



CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

GIOVANNI CANZIO

RELAZIONE

sull'amministrazione della giustizia nell'anno 2015



Roma, 28 gennaio 2016



CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

GIOVANNI CANZIO

RELAZIONE

sull'amministrazione della giustizia nell'anno 2015



Roma, 28 gennaio 2016

***“Sinché dura il giorno – disse Goethe –
vogliamo tenere alta la testa; e tutto quello
che potremo produrre, noi non lo lasceremo
da fare a quelli che verranno”***

(Colloquio di domenica 14 febbraio 1830, da J.P. ECKERMAN,
Colloqui con Goethe, ed. Sansoni, 1947, trad. T. Gnoli, p. 645-646)

INDICE

INTERVENTO IN AULA DI GIOVANNI CANZIO PRIMO PRESIDENTE CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

1. Un modello di riferimento per la legittimazione dei giudici	17
2. Il primato della legge e il “diritto giurisprudenziale”	20
3. La nomofilachia e la cultura del “precedente”	21
4. Il funzionamento e la crisi d’identità della Cassazione	24
5. Le prospettive di autoriforma e di riforma della Cassazione	28
6. Considerazioni finali	34

RELAZIONE SULL'AMMINISTRAZIONE
DELLA GIUSTIZIA NELL'ANNO 2015

Introduzione	39
--------------	----

PARTE PRIMA

LA GIUSTIZIA IN ITALIA NEL 2015

1. Le riforme	41
2. I dati nazionali	47
2.1. Premessa	47
2.2. La giustizia civile	47
2.3. La giustizia penale	52
3. L'organizzazione ed il funzionamento della giustizia civile	54
3.1. L'informatizzazione degli uffici giudiziari e il processo civile telematico	54
3.2. Le riforme processuali ed ordinamentali	56
4. L'organizzazione ed il funzionamento della giustizia penale	57
5. Le tipologie di reato	61
6. Carceri e magistratura di sorveglianza	68
7. Le risorse umane	71

PARTE SECONDA
LA CORTE DI CASSAZIONE

8. I dati statistici	73
8.1. Il settore civile	73
8.2. Il settore penale	76
8.2.1. I dati generali	76
8.2.2. Durata, produttività dei magistrati, prescrizione	79
9. L'organico dei presidenti e dei consiglieri	83
10. L'organico del personale	83
11. L'arretrato civile: i rimedi. La Sesta Sezione e l'“Ufficio per il processo di cassazione”	84
12. Le proposte dell'Assemblea generale	87
13. I rapporti con l'Avvocatura	90
14. La Corte di cassazione e le Corti europee	91

PARTE TERZA
*LA GIURISPRUDENZA
DELLA CORTE DI CASSAZIONE*

15. La Cassazione civile	95
15.1. Linee generali	95
15.2. I diritti fondamentali	96

15.3. La regolazione della giurisdizione	100
16. La Cassazione penale: le pronunce più significative	101
16.1. Stupefacenti e rideterminazione della pena	101
16.2. Il giudicato penale e i nuovi poteri del giudice dell'esecuzione	103
16.3. La prescrizione nelle grandi frodi IVA	109

PARTE QUARTA
GLI ORGANI AUSILIARI

17. Il Segretariato generale	111
18. L'Ufficio del Massimario	112
19. Il Consiglio direttivo	113
20. L'Ufficio dei formatori decentrati	115
21. Il Centro Elettronico di Documentazione	117

Allegata pen drive

Indice del contenuto

Intervento in aula di Giovanni Canzio Primo Presidente
della Corte Suprema di Cassazione

Relazione sull'amministrazione della giustizia nell'anno 2015

Rapporti statistici

Statistiche Ministero della giustizia

Statistiche Corte di cassazione

Tabelle di organizzazione della Corte

Relazione programma di gestione 2016

Circolari

Ruoli informatizzati delle udienze della Settima Sezione penale

Modifiche al regime delle impugnazioni cautelari

(legge 16 aprile 2015, n.47)

Rassegna della giurisprudenza di legittimità

Civile

Penale

Assemblea Generale 25 giugno 2015

Atti

Relazioni

Protocolli d'intesa:

con la Corte europea dei diritti dell'uomo

con il Consiglio Nazionale Forense

con l'Avvocatura Generale dello Stato

Convenzioni con le Università:

con la Libera Università Internazionale

degli Studi Sociali (LUISS)

con l'Università di Roma La Sapienza

Rivolgo innanzi tutto un deferente saluto al Presidente della Repubblica che ringrazio vivamente per avere onorato l'Assemblea Generale della Corte di cassazione con la Sua presenza.

Ringrazio le Autorità, gli ospiti e gli amici intervenuti, insieme con tutte le donne e gli uomini che lavorano per la Magistratura e per la Corte.

Vorrei davvero che la cerimonia per l'apertura dell'anno giudiziario non fosse considerata un semplice rito, solenne nella forma ma ripetitivo e perciò inutile nella sostanza, bensì riuscisse a segnare uno spazio di riflessione e di dialogo e a trasmettere alla comunità nazionale un messaggio di speranza, fiducia e impegno per una più feconda stagione della Giustizia.

**INTERVENTO IN AULA DI GIOVANNI CANZIO
PRIMO PRESIDENTE
CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE**

1. Un modello di riferimento per la legittimazione dei giudici

Trentasette anni fa, il 29 gennaio 1979, Emilio Alessandrini, sostituto procuratore e titolare delle indagini sulla strage di Piazza Fontana e sul terrorismo di destra e di sinistra, venne colpito a morte da un gruppo di fuoco di Prima Linea.

Perché rinnovare oggi la memoria delle virtù e del sacrificio di Emilio Alessandrini e, insieme con lui, di Guido Galli, Mario Amato, Giovanni Falcone, Paolo Borsellino e degli altri, tanti, magistrati, vittime del terrorismo o della mafia?

Erano uomini delle (e per le) Istituzioni, che declinavano il difficile e rischioso mestiere di magistrato con serietà, professionalità, efficienza, rispetto della legalità e della dignità della persona, e con una sincera passione democratica.

Non eroi (come mai avrebbero voluto definirsi), ma un modello di riferimento, al quale ogni magistrato dovrebbe ispirarsi per il messaggio di speranza, fiducia, forza della ragione e della democrazia contro la violenza e le farneticazioni di coloro nei quali s'annida il “*cuore di tenebra*”, traendo dal loro fulgido esempio un monito per la legittimazione, la credibilità, l'autorevolezza della giurisdizione.

Di qui una prima riflessione. Le storie umane e professionali di questi magistrati, l'impegno e l'efficienza organizzativa dell'apparato di giustizia, il costante arricchimento del patrimonio di conoscenze e di esperienze specialistiche non consentono di dubitare dell'efficace azione di contrasto della magistratura verso ogni forma di criminalità organizzata o terroristica, anche di quella internazionale di matrice jihadista, nel rispetto, tuttavia, delle regole stabilite dalla Costituzione e dalle leggi dello Stato. Diversamente, tradiremmo la memoria di quanti sono caduti in difesa dei più alti valori democratici e non faremmo onore al giuramento di fedeltà che abbiamo prestato.

Per altro verso, il ricordo della loro statura morale e professionale c'interroga sulla moderna declinazione del principio costituzionale di esclusiva soggezione del giudice alla legge, cui è ancorato il fondamento dell'indipendenza e dell'autonomia della magistratura: "*istituzione della ragione*", sottratta alla logica del consenso popolare perché prevalgano solo le esigenze di giustizia e di tutela dei diritti della persona.

Il modello disegnato sia nella Raccomandazione del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa (2010) 12 "*sui giudici: indipendenza, efficacia e responsabilità*", sia nella "*Magna Charta*" del Consiglio Consultivo dei Giudici Europei, approvate il 17 novembre 2010, collega

saldamente la legittimazione del giudice alla costruzione di una figura professionale connotata da stringenti requisiti di capacità e deontologia, solo per ciò autorevole. Conoscenza e etica del limite, queste le caratteristiche del giudice europeo, nel raccordo tra potere, dovere e responsabilità, sì da scongiurare il rischio che la supplenza della magistratura, all'incrocio fra politica, economia e diritto, sposti il fondamento della legittimazione sul terreno delle pratiche del consenso popolare.

Questi testi, seppure di *soft law*, esigono dal giudice consapevolezza delle legittime aspettative dei singoli e della collettività, misurazione dei tempi, costante arricchimento del patrimonio di conoscenze e competenze, qualità del servizio, capacità di ascolto delle ragioni degli altri, dialogo con l'Avvocatura e contaminazione culturale con l'intera comunità dei giuristi, giustificazione delle decisioni in un linguaggio semplice e chiaro, effettività e ragionevolezza delle soluzioni adottate, equilibrio e moderazione nel linguaggio, sobrietà nei comportamenti, leale collaborazione con le altre Istituzioni.

Così, nei confini del perimetro ideale in cui si delinea la legittimazione dei giudici, trova adeguata soluzione o almeno si sdrammatizza l'aspro dibattito sui rapporti della giurisdizione con l'economia, la politica e l'informazione, oltre che – come si è detto – sul terreno del contrasto a ogni forma di terrorismo e di criminalità

organizzata. La giurisdizione acquista altresì autorevolezza e credibilità dinanzi all'opinione pubblica e alle altre Istituzioni, mentre l'indipendenza e l'autonomia non appaiono come una prerogativa o un privilegio dei magistrati, bensì come la garanzia dei cittadini, in uno Stato di diritto, per l'applicazione equa e imparziale del diritto e per l'uguaglianza di essi dinanzi alla legge.

2. Il primato della legge e il “diritto giurisprudenziale”

E però, di fronte alla crisi del tradizionale sistema di comandi e sanzioni strutturati con metodo logico e razionale, come può il giudice conformare la sua attività, in via esclusiva, al primato della legge se è chiamato a risolvere il caso concreto nel fluire delle variabili di riferimento, nel contesto cioè di un “labirinto” (V. MANES) di fonti normative e giurisprudenziali, prodotte da Legislatori e Corti, nazionali e sovranazionali, talora ambigue, contraddittorie o addirittura oscure?

Sapere, esperienza, deontologia e responsabilità dei giudici si misurano non solo con la crescente complessità delle fattispecie ma anche con la mobilità degli spazi dell'interpretazione, che, a fronte della frammentazione e della polisemia del testo normativo, è condotta secondo modalità parzialmente creative del diritto. Il giudice concorre nella costruzione della regola del caso concreto,

sperimentando il vincolo della interpretazione conforme al diritto comunitario e a quello convenzionale.

Perfino l'autonomia negoziale dei privati e la disciplina del contratto – il sacro recinto della legalità convenzionale nel diritto civile – scontano la pregnante presenza del giudice, in funzione di controllo dell'equità dell'assetto negoziale e di garanzia dei diritti fondamentali e dei doveri di solidarietà a tutela del contraente debole.

Come evitare, allora, che, per via della torsione del metodo ermeneutico o del potenziale sconfinamento istituzionale, la tensione fra la dimensione giurisprudenziale del “**diritto vivente**” e il principio di legalità formale si risolva nell'affievolimento delle garanzie di conoscibilità della prescrizione e di prevedibilità, stabilità e uniformità della decisione, pena l'indebolimento delle fonti di legittimazione della giurisdizione?

3. La nomofilachia e la cultura del “precedente”

La crisi del primato della legge impone innanzitutto al Legislatore di esercitare l'*ars legiferandi* con sapienza, formulando norme chiare, precise, comprensibili, conoscibili, osservabili, precedute dall'analisi di sostenibilità qualitativa e quantitativa e di empirica verificabilità della fattispecie normata.

Sarebbe anche auspicabile, pur nella mutevolezza degli assetti economico-sociali da cui è contraddistinta la modernità, che il Legislatore evitasse d'intervenire sul tessuto normativo con modifiche troppo frequenti, spesso ispirate a logiche emergenziali poco attente ai profili sistematici dell'ordinamento, rendendo così difficile il formarsi di orientamenti giurisprudenziali di lungo periodo e, per ciò stesso, più stabili ed affidabili.

Cito solo due esempi di attualità: il reato d'immigrazione clandestina e l'istituto della prescrizione, in ordine ai quali è in atto una riflessione del Parlamento e del Governo.

Per il primo, non vi è dubbio che la risposta sul terreno del procedimento penale si è rivelata inutile, inefficace e per alcuni profili dannosa, mentre la sostituzione del reato con un illecito e con sanzioni di tipo amministrativo, fino al più rigoroso provvedimento di espulsione, darebbe risultati concreti.

Quanto alla prescrizione, si è più volte ribadito che essa, irragionevolmente, continua a proiettare la sua efficacia pure nel corso del processo, dopo l'avvenuto esercizio dell'azione penale o addirittura dopo che è stata pronunciata la sentenza di condanna di primo grado, mentre sarebbe logico, almeno in questo caso, che il legislatore ne prevedesse il depotenziamento degli effetti.

Per altro verso, l'insostituibile opera del giudice pretende rigore metodologico, rispetto dei canoni di gradua-

lità, proporzionalità, adeguatezza nella conformazione del dato normativo alla concretezza dei casi: cioè, saggezza pratica e buon senso – la *wisdom* anglosassone – nell’esercizio dell’*ars interpretandi*.

Spetta infine alla Corte di cassazione, giudice di legittimità, la definizione dei corretti criteri ermeneutici e il controllo di razionalità dell’opera di selezione della regola effettuata dal giudice di merito, al fine di evitare la deriva della giurisdizione verso l’instabilità del diritto “liquido”, in un giusto equilibrio tra la dimensione creativa e plurale del diritto giurisprudenziale e i principi di uniformità e prevedibilità della decisione.

A tal fine svolgono un ruolo determinante la rete della “**nomofilachia**” e il dialogo fra le Corti Supreme, nazionale ed europee, per rendere coerente il circuito plurilivello della giurisprudenza e fissare comuni standard di tutela dei diritti fondamentali.

Il fenomeno della formazione del “**precedente**” riveste, perciò, un importante rilievo per il valore della certezza del diritto nei moderni sistemi giuridici, essendosi, fra l’altro, attenuata la tradizionale divaricazione della regola “*stare decisis*” negli ordinamenti di *common law* rispetto a quelli di *civil law*.

Il giudice di merito partecipa al circuito ermeneutico e prende contezza, nella struttura argomentativa della

motivazione, dell'autorevole approdo interpretativo, faticosamente e pur provvisoriamente raggiunto.

La nomofilachia non è statica conservazione di orientamenti giurisprudenziali cristallizzati nel tempo, è capacità di adeguare l'interpretazione delle norme al continuo mutare delle esigenze e dei costumi, entro i confini consentiti ed alla luce dei principi posti dalla Costituzione, in modo il più possibile ordinato e coerente, così da rendere chiari i criteri di fondo cui il diritto vivente s'ispira, in un fecondo dialogo con lo stesso Legislatore. Essa “*non è un valore assoluto ma metodologico*” e, nell'inarrestabile evoluzione della giurisprudenza, confluisce dinamicamente nel “*dovere funzionale di ragionevole mantenimento della soluzione ragionevolmente conseguita*” (G. BORRE').

Il reciproco e virtuoso esercizio dell'*ars legiferandi* e dell'*ars interpretandi* trova così un solido punto di equilibrio nel ruolo e nella funzione nomofilattica della Cassazione (F. PALAZZO), al cui magistero è affidato il compito di sterilizzare il corto circuito fra la legalità formale della legge e la legalità effettuale della giurisprudenza.

4. Il funzionamento e la crisi d'identità della Cassazione

La Cassazione versa, tuttavia, in uno stato di profonda e visibile crisi di funzionamento e d'identità.

I dati statistici, aggiornati al 31 dicembre 2015, segnano l'insuccesso di una strategia mirata alla deflazione delle pendenze e del pesante arretrato mediante il mero aumento della produttività, fino al limite dell'esaurimento delle energie dei magistrati e del personale.

Nel **settore civile**, per quanto riguarda gli uffici di merito, a una progressiva diminuzione delle iscrizioni si accompagna un tasso di definizioni comunque superiore alle prime e una consistente diminuzione delle pendenze, a dimostrazione dell'efficacia dei più recenti interventi legislativi diretti alla riduzione del flusso della domanda, anche mediante una serie di incentivi per la c.d. degiurisdizionalizzazione e la previsione del "filtro" in appello. Dati questi coerenti con il rapporto 2016 *Doing Business* che, quanto a tempi e costi delle controversie commerciali (*enforcing contracts*), colloca l'Italia al 111° posto nella graduatoria dei 189 Paesi considerati, con un miglioramento di 13 posizioni rispetto al precedente anno, pur rilevandosi che i più importanti Stati membri dell'UE sono collocati in una posizione più alta.

