalti – di tal che gli imprenditori, prima di concorrervi, chiedono se la gara sia "libera" - e nello smaltimento dei rifiuti.

Dopo i colpi inferti dalle forze dell'ordine, anche attraverso l'applicazione di misure patrimoniali su beni di rilevante entità, e la cattura di importanti personaggi - fra i quali, dopo quarantatre anni di latitanza, del noto Bernardo Provenzano, assicurato alla giustizia attraverso l'opera coordinata ed intelligente della D.N.A. e delle forze di polizia - le organizzazioni mafiose, che avevano tenuto negli ultimi anni, dopo la dolorosa uccisione di valorosi colleghi e di esponenti delle forze dell'ordine, un "basso profilo", si trovano in una fase di transizione dagli esiti imprevedibili. Come hanno confermato le indagini e le intercettazioni collegabili agli ultimi arresti, l'organizzazione gode purtroppo di una vasta rete di fiancheggiatori nell'ambito di una certa "borghesia mafiosa", fatta di tecnici, di professionisti, di imprenditori, di esponenti politici (v. la custodia cautelare in carcere, per il reato di cui all'art. 416 *bis* cod. pen., disposta dal g.i.p. di Palermo nei confronti di un deputato dell'Assemble Regionale Siciliana) e della burocrazia.

A fugare equivoci è tuttavia opportuno richiamare le precisazioni offerte dalle Sezioni Unite con la sentenza del 12 luglio 2005 (nel procedimento che aveva visto coinvolto un noto uomo politico meridionale), in ordine al cd. "concorso esterno". La Corte ha infatti chiarito – ritengo definitivamente – che, "in tema di associazione di tipo mafioso, assume il ruolo di concorrente esterno il soggetto che, non inserito stabilmente nella struttura organizzativa e privo dell'*affectio societatis* fornisce uno specifico, consapevole e volontario contributo, sempre che questo espliciti una effettiva rilevanza causale e quindi si configuri come condizione necessaria per la conservazione o il rafforzamento delle capacità operative dell'associazione (o, per quelle operanti su vasta scala,

come “Cosa Nostra”, di un suo particolare settore e ramo di attività o articolazione territoriale) e sia diretto alla realizzazione anche parziale del programma criminoso della medesima”.

Una analoga, se non maggiore strategia dell’”inabissamento” ha adottato la Sacra Corona Unita, con una diminuzione degli scontri armati. La Puglia è divenuta un importante posto di transito degli stupefacenti; pur fronteggiando l’Albania, l’organizzazione sembra invece in parte estranea al traffico di essere umani e all’immigrazione clandestina, dei quali si occupano soprattutto organizzazioni criminali albanesi, turche, iraniane e nord-africane. La brillante operazione che ha recentemente assicurato alla giustizia gli assassini di un giovane sportivo – condannato per “viltà” - evidenzia l’esistenza, anche in questa organizzazione, di un proprio “codice d’onore”.

Della ‘ndrangheta sono note e viepiù emergono le ampie infiltrazioni negli apparati pubblici e nelle amministrazioni locali (e, purtroppo, non solo, come conferma un recente anche se del tutto eccezionale doloroso episodio), viene rilevato l’ingresso nella lucrosa attività del traffico di esseri umani, destinati al mercato del lavoro nero e della prostituzione mentre la sua attività si concretizza in manifestazioni di particolare aggressività ed in atti intimidatori anche nei confronti di pubblici amministratori, culminati nell’omicidio dell’on. Fortugno ed in altri numerosi reati che ruotano, negli ultimi tempi, intorno al territorio della Locride.

Alla struttura piramidale di queste organizzazioni fa riscontro la polverizzazione della camorra, a prevalente conduzione familiare: nel solo capoluogo partenopeo operano circa cento gruppi camorristici fra i quali si

distribuisce un ferreo controllo del territorio, in un equilibrio instabile che nell'anno ha dato luogo a ricorrenti guerre tra i vari clan. Con le attività criminose comuni agli altri gruppi, una caratteristica della camorra rimane l'organizzazione del lotto, del toto e, in genere, di gare clandestine, il contrabbando di tabacco e di merci contraffatte, introdotte attraverso il porto di Napoli, nonché una attività tesa al condizionamento dei risultati elettorali, in occasione di consultazioni amministrative, tendente ad infiltrare la pubblica amministrazione per orientarne le scelte, altamente lesiva per la democrazia.

Caratteristiche comuni alle “mafie” alloctone sono, in generale:

- ciascuna realtà criminale ha una propria specificità operativa, connessa agli ambiti culturali di provenienza;

- le organizzazioni criminali straniere preferiscono, di norma, insediarsi nelle regioni dove minore è la presenza di “mafie tradizionali” (e quindi, soprattutto, nelle regioni centro settentrionali, anziché in quelle meridionali, fatta eccezione della Campania);

- tendono a non formare alleanze con le “mafie tradizionali”, se non per specifici affari;

- gli affiliati sono, in massima parte, clandestini.

La recente entrata nella U.E. della Romania e della Bulgaria mi induce a soffermarmi brevemente – fatta salva la riserva iniziale – sui gruppi criminali di quei Paesi.

Le compagini criminali rumene, in particolare, risultano attualmente impegnate spesso, non di rado in collaborazione con gruppi albanesi ed ucraini, nella tratta di esseri umani, nella immigrazione clandestina e nello sfruttamento

della prostituzione, con metodi particolarmente violenti e forme di coartazione fisica e psicologica nei confronti delle donne sfruttate; stessa violenza viene esercitata nelle rapine. Altra attività che le caratterizza, la clonazione ovvero la contraffazione degli strumenti elettronici di pagamento e la loro utilizzazione: tra l'ottobre del 2005 ed il giugno del 2006 sono stati arrestati decine di cittadini di quel Paese (ben 547), resisi responsabili dei descritti reati.

Oltre che alla tratta, le organizzazioni bulgare risultano dedite ai furti con destrezza, cui si dedicano per l'intera giornata, e con estrema mobilità sul territorio, centinaia di donne, spesso minori non imputabili, nomadi di particolari etnie, ovvero minori reclutati e presi in affitto dalle famiglie meno abbienti della zona centro-settentrionale del Paese.

Degni di rilievo e di apprezzamento sono quindi i recenti contatti che il Ministero dell'Interno e la Direzione di Polizia hanno intrattenuto con i corrispondenti organi di tali Paesi per uno scambio di informazioni ed il *memorandum* precedentemente siglato tra la nostra D.N.A. e la Procura Generale della Repubblica di Bulgaria per il rapido scambio di notizie, informazioni e dati.

Per quanto concerne i reati commessi da cittadini extracomunitari, spesso clandestini, si segnala la difficoltà della loro identificazione in quanto gli stessi forniscono spesso false generalità, declinando dati anagrafici non corrispondenti al vero, eventualmente al fine di beneficiare del divieto di espulsione previsto per i minori dall'art. 19 del testo unico sull'immigrazione (d. lgs. 25 luglio 1998, n. 286), mentre sono ancora da verificare gli effetti della legge n. 189/2002 che ha previsto come obbligatori i rilievi foto-dattiloscopici "qualora vi sia motivo di dubitare della identità personale" (art. 7, che ha modificato il 4° comma dell'art.

6 d. lgs. 286/1998). Non minore difficoltà presentano l'identificazione e, soprattutto, i procedimenti a carico degli "scafisti", nei ricorrenti sbarchi che si sono succeduti negli anni, in quanto le fonti di prova sono normalmente costituite dalle dichiarazioni rese in sede di sommarie informazioni dai clandestini che forniscono una qualche collaborazione e dai riconoscimenti fotografici o *de visu*, ma spesso privi di riscontri obiettivi utili a dirimere eventuali dubbi circa le effettive responsabilità; gli sbarchi coinvolgono normalmente, inoltre, centinaia di persone e l'intervento della Guardia Costiera, della Marina o degli altri Corpi avviene spesso in condizioni avverse del mare se non in occasione di naufragi in cui non possono non prevalere le esigenze di salvaguardia della vita umana (va ascritto a merito dei nostri militari il senso di umanità – che è anche segno di civiltà – che normalmente accompagna i loro interventi, pur nel rispetto dei compiti istituzionali).

Il mandato di arresto europeo. –

La presenza del Vice Presidente della Commissione europea, Commissario responsabile per la giustizia, e di illustri titolari dei dicasteri della giustizia degli Stati Europei, unitamente con le caratteristiche internazionali assunte dalla criminalità, induce a soffermarmi sul "mandato di arresto europeo", previsto dalla decisione quadro 2002/584/GAI del Consiglio del 13 giugno 2002, la cui *ratio* sta nel superamento dell'istituto dell'extradizione fra gli Stati membri e nella sua sostituzione con un sistema di consegna fondato sulla fiducia reciprocamente riposta nei vari sistemi giudiziari, con l'obiettivo che l'Unione Europea nel suo insieme costituisca uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia.

I nodi della legge 22 aprile 2005, n. 69, che vi ha conformato il diritto interno, sono esplosi in relazione ad alcuni vincoli ostativi alla consegna, esulanti talvolta persino dalla precedente regolamentazione dell'extradizione, che hanno dato luogo a notevoli controversie, soprattutto in relazione alla necessità della sussistenza di “gravi indizi di colpevolezza” allorché la richiesta sia fondata su un titolo cautelare (e non esista ancora una sentenza irrevocabile di condanna), cui fa riferimento il comma 4 dell'art. 17 della legge, ed all'interpretazione dell'art. 18, lett. e), che impone “il rifiuto di consegna...se la legislazione dello Stato membro di emissione non prevede i limiti massimi della carcerazione preventiva”.

Sotto il primo profilo questa Corte ha precisato che il riferimento ai “gravi indizi di colpevolezza” non comporta una nuova e pregnante valutazione delle fonti di prova, bensì esclusivamente la verifica che il mandato emesso all'estero, per il suo contenuto intrinseco o per gli altri elementi raccolti in sede investigativa o processuale, sia fondato su un compendio indiziario ritenuto dall'autorità giudiziaria emittente seriamente evocativo di un fatto reato commesso dalla persona di cui si chiede la consegna (*ex plurimis*: Cass. sez. VI, 3 – 7 marzo 2006, n. 7915).

Maggiormente controversa è risultata l'individuazione dei requisiti perché possa riscontrarsi l'esistenza di “limiti massimi della carcerazione preventiva”, ove ad una interpretazione secondo cui sarebbero sufficienti, a tal fine, sistemi di controllo della durata della custodia cautelare equipollenti, anche se non perfettamente identici a quello italiano (così la citata sent. n. 7915 del 2006), si sono contrapposte altre decisioni restrittive che considerano la disciplina italiana

assunta dal legislatore quale “esclusivo parametro di riferimento” (Cass. Sez. VI, sent. 8-15 maggio 2006, n. 16542): la questione è attualmente al vaglio delle Sezioni unite (ord. 10 ottobre 2006, n. 38852) mentre la Corte di appello di Venezia ha rimesso alla Corte Costituzionale la questione di costituzionalità della norma (ord. 25 ottobre 2006), in riferimento agli artt. 3, 11 e 117.1 Cost., per contrasto con la disciplina europea e per “l’irragionevolezza del considerare la nostra soluzione nazionale dei limiti massimi come parametro non solo interno, ma da imporre agli Stati esteri pur in un contesto in cui quegli Stati consapevolmente hanno disciplinato il problema (la verifica della opportunità e legittimità del protrarsi della custodia cautelare) risolvendolo con soluzioni valutate come maggiormente adeguate del nostro dalla Corte europea dei diritti dell’uomo”.

Le riforme più significative ed il loro impatto sull’esercizio della giurisdizione.-

L’attività legislativa si è mossa, nell’anno, lungo quattro direttrici:

- a) emanazione di leggi di rilevanza comunitaria e di attuazione di Convenzioni internazionali;
- b) attuazione delle deleghe legislative;
- c) emanazione di testi unici, dei quali si sentiva specialmente l’esigenza su materie unitarie spesso regolate da un legislazione farraginoso e sparsa fra diverse leggi: alcuni di essi sono stati adottati a seguito di specifica delega legislativa che autorizzava l’adeguamento e talvolta la modifica dei precedenti testi.

d) riforme legislative ed ordinamentali.

Oltre alle leggi che si è avuto modo di citare, o che si esamineranno specificamente, fra i principali provvedimenti aventi qualche implicazione sull'attività giurisdizionale si ricordano:

Fra quelli di attuazione di direttive comunitarie o di impegni internazionali dell'Italia, oltre alla legge comunitaria 2005 (l. 25 gennaio 2006, n. 29), per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alla C.E., la l. 10 novembre 2006, n. 278, che converte il d.l. n. 258, dello stesso anno, recante disposizioni urgenti di adeguamento alla sentenza della Corte di giustizia del 14 settembre (in causa C-228/05) in tema di detraibilità dell'IVA, e, soprattutto, la l. 9 gennaio 2006, n. 12, in materia di esecuzione delle pronunce della Corte europea dei diritti dell'uomo (con modifica dell'art. 5 della l. n. 400/1988). Fondamentale importanza assumono, inoltre, il d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, che attua alcune direttive comunitarie nella materia ambientale, adottando misure contro l'inquinamento atmosferico, delle acque e da rifiuti; il codice dei contratti pubblici, da lunghi anni atteso (d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163, che ugualmente attua, fra l'altro, alcune direttive comunitarie), e le nuove norme in materia di proprietà intellettuale: d.l. 10 gennaio 2006, n. 3, convertito con l. 22 febbraio 2006, n. 78, di attuazione della direttiva 98/44/CE, in materia di protezione giuridica delle invenzioni biotecnologiche; il d.lgs. 16 marzo 2006, n. 140, col quale è stata data attuazione alla direttiva 2004/48/CE sul rispetto dei diritti di proprietà intellettuale, ed infine il d.lgs. 13 febbraio 2006, n. 118, in attuazione della direttiva 2001/84 CE, che ha disciplinato il diritto d'autore sulle opere d'arte nelle successive vendite dell'originale.

Con l. 9 gennaio 2006, n. 14, è stata operata inoltre la ratifica ed esecuzione della Convenzione europea sul paesaggio sottoscritta a Firenze.

In materia di assicurazioni è stato emanato il d.p.r. 18 luglio 2006, n. 254, in attuazione dell'art. 150 del codice delle assicurazioni approvato con d.lgs. 7 settembre 2005, n. 209, che disciplina il risarcimento diretto dei danni da circolazione stradale, il quale potrà influire positivamente sul relativo contenzioso.

Una più complessa portata, con incidenza sul diritto sostanziale e processuale, ha la l. 8 febbraio 2006, n. 54, recante disposizioni in materia di separazione e di affidamento condiviso dei figli, dei quali è riconosciuto il diritto di mantenere, in via di principio, un rapporto equilibrato e continuativo con ciascuno dei genitori, e la l. 14 febbraio 2006, n. 55, che introduce modifiche al codice civile in materia di patto di famiglia, destinata a modificare la disciplina dell'impresa familiare, leggi le quali, secondo le segnalazioni di vari presidenti di Corte, hanno dato luogo a notevoli difficoltà interpretative ed applicative.

Nell'ambito della legislazione sociale vanno segnalati il d.lgs. 10 aprile 2006, n. 155, sulla disciplina dell'impresa sociale, e, nel quadro della progressiva eliminazione di ogni discriminazione, il d.lgs. 11 aprile 2006, n. 198, recante il codice delle pari opportunità, a norma dell'art. 6 della l. 28 novembre 2005, n. 246, ed il d.lgs. 1 marzo 2006, n. 67, contenente misure per la tutela giudiziaria delle persone con disabilità vittime di discriminazioni, per la promozione della piena attuazione del principio di parità di trattamento e delle pari opportunità per le stesse, al fine di garantire il pieno godimento dei loro diritti civili, politici, economici e sociali.

Inserendosi in un più vasto programma di riordinamento delle professioni, vanno citati il d. lgs. 2 febbraio 2006, n.30, il quale opera la ricognizione dei principi fondamentali in materia, il d.lgs. 24 aprile 2006, n. 166, che contiene una nuova disciplina del concorso notarile, ed il d.lgs. 1 agosto 2006, n. 249, il quale ha riformulato l'obsoleto e poco incisivo procedimento disciplinare a carico degli stessi, dettando norme in materia di assicurazione della responsabilità civile e per la istituzione di un Fondo di garanzia.

Tende a garantire maggiormente la *privacy*, il d.lgs. 4 aprile 2006, n. 159, che ha introdotto modifiche al codice dell'amministrazione digitale (d. lgs. 7 marzo 2005, n. 82), ed in particolare all'art. 56, riguardo ai dati identificativi delle questioni pendenti innanzi all'autorità giudiziaria di ogni ordine e grado ed all'accessibilità telematica di essi.