Con riferimento alla Cassazione, in mancanza di analoghi interventi incidenti sul flusso dei ricorsi, emergono viceversa nel 2015:

– la stabilità dell'alto numero delle iscrizioni (29.966, di cui va rimarcato il dato patologico dell'imputazione del 38,5% al settore Tributi e del 20,2% al settore Lavoro e Previdenza);

- l'aumento delle pendenze fino alle attuali 104.561 (+ 3,8%), il valore più elevato in assoluto fra le varie annualità;
- l'aumento fino a 44,4 mesi della durata media dei procedimenti;
- gli insoddisfacenti indici di ricambio (87%) e di smaltimento (20%);
- l'inidoneità del pur altissimo tasso di definizioni (26.199: – 7,1%) e di produttività del singolo magistrato (n. 215,7 provvedimenti: – 5,6%) a fronteggiare l'impatto della domanda, a causa dell'ormai avvenuto superamento del limite di impiego delle risorse dell'apparato.

Anche per quanto riguarda il **settore penale** il progetto riformatore messo in campo dal Governo e dal Parlamento (mediante gli istituti dell'assenza, della messa alla prova, della particolare tenuità del fatto, e le misure alternative di deflazione del carcere e, più in generale, del sistema sanzionatorio, in una logica prevalente di prevenzione e di depenalizzazione) sta dando risultati incoraggianti negli uffici di merito.

Non, invece, per la Cassazione, per la quale, a fronte di una sopravvenienza di circa 53.539 ricorsi (– 4,1%), le eliminazioni (51.702: – 3,5%), nonostante l'incremento di produttività di ciascun consigliere (487 provvedimenti contro i 477 del 2014), s'avvicinano alla sopravvenienza ma non la superano, sicché, fermo l'indice di ricambio al 96,6%, aumenta la pendenza fino a 35.980 procedimenti (+ 5,4%).

Va considerato, peraltro, che:

- la durata media dei procedimenti (7 mesi e 9 giorni) resta al di sotto della soglia europea;
- il numero delle prescrizioni è irrisorio (677 pari all'1,3% delle definizioni);
- il tasso d'inammissibilità dei ricorsi resta altissimo (64,2%) e di queste decisioni il 64,2% è pronunciato dalla Settima sezione;
- le decisioni di rigetto sono pari al 14,3% e quelle di annullamento, con o senza rinvio, solo il 19,3%.

Orbene, se – com'è noto – la forza del “precedente” è inversamente proporzionale al numero dei precedenti formati in ordine all'analogia questione, va rimarcato, ancora una volta, che il **divario quantitativo** dei ricorsi trattati e decisi dalla Corte italiana rispetto alle Corti Supreme di ogni altro Paese europeo ha assunto (s) proporzioni strabilianti, vorrei dire mostruose, sì da rendere incomparabile la nostra esperienza giudiziaria con quella delle altre Corti.

Non ci si deve poi stupire se la **qualità** della giurisdizione di legittimità rischia di scadere, com'è reso palese dal moltiplicarsi dei contrasti interni e dalla scarsa incidenza, sul flusso dei ricorsi, dei pur significativi principi di diritto affermati dalla Corte.

La Cassazione non riesce a esercitare efficacemente la funzione nomofilattica, a costruire “*isole di ordine*” (M. TARUFFO) o di uniformità, sufficientemente solide e idonee a dissipare il “disordine entropico” del mondo reale dell’esperienza giuridica e ad assicurare alla complessità del sistema una pur limitata e provvisoria stabilità.

Orbene, se tutti gli sforzi compiuti negli ultimi anni, obiettivamente significativi e imponenti, non si sono tuttavia rivelati decisivi, che fare per contrastare il progressivo slittamento di una Corte “del precedente” verso il più modesto ruolo di “**Corte di revisione o di terza istanza**”, non funzionale all’interesse generale della collettività nell’ottica del principio di uguaglianza?

5. Le prospettive di autoriforma e di riforma della Cassazione

Per fronteggiare l’emergenza e superare la crisi di identità della Cassazione, s’impone l’urgente e coraggioso avvio di un percorso di **autoriforma**, mediante l’adozione, anche sperimentale, di **misure organizzative “interne”**, radicali e inedite, le quali richiedono un condiviso approccio culturale degli stessi magistrati di legittimità, al fine di assicurare la coerenza, la qualità e l’autorevolezza della funzione nomofilattica.

Occorre mettere in campo una serie di interventi che, in una logica di **semplificazione e accelerazione** delle procedure, portino in breve tempo a risultati concreti.

Vanno valorizzate e implementate le misure riguardanti:

– i compiti di direzione organizzativa dei Presidenti di Sezione, motore propulsivo e di raccordo del lavoro sezionale;

– la funzione di “filtro” e decisione dei ricorsi della Sesta sezione civile e della Settima sezione penale e l’assetto dell’“ufficio spoglio sezionale”, snodo decisivo per l’esame preliminare dei ricorsi;

– il potenziamento dei tirocini formativi, anche nella prospettiva dell’estensione per legge alla Cassazione del regime di cui all’art. 73 d.l. n. 69/2013, così da costituire, con i magistrati assistenti di studio, **“l’ufficio per il processo di cassazione”**;

– la specializzazione per materia e la composizione di collegi stabili;

– l’adozione di forme semplificate e di schemi concisi di motivazione dei provvedimenti, sulla base di “protocolli logici” fondati sui più autorevoli “precedenti” di legittimità;

– il collegamento fra l’attività giurisdizionale delle Sezioni e l’Ufficio del Massimario, con particolare riguardo al progetto di realizzazione di un archivio “dina-

mico” delle massime, accanto all’ipertrofico archivio “storico” (circa 516.000 massime civili e 168.000 penali);

– il monitoraggio, su iniziativa del Ministero e d’intesa con l’Avvocatura, dei protocolli sulla redazione degli atti di parte e delle sentenze, in termini di sinteticità ed essenzialità, sulla falsariga di quanto stabilito per il processo amministrativo;

– il massiccio utilizzo degli strumenti informatici e delle comunicazioni telematiche (obbligatorie dal 15 febbraio, in forza di un recente decreto ministeriale), primo passo per l’avvio anche in Cassazione del processo civile telematico e della digitalizzazione avanzata del processo.

5.1. Con particolare riguardo al **settore civile**, è assolutamente prioritario apprestare un **piano straordinario di riduzione dell’arretrato** costituito da circa 105.000 procedimenti, molti dei quali pendenti da oltre tre anni e di cui ogni anno la Corte riesce a smaltire un numero nemmeno pari alle sopravvenienze.

Va peraltro sottolineato il peculiare dato dell’imputazione del 32,7% dell’intera pendenza alla sezione Tributaria (alla sezione Lavoro del 14,3%), che è caratterizzata da una tipologia di contenzioso accorpabile per la serialità delle questioni, anche con l’ausilio dell’Avvocatura dello Stato. Sicché, a fronte di un così gravoso impegno del giudice di legittimità, sembra legittimo ripensare, con spi-

rito innovativo, all'intero sistema della giustizia tributaria di merito come giurisdizione speciale e chiedersi se, nel perverso intreccio fra il proliferare delle fonti normative e le variegate letture giurisprudenziali, non sia preferibile istituire presso i tribunali e le corti d'appello sezioni specializzate in materia di tributi.

Per quanto riguarda le Sezioni ordinarie, occorre procedere, anche alla luce del successo di recenti esperienze sezionali, a delineare un percorso di definizione accelerata delle pendenze più remote, mediante l'accorpamento dei ricorsi seriali o comunque connessi ed avvalendosi di una sistematica attività di spoglio, diretta dai presidenti di sezione e finalizzata alla trattazione in collegi con distribuzione programmata in più largo arco temporale.

Particolare attenzione dovrà esser riservata alla Sesta Sezione “filtro” per la sua evidente funzione strategica, coordinandone efficacemente l'attività con le Sezioni ordinarie e definendo puntualmente i criteri, omogenei fra le sezioni, in base ai quali, di volta in volta, il ricorso debba essere trattato dalla Sesta o dalla corrispondente Sezione ordinaria, riservando tendenzialmente a quest'ultima i casi nei quali sia necessaria una motivazione più estesa della decisione.

Ma lo sforzo di innovazione e di **auto-organizzazione** della Corte, da solo, non basta.

Perché possa raggiungersi l'obiettivo della riduzione dell'arretrato civile occorre anche l'intervento “esterno”,

limitato ma assolutamente urgente e determinante, del **Legislatore**, che preveda l'adozione di una speciale "**procedura di definizione accelerata**": nel senso che i collegi possano beneficiare dell'opportunità di una procedura camerale non partecipata, di un eventuale apporto scritto e mirato del P.G. e dei difensori, di una motivazione a verbale o comunque breve e semplificata, punti, questi, tutti legati da un nesso inscindibile.

Inoltre, tenuto conto delle limitate risorse disponibili e dell'ormai insuperabile indice di produttività di ciascun consigliere, si richiede una quota di risorse aggiuntive, composta, oltre che dagli assistenti di studio per legge assegnati al Massimario, da un congruo numero di **tirocinanti**, anche ex art. 73 d.l. n. 69/2013, che, negli uffici spoglio sezionali, costituiscano l'"ufficio per il processo di cassazione", alla stregua di quanto avviene presso altre Corti Supreme.

Un ulteriore appello, infine, al Legislatore. Si astenga dal novellare ancora il testo dell'**art. 360 n. 5 c.p.c.**, quale risultante dalla riforma introdotta dal d.l. n. 83/2012, che ha compresso nettamente, con una disciplina più stringente, lo spettro del vizio di motivazione denunciabile per cassazione. La riduzione dell'area del sindacato di legittimità dei vizi dell'argomentazione al minimo costituzionale va nella giusta direzione e, come tale, è stata illustrata nelle decisioni delle Sezioni Unite del 2014, sì da costituire ormai il diritto vivente in materia.

5.2. Quanto al **settore penale**, sembra ragionevolmente prossima l'approvazione del **disegno di legge governativo n. 2067**, già scrutinato dalla Camera dei Deputati e all'esame del Senato, che, per la parte riguardante le impugnazioni penali (frutto, in larghissima parte, del lavoro svolto da una Commissione Ministeriale cui hanno partecipato docenti, avvocati e magistrati), individua una serie di incisive modifiche, aventi ad oggetto:

a) l'appellabilità del provvedimento di archiviazione e della sentenza di non luogo a procedere;

b) la limitazione dei casi di ricorribilità avverso la sentenza di patteggiamento (11,7%);

c) la costruzione di un modello legale della motivazione in fatto della decisione di merito, che si accorda con l'onere di specificità e decisività dei motivi di ricorso;

d) il ripristino del concordato sulla pena in appello;

e) la disciplina semplificata della dichiarazione di inammissibilità dell'impugnazione in casi determinati e per i ricorsi contro le sentenze di patteggiamento e di concordato sulla pena in appello (definiti per circa l'80% con l'inammissibilità);

f) l'esclusione del ricorso personale dell'imputato (22,1%);

g) il rafforzamento della sanzione pecuniaria in caso d'inammissibilità del ricorso;

h) la delimitazione del ricorso alla sola violazione di legge in caso di "doppia conforme" assolutoria;

i) il raccordo fra Sezioni semplici e Sezioni Unite per rafforzarne la stabilità nomofilattica;

j) l'allargamento delle ipotesi di annullamento senza rinvio;

k) la semplificazione del procedimento correttivo dell'errore materiale.

Il descritto intervento riformatore, per la sua efficacia deflativa, recherà un immediato beneficio a taluni settori nevralgici del giudizio penale di cassazione, preservandolo da un inutile dispendio di tempi e di risorse.

6. Considerazioni finali

Il Paese ha sete di giustizia, legalità, efficienza e efficacia della giurisdizione. Chiede che la legge venga applicata in modo uniforme e rapido e che tutti abbiano un uguale trattamento in casi simili o analoghi. Esprime, a ben vedere, il bisogno di una buona “nomofilachia”.

Ma l'organo della nomofilachia, la Cassazione, si muove oggi lungo un crinale drammatico, sicché la rotta potrà essere invertita solo con decisi e rapidi interventi di **riforma** e di **autoriforma**.

Spetta, per un verso, al Parlamento e al Governo apprestare tutte le misure necessarie perché la giurisdizione possa adempiere l'alto compito di garanzia affidatole dalla

Costituzione, nella consapevolezza che essa non può risolversi in un meccanico esercizio ragionieristico di numeri e che il nudo efficientismo senz'anima rischia di piegare i nobili orizzonti costituzionali verso un inaccettabile modello di magistrato-burocrate, preoccupato più della difesa del proprio *status* che della tutela dei diritti degli altri. Le risposte dei giudici alle pressanti domande di legalità debbono essere sì pronte ed efficaci, ma anche eque e razionali, qualità queste che pretendono capacità di ascolto e di attenzione, dialogo con l'Avvocatura e la comunità dei giuristi, tempi adeguati di studio e riflessione, scelte serie e responsabili.

D'altro canto, se il giudizio di cassazione non è solo architettura normativa, ma anche filosofia e prassi applicativa, intessuta di professionalità, etica e responsabilità, abbiamo innanzi tutto, noi giudici, il dovere di avviare un virtuoso percorso "interno" di autoriforma che, ancor prima dell'auspicato intervento "esterno", faccia leva sul sapere esperienziale e sulle capacità di auto-organizzazione, con speciale riguardo alle metodologie e alle forme delle decisioni.

Determinante sarà la motivazione dei giudici, dettata da spirito di servizio e senso dell'appartenenza all'Istituzione, ma anche dal grado di soddisfacimento personale che potrà trarsi dalla partecipata condivisione degli obiettivi e dalla visione di una progressiva realizzazione dei risultati del lavoro individuale e di gruppo.

Ognuno, anche per le future generazioni dei magistrati che verranno, dovrà sentirsi coralmemente protagonista e responsabile delle sorti dell'Istituzione alla quale appartiene, motivato da passione civile e democratica, impegnato nella tutela dei diritti fondamentali della persona e dei più alti valori della Costituzione, fedele al monito di GOETHE:

“Sinché dura il giorno vogliamo tenere alta la testa; e tutto quello che potremo produrre, noi non lo lasceremo da fare a quelli che verranno”.

**RELAZIONE SULL'AMMINISTRAZIONE
DELLA GIUSTIZIA NELL'ANNO 2015**

INTRODUZIONE

Il 25 giugno 2015 si è tenuta, alla presenza del Capo dello Stato e dei rappresentanti delle Istituzioni, l'Assemblea generale dei magistrati della Corte di cassazione, per svolgere una analisi collettiva del funzionamento della Corte, evidenziare le criticità e avanzare eventuali proposte correttive. In particolare, l'Assemblea aveva l'obiettivo di rappresentare l'alterazione progressiva della funzione nomofilattica causata dalla abnorme quantità di ricorsi e di avviare un dibattito sulle tipologie dei vizi denunziabili in sede di legittimità, nella prospettiva della semplificazione dei moduli decisionali e dell'accrescimento della efficienza della struttura.

I lavori si sono articolati in relazioni, dibattito e proposte, in un momento in cui importanti interventi legislativi interessavano vari settori della giustizia civile e penale.

È opportuno ricostruire previamente l'ambito di questi interventi e verificarne gli sviluppi.

Da tale analisi trarrà sicuro giovamento anche la definizione del ruolo della giurisdizione di legittimità.

LA GIUSTIZIA IN ITALIA NEL 2015

1. Le riforme

a. Gli interventi legislativi in tema di giustizia nel 2014 erano destinati prevalentemente al settore civile e, seppure con diversa modulazione, avevano lo scopo di deflazionare il numero delle controversie e di accelerare i tempi di definizione dei processi.

Il d.l. 24 giugno 2014 n. 90 (convertito dalla legge 11 agosto 2014 n. 114) recante misure per la semplificazione e la trasparenza amministrativa ha dettato norme per l'efficienza degli uffici giudiziari di carattere ordinamentale-organizzativo e di natura procedurale. Tale fonte ha previsto l'eliminazione della possibilità di permanenza in servizio dei magistrati oltre il settantesimo anno di età, nonché, allo stesso tempo, la costituzione presso gli uffici di primo e secondo grado di una embrionale struttura di supporto dell'attività giurisdizionale denominata "ufficio per il processo". Ha, infine, emanato disposizioni per garantire l'effettività del processo civile telematico e per adeguare le disposizioni del codice di rito.

L'anno 2014 si era, inoltre, concluso con l'approvazione delle misure di "degiurisdizionalizzazione", che, assieme ad altri più puntuali interventi normativi, avevano l'obiettivo di deflazionare il contenzioso civile e di accelerare la definizione delle controversie. Il d.l. 12 settembre 2014 n. 132 (convertito dalla legge 10 novembre 2014 n. 162) aveva introdotto misure del tutto nuove, quali la

possibilità di trasferire davanti ad un collegio arbitrale le controversie civili pendenti nei tribunali e nelle corti d'appello; la procedura di negoziazione assistita da un avvocato; la convenzione di negoziazione assistita da un avvocato conclusa dai coniugi per la soluzione consensuale delle separazioni personali, dello scioglimento del matrimonio o della cessazione dei suoi effetti civili, nonché della modifica delle relative condizioni; l'accordo dinanzi all'ufficiale di stato civile per lo scioglimento o la cessazione degli effetti civili del matrimonio, nonché per la modifica delle condizioni di separazione o di divorzio.

Il settore della giustizia penale era caratterizzato, a sua volta, dalla presentazione alla Camera dei Deputati del disegno di legge n. 2798, avente ad oggetto interventi sul processo penale, nascente dal progetto elaborato dalla Commissione ministeriale Canzio, che proprio sul finire del 2013 aveva concluso i suoi lavori.

b. Queste riforme hanno trovato nel 2015 un più solido assetto mediante opportuni interventi di ampio respiro. La prospettiva del legislatore non è più quella dell'intervento immediato ed urgente, ma quella delle modifiche legislative destinate a produrre innovazioni e miglioramenti di sistema.

Mentre nel 2014 il panorama legislativo si è arricchito con i menzionati decreti legge, il 2015 ha visto interventi più meditati, grazie agli approfondimenti di alcune Commissioni ministeriali, recepiti in disegni di legge governativi, alcuni dei quali sono già all'esame delle competenti Commissioni parlamentari.

c. Nel *settore civile* vanno richiamati gli elaborati di due Commissioni ministeriali.

Il primo è il disegno di legge avente ad oggetto la delega al Governo per la emanazione di disposizioni per migliorare l'efficienza del processo civile, che ha recepito il progetto elaborato dalla Commissione Berruti, basato su quattro fondamentali linee di indirizzo: a) la specializzazione dell'offerta di giustizia, con l'ampliamento delle competenze del tribunale dell'impresa e l'istituzione del tribunale della famiglia e delle persone; b) l'accelerazione dei tempi del processo, con la razionalizzazione dei termini processuali, la semplificazione dei riti, dando un ruolo centrale alla prima udienza, potenziando il carattere impugnatorio dell'appello, accelerando i tempi del giudizio di cassazione, mediante un uso più diffuso del rito camerale; c) l'introduzione del principio di sinteticità degli atti di parte e del giudice; d) l'adeguamento delle norme processuali al processo civile telematico. Il disegno di legge è stato presentato alla Camera dei Deputati l'11 marzo 2015 (n. 2953).

Il secondo è lo schema di disegno di legge delega, elaborato dalla Commissione Rordorf per la riforma delle procedure concorsuali, avente ad oggetto la "riforma organica delle discipline della crisi di impresa e dell'insolvenza". Lo schema si compone di quindici articoli e tocca diversi profili della crisi di impresa: i gruppi di imprese; le procedure di allerta e mediazione; gli accordi di ristrutturazione dei debiti ed i piani attestati di risanamento; la procedura di concordato preventivo; la procedura di liquidazione giudiziale; l'esdebitazione; le procedure di sovraindebitamento; i privilegi; le garanzie non possessuali; i rapporti tra liquidazione giudiziale e misure penali; alcune modifiche al codice civile; la liquidazione coatta amministrativa; l'amministrazione straordinaria.

Il testo elaborato dalla Commissione è destinato ad integrare il cammino di riforma avviato dal decreto legge 27 giugno 2015 n. 83 (convertito dalla legge 6 agosto 2015 n. 132), recante misure urgenti in materia di procedure concorsuali, procedure esecutive, misure fiscali, efficienza della giustizia e processo telematico, nell'ambito di una complessiva rivisitazione delle misure di intervento sulla crisi di impresa, più volte auspiccate da ampi settori dell'imprenditoria.

Il 2015 è stato, infine, l'anno in cui hanno trovato attuazione le deleghe contenute nella l. 10 dicembre 2014, n. 183 (c.d. *Jobs Act*), con l'emanazione di una serie di decreti legislativi, tra i quali può essere qui menzionato il d.lgs. 4 marzo 2015, n. 23, recante disposizioni in materia di contratto di lavoro a tempo indeterminato a tutele crescenti, che, nell'ambito della riforma della disciplina dei licenziamenti, reca anche alcune disposizioni di semplificazione del rito processuale del lavoro.

d. Gli interventi normativi più importanti nel *settore penale* sono derivanti dall'*iter* parlamentare del disegno di legge n. 2798 che aveva recepito l'articolato sulla riforma del processo penale elaborato dalla Commissione Canzio.

Da uno stralcio del disegno in questione è derivata la l. 16 aprile 2015 n. 47, il cui contenuto principale è costituito dalle modifiche al codice di procedura penale in materia di misure cautelari personali. Le modifiche contenute nel provvedimento rendono in generale più rigorosa l'applicazione delle misure cautelari ed in particolare della custodia in carcere, imponendo un onere di più adeguata motivazione da parte del giudice che applica tale misura.

Viene, poi, conformata alle pronunce della Corte costituzionale la presunzione di adeguatezza della custodia cautelare in carcere (art. 275, comma 3, c.p.p.), mantenendo la presunzione assoluta solo per i delitti associativi, di mafia, eversione e terrorismo, e trasformandola in relativa per tutte le altre fattispecie attualmente contemplate.

Per il resto, il disegno di legge ha proseguito l'*iter* parlamentare ed il 23 settembre 2015 è stato approvato dalla Camera dei Deputati, arricchendosi di contenuti ulteriori rispetto a quelli elaborati dalla Commissione ministeriale. Il testo approvato è basato su una serie di innovazioni di carattere processuale che prevedono: a) tempi certi di indagine; b) la ridefinizione dei poteri del giudice per le indagini preliminari e del giudice dell'udienza preliminare; c) la fissazione di requisiti rigorosi per i motivi di appello e la previsione di puntuali modalità di redazione della sentenza; d) l'aumento delle sanzioni pecuniarie in caso di inammissibilità dei ricorsi per cassazione, una disciplina semplificata per l'inammissibilità per vizi formali, nonché, in caso di "doppia conforme" di assoluzione, che il ricorso per cassazione può essere proposto solo per violazione di legge; e) incentivi del decreto penale di condanna; f) la riforma del rito abbreviato; g) un più ampio utilizzo del collegamento in video.

Il testo approvato contiene alcune deleghe al Governo in materia di ordinamento penitenziario, intercettazioni e registrazioni audiovisive fraudolente. Il disegno di legge è all'esame della Commissione Giustizia del Senato (n. 2067). Per procedere tempestivamente alla stesura dei decreti attuativi della delega prevista

in proposito dallo stesso d.d.l. n. 2067, è stata costituita una ulteriore Commissione di studio avente ad oggetto la semplificazione del sistema delle impugnazioni, il rafforzamento delle garanzie difensive nel giudizio di appello, la riduzione dell'area dei ricorsi per cassazione, che consenta tuttavia la pienezza delle garanzie difensive. Alla presidenza della Commissione è stato nominato Domenico Carcano. Nel quadro delle Commissioni ministeriali attualmente operative presso il Ministero della Giustizia si colloca anche la Commissione per la riforma del Libro XI del Codice di procedura penale, finalizzata all'adeguamento del sistema processuale agli obblighi già assunti in ambito europeo, presieduta da Maria Riccarda Marchetti.

Nel panorama degli interventi normativi che hanno caratterizzato il settore del diritto penale, si collocano, inoltre, i decreti legislativi 16 marzo 2015 n. 28, recante disposizioni in materia di non punibilità per particolare tenuità del fatto (emanato in attuazione della delega contenuta nella legge 28 aprile 2014 n. 67), e 24 settembre 2015 n. 158, recante la revisione del sistema sanzionatorio, in attuazione della delega contenuta nella legge 11 marzo 2014 n. 23. Quest'ultimo decreto riformula radicalmente il sistema dei reati tributari, sancendo di fatto l'irrilevanza penale dell'elusione fiscale e ridisegnando le classiche fattispecie delittuose in materia, ampliandone lo spettro, ma al contempo inserendo soglie di punibilità.

Degna di menzione è anche l'introduzione nel codice penale – ad opera del d.l. 18 febbraio 2015 n. 7, conv. con modif. nella l. 17 aprile 2015 n. 43 – di nuove figure di reato con le quali, al

fine di rafforzare le misure di prevenzione e di contrasto delle attività terroristiche, si sono sanzionate condotte già palesemente orientate al compimento di atti di terrorismo, soprattutto di matrice jihadista.

È imminente, infine, l'adozione di due decreti legislativi attuativi della delega contenuta nella l. 28 aprile 2014 n. 67 per la riforma della disciplina sanzionatoria dei reati e per la contestuale introduzione di sanzioni amministrative e civili.

2. I dati nazionali

2.1. Premessa

I dati forniti dalla Direzione generale di statistica del Ministero della Giustizia indicano che, sul piano nazionale e quindi con riferimento a tutti gli uffici giudiziari del territorio, nel periodo 2014-2015¹ si è riscontrata una riduzione dei flussi dei procedimenti civili e penali.

2.2. La giustizia civile

Il numero dei *procedimenti civili* complessivamente pendenti in tutti gli uffici giudiziari al 30 giugno 2015 era di 4.221.949 unità, inferiore a quello di 4.548.834 del 30 giugno 2014, con una percentuale di riduzione del 7,19%. Questo ri-

¹ Le statistiche ministeriali sono riferite al 30 giugno di ogni anno e, pertanto, per quanto riguarda i dati della Corte di cassazione, non sono confrontabili con i resoconti dell'Ufficio Statistica interno, riferite invece al 31 dicembre.

sultato fa seguito alle altrettanto sostanziose riduzioni del 30 giugno 2014, quando la riduzione fu dell'8,30% rispetto al 2013 (4.548.834 rispetto a 4.965.136), e del 30 giugno 2013, quando la riduzione fu del 4,39% rispetto al 2012 (4.965.136 rispetto a 5.193.313).

Il risultato in questione è dovuto alla diminuzione dei nuovi procedimenti iscritti ed al concomitante aumento delle definizioni. Gli affari sottoposti alla giurisdizione civile nel periodo 30 giugno 2014 – 30 giugno 2015 sono stati 3.499.199, con una riduzione del 13,18% rispetto al periodo 2013-2014, nel quale a sua volta si riscontrò la altrettanto significativa riduzione del 6,58% rispetto al periodo 2012-2013. Il numero dei procedimenti definiti, nel loro complesso (e quindi non solo con sentenza, ma anche con altri strumenti processuali), nell'ultimo triennio è stato costantemente superiore al numero dei procedimenti iscritti (+ 5,32% nel periodo 2012-2013, + 2,89 % nel periodo 2013-2014, + 8,87% nel periodo 2014-2015).

I dati statistici di tutti i comparti della giurisdizione civile concordano con l'indirizzo generale appena evidenziato. Avendo a riferimento i tre periodi di rilevazione statistica sopra adottati la situazione della riduzione del numero dei procedimenti pendenti può riassumersi secondo lo schema che segue:

PROCEDIMENTI PENDENTI

Uffici	2012-2013	2013-2014	2014-2015
Corte cassazione	98.079	99.577 (+1,53%)	103.162 (+3,60%)
Corti d'appello	412.699	373.001 (-9,42%)	334.928 (-10,21%)
Tribunali	3.035.896	2.819.372 (-7,13%)	2.633.950 (-6,58%)
Giudici di pace	1.319.654	1.165.202 (-12,30%)	1.059.701 (-9,05%)

La forte incidenza numerica dei procedimenti pendenti (in quanto più è massiccio lo smaltimento dell'arretrato e più lunga si prospetta statisticamente la durata media dei processi) non determina invece significative conseguenze positive sulla durata dei procedimenti civili, che le statistiche ministeriali delineano come segue:

DURATA MEDIA DEI PROCESSI CIVILI

Uffici	(a) 2012-2013	(b) 2013-2014	(c) 2014-2015	rapporto c/a
Corte cassaz.	1.159	1.286	1.427	+ 23,2%
Corti d'appello	914	869	819	- 10,4%
Tribunali	395	401	389	-1,4%
Giudici di pace	331	322	348	+5,1%

Tralasciando per ora la situazione della Corte di cassazione, che sarà oggetto di considerazione separata e di approfondita analisi, deve rilevarsi che le evidenziazioni statistiche si riferiscono a periodi in cui sono intervenute innovazioni legislative che hanno inciso sulla giustizia civile e, in particolare, sul giudizio di merito (processo telematico, inammissibilità dell'appello, mediazione), nonché sull'organizzazione degli uffici giudiziari. Non esistono, invece, sufficienti elementi per saggiare l'influenza che la c.d. degiurisdizionalizzazione ha procurato sulla riduzione delle nuove iscrizioni di cause ordinarie.

Sono disponibili i dati relativi alla *mediazione*, costituente uno dei più immediati strumenti di deflazione del contenzioso civile. Le statistiche ministeriali pongono in evidenza che questo istituto ha consentito la definizione di un considerevole numero di controversie, che nel primo semestre dell'anno 2015 ammontavano a 99.560, a fronte di 107.634 nuove richieste. La durata media della procedura (dall'iscrizione della richiesta

al raggiungimento dell'accordo) nello stesso primo semestre 2015 è stata di 98 giorni.

Nonostante i positivi segni sopra riferiti, dunque, è necessaria la consapevolezza che, pur procedendosi verso una sua progressiva erosione, l'arretrato che pone la giustizia civile italiana al di fuori dei parametri di Strasburgo costituisce tuttora il reale problema da risolvere.

I dati positivi sono ricondotti, oltre che all'effetto congiunto delle riforme legislative a carattere deflattivo, anche ai maggiori costi di accesso alla giustizia e all'adozione da parte degli uffici giudiziari di prassi virtuose e programmi di riorganizzazione, secondo criteri di specializzazione ed efficientamento delle risorse. Queste prassi sono adottate con la collaborazione dei locali "osservatori" sulla giustizia civile, mediante formulazione di protocolli condivisi da tutti gli operatori coinvolti (magistrati, avvocati, cancellieri), dalla cui adozione, segnalano i Presidenti delle Corti d'appello, deriva un consistente incremento di produttività.

Queste considerazioni, che pure nell'ambito nazionale costituiscono il segno di una inversione di tendenza e di un sensibile recupero di efficienza della struttura giudiziaria, trovano una qualche rappresentazione anche in campo internazionale. Il rapporto 2016 *Doing Business*, con riferimento ai parametri *tempi e costi delle controversie*, colloca il nostro Paese al n. 111 nella graduatoria dei 189 Paesi presi in considerazione, con un miglioramento di 13 posizioni rispetto al 2014. In questa graduatoria, tuttavia, molti Stati membri della Unione europea si collocano in posizione migliore (Germania

12, Francia 14, Regno Unito 33, Spagna 39, Svizzera 46, Belgio 53)².

Maggiore considerazione questa indagine offre, invece, circa la qualità del servizio giudiziario. Essa tiene conto di quattro sottoparametri (struttura degli uffici e delle procedure, modalità di esame della controversia, automazione degli uffici giudiziari, modalità di risoluzioni alternative) che, in una scala da 1 a 18, consentono all'Italia di occupare la seconda posizione con il punteggio 13, il più alto dopo quello del Regno Unito fissato a 16,5.

Tali giudizi sul grado di efficienza della giustizia civile sono strumentali alla verifica dell'idoneità del sistema economico italiano a favorire lo sviluppo dell'iniziativa economica privata. “La conclusione del contenzioso di carattere economico”, afferma il rapporto, “costituisce per l'imprenditore un aspetto importante, dato che i tribunali interpretano le leggi che regolano il mercato e proteggono i diritti dell'economia. Tribunali efficienti e trasparenti incoraggiano nuovi rapporti di affari, atteso che le imprese sanno che possono rivolgersi a loro se un consumatore omette di pagare il suo debito. La rapidità dei giudizi è essenziale per le piccole imprese, che potrebbero mancare delle necessarie risorse nell'attesa dell'esito di una lunga controversia dinanzi ad un tribunale”.

² DB fissa la durata media del giudizio di primo grado in Italia in gg. 1.120 (a fronte di una durata media di gg. 538 dei Paesi OECD), con un costo totale percentualmente pari al 23 % del valore della causa (in linea con la media dei Paesi OECD dove la percentuale è del 21,1 %). Tale durata è determinata prendendo in considerazione una virtuale controversia tra imprenditori, dal momento in cui insorge il contrasto al momento in cui la parte vincitrice realizza l'utile economico derivante dalla sentenza favorevole di primo grado. La valutazione è basata non su dati statistici, ma su parametri predefiniti dagli autori del rapporto.

2.3. La giustizia penale

Il numero dei *procedimenti penali* pendenti al 30 giugno 2015 in tutti gli uffici giudiziari era di 3.467.896 unità, pressoché corrispondente a quello di 3.484.530 del 30 giugno 2014, con una percentuale di riduzione dello 0,5%. Sono invece diminuiti in modo più consistente i nuovi procedimenti iscritti, da 3.353.890 nel periodo 2013 – 2014 a 3.232.638 nel periodo 2014 – 2015 (-3,62%). Sono parallelamente diminuiti anche i procedimenti definiti (da 3.212.470 a 3.128.424), anche se la percentuale di riduzione è inferiore (-2,44%).