Merita infine di essere citato (oltre al più recente e complesso d. l. 3 ottobre 2006, n. 262, ormai convertito in legge) il d.l. 4 luglio 2006, n. 223 (cd. decreto "Bersani"), conv. in l. 4 agosto 2006, n. 248, che ha anticipato alcune misure atte a fronteggiare la difficile contingenza economica, con disposizioni per lo sviluppo, la crescita e la promozione della concorrenza e della competitività, per la liberalizzazione di settori produttivi e per la tutela dei consumatori, incidenti sull'attività professionale anche degli avvocati (liberalizzazione delle tariffe, pubblicità, ecc.); l'art. 21 in particolare, concerne le spese di giustizia, e, al fine di fronteggiare la difficile contingenza economica, ha, fra l'altro, ridotto i già esigui stanziamenti di €50.000.000 per l'anno 2006 e, ancor più drasticamente, di € 100.000.000 per il 2007 e di € 200.000.000 a decorrere dal 2008.

Particolare importanza assumono, ovviamente, i provvedimenti che incidono sul processo, su alcuni dei quali ci si è soffermati od occorrerà soffermarsi più specificamente (anche se brevemente): il d.lgs. 9 gennaio, n. 5, in attuazione della delega contenuta nell'art. 1, comma 5, del d.l. 14 marzo 2005, n. 35, convertito in l. 14 maggio 2005, n. 80, con la riforma organica delle procedure concorsuali in senso ampiamente innovativo; la l. 23 febbraio 2006, n. 51, che, convertendo il d.l. 30 dicembre 2005, n. 273 (recante definizione e proroga dei termini), ha confermato la data del 1° marzo 2006 per l'entrata in vigore delle disposizioni sul processo civile introdotte dal d.l. 14 marzo 2005, n. 35 (conv. in l. 14 maggio 2005, n. 80), e prorogato il mandato ai giudici onorari. Da richiamare anche la l. 12 luglio 2006, n. 228, che ha convertito il d.l. 12 maggio 2006, n. 173, con nuovi termini per l'adozione di disposizioni integrative e correttive della riforma delle discipline concorsuali e di altre norme concernenti il procedimento civile davanti al Tribunale per i minorenni (oltre che la tutela del risparmio, il codice in materia di dati personali, le norme in materia ambientale, al testo unico sull'edilizia ed il codice degli appalti pubblici); il d.lgs 2 febbraio 2006, n. 40, che, in attuazione della delega della l. 14 maggio 2005, n. 80, ha apportato importanti modifiche al processo di cassazione, sul quale ci soffermeremo in seguito, riorganizzando *funditus* la disciplina dell'arbitrato; la richiamata l. 20 febbraio 2006, n. 46, recante modifiche al codice di procedura penale.

Un'attività legislativa, com'ognun vede, complessa ed importante, sotto parecchi profili anche degna di apprezzamento, ma talora tumultuosa che, se da un canto è riuscita a svecchiare obsolete ed incomplete normative, denota alcune

volte una certa fretta, ponendo seri problemi applicativi, cui ho già accennato e sui quali mi soffermerò analizzando alcune altre disposizioni di maggiore impatto. Non può non rilevarsi, inoltre, l'atecnico inserimento delle disposizioni più disparate in una medesima legge, eventualmente estranea all'oggetto regolato, che incide negativamente sulla tempestiva conoscenza della norma, ponendo seri problemi applicativi, come hanno sottolineato anche alcuni fra i più avvertiti professionisti.

La tutela ambientale in particolare.-

Brevemente riteniamo di doverci soffermare, per il rilievo che assume, sulla l. 3 aprile 2006, n. 152, con la quale è stata data attuazione alla l. 15 dicembre 2004, n. 308, che aveva delegato il Governo a riordinare, coordinare ed integrare la legislazione in materia ambientale; con la stessa sono state riscritte le precedenti disposizioni in materia di V.A.S. (valutazione ambientale strategica), V.I.A. (valutazione di impatto ambientale), I.P.P.C. (autorizzazione integrata ambientale), tutela delle acque, gestione dei rifiuti, tutela dell'aria e riduzione delle emissioni in atmosfera, danno ambientale; una correzione, seppur minima, è intervenuta con il d. lgs. 8 novembre 2006, n. 284, ma ulteriori e più penetranti modifiche potrebbero essere necessarie, da un lato, per sottrarre il nostro Paese ad una serie di procedure di infrazione aperte dalla Comunità Europea, dall'altro per renderne coerenti le disposizioni nazionali con alcuni livelli comunitari (ad es. in materia di iscrizione all'albo dei trasportatori di rifiuti: Cass. 24 novembre 2005, n. 10328/06). Va ricordato, soprattutto, che, con una norma da tante parti ritenuta devastante, l'art. 1, c. 37, della legge n. 308 del 2004 aveva introdotto il

cd. *Condono paesaggistico* per i lavori compiuti entro il 30 settembre 2004: questa Corte (sent. 10 maggio – 13 settembre 2005, n. 33.297; confrontasi, altresì, Cass. 19 aprile – 29 settembre 2006, n. 32.529) ha già ritenuto che anche ad esso vanno riferiti i limiti previsti dal d.l. n. 269 del 2003, convertito in legge n. 326 dello stesso anno, sul condono edilizio, che escludeva la sanatoria per le costruzioni realizzate in aree assoggettate a vincolo - sulla base di leggi statali e regionali - a tutela degli interessi idrogeologici, ambientali e paesistici, con la sola eccezione degli interventi edilizi di minore rilevanza (restauro, risanamento conservativo e manutenzione straordinaria): ritenere diversamente avrebbe comportato la paradossale conseguenza della estinzione dei reati paesaggistici e la sopravvivenza di quelli urbanistici, con l'ulteriore possibile conseguenza della demolizione dell'opera, ai sensi degli artt. 31 e 40 ss. del d.p.r. 6 giugno 2001, n. 380.

La riforma dell'ordinamento giudiziario.-

Fra le più attese - sin dall'entrata in vigore della Costituzione repubblicana -, ma anche fra le più discusse e contestate, la riforma dell'ordinamento giudiziario, in attuazione della legge delega 25 luglio 2005, n. 150, attraverso una serie di decreti attuativi il cui contenuto ha polarizzato, tra gravi polemiche, l'attenzione degli studiosi più attenti ai profili di costituzionalità e di indipendenza della magistratura. Alcune norme della legge delega erano entrate immediatamente in vigore, come avvenuto per le comunicazioni del Ministro della giustizia al Parlamento dei programmi del governo in materia di giustizia e per la riforma della "inaugurazione" dell'anno giudiziario, che ha demandato al

presidente della Corte di cassazione ed ai presidenti della Corti di appello la relazione sull'amministrazione della giustizia (sottraendola ai rispettivi Procuratori generali). La legge delega, inoltre, non sempre dettava "principi e criteri direttivi" (secondo la prescrizione dell'art. 76 Cost.), contenendo alcune vere e proprie norme di dettaglio.

Questi i decreti legislativi emanati:

d.lgs 16 gennaio 2006, n. 20, che detta la disciplina transitoria del conferimento degli incarichi direttivi (art. 2, comma 10, della legge delega);

d.lgs 23 gennaio 2006, n. 24, che modifica l'organico dei magistrati addetti alla Corte di cassazione (art. 1, comma 1, lett. e) della l. del.);

il d.lgs 16 gennaio 2006, n. 25, che istituisce il Consiglio direttivo della Corte di cassazione e detta la nuova disciplina dei Consigli giudiziari (art. 1, comma 1, lett. c) della l. del.);

il d.lgs 30 gennaio 2006, n. 26, che istituisce la Scuola superiore della magistratura, dettando disposizioni in tema di tirocinio e formazione degli uditori giudiziari, aggiornamento professionale e formazione dei magistrati (art. 1, comma 1, lett. b) della l. del.);

il d.lgs 2 febbraio 2006, n. 35, che prevede forme di pubblicità degli incarichi extragiudiziari conferiti ai magistrati (art. 1, comma 1, lett. e) della l. del.);

il d.lgs 7 febbraio 2006, n. 62, che modifica la disciplina concernente l'elezione del Consiglio di presidenza della Corte dei Conti e della giustizia amministrativa (art. 2, comma 17, della l. del.);

il d.lgs 20 febbraio 2006, n. 106, il quale contiene disposizioni in materia di riorganizzazione dell'ufficio del pubblico ministero (art. 1, comma 1, lett. d) della l. del.);

il d.lgs 23 febbraio 2006, n. 109, che disciplina gli illeciti disciplinari dei magistrati, le relative sanzioni e la procedura per la loro applicazione, modificando anche la disciplina delle incompatibilità, la dispensa dal servizio e il trasferimento di ufficio (art. 1, comma 1, lett. f) della l. del.);

il d.lgs 5 aprile 2006, n. 160, che contiene la nuova disciplina sull'accesso in magistratura ed in materia di progressione economica e di funzioni dei magistrati (art. 1, comma 1, lett. a) della l. del.);

il d.lgs 25 luglio 2006, n. 24, che individua le competenze dei magistrati capi e dei dirigenti amministrativi degli uffici, attuando il decentramento su base regionale delle competenze del Ministero della giustizia (art. 1, comma 1, lett. a); 2, comma 1, lettere s) e t) e 12 della l. del.).