Sostanzialmente stabili i tempi di giacenza media dei processi, che negli ultimi tre periodi di rilevazione non hanno mostrato significative variazioni. La giacenza media può essere rappresentata con il seguente prospetto:

GIACENZA MEDIA DEI PROCESSI PENALI (in giorni)

Uffici	(a) 2012-2013	(b) 2013-2014	(c) 2014-2015	rapporto c/a
Corte cassaz.	197	202	220	+11,6%
Corti d'appello	844	910	943	+11,4%
Tribunali	358	369	375	+4,7%
Procure Repub.	380	376	394	+3,7%
Giudici di pace	271	294	304	+12,0

Nel periodo 1° luglio 2014 – 30 giugno 2015 presso i tribunali e relative sezioni il numero delle iscrizioni è diminuito (-3,3%, da 1.298.939 del periodo 2013-2014 a 1.256.166), quello delle definizioni è aumentato (+2,9%, da 1.196.674 a 1.231.535), mentre le pendenze sono lievemente diminuite (-1,8%, da 1.312.537 a 1.289.155). Si tratta di dati complessivi che, analizzati in relazione ai diversi uffici cui si riferiscono, evidenziano la sensibile riduzione della pendenza nei procedimenti contro noti nell'ufficio del giudice per le indagini prelimi-

nari e dell'udienza preliminare (-5,9%, da 752.776 a 708.405) e un aumento significativo della pendenza dei procedimenti in fase dibattimentale (+7,00% rito collegiale e +3,5% rito monocratico).

Quanto alle modalità di definizione, si impone una riflessione sulla consistente diminuzione del numero di procedimenti definiti con sentenza di applicazione della pena su richiesta delle parti (da 77.141 nel periodo 2013-2014 a 65.380) e con decreto di condanna (da 65.630 a 52.885), mentre è aumentato il numero dei giudizi immediati a seguito di opposizione a decreto penale (da 16.547 a 19.964). L'aumento del numero dei giudizi ordinari (da 165.831 a 188.424) trova, almeno in parte, la spiegazione nel diminuito ricorso ai riti alternativi.

Presso le sezioni ordinarie delle Corti di appello risulta sensibilmente calato il numero delle iscrizioni (-7,6%, da 105.900 a 97.831), mentre sostanzialmente invariato è il numero delle definizioni (-0,3%, da 101.802 a 101.462) e la pendenza è lievemente diminuita (-2%, da 260.849 a 255.552).

Negli uffici giudicanti di merito è generalmente aumentata la durata media dei tempi di definizione, particolarmente accentuata nelle Corti di appello (da 910 a 943 giorni nelle Corti di appello, da 369 a 375 nei tribunali ordinari, da 294 a 304 negli uffici del giudice di pace).

Discontinui, nelle varie Corti di appello, sono i dati statistici relativi alle pendenze. In alcune Corti di maggiori dimensioni le pendenze aumentano sensibilmente (Roma, Torino), in altre (Cagliari, -31,9%; Milano, -13,5%; Napoli, -7%) invece si registra una significativa riduzione nonostante le difficoltà operative.

Non può che destare preoccupazione, quanto alle sentenze di prescrizione, il numero costantemente elevato di quelle emesse dalle Corti di appello (18.592 nel 2012, 21.521 nel 2013, 24.304 nel 2014, 11.903 nel primo semestre del 2015) e l'aumento di quelle emesse dai tribunali ordinari (20.487 nel 2012, 20.481 nel 2013, 20.841 nel 2013, 23.740 nel 2014, 16.362 nel primo semestre del 2015). Hanno inciso verosimilmente sul generalizzato aumento delle sentenze di prescrizione in primo grado la reintroduzione della distinzione, sotto il profilo sanzionatorio, tra droghe leggere e droghe pesanti e la previsione dell'ipotesi lieve di cui all'art. 73 D.P.R. 309/90 come reato autonomo.

Dato significativo, comunicato dal Ministero della Giustizia e relativo all'86% degli uffici alla data del 12 novembre 2015, è il calo delle richieste di riesame (19.023 nel periodo 1° luglio 2014-30 giugno 2015, da 21.963 nell'anno precedente) e di appelli (16.058, da 17.880 nell'anno precedente) riguardanti misure cautelari personali. E ciò per effetto delle novelle di cui al d.l. 26 giugno 2014 n. 92, conv. nella legge 11 agosto 2014 n. 117, ed alla legge 16 aprile 2015 n. 47, che hanno limitato le ipotesi di applicazione della custodia in carcere. Meno rilevante è la diminuzione delle richieste di riesame aventi ad oggetto misure cautelari reali (da 11.108 a 10.258).

3. L'organizzazione ed il funzionamento della giustizia civile

3.1. L'informatizzazione degli uffici giudiziari e il processo civile telematico

Il quadro dello stato di informatizzazione degli uffici giudiziari e della concreta attuazione del processo civile telematico

si presenta in evoluzione e si avvia ad una effettiva omogeneità sull'intero territorio nazionale, dovendosi anche registrare il positivo contributo di collaborazione fornito dai Consigli degli Ordini degli Avvocati.

Va diffondendosi l'utilizzo della *consolle* del magistrato, che consente l'accesso ai registri informatici, la consultazione degli atti e il deposito dei provvedimenti in via telematica. Si avverte, peraltro, la necessità della stabilizzazione e della affidabilità delle procedure, evitando i "blocchi di sistema" causati dalle necessità di aggiornamento, le deficienze dell'applicativo, perfezionando la navigabilità degli atti attraverso la procedura di *link* e l'aggiornamento dei registri automatizzati alle recenti riforme apportate al processo civile. Particolare attenzione va riservata all'efficienza della rete per far fronte al carico derivante dal contemporaneo collegamento di un numero sempre maggiore di utenti, per evitare le disfunzioni conseguenti a possibili interruzioni del servizio. Da ultima va segnalata l'opportunità di studiare nuove modalità di impiego delle risorse umane, più confacenti agli obiettivi del processo telematico e strumentali alle caratteristiche specifiche degli strumenti tecnici, onde evitare dispersioni di risorse intellettuali e lo svolgimento di compiti impropri di tutti gli addetti.

Pur con questi doverosi rilievi, deve tuttavia darsi atto dei molti benefici che il processo telematico comporta: sul piano economico per la dematerializzazione e il recupero di efficienza del lavoro del personale amministrativo; sul piano della qualità del servizio-giustizia riguardo alla diminuzione dei tempi di pendenza dei procedimenti, con notevoli vantaggi anche per il

Foro. Al riguardo l'indagine compiuta presso le Corti di appello si presenta quanto mai probante.

3.2. Le riforme processuali e ordinamentali

L'introduzione del *filtro in appello*, che prevede l'emanazione di un'ordinanza di inammissibilità quando l'impugnazione non abbia ragionevole probabilità di essere accolta (artt. 348 *bis* e 348 *ter* c.p.c.) ed è giunto oramai al terzo anno di applicazione, costituisce uno strumento di deflazione del contenzioso di appello di ancora disomogenea applicazione. Esso, ove è stato inteso come uno strumento idoneo a consentire al giudice la conoscenza del contenuto del processo fin dal primo momento di trattazione, si è rivelato prezioso strumento di selezione delle controversie e di eliminazione immediata delle impugnazioni palesemente infondate.

Alla Corte d'appello di Milano, ad esempio, tali modalità hanno consentito di ridurre i tempi di decisione delle controversie, di modo che, per le cause iscritte nel 2015, le udienze per la precisazione delle conclusioni sono fissate non oltre la primavera del 2017. Deve, comunque, rilevarsi che il c.d. filtro ha dimostrato i suoi effetti positivi laddove (come a Milano) l'utilizzo dell'istituto è stato inquadrato nell'ambito di una più agile organizzazione del servizio civile delle Corti e sono state previste udienze specifiche per la decisione dei processi di minore complessità, da definire, oltre che con l'ordinanza *ex art. 348 bis* cit., anche con la sentenza contestuale, in tal modo raggiungendo un parallelo effetto di dissuasione delle impugnazioni. Del resto, proprio l'adozione di prassi virtuose e di progetti di riorganizzazione secondo criteri di specializzazione ed efficientamento delle risorse, già nella fase

del primo grado di giudizio, ha consentito una considerevole riduzione dei tempi di durata del processo.

In qualche modo collegata è la contemporanea nuova formulazione dell'art. 342 c.p.c., che, imponendo una più stringente articolazione di motivi specifici di formulazione dell'appello, non solo facilita l'esame dell'impugnazione da parte del giudice, ma costituisce uno strumento di razionalizzazione della formulazione delle impugnazioni, facilitando così il lavoro dei difensori delle parti processuali.

Più delicata appare l'analisi del Tribunale delle imprese, operativo dal settembre 2012 (legge n. 27), quale sezione specializzata avente particolare distribuzione territoriale, normalmente coincidente con il capoluogo di regione, al quale si è aggiunto il Tribunale delle società estere (legge n. 9 del 2014). La corretta operatività di tale giurisdizione assume particolare importanza, in ragione delle già rilevate proposte di riforma della giustizia civile, in cui è prevista una intensificazione della competenza dei tribunali delle imprese. Allo stato vanno rilevati i problemi organizzativi derivanti dalla copertura degli organici delle sezioni specializzate mediante la coassegnazione di magistrati appartenenti ad altre sezioni, con conseguente difficoltà per gli stessi di conciliare la coassegnazione con l'alta specializzazione in materie di particolare complessità.

4. L'organizzazione ed il funzionamento della giustizia penale

La perdurante eccessiva durata dei processi, soprattutto nelle Corti di appello in cui la durata media è di 943 giorni, è il principale problema degli uffici giudicanti di merito. La len-

tezza dei processi incide sulla corretta amministrazione della giustizia, potendo determinare scarcerazioni per decorrenza dei termini di custodia cautelare o l'estinzione dei reati per prescrizione, ed espone lo Stato italiano alle sanzioni della Corte europea dei diritti dell'uomo per l'eccessiva durata del processo.

La prospettiva della prescrizione costituisce sin dal primo grado un disincentivo alla richiesta di riti alternativi (le sentenze di applicazione di pena su richiesta delle parti e i decreti penali di condanna esecutivi sono, infatti, considerevolmente diminuiti) e si traduce in un aumento delle impugnazioni.

I ritardi si manifestano in particolare nel dibattimento di primo grado e di appello e nell'esecuzione delle sentenze e sono riconducibili essenzialmente alle carenze degli organici sia dei magistrati che del personale amministrativo, oltre che all'inadeguatezza dei mezzi. L'insufficienza delle risorse ostacola ambiziosi progetti di miglioramento della produttività, in un sistema processuale che non è calibrato sui carichi di lavoro attuali.

È stato segnalato, soprattutto negli uffici di limitate dimensioni, che l'organico dei magistrati, già incompleto, è inadeguato e non consente la definizione in tempi ragionevoli degli elevati carichi individuali di lavoro, che sono caratterizzati negli uffici giudiziari dei distretti meridionali anche da un elevato tasso di reati collegati alla criminalità organizzata. Trasferimenti e pensionamenti, anche anticipati per le recenti disposizioni che hanno ridotto l'età massima di trattenimento in servizio, hanno determinato spesso la paralisi dei ruoli rimasti scoperti, per la lentezza nella so-

stituzione dei magistrati non più in servizio che, nelle sedi disagiate, avviene con magistrati di nuova nomina.

Sul piano delle risorse materiali e della loro gestione, è essenziale che l'Amministrazione realisticamente, senza trascurare la generale esigenza di risparmio della spesa pubblica, dia inizio nel settore penale a una seria ricognizione dei mezzi e delle persone disponibili e all'elaborazione di progetti che, anche con l'ausilio degli strumenti informatici, consentano il perseguimento di economie di gestione e il recupero di efficienza dell'intera struttura.

L'attivazione del sistema SICP dovrebbe assicurare la possibilità di una gestione unitaria del processo penale con la migrazione di dati e informazioni dalla Procura della Repubblica fino alla Corte di appello.

L'attivazione del sistema delle notifiche penali a mezzo PEC, anche se relativo alle sole notificazioni e comunicazioni agli avvocati, determinerà risparmi di risorse e di tempi, ma è stata sottolineata l'esigenza di assicurare la massima assistenza tecnica al personale in modo che i nuovi sistemi di registrazione dei procedimenti e di notificazione alle parti siano prontamente ed efficacemente utilizzati e sfruttati nelle loro massime potenzialità.

La lieve flessione del numero complessivo delle iscrizioni (dato, tuttavia, che i problemi legati al passaggio dal sistema di registrazione RE.CA. al SICP potrebbero rendere non del tutto attendibile) e delle pendenze nelle Corti di appello non appare significativa; comunque, non segnala un'inversione di tendenza in quanto l'attuale sistema consente la devoluzione all'appello di un numero insostenibile di gravami, la cui trattazione solo in

minima parte può essere resa più celere con adeguate misure organizzative. Il numero elevato di appelli, le ridotte ipotesi di inammissibilità del gravame, l'assenza di efficaci strumenti deflattivi delle impugnazioni rendono inevitabile l'emissione di un numero elevato di sentenze di prescrizione da parte delle Corti di appello. Tale conseguenza potrebbe essere evitata con l'adozione di appropriati correttivi, quali ad esempio la previsione di un'ampia depenalizzazione, il ripristino dell'istituto del cd. "patteggiamento" in appello.

Si rende necessario prevedere, come già si è fatto per il settore civile, strumenti di definizione particolarmente rapida e senza appesantimenti procedurali in tutti quei casi in cui il gravame appaia manifestamente infondato e palesemente funzionale a perseguire il risultato della prescrizione. Le declaratorie di inammissibilità *de plano* emesse da alcune Corti di appello, relative ad appelli che si caratterizzavano per assenza di specificità dei motivi, non hanno sempre trovato conferma in Cassazione. È indispensabile che il legislatore ricerchi un equilibrato bilanciamento fra le esigenze di garanzia, che stanno alla base dei principi del giusto processo, e la necessità di assicurare che questo abbia una durata ragionevole.

Viene segnalata, soprattutto nei distretti in cui le carenze di personale sono particolarmente rilevanti, l'esigenza di procedere, dopo l'accorpamento degli uffici di minori dimensioni e l'eliminazione delle sezioni distaccate (la cd. nuova geografia giudiziaria), alla ridefinizione delle piante organiche dei magistrati e del personale amministrativo, la cui distribuzione sul territorio risulta spesso incongrua soprattutto negli uffici in cui nuovi fenomeni sociali

(come l'immigrazione clandestina) impongono un oggettivo aggravio di lavoro.

L'accelerazione dei processi di innovazione tecnologica richiederebbe l'impiego di personale amministrativo in grado di usare gli strumenti informatici e telematici di base. Una parziale risposta a questa esigenza è venuta dalle varie forme di collaborazione esterna, di cui è stato evidenziato il limite, costituito dal continuo avvicendamento del personale interessato che non consente di capitalizzare le professionalità acquisite.

5. Le tipologie di reato

Contenuto di questa sezione della relazione è l'esame dei reati che hanno maggiormente impegnato la giustizia penale nell'anno 2015, avendo tuttavia presente che la realtà che emerge nei distretti delle Corti di appello non ha carattere omogeneo.

Inoltre indagini preliminari, anche di rilevante clamore mediatico, non sempre hanno un seguito in sede dibattimentale e le eventuali sentenze di condanna si riferiscono spesso a reati lontani nel tempo. È infine estremamente difficile trarre conclusioni da rapporti statistici sull'andamento della criminalità non più attuali, che non tengono conto dei reati non denunciati o che, se denunciati, non hanno trovato positivo riscontro nell'attività di indagine. In questa sede l'analisi non può che essere circoscritta alle linee di tendenza che è possibile individuare in relazione alle tipologie di reati più comuni e a segnalare le condotte criminali riferibili a fenomeni sociali nuovi e di particolare rilevanza.

I reati contro il patrimonio continuano ad essere la categoria più diffusa, mentre resta elevato il numero di furti, soprattutto di quelli in abitazione, di cui rimane ignoto l'autore. Anche i ricorsi per cassazione aventi ad oggetto reati contro il patrimonio sono percentualmente i più numerosi (complessivamente 23,8%, di cui 7,5% furti). È plausibile che, considerato l'elevato numero di archiviazioni contro ignoti relative ai furti, un buon numero di essi non sia nemmeno denunciato dalle persone offese. Estorsioni e danneggiamenti in alcune aree territoriali sono le forme di coartazione, spesso mascherate da offerte di forniture di servizi e di manodopera, di cui si serve la criminalità organizzata. L'usura costituisce uno dei reati che, in una situazione di crisi economica, ha avuto modo negli ultimi anni di diffondersi sempre di più.

Quanto ai reati contro la persona, il numero di omicidi volontari, consumati o tentati, non sembra sostanzialmente variato (tranne nell'area napoletana), al di là del clamore mediatico di alcuni casi che hanno particolarmente colpito l'opinione pubblica. Desta preoccupazione comunque l'estendersi dei casi di omicidio in ambito familiare, ai danni di donne ma anche di bambini, che diventano le vittime di unioni coniugali fallite. Il lavoro delle Corti di assise di primo grado è complessivamente diminuito, anche per effetto del ricorso al rito abbreviato laddove il quadro probatorio sia palesemente sfavorevole all'imputato.