Decorso il prescritto termine di novanta giorni dalla pubblicazione (avvenuta in una serie successiva di Gazzette Ufficiali) i vari provvedimenti sono (o sarebbero) "divenuti efficaci"; la legge 26 ottobre 2006, n. 269, ha sospeso sino al 31 luglio 2007 il decreto legislativo n. 160, relativo all'accesso in magistratura ed alla progressione in carriera, ed ha modificato alcune disposizioni del decreto n. 106, sulla riorganizzazione degli uffici di procura, e del decreto n. 109, sugli illeciti disciplinari: in conseguenza, si ritiene che siano rimasti inefficaci, per quanto in vigore, i decreti che regolano il conferimento degli incarichi direttivi e la Scuola Superiore della Magistratura. E' rimasto in tal modo provvisoriamente bloccato il macchinoso *iter* di valutazione della

professionalità dei magistrati nell'ambito di ricorrenti corsi, che in parte e sostanzialmente espropriavano il C.S.M. dei poteri attribuitigli dall'art. 105 della Costituzione, demandandolo alla nuova Scuola Superiore della Magistratura. Benché si ritenga opportuna una migliore e più approfondita valutazione delle qualità professionali dei magistrati destinati ai diversi uffici ed in particolare alla Corte di cassazione e delle capacità organizzative di coloro cui vanno conferiti gli uffici direttivi, non si può negare che anche il sistema attuale ha in buona parte consentito una adeguata selezione, in particolare dei soggetti dotati della preparazione necessaria a contribuire alla funzione nomofilattica propria della Corte suprema. Senza dimenticare che anche la l. 5 agosto 1998, n.303, attuando il terzo comma dell'art. 106 della Costituzione, ha consentito l'acquisizione alla Corte del prezioso contributo di professionalità provenienti dall'università e dall'avvocatura. Ciò non mi esime tuttavia dall'invitare gli organismi universitari, ma, soprattutto, gli organismi forensi a ciò deputati, al più assoluto rigore nel segnalare i soggetti disponibili, con riferimento ai "meriti insigni" richiesti dalla Costituzione e dalla legge, e lo stesso C.S.M. ad operare le scelte dopo un ampio ed approfondito accertamento circa l'effettivo possesso dei requisiti necessari e richiesti dalla legge.

Soffermandomi brevemente su alcuni altri dubbi connessi al nuovo ordinamento, non posso non rilevare che col decreto n. 24/2006, modificandosi l'organico della Corte di cassazione, sono stati soppressi i posti di magistrato di appello presso l'Ufficio del Massimario e del ruolo e presso la Procura generale, per i cui componenti è stato previsto, a determinate condizioni, il conferimento delle funzioni di legittimità. Se, in tal modo, si sono acquisite alla Corte ed alla

Procura generale giovani colleghi di elevatissima professionalità, contemporaneamente ne sono rimasti depauperati gli uffici di provenienza, ed in particolare il Massimario, con possibili ricadute sulla sua funzionalità ed efficienza, tanto vero che si è reso necessario operare, provvisoriamente, una applicazione “alla rovescia”, cioè dalla Corte al Massimario, anche se, sinora, le possibili ricadute negative sono state evitate dall’eccezionale impegno del direttore e del vice direttore di quell’ufficio ed in parte potranno superarsi con l’estensione dell’obbligo delle sezioni civili di “enuncia(re) il principio di diritto” (art. 384, comma 1, cod. proc. civ., come sostituito dall’art. 12 della l. 2 febbraio 2006, n. 40).

Col decreto n. 25 del 27 gennaio 2006, come si è visto, sono stati riformati i consigli giudiziari ed è stato istituito il consiglio direttivo della Corte di cassazione, da più parti auspicato, ma manca una disciplina specifica circa l’organo o gli organi che debbano indire le elezioni, l’epoca e le modalità di espressione del voto, disciplina da adottarsi, quanto meno, entro la naturale scadenza degli attuali consigli (ad aprile del corrente anno). Una profonda innovazione è costituita dalla partecipazione di elementi laici – un professore ordinario di università e un avvocato con almeno venti anni di esercizio per la cassazione; un professore universitario, un avvocato e due componenti indicati dal consiglio regionale per i consigli distrettuali -, i quali potranno fornire l’apporto delle diverse professionalità e delle distinte prospettive visuali e pratiche ai pareri ed all’esercizio dei compiti di vigilanza cui sono chiamati a partecipare. Con riferimento alle loro circoscritte competenze non si comprende però come proprio tra i laici debba essere scelto ed eletto il vice presidente dei

vari collegi. Altra innovazione è l'attribuzione ai consigli di poteri decisori relativi allo *status* dei magistrati, attuandosi un limitato decentramento dell'autogoverno.

Fra i più controversi, anche dopo le modifiche apportate con la l. 26 ottobre 2006, n. 269, che ne ha eliminato le più gravi storture, è rimasto il d.lgs. 20 febbraio 2006, n. 106, che ha ridisegnato in senso spiccatamente gerarchico l'ufficio del pubblico ministero, sul quale permangono non pochi motivi di perplessità anche in ordine al rispetto dell'assetto costituzionale. Il Procuratore della Repubblica rimane il titolare esclusivo dell'azione penale, da esercitare personalmente o assegnando gli affari ad uno o più magistrati, cui potrà dettare i criteri cui attenersi, ove non abbia provveduto a fissare in via generale le direttive. Con l'abrogazione dell'art. 7-ter, u.c., del r.d. 1941/12, è inoltre sottratto al C.S.M. il potere di determinare i criteri generali per l'organizzazione degli uffici del pubblico ministero, anche se ad esso va trasmesso il piano di organizzazione stabilito dal procuratore. Al procuratore compete inoltre di determinare i criteri cui i magistrati debbono attenersi nell'impiego della polizia giudiziaria, nell'uso delle risorse tecnologiche e nell'utilizzazione delle risorse finanziarie di cui dispone l'ufficio, di assentire per iscritto al fermo ed alla richiesta di misure cautelari; egli rimane, infine, l'unico titolare dei rapporti con gli organi di informazione. Non si può negare che talune delle disposizioni riassunte siano state determinate da atteggiamenti non sempre rispondenti alle esigenze di giustizia e la necessità di sicure linee guida, ma si deve riconoscere che la titolarità diffusa dell'azione penale ha consentito sinora di individuare e

perseguire, con l'impegno di tanti sostituti, gravissime violazioni in particolare nell'ambito della pubblica amministrazione.

Il sistema disciplinare (d. lgs. n. 109 del 23 febbraio, come modificato con la citata legge n. 269), risulta caratterizzato dalla auspicata tipizzazione degli illeciti disciplinari, frammentata tuttavia in una miriade di previsioni, dalla rimodulazione delle sanzioni (collegabili all'eventuale trasferimento di ufficio) e dalla scansione biennale del procedimento; all'applicazione delle norme sul procedimento penale nella fase delle indagini e del giudizio fa riscontro la ricorribilità della sentenza alle Sezioni Unite Civili della Corte di cassazione (che dovrà decidere entro il termine di sei mesi). Pur permanendo l'obbligatorietà dell'azione disciplinare e l'obbligo dei dirigenti degli uffici di segnalare ogni fatto di possibile rilevanza disciplinare, è attribuito al Procuratore generale, per effetto delle modifiche della legge n. 269/2006, il potere di archiviazione per il caso in cui il fatto addebitato non costituisca illecito disciplinare o sia di scarsa rilevanza, anche se il provvedimento dovrà essere trasmesso al Ministro della giustizia; il Ministro, ugualmente titolare del potere di promuovere l'azione disciplinare, potrà richiedere entro dieci giorni la trasmissione di copia degli atti e, entro l'ulteriore termine di sessanta giorni dalla ricezione, la fissazione dell'udienza dinanzi alla sezione disciplinare del C.S.M..

L'ultimo dei decreti emanati (n. 240, del 25 luglio, pubblicato il 29 dello stesso mese) disciplina il decentramento delle competenze del Ministero ed i rapporti tra i magistrati dirigenti degli uffici e i dirigenti amministrativi. Il magistrato rimane il "capo dell'ufficio giudiziario", mantenendo la rappresentanza dell'ufficio nel suo complesso, il potere di organizzazione

dell'attività giudiziaria e la gestione del personale di magistratura e del suo stato giuridico; spetta invece al dirigente amministrativo la gestione del personale amministrativo, da esercitarsi in coerenza con gli indirizzi impressi dal magistrato dirigente e con il programma di attività da svolgersi, redatto congiuntamente. Il decentramento degli uffici del ministero e una certa ambiguità dei rapporti con i dirigenti amministrativi e, soprattutto, con gli uffici decentrati, può far temere che possa rimanere condizionato l'esercizio stesso della giurisdizione, specie attraverso la limitazione delle risorse, anche se si riconosce che queste vanno oculatamente gestite (si è recentemente evidenziato l'ingente impegno finanziario delle intercettazioni).

La bozza di modifiche predisposta dal Ministro della giustizia ha risolto indubbiamente molte delle perplessità che si è avuto modo di evidenziare ma mi sia consentito di esprimere l'auspicio che possano essere fugati i dubbi che permangono in ordine all'assetto del pubblico ministero e di una Scuola della Magistratura al di fuori di un effettivo controllo del Consiglio Superiore.

La Corte di Cassazione. Il settore civile. –

Presso la Corte di Cassazione rimane in crescendo l'aumento dei ricorsi nel settore civile, attestatosi nel 2006 sull'8% con una sopravvenienza doppia rispetto a dieci anni addietro: sono sopravvenuti, infatti, ben 35.169 ricorsi, contro i 14.846 dell'anno 1996, un *unicum*, come è stato sottolineato, nell'ambito europeo (e non solo).

Occorre ammettere che la Corte non è stata in grado di fronteggiare integralmente una tale mole di ricorsi e che quelli definiti hanno sofferto anzi un

leggero decremento rispetto al 2005 (-4,9%), malgrado l'impegno profuso e l'ingente numero di ricorsi esauriti (29.641), decremento che trova spiegazione nelle gravi carenze di organico (nel quale risultano scoperti ben dodici posti di presidente di sezione, quarantasei posti di consigliere e ventidue posti di magistrato di tribunale) e nei ricorrenti scioperi degli avvocati nell'ultimo semestre dell'anno.

Un numero notevolissimo di ricorsi è stato deciso dalle Sezioni Unite - ben 2603 – dinanzi alle quali si verifica la minore durata media dei procedimenti (sia pure ancora di 749 giorni). L'impegno dei presidenti e dei consiglieri emerge, comunque, oltre che dal numero di ricorsi esauriti, dalla ulteriore riduzione della durata effettiva dei procedimenti (della quale si è chiarita la distinzione dalla durata "media") a trenta mesi (contro i trentadue dello scorso anno), ove si prescindia all'anomala situazione della sezione tributaria (nella quale la durata effettiva sale a cinquantanove mesi), la quale sconta tutta una serie di condizionamenti ed in particolare, da un canto, la mancata previsione legislativa di una adeguata strutturazione, una volta soppressa la Commissione Tributaria Centrale, con la naturale previsione che si sarebbe riversato sulla Corte un considerevole numero di ricorsi in materia tributaria, e, dall'altra, le varie sospensioni imposte dalle leggi sui condoni, con la difficoltà di conoscerne gli esiti, nella frequente mancanza della prevista comunicazione da parte degli uffici competenti.

Al consistente numero di ricorsi giudicati ed alla riduzione dei tempi, peraltro ancora lontani da un accettabile *standard* europeo, ha concorso la creazione di un'apposita struttura per l'esame preliminare, ai sensi dell'art. 375

c.p.c., sotto l'impulso del Primo Presidente Aggiunto, che ha consentito la più rapida e snella trattazione in camera di consiglio, pur nell'ambito della formulazione originaria della norma, che presuppone una richiesta e le conclusioni del pubblico ministero (da notificare alle parti almeno venti giorni prima dell'adunanza): bisogna riconoscere quindi che quei risultati sono stati raggiunti anche grazie all'impegno ed alla collaborazione della Procura Generale.

Superandosi, inoltre, la tralaticia interpretazione che escludeva la possibilità di riunione delle cause nel giudizio di cassazione, al di fuori dell'ipotesi prevista dall'art. 335 cod. proc. civ., è stata ormai riconosciuta l'applicabilità dell'art. 274 dello stesso, sulla riunione dei procedimenti relativi a cause connesse, anche solo per l'oggetto, col vantaggio di poter trattare unitariamente una pluralità di cause prospettanti la medesima questione (cd.e "cause seriali") sì da poterle definire in un'unica udienza.

E' ovvio che una maggiore produzione comporta la disponibilità di personale di cancelleria adeguato e risulta condizionata dalle note carenze anche in questo settore: si deve all'impegno del personale e del Dirigente Superiore, che ha sempre fornito la più ampia disponibilità nella soluzione dei problemi, e cui va il nostro riconoscimento, se si è potuto sopperire al maggiore impegno derivante dalla costituzione dell'indicata struttura.

Un ulteriore progresso potrà realizzarsi attraverso la piena attuazione dell'art. 375 cod. proc. civ., nella nuova formulazione introdotta dalla legge di riforma del giudizio di cassazione (artt. 8 l. 2 febbraio 2006, n. 40), e, soprattutto, del nuovo art. 380-*bis* cod. proc. civ. (art. 10 della legge): queste

disposizioni si applicano infatti esclusivamente ai ricorsi proposti avverso le sentenze e gli altri provvedimenti pubblicati a decorrere dalla data della entrata in vigore della legge (art. 27.2), avvenuta il 2 marzo 2006.

Per l'art. 380-*bis*, sulla scia di alcune legislazioni straniere, ed in particolare di quella francese, il ricorso dovrà essere affidato sin dall'inizio ad un relatore, che ne diviene il *dominus*, e che, se ritiene che ricorrano le ipotesi previste dall'art. 375, primo comma (inammissibilità, improcedibilità, manifesta fondatezza od infondatezza, ma anche necessità di integrazione del contraddittorio), depositerà in cancelleria una relazione scritta con la concisa esposizione dello svolgimento del processo e con i motivi di fatto e di diritto in base ai quali il ricorso possa essere deciso in camera di consiglio, da comunicare al pubblico ministero e da notificare agli avvocati delle parti almeno venti giorni prima della relativa adunanza; almeno cinque giorni prima potranno essere presentate conclusioni e/o memorie scritte, garantendosi in tal modo il pieno contraddittorio. La norma potrà avere una indubbia funzione deflativa, rendendo inani i tentativi di prolungare i tempi per il definitivo adempimento delle proprie obbligazioni.

Anche sotto altri aspetti la legge qui brevemente in esame contribuirà a razionalizzare il giudizio di cassazione, recuperando la funzione nomofilattica assegnata alla Corte dall'art. 65 dell'ordinamento giudiziario del 1941 (r.d. 30 gennaio 1941, n. 12), valorizzata dalla legge di delega 14 maggio 2005, n. 80: "assicura(re) l'esatta osservanza e l'uniforme interpretazione della legge, l'unità del diritto oggettivo". E' utile ricordare che, seguendo i criteri adottati in passato per le più rilevanti riforme ed in attuazione delle direttive della delega, sullo

schema di decreto delegato si è sentita l'esigenza di acquisire il parere dell'Assemblea Generale della Corte, la quale, riunitasi il 21 luglio 2005, nella forma solenne prevista dall'art. 93 dell'ordinamento giudiziario, unitamente all'apprezzamento per il testo predisposto da una Commissione di insigni processualisti, ha formulato con spirito costruttivo analitiche osservazioni, non poche delle quali sono state recepite dalle Commissioni parlamentari e nel testo definitivo approvato.