In ordine ai reati contro la libertà sessuale, non può che far riflettere il fenomeno dei delitti di violenza sessuale e di violenza sessuale di gruppo, commessi anche da minorenni, benché numericamente non elevato.

Le denunce per il reato di *stalking* hanno consentito di far emergere situazioni particolarmente gravi che, prima dell'introduzione del reato previsto dall'art. 612 *bis* c.p., venivano configurate giuridicamente in maniera riduttiva come minacce, molestie o violenza privata.

I procedimenti per reati contro la pubblica amministrazione sono diminuiti in alcuni distretti, ma il loro numero in termini assoluti è legato per lo più ai reati di minaccia e resistenza a pubblico ufficiale. La corruzione costituisce, tuttavia, al di là del dato statistico di tipo giudiziario, un fenomeno criminoso che coinvolge diversi settori della pubblica amministrazione, della politica e dell'economia e offre complessivamente la visione di un desolante quadro di illegalità diffusa. Nel 2014 è stata opportunamente concentrata la strategia di prevenzione della corruzione, estesa anche agli appalti pubblici, in capo all'ANAC (Autorità Nazionale Anticorruzione). Come rilevato dal Procuratore Nazionale Antimafia nella Relazione del febbraio 2015, nella prospettiva del Parlamento europeo “la corruzione – il cui costo ammonterebbe a 120 miliardi di euro annui, pari all'1% del Pil dell'Unione – costituisce, oltre che una modalità di azione privilegiata dalla criminalità organizzata, un gravissimo attentato all'economia europea, perché altera la libera concorrenza, incidendo negativamente sulla qualità dei servizi, sottrae masse finanziarie al prelievo fiscale, scoraggia gli investimenti (anche delle imprese straniere) e quindi frena lo sviluppo e l'occupazione. In questa ottica, la corruzione non è soltanto un reato contro la pubblica amministrazione, ma è uno dei più gravi reati contro l'economia”. L'infiltrazione della cri-

minalità organizzata nel settore degli appalti pubblici, inoltre, consente alle organizzazioni mafiose non solo di acquisire importanti fonti di profitto, ma anche di inserirsi nell'economia legale e di attuare il controllo del territorio, gestendo in via diretta o indiretta imprese economiche, offrendo posti di lavoro, controllando i subappalti.

Sostanzialmente stabili ma su livelli sempre elevati – e non potrebbe essere altrimenti considerata la crescente diffusione della “rete” e degli strumenti elettronici – sono i reati informatici.

Quanto ai reati tributari, la cui repressione in un sistema di diffusa evasione fiscale costituisce una priorità, con il decreto legislativo n. 158 del 2015, in vigore dal 22 ottobre 2015, in materia di revisione del sistema sanzionatorio penale tributario, vi è stato un formale inasprimento delle pene per talune condotte fraudolente, anche se la scoperta di tali reati è sempre tardiva e il giudizio si svolge molti anni dopo la loro commissione con il rischio della prescrizione. L'innalzamento delle soglie di punibilità per alcune violazioni ritenute meno gravi e la depenalizzazione delle condotte elusive consentiranno di ridurre complessivamente il numero dei processi per reati tributari.

Rimane aperta, per i reati tributari, la questione del doppio binario sanzionatorio. Nei casi in cui la condotta di violazione degli obblighi fiscali, già gravemente punita in sede amministrativa, sia sanzionata anche penalmente in misura particolarmente afflittiva, la doppia risposta punitiva verso lo stesso soggetto per il medesimo fatto potrebbe indurre la violazione sostanziale del principio del *ne bis in idem*. La CGUE (C. Giust, Van Esbroeck,

9 marzo 2006), e la Corte EDU (sentenze 4 marzo 2014, Grande Stevens c. Italia; 10 febbraio 2015, Kiiveri c. Finlandia) convergono nell'interpretare il principio come divieto di giudicare una persona per una seconda «infrazione», qualora questa scaturisca dagli stessi fatti o da fatti sostanzialmente identici. La Corte di cassazione (sez. III, sent. n. 10475/2015, relativa ad un caso di omesso versamento di ritenute certificate ex art. 10 *bis* d.lgs. 74/2000) ha ritenuto sussistere «non irrilevanti dubbi di compatibilità con la normativa comunitaria» in relazione alla circostanza che «l'illecito amministrativo e quello penale possono avere ad oggetto sostanzialmente il medesimo fatto, rendendo ingiustificata la duplicità di sanzioni in caso di ritenute che superino la soglia». È auspicabile che si trovi una soluzione definitiva mediante l'intervento legislativo o ad opera della Corte costituzionale già investita della questione con l'ordinanza n. 1782 della Quinta Sezione penale del 15 gennaio 2015.

In alcune aree territoriali ad alta densità industriale sono in corso indagini e processi di eccezionale complessità (anche per effetto del difficile incrocio tra le prescrizioni della legge e le discipline scientifiche di settore) per reati che hanno compromesso i beni dell'incolumità pubblica e della salute dei cittadini. Si tratta di reati che destano particolare allarme sociale, per i quali le indagini iniziano a notevole distanza di tempo dai fatti e l'accertamento delle responsabilità non è agevole. Situazioni di emergenza ambientale, con riferimento allo smaltimento dei rifiuti e all'inquinamento delle acque, si registrano in territori che subiscono l'infiltrazione della criminalità organizzata.

Quanto ai reati in materia di stupefacenti, a seguito della sentenza n. 32 del 2014 della Corte costituzionale e dei successivi interventi del legislatore e del giudice di legittimità, si è registrato un elevato numero di annullamenti con rinvio delle sentenze, per fatti attenuati dalla modica quantità; per altro verso appare rilevante la percentuale di prescrizione rispetto a reati che si prescrivono in sei anni. Il narcotraffico continua ad essere predominio prevalente della *'ndrangheta*, che ha assunto una posizione di primo piano nel contesto del traffico internazionale di cocaina.

Relativamente alla criminalità organizzata, un elemento importante è costituito dall'accertata qualificazione della *'ndrangheta* come fenomeno interregionale e nazionale. Vi è una tendenza alla centralizzazione delle famiglie *'ndranghetiste* che da microcosmi a struttura familiare e localistica sembrano assumere i caratteri di cellule interdipendenti e collegate al vertice da strutture sovraordinate. I gruppi mafiosi si sono progressivamente radicati nel tessuto economico e sociale dei centri urbani ove, dedicandosi ad attività imprenditoriali apparentemente lecite, provvedono al riciclaggio di denaro proveniente dalle attività tradizionali (estorsioni, traffico illegale di droga, gioco d'azzardo e videogiochi, gestione delle sale scommesse).

In Sicilia il controllo delle attività imprenditoriali, l'infiltrazione nei settori politici, amministrativi e professionali, il condizionamento della pubblica amministrazione, l'utilizzazione di prestanomi quali apparenti intestatari dei reinvestimenti di denaro provenienti da attività illecite, l'indebita percezione di

provvidenze e finanziamenti pubblici costituiscono, a livello locale, oggetto di attenzione per la mafia la cui attività estorsiva nei confronti di imprenditori, artigiani e commercianti non accenna a diminuire.

L'immigrazione clandestina è un fenomeno che da alcuni anni interessa le regioni meridionali, porta di ingresso di flussi di stranieri provenienti da Paesi estremamente poveri o in guerra, con evidenti riflessi sugli uffici giudiziari competenti per i procedimenti riguardanti migranti che chiedono di accedere al regime di protezione internazionale. Naturalmente, anche il settore penale di questi uffici è fortemente interessato dalla portata del fenomeno migratorio.

Persiste la terribile minaccia del terrorismo internazionale, soprattutto di matrice jihadista, sicché non vanno trascurati i segnali delle diverse indagini in corso per attività terroristiche.

Quanto ai reati commessi da minori, è stato segnalato, nelle aree in cui tradizionalmente opera la criminalità organizzata, l'impiego di ragazzi per la custodia di armi e droga. Non possono ignorarsi i fattori di rischio, in mancanza di interventi preventivi, per gli adolescenti che vivono in situazioni sociali che li espongono al contatto con ambienti criminali. Non sono infrequenti, inoltre, manifestazioni di bullismo poste in essere da minori che commettono danneggiamenti e furti in edifici scolastici. Preoccupante è anche il fenomeno cd. cyberbullismo commesso da minori, nei confronti di coetanei (tramite sms, e-mail, chat o sui social network), da non sottovalutare per i danni che può provocare in soggetti la cui personalità è in formazione.

6. Carceri e magistratura di sorveglianza

Un dato positivo è costituito dalla riduzione del sovraffollamento carcerario: alla data del 31 dicembre 2015 i detenuti erano 52.164 (62.536 al 31 dicembre 2013; 53.623 al 31 dicembre 2014), a fronte di una capienza regolamentare di 49.592. Le condizioni di vita dei detenuti sono pertanto più adeguate ai canoni costituzionali e ai parametri europei e prevedibilmente si ridurrà il contenzioso con la Corte EDU, che nell'anno 2013 aveva condannato lo Stato italiano per violazione dell'art. 3 CEDU ritenendo inumane e degradanti le pene espiate in istituti sovraffollati. È anche significativa la sensibile riduzione dei suicidi in carcere (39, il dato più basso dal 1992). Appare altresì verosimile che gli effetti di recenti interventi legislativi (la sospensione del procedimento con messa alla prova, la non punibilità per particolare tenuità del fatto, le modifiche in materia di misure cautelari personali e di restrizione custodia cautelare in carcere, la depenalizzazione) contribuiranno a ridurre ulteriormente il numero dei detenuti.

Garantire il diritto all'esecuzione di una pena non disumana, rispondendo alle sollecitazioni della Corte di Strasburgo e della Corte costituzionale, non è tuttavia sufficiente, poiché occorre anche dare attuazione al dettato costituzionale della funzione rieducativa della pena.

Il disegno di legge delega n. 2798 recante “Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale per il rafforzamento delle garanzie difensive e la durata ragionevole dei processi, per un maggior contrasto al fenomeno corruttivo, oltre che all'ordina-

mento penitenziario per l'effettività rieducativa della pena", già approvato dalla Camera dei deputati ed attualmente all'esame del Senato, va in questa direzione dettando una serie di principi e criteri direttivi per una rivisitazione organica dell'ordinamento penitenziario, che andranno a completare quelli introdotti con la riforma di cui alla legge n. 67 del 2014, in materia di pene detentive non carcerarie e di riforma del sistema sanzionatorio.

L'indizione degli Stati generali dell'esecuzione penale, a quarant'anni dalla riforma penitenziaria, costituisce segnale incoraggiante per una rinnovata sensibilità circa la finalità rieducativa della pena e l'esigenza di programmi individualizzati di graduale reinserimento sociale dei condannati. Attraverso l'istituzione di diciotto tavoli tematici composti da esperti aventi diverse professionalità ed esperienze si è inteso favorire un indispensabile approccio multiculturale alle diverse problematiche carcerarie, che non esclude l'associazionismo civile e il volontariato e prevede anche una consultazione pubblica.

La presenza tra i detenuti di un rilevante numero di stranieri, complessivamente 17.340, costituisce un dato allarmante. Si tratta di condannati che, non avendo nella maggior parte dei casi un domicilio in Italia, difficilmente possono beneficiare di misure alternative alla detenzione. La principale novità degli ultimi anni, che ha avuto immediate ripercussioni sull'attività dei magistrati di sorveglianza, è quella introdotta dal d.l. 22 dicembre 2011 n. 211 (conv. con modifiche dalla legge n. 9/2012), che ha elevato da 12 a 18 mesi la soglia massima di pena entro cui è ammessa la concessione della misura della esecuzione presso il domicilio già pre-

vista dalla legge n. 199/2010. Orbene, per effetto della legge n.199/2010 e successive modifiche, dall'entrata in vigore fino al 31 dicembre 2015, ben 18.193 detenuti sono usciti dagli istituti penitenziari, ma di questi solo 5.556 sono stranieri.

Al 31 dicembre 2015, 12.096 erano i condannati affidati in prova al servizio sociale, 9.491 quelli sottoposti al regime della detenzione domiciliare, 5.954 (di cui 5.589 per violazione del codice della strada) quelli che svolgono lavori di pubblica utilità, 3.675 quelli sottoposti alla libertà vigilata.

La liberazione anticipata speciale – introdotta con il d.l. 23 dicembre 2013 n. 146, convertito con modificazioni dalla l. 21 febbraio 2014 n. 10 – ha avuto finalità di deflazione carceraria oltre che di strumento di recupero sociale, essendo il beneficio legato alla partecipazione a percorsi di riadattamento. La nuova normativa ha posto questioni interpretative non del tutto risolte, problemi di diritto intertemporale e dubbi di costituzionalità. Ancora più elevata fonte di ricorsi per cassazione si è rivelata la normativa in materia di reclamo giurisdizionale a condizioni di detenzione, che presenta un elevato grado di difficoltà interpretative già sottolineate dalla magistratura di sorveglianza e dalla dottrina.

Modeste sono le percentuali di accoglimento dello specifico rimedio risarcitorio introdotto dal d.l. 26 giugno 2014 n. 92 convertito con l. 11 agosto 2014 n. 117, che prevede (art. 35 *ter* O.P.) in favore dei detenuti vittima di sovraffollamento carcerario una inedita forma di compensazione “in natura”, consistente in uno sconto di pena di un giorno per ogni dieci trascorsi in situazione di

sovraffollamento secondo gli standard individuati dalla giurisprudenza europea, ovvero (in casi residui) il risarcimento forfettario nella misura di euro 8,00 per ciascun giorno di detenzione inumana o degradante.

7. Le risorse umane

Sul piano nazionale permane la carenza di organico riguardante magistrati e personale amministrativo, mentre va rilevata la persistente elevata produttività del sistema in ragione del numero e della qualità dei processi definiti. Con riferimento ai magistrati, le procedure di copertura dei posti vacanti, seppure più celeri che in passato, restano caratterizzate da uno scarto temporale tra il momento di creazione della vacanza e la copertura: fattore questo incidente potenzialmente sul rallentamento dei processi in corso.

Anche per quanto riguarda l'entrata in servizio dei *giudici ausiliari di appello*, figura di magistrato onorario istituita nel 2013 per affrontare l'arretrato civile delle Corti d'appello, le procedure di nomina o di registrazione dei relativi decreti in molte sedi sono ancora in *itinere*.

Meritano apprezzamento convinto, invece, le convenzioni con le Università e le Scuole di specializzazione delle professioni legali, finalizzate al tirocinio di stagisti che affiancano i magistrati nello svolgimento di compiti istituzionali (art. 37 del d.l. n. 98 del 2011). La presenza di tirocinanti a fianco del magistrato costituisce un passaggio importante per la realizzazione

dell'*ufficio per il processo*, alla cui attuazione mira, inoltre, il tirocinio disciplinato dall'art. 73 del d.l. n. 69 del 2013, conv. dalla legge n. 98 dello stesso anno, e il d.l. n. 90 del 2014, conv. nella l. n. 114 del 2014.

Resta tuttora consistente, nonostante i significativi impegni assunti dal Ministro della giustizia, la scoperta delle piante organiche del *personale amministrativo*, che in alcuni uffici raggiunge livelli molto alti (fino al 30%, con punte del 50% per alcuni profili professionali). Oltre la copertura dei posti vacanti appare ineludibile il rinnovamento generazionale del personale amministrativo, soprattutto in considerazione dei nuovi metodi di lavoro imposti dal processo telematico. Sempre più diffuse si rivelano in proposito le convenzioni con gli enti territoriali per l'utilizzo del personale delle aziende private in mobilità e in cassa integrazione, nonché dei lavoratori socialmente utili.

LA CORTE DI CASSAZIONE

8. I dati statistici³

8.1. Il settore civile

Nel 2015 risultano *sopravvenuti* 29.966 procedimenti civili (con una diminuzione dell'1,1% rispetto all'anno precedente, quando i nuovi ricorsi erano stati 30.303). Il 58,9% dei procedimenti sopravvenuti fa carico alla Sezione tributaria (38,5%, in aumento rispetto al 35,5% dell'anno precedente) e alla Sezione Lavoro (20,2%, in diminuzione rispetto al 23,3% dell'anno precedente). Alle altre tre Sezioni civili ordinarie fa, dunque, carico il rimanente 41,3%.