Per le riflessioni che potranno suggerire è opportuno soffermarsi su alcune novità di maggior rilievo, quali l'esclusione della impugnazione immediata delle sentenze non definitive che abbiano deciso questioni insorte senza definire neppure parzialmente il giudizio (art. 360 cod. proc. civ., sostituito dall'art. 2 della legge), e, soprattutto, sull'art. 366-*bis* il quale istituisce una precisa corrispondenza tra il ricorso e la decisione: il primo infatti, allorché proponga questioni di giurisdizione, competenza, violazione o falsa applicazione di legge, o deduca l'esistenza di nullità, deve concludersi, a pena di inammissibilità, “con la formulazione di un quesito di diritto”, cui corrisponderà, da parte della Corte, l'enunciazione del principio di diritto applicabile alla fattispecie, non solo allorché il ricorso venga accolto, ma altresì allorché venga rigettato (nonché in ogni altro caso in cui, decidendo su altri motivi, la Corte risolva una questione di diritto di particolare importanza: art. 384 cod. proc. civ.); la censura fondata sull'art. 360, c. 1, n. 5, dovrà contenere, sempre a pena di inammissibilità, “la chiara indicazione del fatto controverso in relazione al quale la motivazione si assume omessa o contraddittoria, ovvero le ragioni per le quali la dedotta insufficienza della motivazione la rende inidonea a giustificare la decisione;

seguendosi l'indirizzo già assunto dalla giurisprudenza della Corte, è estesa la possibilità di una decisione “nel merito”, allorché non siano necessari ulteriori accertamenti, a tutte le ipotesi di accoglimento del ricorso (e quindi anche ove lo stesso venga accolto per motivi processuali); è semplificata la pronuncia sulla rinuncia al ricorso, allorché se ne non debbano decidere altri contro lo stesso provvedimento, attribuita al presidente della sezione, il quale provvederà con decreto avente efficacia di titolo esecutivo (art. 391); le questioni di giurisdizione, già attribuite alle sezioni unite, potranno essere demandate alle sezioni semplici, allorché le prime si siano già pronunciate sul punto (tranne che siano impugnate sentenze del Consiglio di Stato o della Corte dei Conti: art. 374, c. 1).

Di grande civiltà giuridica è il principio secondo cui allorché la Corte ritenga di porre a fondamento della sua decisione una questione rilevabile e rilevata di ufficio dovrà assegnare al pubblico ministero ed alle parti un termine per il deposito di osservazioni al riguardo, riservando la decisione e garantendo in tal modo il pieno contraddittorio (art. 384, c. 2 cod. proc. civ.). Sembra contraddire la riconosciuta funzione nomofilattica l'inclusione fra i motivi di ricorso, nell'art. 360, c. 1, n. 3, unitamente alla violazione o falsa applicazione di norme di diritto, quella dei contratti ed accordi collettivi nazionali di lavoro.

Ha fatto discutere la nuova formulazione dell'art. 374, c. 2, che vincola le sezioni semplici sulle questioni già decise dalle sezioni unite: trattasi di un principio che non scandalizzerebbe affatto i giuristi nei sistemi di *common law*, né si può temere una anchilosi della giurisprudenza (che deve essere partecipe delle esigenze di certezza del diritto), potendo la sezione che dissenta rimettere

ulteriormente la questione alle sezioni unite con ordinanza motivata, come, del resto, avviene già nella prassi.

Da rilevare, in proposito, che l'Ufficio del Massimario, encomiabilmente diretto, svolge una preziosa funzione di informazione attraverso relazioni tematiche, segnalando eventuali contrasti e trasmettendo il testo integrale delle sentenze delle sezioni unite che li abbiano risolti e di quelle di maggior rilievo, nonché complete sintesi annuali delle decisioni adottate dalle singole sezioni.

Opportuno segnalare che l'anno appena decorso è stato contrassegnato dal definitivo assestamento del riparto di giurisdizione tra giudice ordinario e giudice amministrativo (T.A.R. e Consiglio di Stato) "in tema di tutela giurisdizionale intesa a far valere la responsabilità della pubblica amministrazione da attività provvedimento illegittima", con riferimento alla giurisdizione esclusiva di quest'ultimo, quale concepita dalla riforma del processo amministrativo negli anni 1998-2000 ed al suo ridimensionamento per effetto delle sentenze della Corte Costituzionale n. 204 del 2004 e n. 191 del 2006, stabilendosi: "la giurisdizione sulla tutela dell'interesse legittimo spetta, in linea di principio, al giudice amministrativo, sia quando il privato invochi la tutela di annullamento, sia quando insti per la tutela risarcitoria, in forma specifica o per equivalente, non potendo tali tecniche essere oggetto di separata e distinta considerazione ai fini della giurisdizione. E siccome deve escludersi la necessaria dipendenza del risarcimento dal previo annullamento dell'atto illegittimo e dannoso, al giudice amministrativo può essere chiesta la tutela demolitoria e, insieme o successivamente, la tutela risarcitoria completa, ma

anche la sola tutela risarcitoria, senza che la parte debba in tal caso osservare il termine di decadenza pertinente all'azione di annullamento" (ord. n. 13.659 e n. 13.660, entrambe del 13 giugno 2006).

Occorre tuttavia ch'io conclusivamente mi soffermi su alcuni aspetti connessi all'iperbolico e costante aumento dei ricorsi. Può essere anche vero che vi si possa rinvenire una più completa coscienza dei propri diritti ed una maggiore esigenza di giustizia, che trova fondamento nell'art. 111 della Costituzione, quella Costituzione che ha entusiasmato la mia giovinezza con i suoi principi di libertà, di uguaglianza, di pari dignità, di riconoscimento del diritto al lavoro, di rifiuto della guerra... Ma ci si può e ci si deve chiedere se non è venuto il momento di riflettere anche su questa tale norma (come è avvenuto per altre). Ché se l'incidenza sulla libertà della persona potrebbe escluderne una qualsiasi modifica per i provvedimenti in materia penale, *cui prodest* continuare a consentire ricorsi, da sottoporre all'esame di cinque qualificati magistrati, avverso sentenze di condanna al pagamento di € 0,53, quali i molti (un centinaio circa) pervenuti proprio alla mia sezione? Ovvio che si tratta di ricorsi avverso sentenze pronunciate dal giudice di pace secondo equità, sicché la esclusione del giudizio di equità per i contratti conclusi secondo le modalità di cui all'art. 1342 cod. civ. (art. 113, c. 2, come modificato dal d.l. 6 febbraio 2003, n. 18, convertito con l. 7 aprile 2003, n. 63), e, soprattutto, l'introduzione dell'appello, da parte della richiamata legge n. 40/2006 (con decorrenza quindi dal 2 marzo 2006: art. 1), comporterà indubbiamente una riduzione del relativo contenzioso presso la Corte, ma riversandolo – forse con

maggiore intensità - sui tribunali. E non si può non notare, pur nell'apprezzamento per l'opera del giudice di pace, che la pretesa equità è sfociata talvolta nel mero arbitrio.

Torna anche opportuno chiedersi se l'indiscriminato accesso alle giurisdizioni superiori, consentito dopo un certo numero di anni di attività forense, senza alcuna verifica, pressoché unico nell'ambito europeo, giovi alla migliore tutela del cittadino ed alla funzione attribuita alla Corte ed alle altre giurisdizioni superiori, specie ove si consideri il notevole numero di procedimenti che si concludono con pronuncia di inammissibilità e improcedibilità del ricorso (che sfiora il 10%, con una maggiore incidenza, come si vedrà, nel ramo penale), ovvero con una pronuncia di rigetto.

Sotto il profilo della organizzazione interna potrebbe essere utile, di converso, una indagine circa l'incidenza delle sentenze di accoglimento sulle pronunce delle singole corti di merito e dei singoli tribunali, e la trasmissione della sentenza di cassazione non solo al cancelliere, per l'annotazione sull'originale, ai sensi dell'art. 388 cod. proc. civ., ma altresì all'estensore del provvedimento impugnato, come, del resto, si fa già – nei limiti del possibile – presso la Corte di appello di Milano.

La Corte di Cassazione. Il settore penale. –

Pressoché analoga la descritta situazione nel settore penale, ove, a fronte di un limitata diminuzione dei procedimenti sopravvenuti (da 48.286 a 48.103), pari allo 0,4%, sensibilissima nel mese di dicembre, non si riscontra una corrispondente alterazione positiva di quelli esauriti, diminuiti anzi del 6,2% (da

46.377 a 43.511), con un conseguente aumento dei giudizi pendenti. Il numero medio dei procedimenti definiti nell'anno per consigliere è stato, comunque, di ben 393, sicché quella riduzione non può essere ascritta ad un carente impegno, quanto piuttosto alle rilevate carenze di organico, vieppiù aggravatesi, all'astensione dalle udienze ripetutamente proclamata nel corso del 2006 dagli organismi dell'Avvocatura (e, in particolare, dalla Camera penale), che ha inciso maggiormente nel settore penale, ed al "fermo tecnico", anche se non generalizzato o relativo a tutti i procedimenti, protrattosi per circa tre mesi per la disposizione transitoria dell'art. 10, comma 5, della l. 20 febbraio 2006, n. 46, già richiamata.

Discretamente confortante rimane, tuttavia, la durata media dei procedimenti penali, attestatasi sugli otto mesi, nei limiti degli *standard* europei, sia pure con un picco di quindici mesi nella quarta sezione ed una ovvia riduzione a sei nella settima (deputata a rilevare le inammissibilità dei ricorsi: art. 610 cod. proc. pen.), che si riduce ulteriormente a cinque mesi nella prima sezione, riuscita encomiabilmente a definire un numero di procedimenti che supera anche di oltre il 50% quello di altre.

Tra tutti i procedimenti esauriti solo una limitata percentuale di ricorsi ha determinato l'annullamento della sentenza impugnata, con o senza rinvio (rispettivamente 4.004, pari al 9,22%, e 2.902, pari al 6,68%, su 43.387 ricorsi complessivi; sul secondo dato incidono, inoltre, le amnistie e le prescrizioni, riducendosi in tal modo gli annullamenti per motivi di merito). Ove si tenga conto dell'altissima percentuale delle inammissibilità (27.626, pari al 63,67%) e dei rigetti (7.420, pari al 17,10%), unitamente alla constatazione del buon lavoro

svolto dai giudici di merito, è legittimo chiedersi quale sia in concreto, attualmente, la funzione del giudizio di cassazione e se non si tratti di una “macchina che gira a vuoto”: è opportuno sottolineare, inoltre, che il numero di ricorsi dichiarati inammissibili e rigettati è nei vari anni (quanto meno dal 2000) pressoché stabile e proporzionale ai ricorsi sopravvenuti.

Tornerà qui utile richiamare, quindi, le osservazioni fatte in tema di gratuito patrocinio, rilevandosi che quanto in precedenza proposto in ordine agli onorari trova sicura possibilità di verifica e di applicazione attraverso le pronunce di inammissibilità nel settore penale (art. 610 c.p.p.), di inammissibilità, improcedibilità e manifesta infondatezza in quello civile (art. 375 c.p.c.).

Sembra contraddire in parte la funzione propria della Corte, in senso diametralmente opposto alla riforma del giudizio civile di cassazione, l’art. 8 della legge 13 febbraio 2006, n. 46, più volte richiamata, il quale ha modificato l’art. 606, lett. e), cod. proc. pen., introducendo tra i vizi della motivazione deducibili col ricorso la contraddittorietà, rilevabile non più esclusivamente “dal testo del provvedimento impugnato”, ma altresì da “altri atti del processo specificatamente indicati nei motivi di gravame”. Benché sia venuta meno, in tal modo, la regola che precludeva l’esame degli atti processuali e consentendosi, viceversa, il controllo della conformità ad un determinato atto del processo della rappresentazione che ne abbia dato il provvedimento impugnato, rimane tuttavia fermo il divieto di rilettura e di reinterpretazione nel merito ed immutata la natura del giudizio di cassazione (da Cass. 20 marzo 2006, n. 14.624, a Cass. 14 luglio 2006, n. 25.117). A questa, ha fatto riscontro, peraltro, una interpretazione più restrittiva, secondo la quale la nuova formulazione della norma non ha fatto

venir meno il limite della “testualità” del vizio, sicché il riferimento agli altri atti del processo va riferito esclusivamente agli atti dai quali derivi un obbligo di pronuncia. (sez. V, 12 aprile 2006, n. 16.959), consentendosi tuttavia che il travisamento possa essere fatto valere esclusivamente quale *error in procedendo*, ai sensi della lett. c) dello stesso comma 1° dell’articolo (Cass. 10 ottobre 2006, n. 36773).

Altre importanti decisioni si innestano sulla nuova formulazione dell’art. 175 cod. proc. pen. introdotta dalla l. 22 aprile 2005, n. 60, a seguito della pronuncia della Corte europea all’inizio citata: con sentenza 12 luglio 2006, n. 32.678, in particolare, la Corte italiana ha stabilito che, in materia di violazione dei diritti umani il giudice nazionale italiano è tenuto a conformarsi alla giurisprudenza della Corte di Strasburgo, anche se ciò comporta la necessità di mettere in discussione, attraverso il riesame e la riapertura dei procedimenti penali, l’intangibilità del giudicato. Tale necessità è ancora più stringente in presenza di una specifica condanna dello Stato italiano alla integrale *restitutio in integrum*, costituendo quest’ultima una precisa obbligazione dello Stato. Sulla base di queste argomentazioni, la Corte ha stabilito che, nel pronunciare su una richiesta di restituzione nel termine per appellare proposta da un condannato dopo che il ricorso è stato accolto dalla Corte europea dei diritti dell’uomo, il giudice italiano è tenuto a conformarsi alla decisione, con cui è stato riconosciuto che il processo celebrato *in absentia* è stato non equo: quindi il diritto al nuovo processo non può essere negato escludendo la violazione dell’art. 6 della Convenzione né invocando l’autorità del pregresso giudicato eventualmente formatosi in ordine alla ritualità del giudizio contumaciale in base alla normativa

del codice di procedura penale. Questa decisione è stata accolta con grande favore dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa nella sua riunione del 26 ottobre 2006, che ha sottolineato gli sforzi delle giurisdizioni italiane per consentire la riapertura delle procedure, con una interpretazione idonea a risolvere altri casi simili, ed ha apprezzato il riconoscimento dell'efficacia diretta nel diritto italiano della Convenzione e della giurisprudenza della Corte europea (il Comitato ha segnalato altresì un altro caso che non aveva trovato ancora soluzione, ma che ha trovato conclusione nell'udienza del 1° dicembre 2006).

Astenendomi dal dilungarmi su altre decisioni non meno importanti, riscontrabili in qualsiasi rassegna, ritengo di dover segnalare la sentenza 9 febbraio – 12 aprile 2006, n. 12.894, in un tema di fondamentale importanza, quale il rapporto di causalità nei reati omissivi, che, benché concerna la responsabilità professionale del medico potrà contribuire a risolvere casi analoghi. Superando precedenti decisioni che si affidavano a criteri probabilistici, e sulla scia della sentenza delle Sezioni unite 10 luglio 2002, la Corte ha ribadito la necessità di un accertamento rigoroso della causa dell'evento lesivo subito dal paziente, affermando che nella ricostruzione del nesso eziologico tra la condotta omissiva e l'evento il giudice di merito non possa prescindere dall'individuazione di tutti gli elementi concernenti la causa: solo conoscendo in tutti i suoi elementi, fattuali e scientifici, il momento iniziale e la successiva evoluzione della malattia è possibile analizzare la condotta omissiva colposa addebitata e verificare (avvalendosi delle leggi statistiche o scientifiche e delle massime di esperienza che si attagliano al caso concreto) se, ipotizzandosi come realizzata la condotta dovuta ed omessa, l'evento lesivo sarebbe stato

evitato o si sarebbe verificato in epoca significativamente posteriore o con minore intensità lesiva, “al di là di ogni ragionevole dubbio”.

L'informatizzazione del processo e delle banche dati della Corte.

Nel corso dell'anno si è ulteriormente rafforzata la funzionalità e l'efficienza dei sistemi informatici della Corte di Cassazione, pur nei limiti consentiti dalle esigue risorse finanziarie di cui si è potuto disporre.

E' stato sviluppato, ed è ora in fase di avanzata attuazione, il rifacimento dell'intero sistema informatico che gestisce le attività degli uffici, con il preciso obiettivo di incrementarne le utilità e di rendere possibile, anche per tale via, il potenziamento del servizio. La più importante innovazione che ci si propone di introdurre ed in corso di studio attuativo è la possibilità di acquisizione telematica dei dati del processo penale e del processo civile presenti nei sistemi informatici degli uffici di merito ed il loro trasferimento – o, più precisamente, il trasferimento di quelli utili - nelle basi dati del sistema informatico della Corte di Cassazione e nei suoi registri informatizzati, in modo da accelerare i tempi di registrazione dei procedimenti iscritti a ruolo (civili e penali: cd.a “interoperabilità”).

Accanto a questo progetto di “riscritturazione” del sistema informatico, che dovrà essere aperto alla introduzione del processo telematico civile, non si è trascurato l'impegno per migliorare la funzionalità dell'attuale sistema che, ancora per qualche tempo - si spera solo pochi mesi - continuerà ad essere utilizzato.