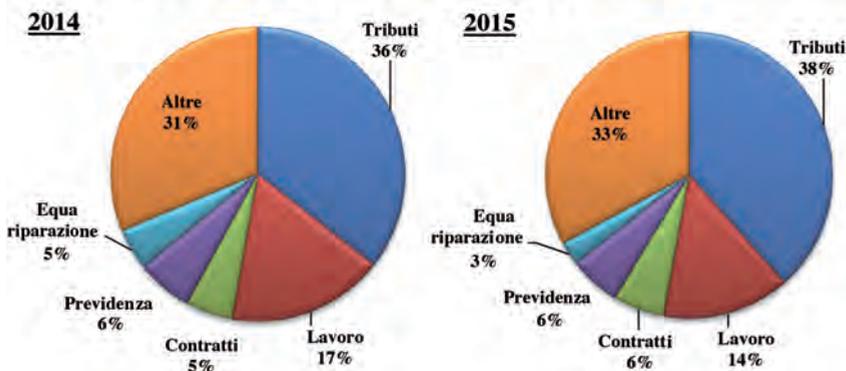
I procedimenti civili *definiti* con la pubblicazione del provvedimento nel 2015 sono risultati 26.199, con una diminuzione del 7,1% rispetto al 2014 (quando era stati 28.197). In tutte le Sezioni ordinarie il numero di definizioni ha avuto un calo, salvo che per la Sezione Lavoro, in cui si è riscontrato un incremento del 21,9%. Ove il confronto avvenga tra le cinque Sezioni ordinarie e la Sesta Sezione civile, distinguendo pertanto i dati sulla base non della materia dei ricorsi ma del rito adottato, emerge che le prime (com-

³ I dati della Corte di cassazione sono forniti dall'Ufficio Statistica interno, con riferimento all'anno solare e sono aggiornati al 31 dicembre 2015, a differenza dei dati forniti dalla Direzione generale di statistica del Ministero della Giustizia, utilizzati a proposito dell'andamento della giustizia sul territorio nazionale, i quali sono riferiti al periodo 1 luglio-30 giugno di ogni anno e sono aggiornati al 30 giugno 2015.

prese le Sezioni Unite) hanno definito il 66% dei ricorsi, mentre la Sesta ha definito il rimanente 34%⁴.

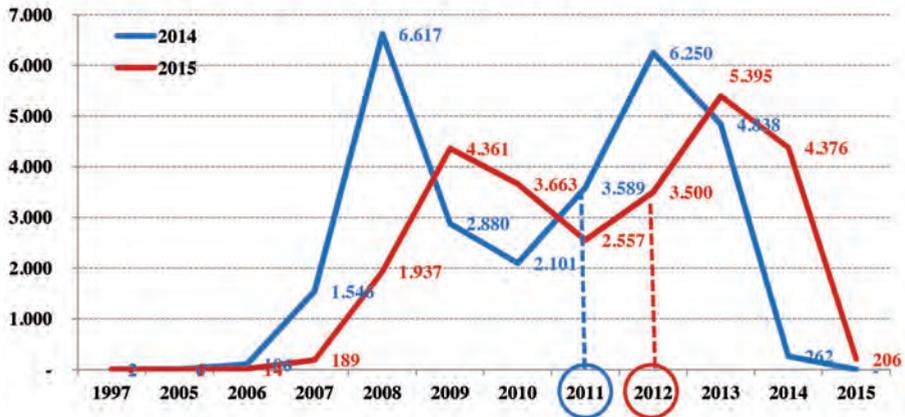
Quanto ai *tempi di definizione*, deve rilevarsi che nel 2015 il 20,6% del totale dei procedimenti definiti con la pubblicazione del provvedimento fu iscritto nel 2013, il 16,7% nel 2014 e lo 0,7% nel 2015. Ne deriva che il rimanente 62% era stato iscritto negli anni precedenti e, pertanto, aveva una anzianità di iscrizione superiore ai tre anni. La definizione dei procedimenti è avvenuta mediamente in tre anni e otto mesi (44,4 mesi), tempo ben superiore a quello ritenuto necessario dalla Corte di Strasburgo per il rispetto del principio di ragionevole durata dei procedimenti. Al riguardo non può non rilevarsi quanto già evidenziato in altre occasioni, e cioè che i tempi statistici di definizione delle cause si allungano quanto più sono risalenti le iscrizioni a ruolo; pertanto, quanto più si aggredisce l'arretrato, tanto più si allunga la durata media dei procedimenti.

Ricorsi iscritti negli ultimi due anni distinti per materia al deposito.

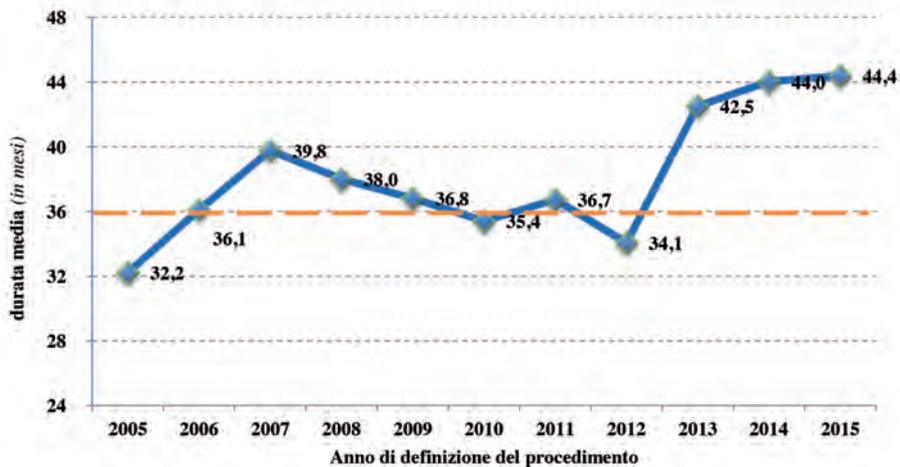


⁴ La Sesta Sezione applica nella massima parte dei casi il rito semplificato previsto dagli artt. 375 e 380 bis c.p.c.

Ricorsi definiti negli ultimi due anni distinti per anno di iscrizione.



Serie storica delle durate medie (in mesi).
Anni dal 2005 al 2015



Nel 2015 il *numero medio dei consiglieri* impegnati nelle udienze civili si è ridotto a 126 da 131 del 2014 (-3,82%), con una riduzione del numero complessivo delle udienze a 972, in diminuzione rispetto al 2014 quando furono 1.062 (-8,47%). I

provvedimenti emessi in udienza da ciascun consigliere si sono ridotti a 215,7, rispetto a 228,6 del 2014 (-5,6%). Il dato rileva non tanto ai fini della produttività dei consiglieri della Corte – che è tra le più alte in Europa – quanto ai fini dell'insufficienza delle risorse umane e della fissazione e trattazione di un congruo numero di udienze e di procedimenti.

La pendenza generale del settore civile, al 31 dicembre 2015, ammonta a 104.561, con un aumento del 3,8% rispetto al 31 dicembre 2014, quando i procedimenti pendenti risultavano essere 100.771. La lettura di questo dato deve tener conto, tuttavia, dei tempi di pubblicazione delle sentenze civili, che vanno allungandosi in ragione delle carenze di organico delle cancellerie sezionali.

8.2. Il settore penale

8.2.1. I dati generali

Rispetto al 2014, in cui le sopravvenienze hanno raggiunto il massimo livello storico (55.822 procedimenti), nel 2015 si registra una lieve diminuzione dei ricorsi sopravvenuti (53.539: -4,1%). Anche il numero dei procedimenti penali definiti (51.702: -3,5%) è diminuito, per effetto principalmente delle carenze di organico dei consiglieri addetti, che hanno determinato, altresì, la riduzione del numero delle udienze (-3,3%) e dei procedimenti fissati (-2%). Solo nel quarto trimestre sono stati infatti inseriti nei collegi, dopo un periodo di formazione, 64 nuovi consiglieri. Di questi, alla data del 31 dicembre 2015, 42 sono stati assegnati alle Sezioni

penali, in cui si erano verificate le maggiori scoperture di organico. Ciò nonostante, nel 2015 la produttività media dei magistrati penali risulta aumentata da 477 procedimenti definiti nel 2014 a 487 (+1,9%).

Il numero dei procedimenti pendenti risulta, tuttavia, in crescita del 5,4% (35.980, 1.837 in più rispetto all'anno precedente) e il numero di quelli definiti (51.702), pur avvicinandosi alla sopravvenienza, non la supera (l'indice di ricambio è del 96,6%, mentre nel 2014 era del 95,9%). Dei 53.539 procedimenti iscritti dalla cancelleria centrale penale tra il 1° gennaio e il 31 dicembre 2015, il 48,6% riguarda ricorsi ordinari contro sentenze di condanna o di assoluzione, l'11,7% sentenze di patteggiamento, il 10,1% misure cautelari (personali 7,7% e reali 2,4%).

I procedimenti iscritti nel 2015 hanno per oggetto principalmente delitti contro il patrimonio diversi dai furti (17,9%), furti (7,5%) e reati legati agli stupefacenti (11,1%). Hanno un'incidenza compresa tra il 4,0% e il 4,4% sul totale delle iscrizioni i ricorsi aventi a oggetto reati connessi alla circolazione stradale, i delitti contro l'amministrazione della giustizia, i reati contro la pubblica amministrazione, di associazione per delinquere ordinaria e di tipo mafioso.

In sede di esame preliminare dei ricorsi il 56,7% dei procedimenti è stato assegnato alle sei Sezioni ordinarie secondo la ripartizione tabellare di competenza e il restante 43,3% alla Settima Sezione, ove la totalità delle definizioni è avvenuta in camera di consiglio. Nella Prima Sezione la procedura camerale è stata adottata nel 75,6% dei casi, nella Sesta Sezione nel

56,4%, nelle altre Sezioni prevalgono le definizioni in pubblica udienza.

Nel 2015, il numero dei procedimenti definiti in udienza con provvedimento ammonta a 51.509. Sono state emesse 29.444 sentenze e 22.065 ordinanze, con un decremento del 3,5%. Il 14,3 % dei procedimenti è stato definito con sentenza di rigetto e il 19,3% con sentenza di annullamento, con rinvio nel 10,5 % dei casi e senza rinvio nel restante 8,8%.

Nella misura del 64,2% (33.071 ricorsi) i procedimenti sono stati definiti con dichiarazione di inammissibilità, emessa nel 64,2% dei casi dalla Settima Sezione (21.246 ricorsi).

Quanto ai ricorsi proposti avverso misure cautelari, la percentuale delle definizioni con sentenza di rigetto è del 33,3% e l'incidenza degli annullamenti con rinvio arriva al 17,5%.

La percentuale delle inammissibilità è pari al 66,7% dei definiti se il ricorrente è parte privata, al 25,3 % nel caso che a ricorrere sia il pubblico ministero; l'incidenza degli annullamenti, al contrario, è del 16,9% nel caso di ricorso proposto dalla parte privata e del 57,0% nel caso di ricorso del pubblico ministero. Si contano più declaratorie di inammissibilità rispetto alla media nei procedimenti riguardanti delitti contro il patrimonio, contro la pubblica amministrazione e contro l'amministrazione della giustizia.

Ancora elevato è il numero di ricorsi contro sentenze di patteggiamento (11,7%), una larga parte dei quali è trattato dalla Settima Sezione (81,3%).

La percentuale delle sentenze di rigetto è particolarmente elevata nei procedimenti per delitti di associazione per delinquere ordi-

naria e di tipo mafioso (34,7%). La percentuale degli annullamenti con rinvio (in media il 10,5% delle definizioni) sale al 15,8% nei procedimenti per reati legati agli stupefacenti e al 19,8% per i delitti di associazione per delinquere ordinaria e di tipo mafioso.

8.2.2. Durata, produttività dei magistrati, prescrizione

La durata media dei procedimenti penali di cassazione è di poco più di sette mesi (219 giorni, avendo a riferimento il lasso di tempo intercorrente tra l'iscrizione a ruolo del ricorso e la sua trattazione in udienza, con un aumento di durata di quattro giorni rispetto al 2014).

La durata dei procedimenti varia da un minimo di 81 giorni (-17 rispetto al 2014) per le misure cautelari personali a un massimo di 258 giorni per l'esecuzione della pena. La definizione dei ricorsi in materia cautelare reale avviene in 124 giorni (-5 rispetto al 2014).

Si tratta di tempi notevolmente inferiori alla durata di un anno, ritenuta dalla Corte EDU rispettosa del principio di ragionevole durata. A riprova, valga rilevare che solo l'1,4% dei procedimenti definiti è stato iscritto prima del 1° gennaio 2014. Per il resto, il 38,7% delle definizioni riguarda procedimenti iscritti nel 2015 e il 59,9% nel 2014.

Nel 2015 sono state tenute 1.085 udienze (37 in meno rispetto all'anno precedente) e sono stati fissati 57.030 procedimenti (1.153 in meno rispetto al 2014), con una media (immutata rispetto all'anno precedente) di 48 procedimenti per ogni udienza.

Pur essendo rimasto elevato il livello di produttività dei magistrati (487 provvedimenti, dieci in più rispetto all'anno precedente) è dimi-

nuito, tuttavia, il numero dei procedimenti eliminati (-1.848 rispetto all'anno precedente) a causa della rilevata carenza di organico.

I procedimenti definiti con dichiarazione di prescrizione del reato (1,3% del totale delle definizioni) sono stati 677, con una sensibile diminuzione rispetto ai 930 del periodo precedente.

Movimento dei procedimenti: sopravvenuti, eliminati e pendenti

Anni: 2005-2015. Valori assoluti e variazioni percentuali rispetto all'anno precedente

	PROCEDIMENTI					
	SOPRAVVENUTI		ELIMINATI		PENDENTI a fine anno	
	val. ass.	var.%	val. ass.	var.%	val. ass.	var.%
2005	48.286	0,9%	46.339	- 3,5%	32.862	6,2%
2006	48.103	- 0,4%	43.526	- 6,1%	37.439	13,9%
2007	43.732	- 9,1%	47.959	10,2%	33.177	- 11,4%
2008	44.029	0,7%	48.681	1,5%	28.340	- 14,6%
2009	47.000	6,7%	49.631	2,0%	25.560	- 9,8%
2010	51.137	8,8%	47.316	- 4,7%	29.381	14,9%
2011	50.922	- 0,4%	49.952	5,6%	30.563	4,0%
2012	52.342	2,8%	51.611	3,3%	31.289	2,4%
2013	53.618	2,4%	53.036	2,8%	31.871	1,9%
2014	55.822	4,1%	53.550	1,0%	34.143	7,1%
2015	53.539	- 4,1%	51.702	- 3,5%	35.980	5,4%

Procedimenti definiti con provvedimento: classificazione per esito

Anno: 2015. Valori assoluti e composizione percentuale

Procedimenti DEFINITI nel 2015 con esito:											
Annullamento con rinvio		Annullamento senza rinvio		Inammissibilità		Rigetto		Altro		Tot.	
val.ass.	comp.%	val.ass.	comp.%	val.ass.	comp.%	val.ass.	comp.%	val.ass.	comp.%	val.ass.	comp.%
5.383	10,5%	4.530	8,8%	33.071	64,2%	7.389	14,3%	1.136	2,2%	51.509	100,0%

Procedimenti definiti con provvedimento: analisi inammissibilità

Anno: 2015. Valori assoluti e composizione percentuale

Procedimenti definiti con provvedimento

... i definiti sono: 51.509

... i definiti inammissibili sono: 33.071 pari al 64,2% del totale dei definiti

... i definiti inammissibili dalla
settima sezione sono: 21.246 pari al 64,2% del totale dei definiti
inammissibili

Procedimenti definiti classificati secondo la grande voce di reato

Anno: 2015. Valori assoluti e composizione percentuale (ciascuna voce qui
esposta raccoglie almeno il 2,5% dei procedimenti definiti)

PROC. DEFINITI nel 2015 per reati		
	val.ass.	comp.%
DELITTO CONTRO IL PATRIMONIO DIVERSI DA I FURTI	8.372	16,3%
STUPEFACENTI	5.791	11,2%
DELITTO DI FURTO	3.875	7,5%
CIRCOLAZIONE STRADALE	2.372	4,6%
DELITTO CONTRO L'AMMINISTRAZIONE DELLA GIUSTIZIA	2.296	4,5%
DELITTO CONTRO LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE	2.232	4,3%
DELITTO DISTINTO AL SUICIDIO PER COLPESUICIDIO	1.462	2,8%
DELITTO CONTRO LA FEDE PUBBLICA	1.425	2,8%
DELITTO DI ASSOC. PER DELINQUERE ORDINARIA E DI TIPO MAFIOSO	1.330	2,6%
...
Tot.	51.509	100,0%

56,6%

Magistrati impegnati in udienza, procedimenti eliminati per magistrato (produttività) e procedimenti eliminati totali

Anni: 2014-2015. Valori medi annui, valori assoluti e variazioni assolute rispetto all'anno precedente

Anno	MAGISTRATI impegnati in udienza numero medio	Procedimenti ELIMINATI per magistrato (produttività) numero medio	Procedimenti ELIMINATI
2014	112	477	53.550
	var. ass. rispetto al 2014	var. ass. rispetto al 2014	var. ass. rispetto al 2014
2015	106 -6	487 10	51.702 -1.848

Procedimenti penali definiti con prescrizione del reato e definiti totali

Anno: 2015. Valori assoluti e incidenza percentuale delle prescrizioni sul totale dei definiti

	Procedimenti definiti con PRESCRIZIONE del reato		Procedimenti DEFINITI totali
	con prescrizione del reato	totali	inc. %
2014	930	53.374	1,7%
	var. ass. rispetto al 2014		
2015	677 -253	51.509	1,3%

Procedimenti penali definiti con prescrizione e definiti totali

Anno: 2015. Valori assoluti, variazione assoluta e variazione percentuale

	S2	S3	S4	S5	S6	S7	SF	Tot.
con prescrizione del reato								
valori assoluti 2015	115	7	187	83	207	73	5	677
valori assoluti 2014	152	48	175	155	324	74	2	930
variazioni								
variazioni assolute 2014-2015	-37	-41	12	-72	-117	-1	3	-253
variazioni % 2014-2015	-24,3%	-85,4%	6,9%	-46,5%	-36,1%	-1,35%		-27,2%

9. L'organico dei presidenti e dei consiglieri

L'attuale organico della Corte di cassazione di 308 consiglieri, risulta attualmente coperto nella percentuale del 77% (239 unità), che costituisce la copertura effettiva.

Analogamente, l'organico di 55 presidenti di sezione risulta scoperto per il 71%, con una presenza effettiva di 16 presidenti.

Nel periodo 2010-2015 hanno preso possesso ben 198 nuovi consiglieri, pari a circa due terzi dell'organico, la cui massiccia immissione ha dato luogo ad un costante quanto rapido rinnovamento generazionale della Corte.

10. L'organico del personale

Per quanto concerne il personale amministrativo, deve rilevarsi che, nonostante la recente procedura di interpello nazionale per 60 posti in Corte di cassazione abbia consentito la copertura di 55 posti vacanti, tuttora si conta una scopertura di 153 unità su 744 previste dalla pianta organica, con una percentuale di scopertura effettiva del 20,57% superiore alla percentuale media nazionale. Va segnalato che l'interpello ha procurato l'arrivo di un considerevole numero di autisti (19), in evidente contraddizione con la politica ministeriale di ridurre costantemente il numero delle automobili a disposizione della Corte ed i relativi stanziamenti di fondi.

Le 591 unità di personale amministrativo sono allocate per 180 unità nel settore penale, 145 nel settore civile, 20 nel settore

lavoro, 84 nell'area amministrativa, 50 nell'area informatica. Le carenze sono particolarmente pesanti e negative per i livelli superiori (funzionari e cancellieri), di modo che ad ognuno dei pochi direttori amministrativi è affidata la responsabilità di più uffici.

11. L'arretrato civile: i rimedi. La Sesta Sezione e l'“Ufficio per il processo di cassazione”

Nel settore civile perdura una situazione di forte giacenza di ricorsi arretrati (la lettura dei dati sopra illustrati ne è l'evidente dimostrazione), derivante dal progressivo e costante accumulo, anno dopo anno, di una quota dei ricorsi iscritti e non definiti. Prima ancora che l'argomento fosse affrontato all'Assemblea generale del 25 giugno 2015, la Corte di cassazione aveva avviato al riguardo una serie di interventi organizzativi.

Innanzitutto sono stati assegnati importanti obiettivi alla Sesta Sezione, che, nello svolgere la funzione di *filtro* dei ricorsi, si è rivelata struttura strategica per l'accelerazione della decisione dei nuovi ricorsi, definendo 9.033 procedimenti nel 2015 (pari al 34,45% del totale delle Sezioni civili), con una diminuzione del 3,55% rispetto all'anno precedente. Il che è reso evidente dai dati inerenti le Sottosezioni Lavoro e Tributaria, che sono maggiormente interessate da fattori di serialità dei ricorsi: nel 2015 le due Sottosezioni hanno deciso rispettivamente 2.321 (Lavoro) e 2.303 (Tributaria) ricorsi, pari al 51,2% del totale della Sezione Sesta (25,7% Lavoro e 25,5% Tributaria). Le due Sottosezioni hanno, inoltre, definito il 30,5 % (Lavoro) e il 35,56%

(Tributaria) del numero dei ricorsi decisi dalle rispettive Sezioni.

Tale effetto costituisce il prodotto del rito camerale, basato sulla finalizzazione dell'esame preliminare non alla mera compilazione del ruolo di udienza, ma alla decisione immediata del ricorso. L'attività del consigliere che procede all'esame viene immediatamente trasfusa in una relazione, messa a disposizione delle parti e del Collegio che costituisce la base per la discussione in camera di consiglio.

I perfezionamenti nell'assegnazione dei consiglieri e nel coordinamento delle Sottosezioni, in corso di attuazione, potranno migliorare le modalità di decisione della Sesta Sezione. Infatti, una proposta di modifica delle tabelle di organizzazione in corso di esame da parte del CSM, sulla scia di alcune positive sperimentazioni, prevede che la destinazione dei consiglieri alle Sottosezioni possa avvenire in regime non solo di coassegnazione, ma anche di assegnazione esclusiva, atteso che la stabilità dei collegi dà luogo a prassi organizzative e di gestione della camera di consiglio che facilitano il lavoro di tutti. La scelta del sistema migliore è, allo stato, rimessa alle Sezioni, sulla base delle esigenze specifiche di ognuna.

A fronte di una strategia imperniata sul mero aumento degli indici di smaltimento del lavoro mediante l'aggravio progressivo ed indistinto dei ruoli di udienza, si è fatta strada una cultura organizzativa più avveduta, che pone attenzione al lavoro preliminare destinato alla formazione di ruoli di udienza equilibrati.

Nel programma di gestione per il 2015, con l'obiettivo di pervenire a tempi ragionevoli di decisione dei ricorsi e di ridurre l'arretrato, è stato varato un nuovo modello di organizzazione del-

l'esame preliminare dei ricorsi (il c.d. spoglio sezionale), da valere per tutte le Sezioni civili ordinarie, con apposita proposta di modifica tabellare del febbraio 2015, resa immediatamente esecutiva.

Concomitante è stata l'assegnazione alle Sezioni civili ordinarie, con compiti di assistente di studio, dei trenta magistrati destinati all'Ufficio del Massimario, dopo l'entrata in vigore del d.l. 21 giugno 2013 n. 69 (conv. dalla l. 9 agosto 2013 n. 98). Questi costituiscono un'importante risorsa, di elevata professionalità, che per legge è deputata alla "più celere definizione dei procedimenti pendenti".

Il coordinamento di queste due innovazioni organizzative – l'ufficio spoglio sezionale e la destinazione degli assistenti di studio a ciascuna delle Sezioni civili ordinarie – è perseguito dalla Corte di cassazione con fermo convincimento. Si tratta di una vera e propria sfida, perché con questi strumenti si intende affrontare e ridurre a dimensioni ragionevoli il numero dei procedimenti civili pendenti ed eliminare così uno dei mali endemici della giustizia di legittimità.

Importante, appare infine la massiccia introduzione del supporto informatico e telematico, da cui può derivare non solo l'accelerazione dei tempi e la riduzione della durata della giacenza dei ricorsi presso le cancellerie, ma anche una facilitazione del lavoro dei magistrati e del personale amministrativo.

In attesa che altre e più incisive riforme di carattere legislativo consentano di selezionare in termini sia qualitativi che quantitativi l'accesso alla giustizia di legittimità, dunque, la Cassazione civile dovrà affrontare l'attuale drammatica situazione con le sue sinergie, mediante spirito di iniziativa e capacità organizzativa.

12. Le proposte dell'Assemblea generale

La convocazione dell'Assemblea generale del 25 giugno 2015 rispondeva all'obiettivo di verificare se la Corte di cassazione, con le risorse e gli strumenti normativi a sua disposizione, fosse in grado di svolgere la funzione ad essa demandata dalla Costituzione, di assicurare uniformità e razionalità alla giurisdizione mediante la giurisprudenza di legittimità, per consentire la certezza del diritto e la prevedibilità delle decisioni future. L'Assemblea si è riunita a sedici anni dalla sua storica convocazione del 1999, quando erano state proposte importanti riforme procedurali. La previsione legislativa della Sesta Sezione civile e della Settima Sezione penale, la modifica dell'art. 360 n. 5 c.p.c. trovano la loro ispirazione nel dibattito allora tenutosi. Erano stati richiesti, altresì, interventi del C.S.M. per la destinazione dei magistrati alla Corte di cassazione e avevano trovato avvio importanti innovazioni organizzative, con la proposta di nuove metodiche per la formazione dei ruoli delle udienze, lo svolgimento delle camere di consiglio e la redazione delle sentenze.

Quel dibattito e quelle proposte si sono rivelati nel 2015 ancora attuali, ma si sono inseriti in un nuovo contesto, in cui la Corte è chiamata non più solo ad assicurare il doveroso adempimento della propria funzione istituzionale, ma anche a dare una risposta al richiamo delle Istituzioni Europee alla efficienza del sistema giudiziario, per garantire il perseguimento degli obiettivi di eguaglianza e salvaguardia dei diritti affermati dai Trattati e dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo.

Il perseguimento di tali obiettivi è condizionato da disfunzioni di carattere legislativo e carenze di risorse, che l'Assemblea ha analizzato e sintetizzato con una riflessione generale conclusasi con una serie di proposte. Esse, in ragione della consapevolezza dei problemi e dell'analisi fattene, potranno rappresentare valido ausilio per i soggetti istituzionali che sono chiamati ad apprestare le necessarie soluzioni.

Sul piano propositivo i temi maggiormente sensibili si sono rivelati quelli della rimeditazione delle tipologie dei vizi prospettabili in sede di legittimità e della definizione dei casi di ricevibilità del ricorso per cassazione, in una prospettiva generale di semplificazione dei moduli decisionali. Analogamente sono state esaminate le ricadute di alcune disfunzioni, quali la costante e crescente scopertura degli organici della Corte e l'urgenza di assicurare rapide modalità di incremento delle risorse.

Il documento conclusivo ha da un lato rivolto al Parlamento la richiesta di revisione dell'art. 111 della Costituzione, nel senso di rimodulare e circoscrivere l'impugnabilità delle sentenze mediante il ricorso per cassazione. Dall'altro, ha chiesto misure di semplificazione del rito civile e penale e di potenziamento delle risorse, e, allo stesso tempo, ha avanzato una serie di proposte di carattere organizzativo, applicabili a livello amministrativo e tabellare.

Nel richiamare quel documento e nel verificare lo sviluppo di alcune delle sue proposizioni – come appresso si dirà – va colta l'opportunità di questa relazione per riproporre all'attenzione delle Istituzioni la necessità di attuarne i punti più significativi.

Da esso possono essere estrapolate talune proposte, che co-

stituiscono misure correttive di rapida attuazione e di immediata adozione, così sintetizzate.

- Il C.S.M. distingue, all'atto della pubblicazione dei posti vacanti di presidente o di consigliere, il numero dei posti destinati rispettivamente alle Sezioni civili ed a quelle penali.

- Il Primo Presidente, annualmente, sulla base dei progetti organizzativi elaborati dalle singole Sezioni civili, emette un decreto nel quale indica – per ciascuna Sezione, con esclusione delle Sezioni Unite e della Sesta Sezione – quali annualità di procedimenti saranno trattati con il procedimento di definizione accelerata, quanti collegi verranno destinati e quante adunanze camerale saranno fissate per la definizione.

- La decisione dei ricorsi arretrati sarà effettuata in adunanza camerale senza la partecipazione del Procuratore generale e dei difensori. Il Presidente della Sezione firmerà con proprio decreto ogni adunanza almeno novanta giorni prima della sua celebrazione, dando comunicazione al Procuratore generale dei ricorsi fissati in ciascuna adunanza; il Procuratore generale deposita richieste scritte per i soli ricorsi per i quali ritiene sussistere un interesse nomofilattico, nel termine di trenta giorni prima della adunanza; i difensori possono depositare memorie ai sensi dell'art. 378 c.p.c. dieci giorni prima.

- I collegi possono disporre, con inserimento nel dispositivo di decisione, che la redazione delle sentenze adottate nella adunanza camerale avvenga con provvedimento esteso a verbale, in calce allo stesso dispositivo, ed immediatamente pubblicato o con motivazione semplificata, che consiste nella sintetica, anche unitaria, esposizione dei motivi di ricorso proposti e delle ragioni della decisione.

- I tirocini formativi per i laureati in giurisprudenza previsti dall'art. 73 del d.l. n. 69 del 2013 (convertito con la legge n. 98 del 2013) vanno estesi alla Corte di cassazione.

13. I rapporti con l'Avvocatura

L'Assemblea generale ha auspicato, altresì, che in una cornice legislativa che codifichi il principio della brevità e sinteticità degli atti defensionali, ed in particolare del ricorso per cassazione, fosse promossa, l'organizzazione di incontri tra delegazioni di magistrati della Corte ed avvocati abilitati al patrocinio speciale, al fine di elaborare prassi condivise nella redazione degli atti di parte e dei provvedimenti giudiziari; nonché fosse perseguita l'equilibrata formazione dei ruoli e l'esperimento di apposite udienze, con l'adozione di decisioni tipo.

Facendo seguito a quanto già chiesto dal Primo Presidente al CNF, nel luglio 2015, in occasione del rinnovo dei componenti dell'Organo di rappresentanza dell'Avvocatura, lo stesso Primo Presidente reiterò il suo invito al dialogo e trovò immediata disponibilità da parte del nuovo Presidente del CNF. Ed invero, due gruppi misti di consiglieri e avvocati, hanno predisposto due protocolli (uno per i ricorsi in materia civile e tributaria e un altro per quelli penali), che enunziano criteri condivisi di redazione dei ricorsi, basati sulla schematizzazione del contenuto degli atti di parte. I due protocolli sono stati sottoscritti il 17 dicembre 2015 dal Primo Presidente e dal Presidente del CNF.

Sono previsti una griglia di presentazione del ricorso, che prevede il riempimento di alcuni campi con l'indicazione di dati idonei

a sintetizzare il contenuto e l'obiettivo dell'impugnazione, un limite dimensionale massimo (trenta pagine complessive, redatte secondo programmi di scritturazione predefiniti), il tutto improntato a sintesi e specificità del contenuto ed anche con riguardo al requisito dell'autosufficienza dell'impugnazione. Non è prevista sanzione per l'inosservanza dei parametri, sicché l'efficacia dell'accordo è rimessa alle responsabili prassi di giudici e avvocati, nella convinzione che il rispetto dei criteri enunciati faciliti il lavoro di entrambi.

Quanto all'auspicio di una equilibrata formazione dei ruoli e della fissazione di udienze tematiche, va ribadito che trattasi di metodologia organizzativa già largamente adottata dalle Sezioni Lavoro e Tributaria, per le materie caratterizzate da serialità di questioni, nonché dalla Settima Sezione penale, la quale opera sulla base di schemi decisionali predefiniti. Con speciale riferimento della Sezione Tributaria, il Primo Presidente e l'Avvocato Generale dello Stato, in data 3 dicembre 2015, hanno sottoscritto un protocollo, in forza del quale l'Avvocatura si impegna a segnalare alla Sezione Tributaria le controversie di tipo seriale così contribuendo ad accelerare lo spoglio sezionale ed a consentire la decisione in un unico contesto delle questioni segnalate, riducendo il rischio dei contrasti di giurisprudenza.

14. La Corte di cassazione e le Corti europee

La Corte di cassazione è attivamente presente nella Rete dei Presidenti delle Corti supreme dell'Unione europea, della quale è componente. La Rete, costituita il 10 marzo 2004 con l'obiettivo

di favorire lo scambio di idee e di esperienze su questioni relative alla giurisprudenza, all'organizzazione e al funzionamento delle Corti supreme dell'Unione Europea, organizza periodicamente conferenze sulla base di relazioni inviate da ciascuna Corte in risposta a questionari diramati dal Segretariato generale.

Analogamente stretto è il rapporto con la Corte di Giustizia dell'Unione europea, con la quale si è instaurato un produttivo scambio di esperienze. Infatti, il Presidente Koen Lenaerts ed il Vice Presidente Antonio Tizzano, dopo la loro elezione dell'8 ottobre 2015, hanno effettuato a Roma il primo intervento esterno, in un convegno tenutosi nell'Aula Giallombardo di questa Corte nel settembre 2015.

Il 14 dicembre 2015, a Strasburgo, la Corte di cassazione e la Corte europea dei diritti dell'uomo, in persona dei rispettivi presidenti, hanno firmato un protocollo che impegna le due Istituzioni a creare reciproci organismi di dialogo per l'attuazione dei principi della Convenzione EDU e per consentire ai giudici nazionali di avere una piena consapevolezza e conoscenza del loro contenuto.

L'obiettivo è quello di consentire che la giurisprudenza di legittimità veicoli i principi della Convenzione garantendone stabilità e certezze.