Si è così avviato e portato a compimento, con il prezioso contributo della Cassa Nazionale di Previdenza ed Assistenza Forense - al cui Presidente ed al cui Consiglio va il vivo ringraziamento non solo nostro ma, presumo, dell'avvocatura tutta, la quale ne trarrà ugualmente notevoli vantaggi -, un progetto di traduzione degli atti del procedimento civile in un codice a barre. La peculiarità del sistema consiste nel fatto che il codice a barre (bidimensionale con codifica PDF417) contiene anche l'intero documento processuale nonché i dati destinati ad essere riportati, all'atto della iscrizione, nei registri della cancelleria, e consente perciò la lettura in tempo reale del ricorso e la sua importazione nel sistema informatico della Corte con: a) notevoli economie di risorse, assolvendo il personale dell'ufficio dal gravoso compito di trascrizione dei dati necessari per la registrazione dell'atto; b) notevoli vantaggi per il difensore, che potrà ottenere la registrazione dell'atto in tempo reale e conoscere sin dal momento del deposito il numero di ruolo del suo ricorso; c) enorme vantaggio per i magistrati della Corte e per gli stessi avvocati, che potranno consultare, anche attraverso il relativo portale, i documenti in formato elettronico in tal modo resi disponibili nel fascicolo.

Il nuovo sistema informatico manterrà, ovviamente, le funzionalità del sistema precedente, tra le quali giova segnalare quella che consente agli uffici di merito l'accesso, attraverso la rete giustizia (RUG), nel sistema informatico dei registri di cancelleria ed in modo particolare il controllo ed il riscontro, da remoto, dell'*iter* processuale dei ricorsi che interessano i rispettivi provvedimenti giudiziari.

Una delle realizzazioni più importanti, inaugurata nell'anno 2005, ma ulteriormente sviluppata nel corso dell'anno 2006 ed efficacemente operante, è il sito internet www.cortedicassazione.it, ad oggi visitato da oltre 3.500.000 utenti, con un incremento giornaliero di circa 5.000 unità. Il sito realizza al contempo una importante modalità di presentazione della Corte di Cassazione ai cittadini, che vi ritrovano le più importanti informazioni sulla sua attività, ed una proficua forma di collaborazione con l'avvocatura, in quanto è anche attraverso il sito, oltre che attraverso il portale del Consiglio Nazionale Forense e della Cassa Nazionale Forense, che la Corte, con le dovute garanzie per la sicurezza dei dati ed il rispetto della normativa sulla *privacy*, mette a disposizione degli avvocati cassazionisti la banca dati dei processi civili e penali, permettendone la consultazione. Tra i contenuti più importanti del sito vi è il servizio novità, curato dall'Ufficio del massimario, che segnala le sentenze più significative, corredate di *abstract* sintetici ed esplicativi, le più pregnanti novità legislative, le decisioni della Corte Costituzionale e della Corte di Giustizia Europea, il quale ha ottenuto un vasto consenso presso i visitatori.

Da qualche anno è stato messo a punto il nuovo sistema di ricerca delle banche dati di giurisprudenza, di dottrina e di legislazione, denominato *Italgiureweb*, accessibile da postazioni internet, sostitutivo dei vecchi sistemi *Italgiurefind* ed *Easy Find*. Tale sistema di ricerca, con caratteristiche più moderne ed innovative rispetto ai precedenti, rappresenta una grande ed impegnativa realizzazione del CED (Centro Elaborazione Dati) della Corte di Cassazione, capace di facilitare la consultazione di una immensa banca dati, non solo ai magistrati ma anche a tutti gli operatori del diritto ed a qualsiasi utente

interessato. Le enormi funzionalità di questo sistema avanzato possono essere sfruttate, dal 2006, oltre che da coloro che godono dell'accesso gratuito, anche dagli utenti privati che in un numero consistente hanno già stipulato le relative convenzioni col Ministero, con benefici economici vistosi per l'erario, essendo stato finalmente approvato, nel decorso anno, il decreto interministeriale per la disciplina dei collegamenti a pagamento: al 10 gennaio 2007 risultano registrati 21.663 utenti; il numero medio di accessi giornaliero è di circa 2.300 unità (700 circa nelle giornate di sabato e domenica); 2 milioni di ricerche, in media, nel mese; fino a 100 mila le ricerche giornaliere (25 mila circa nelle giornate di sabato e domenica). Le pubbliche amministrazioni abilitate sono attualmente ventisette, fra cui la Presidenza della Repubblica, la Corte Costituzionale, il C.S.M., la Presidenza del Consiglio dei Ministri, il Consiglio di Stato, la Corte dei Conti e l'Avvocatura dello Stato, vari ministeri (Giustizia, Interno, Difesa, Finanze, etc.).

Purtroppo alcuni archivi importanti, come quello di merito - che nel 2005 era consultato in media 60.000 volte al mese - è stato sospeso per carenze di personale così come, per le medesime carenze, la Corte si appresta a ridurre i servizi di *help desk*, pur essenziali per gli utilizzatori. Le carenze che affliggono la Corte di Cassazione non hanno fortunatamente impedito, fino ad oggi, ma solo rallentato, il progetto innovativo di conversione dell'archivio della legislazione statale, che, grazie ad un nuovo *editor*, si vuole dotare dei documenti normativi nel testo vigente alla data richiesta dall'utente, anche nel quadro della collaborazione che la Corte di Cassazione sta incisivamente prestando alla Presidenza del Consiglio dei Ministri per la realizzazione del progetto di

informatizzazione della normativa in vigore lanciato con la disposizione dell'art. 107 della legge n. 388 del 2000.

Mi sia consentito altresì esprimere il mio plauso per il funzionamento della Biblioteca Centrale Giuridica, benché dipendente direttamente dal Ministero e non dalla Corte di cassazione, del quale a buon diritto può costituire un “fiore all’occhiello”, biblioteca ampiamente utilizzata, od utilizzabile, da tutti i magistrati oltre che dai professionisti e dagli studenti cui sia stata assegnata la tesi di laurea. Alla bellezza dei locali si aggiunge la competenza, la disponibilità e l’impegno del personale, che in un breve giro di anni ha saputo realizzare il rinnovo di alcuni vetusti cataloghi (quale, ad esempio, quello del ricchissimo fondo di riviste). Nel corso dell’anno si è potuta risolvere, fra l’altro, la temuta crisi derivante dall’esclusione della biblioteca da quelle destinatarie delle copie d’obbligo, che, con la penuria di mezzi, l’avrebbe relegata al livello di un “deposito storico”, essendo stata inserita nuovamente tra di essi.

Conclusioni –

Ho voluto concludere accennando a due organismi che positivamente si inseriscono nell’amministrazione della giustizia per infondere un senso di ottimismo. Benché manchevolezze e disfunzioni siano sotto gli occhi di tutti, tanto da far venir meno spesso la fiducia dei cittadini, da una attenta disamina di quanto ho avuto l’onore di sottoporre all’attenzione dei presenti emergono sì molte ombre, ma anche aspetti positivi, non potendosi contestare l’impegno dei magistrati e del personale amministrativo per l’utilizzazione al meglio delle risorse disponibili. Le stesse polemiche innescatesi su taluni provvedimenti

legislativi non vanno interpretate quale indebita ingerenza, contrapposizione aprioristica o, peggio, ideologica, derivando dalla comune tensione perché il servizio giustizia risponda, sempre più e sempre meglio, per mezzo di chi vi opera, alle aspettative degli utenti. Ed a ciò tende, in generale – ne siamo convinti – il legislatore, cui la Costituzione e la democrazia stessa assegnano, in un Paese democratico, il compito delle scelte definitive. Per questo si è cercato di sottoporre, scevri da ogni iattanza, qualche riflessione sull’impatto di alcune norme sulla giurisdizione e di accennare ad alcune possibili soluzioni, nella rinnovata fiducia che Governo e Parlamento portino a conclusione quelle riforme, anche profonde, ma ormai improcrastinabili, perché il servizio giustizia risponda più adeguatamente alle esigenze di una società moderna. Ma pur con il riconoscimento e l’ossequio dovuto ai legislatori del passato ed alle nostre grandi tradizioni giuridiche vorrei invitare ad operare con spirito veramente innovativo, consono alle attuali dinamiche sociali ed economiche, accogliendo la provocazione di Diderot, che invidiava il grande vantaggio degli uomini del passato considerando che *“les Anciens n’avaient pas d’antique”*.

Rinnovo il mio grazie a Lei, sig. Presidente, alle autorità ed a tutti i presenti che, sottraendo del tempo ad altri importanti impegni, hanno dimostrato l’interesse che i problemi della giustizia hanno per il Paese.