Il dialogo tende, peraltro, a soddisfare un'esigenza rilevante per i giudici italiani, visto che i rapporti fra il sistema interno e la CEDU sono prevalentemente affidati all'interpretazione che la Corte costituzionale e gli stessi giudici nazionali offrono del quadro normativo interessato. Ciò richiede al giudice nazionale, soggetto soltanto alla legge (art.101 Cost.), di essere consapevole del proprio

ruolo e delle ricadute che una decisione interna può avere sul piano sovranazionale.

In questa prospettiva, la stabilizzazione del confronto fra le Corti costituisce preludio attuativo del meccanismo di richiesta di parere preventivo che le Alte Corti saranno abilitate a formulare alla Grande Camera della Corte europea quando entrerà in vigore il Protocollo n.16 annesso alla CEDU. Si intende, così, fugare non solo la preoccupazione che la Corte EDU costituisca un quarto grado di giudizio, ma anche smentire l'opinione che esista una subordinazione gerarchica fra il giudice nazionale e quello di Strasburgo.

Con la firma del suddetto protocollo la Corte di cassazione italiana aderisce ad un progetto sperimentale, già avviato tra la Corte EDU, la Corte di cassazione e il Consiglio di Stato francesi, per la creazione di una piattaforma virtuale con accesso diretto, riservato alle Corti Supreme, che consentirà, da un lato, ai giudici delle Corti nazionali di conoscere in tempo reale la giurisprudenza europea, e, al contempo, alla Corte EDU di ottenere notizie circa la legislazione e la giurisprudenza delle Corti stesse, relativamente alle questioni all'esame della Grande Camera. Ciò consentirà, a regime, ad ogni Corte di acquisire importante materiale di conoscenza degli altri Paesi, dando così una spinta significativa alla comparazione degli ordinamenti.

LA GIURISPRUDENZA DELLA CORTE DI CASSAZIONE

15. La Cassazione civile

15.1. Linee generali

La Corte di cassazione, con l'imponente numero di pronunce emesse ogni anno, partecipa alla formazione del diritto giurisprudenziale, in continuo dialogo con il primato della legge, al fine di assicurare l'uniformità di applicazione e, con essa, la certezza e la prevedibilità delle decisioni. La Corte è altresì chiamata a svolgere un'opera di bilanciamento fra diritto interno, diritto dell'Unione e diritto convenzionale nell'ambito del nuovo assetto del sistema delle fonti, così arricchendo la sua tradizionale funzione nomofilattica, in virtù del dialogo instaurato con la giurisprudenza delle Corti europee.

L'Ufficio del Massimario ha dato ampio conto della giurisprudenza civile nella sua dettagliata relazione annuale, ispirandosi a direttrici che individuano le linee evolutive della giurisprudenza di legittimità. Pertanto, in questa sede si svolgeranno solo alcune riflessioni con riguardo alle più significative sentenze della Corte di cassazione.

Va premesso, innanzitutto, per quanto concerne il rapporto tra la funzione nomofilattica e quella di risoluzione delle controversie, che tra le circa 26.000 sentenze pubblicate nel 2015, solo circa 3.500 sono state oggetto di massimazione perché ritenute portatrici

di principi di diritto rilevanti per l'intera comunità dei giuristi. Tale dato, se evidenzia l'impegno del Massimario nell'estrapolazione di quei principi, mette anche in risalto la difficoltà della Corte di assicurare l'uniformità degli indirizzi giurisprudenziali.

Inoltre, se si considera che circa il 70% delle decisioni a Sezioni Unite ha avuto oggetto questioni di giurisdizione, sembra agevole rilevare che i termini particolarmente ampi in cui la Corte di cassazione è chiamata a svolgere il ruolo di giudice regolatore segnalano l'esistenza di oggettive criticità ordinamentali nel riparto dei plessi giurisdizionali, a loro volta generatrici di rinnovate domande di giustizia.

15.2. I diritti fondamentali

In tema di tutela dei diritti fondamentali della persona, le Sezioni Unite con le pronunce sul “danno da nascita” e sul “danno di morte” (sentenze nn. 25767 e 15350) hanno affrontato temi sensibili e complessi della bioetica, quali l'inizio e la fine della vita umana, evocanti, nella prospettiva propria del diritto, la fondamentale questione della soggettività giuridica, dedicando spiccata attenzione agli aspetti comparatistici emergenti dalla giurisprudenza delle Corti supreme, sia di *common law* che di *civil law*, interrogandosi sul ruolo e sui confini della giurisdizione in tali ambiti.

Sul danno da nascita (n. 25767) le Sezioni Unite hanno negato la risarcibilità del danno da vita ingiusta, per tale intendendosi la condizione sfavorita nella quale versa il bambino con gravi disabilità congenite, colpevolmente non diagnosticate dal medico in

fase prenatale. Con richiamo della giurisprudenza anglosassone e dell'evoluzione dell'ordinamento francese, le Sezioni Unite hanno ritenuto decisivo non il profilo della esistenza della soggettività giuridica, ma la mancanza di nesso eziologico tra l'omissione diagnostica del medico e la vita handicappata del nato, escludendo che possa concepirsi un danno "legato alla stessa vita del bambino". Non hanno tralasciato di sottolineare che l'imputazione del danno conferirebbe alla responsabilità civile "un'impropria funzione vicariale, suppletiva di misure di previdenza e assistenza sociale" e che il riconoscimento del "diritto a non nascere se non sano" costituirebbe un'autentica creazione di giurisprudenza normativa, inaccettabile nel sistema delle fonti.

Sul danno tanatologico (n. 15350) le Sezioni Unite hanno negato la risarcibilità a titolo ereditario del danno da morte immediata, per tale intendendosi la perdita della vita che segua immediatamente o entro brevissimo tempo alle lesioni da fatto illecito. Hanno così assicurato continuità all'orientamento tradizionale conforme agli orientamenti della giurisprudenza delle Corti di legittimità europee, ed hanno respinto la suggestione di accentuare la funzione deterrente della responsabilità civile attraverso i «danni punitivi». Lo snodo decisivo della motivazione viene collocato sul piano della soggettività giuridica, mediante il cosiddetto argomento di Epicuro "quando ci siamo noi non c'è la morte, quando c'è la morte non ci siamo più noi", nel senso che l'immediatezza della morte elimina la soggettività, alla quale dovrebbe ricollegarsi il danno della cui trasmissione ereditaria si controverte.

La Prima Sezione, poi, con altre due importanti decisioni, ha affrontato il tema dei diritti delle persone transessuali. Due sono stati i profili esaminati: quello della necessità o meno della previa modificazione chirurgica dei caratteri sessuali primari ai fini della rettificazione di attribuzione di sesso (n. 15138); quello delle conseguenze di tale rettificazione sul matrimonio della persona coniugata (n. 8097).

In ordine al primo profilo (sentenza n. 15138), al centro della decisione è stato posto il bilanciamento tra il diritto all'identità di genere e l'interesse pubblico alla certezza delle relazioni giuridiche. Sulla base del progressivo sviluppo della scienza medica, della psicologia e della psichiatria, in parallelo con la crescita di una cultura dei diritti dei transessuali, la Corte ha escluso un contenuto precettivo univoco delle disposizioni di legge (artt. 1 e 3 della legge n. 164 del 1982), nel senso della necessità della modificazione chirurgica dei caratteri sessuali primari, interpretando tali disposizioni alla luce dei principi della Costituzione (artt. 2, 3 e 32) e della CEDU (art. 8), che riconoscono il diritto ad autodeterminarsi in ordine all'identità di genere, così ritenendo non necessario il preventivo intervento chirurgico. Quanto al bilanciamento del diritto all'identità di genere con l'interesse pubblico alla certezza delle relazioni giuridiche, la Corte ha individuato il punto di equilibrio alla stregua del principio di proporzionalità, ed ha escluso la necessità del sacrificio del diritto fondamentale per garantire la certezza della distinzione tra i generi e delle relazioni giuridico-sociali. La Corte ha reputato che le caratteristiche del percorso individuale di realizzazione dell'identità di genere indu-

cono a ritenere, anche alla stregua delle coincidenti indicazioni delle scienze medica e psicologica, che “il mutamento di sesso sia una scelta personale tendenzialmente immutabile, sia sotto il profilo della percezione soggettiva, sia sotto il profilo delle oggettive mutazioni dei caratteri sessuali secondari estetico somatici ed ormonali”. Successivamente, tale decisione ha ricevuto l’avallo del Giudice delle leggi (sentenza n. 221 del 2015) che, con una pronuncia interpretativa di rigetto, ha escluso che le disposizioni legislative, interpretate in senso conforme agli artt. 2 e 32 Cost. e all’art. 8 CEDU, impongano la necessità del «ricorso alla modificazione chirurgica dei caratteri sessuali».

Il tema delle conseguenze di siffatta rettificazione sul matrimonio della persona coniugata (sentenza n. 8097) è stato affrontato in esito alla decisione additiva di principio pronunciata dalla Corte costituzionale (sentenza n. 170 del 2014) – cui la questione era stata rimessa dalla stessa Corte di legittimità – e nelle more di un intervento legislativo auspicato dal Giudice delle leggi. La sentenza è intervenuta dopo la dichiarazione di incostituzionalità, per violazione dell’art. 2 Cost., delle disposizioni (artt. 2 e 4 della legge n. 164 del 1982, e art. 31, comma 6, del d.lgs. n. 150 del 2011), secondo le quali la sentenza che dispone la rettificazione di attribuzione di sesso di uno dei coniugi “provoca lo scioglimento del matrimonio o la cessazione degli effetti civili conseguenti alla trascrizione del matrimonio celebrato con il rito religioso”.

In tale contesto normativo, la Corte di legittimità ha consentito la conservazione dello statuto matrimoniale, risolutivamente condizionata, sino alla nuova regolamentazione legislativa. In de-

finitiva, nelle more dell'intervento del legislatore, ha escluso il "divorzio automatico" ed ha permesso alle parti di "conservare [...] il riconoscimento dei diritti e doveri conseguenti al vincolo matrimoniale [...] fino a quando il legislatore non consenta ad esse di mantenere in vita il rapporto di coppia giuridicamente regolato con altra forma di convivenza registrata che ne tuteli adeguatamente diritti ed obblighi". La Corte ha, tuttavia, precisato che la decisione non "determina l'estensione del modello di unione matrimoniale alle unioni omoaffettive" e non si pone, perciò, in contrasto con il paradigma eterosessuale del matrimonio, ai sensi dell'art. 29 Cost.

15.3. La regolazione della giurisdizione

Le Sezioni Unite, quale giudice della giurisdizione, sono state chiamate sempre più ad occuparsi, oltre che del riparto tra le giurisdizioni, degli eventuali sconfinamenti dei giudici nelle competenze riservate all'amministrazione o al legislatore.

Tra le tante decisioni si segnalano, per il respiro generale dell'impostazione sistematica oltre che per il carattere "sensibile" dei diritti coinvolti, due decisioni che hanno affrontato, nel contesto del sindacato ai sensi dell'art. 111 Cost. e nel rapporto tra ottavo e settimo comma, da un lato i limiti della giurisdizione del giudice amministrativo (sentenza n. 19787) e dall'altro i limiti della giurisdizione del giudice ordinario (sentenza n. 23542).

La prima decisione si sofferma sulla nozione di eccesso di potere giurisdizionale e sui limiti esterni della giurisdizione del giudice amministrativo e viene in rilievo il sindacato del giudice

amministrativo sulle delibere di conferimento degli incarichi direttivi da parte del C.S.M.; quindi, in una materia caratterizzata dalla collocazione istituzionale del C.S.M., quale organo di rilievo costituzionale, e dalla peculiarità delle sue delibere. La Corte ha riconosciuto un eccesso dai limiti della giurisdizione e una invasione dello spazio delle valutazioni discrezionali riservate dalla legge al C.S.M.

La seconda decisione richiamata (n. 23542), in materia di giudizio elettorale, involge i poteri governativi di sospensione da cariche elettive a seguito di condanna penale, in un caso in cui il giudizio davanti al giudice ordinario era stato sospeso ed era stato investito il giudice delle leggi della verifica di costituzionalità della disciplina applicabile. Le Sezioni Unite si sono soffermate, oltre che sulla natura costituzionale del potere cautelare, sulla perimetrazione dell'eccesso di potere giurisdizionale rispetto al giudice ordinario quando il vizio lamentato si sostanzia in violazione di legge, escludendo nella specie il superamento dei limiti dei poteri giurisdizionali.

16. La Cassazione penale: le pronunce più significative

16.1. Stupefacenti e rideterminazione della pena

Nel 2015 sono state rimesse alle Sezioni Unite numerose questioni che hanno avuto origine dalla sentenza della Corte costituzionale n. 32 del 2014, dichiarativa dell'illegittimità costituzionale degli articoli 4 *bis* e 4 *vicies ter* del d.l. 30 dicembre 2005 n. 272 – inseriti, in sede di conversione, dalla l. 21 febbraio 2006 n.

49 – che avevano radicalmente modificato la normativa in tema di sostanze stupefacenti e psicotrope, contenuta nel d.P.R. 9 ottobre 1990 n. 309.

A seguito della declaratoria di incostituzionalità, la Corte di cassazione ha dovuto rispondere al quesito se le pene già inflitte in applicazione delle norme incostituzionali dovessero o meno essere considerate illegali. La questione si è posta in relazione alle sentenze di condanna ed a quelle di applicazione concordata della pena, pure irrevocabili.

Si trattava di verificare se la pena in concreto inflitta, sebbene rientrante nella consentita forbice sanzionatoria, potesse considerarsi comunque illegale e in tal caso a quale giudice e in quali limiti, spettasse il compito di rideterminarla.

In tale contesto si collocano Sez. U., n. 33040 del 26 febbraio 2015, Jazouli e Sez. U., n. 37017, del 26 febbraio 2015, Marcon, le quali hanno affermato che la pena inflitta con una sentenza di condanna ovvero applicata ex artt. 444 e ss. c.p.p. sulla base della normativa dichiarata incostituzionale, seppure astrattamente rientrante nella forbice edittale ripristinata, non può considerarsi legalmente determinata.

In forza del principio di proporzione tra illecito e sanzione le Sezioni Unite hanno escluso che possa essere reputata legittima la pena determinata in relazione ad una cornice edittale prevista da una norma dichiarata incostituzionale; e ciò anche nel caso in cui la pena determinata in riferimento alla cornice edittale contenuta in una norma dichiarata incostituzionale proprio nella sua parte sanzionatoria rientri nella cornice edittale ripristinata.

Il venir meno per contrarietà alla Costituzione – con efficacia *ex tunc* – della originaria cornice edittale che ha guidato il giudicante nella attività di “misurazione della responsabilità” finisce con il travolgere la stessa pena in concreto inflitta, vale a dire il “risultato finale” di detta misurazione.

16.2. Il giudicato penale e i nuovi poteri del giudice dell'esecuzione

Quanto alle sentenze divenute irrevocabili, ha chiarito la Corte che dalla “flessibilizzazione” del giudicato penale emerge una duplice dimensione: la prima, relativa all'accertamento del fatto, che resta intangibile anche a garanzia della presunzione di innocenza e divieto di *bis in idem*, laddove la seconda relativa alla determinazione della pena, siccome sprovvista di copertura costituzionale o convenzionale, appare permeabile alle sollecitazioni provenienti *ab extra* rispetto alla *res iudicata*.

Secondo le Sezioni Unite, “*se il giudicato sull'accertamento è, e resta, intangibile, non consentendo rivalutazioni del fatto, il giudicato sulla pena è permeabile ad eventuali modifiche del trattamento sanzionatorio, purché in bonam partem, esprimendo un interesse collettivo (alla certezza dei rapporti giuridici esauriti) suscettibile di bilanciamento con altri (sovente più rilevanti) principi costituzionali e convenzionali (libertà personale, legalità della pena, finalità rieducativa, principio di uguaglianza), che, nella loro dimensione individuale, sono prevalenti rispetto alla dimensione collettiva sottesa all'esigenza di certezza dei rapporti giuridici*”.

In tale quadro, è stata affermata la possibilità di procedere ad una rideterminazione della pena *in executivis* anche quando la dichiarazione di incostituzionalità concerna una norma diversa da quella incriminatrice.

In questo contesto si colloca Sez. U., n. 6240 del 27 novembre 2014, Basile, con la quale più efficacemente il giudice dell'esecuzione può intervenire sul giudicato per emendare una pena accessoria illegittima non solo quando la sua applicazione sia stata omessa dal giudice della cognizione, ma anche nel caso di una dichiarazione erronea.

Quanto alla determinazione dei limiti dei poteri del giudice dell'esecuzione, la stessa sentenza ha fissato alcune linee guida.

L'intervento del giudice dell'esecuzione è precluso qualora quello della cognizione si sia già pronunciato sul profilo della legittimità della pena accessoria, anche nel caso in cui sia erroneamente pervenuto all'applicazione di una sanzione illegale. L'intervento del giudice dell'esecuzione è altresì precluso nei casi in cui implichi valutazioni discrezionali in ordine alla specie e alla durata della pena accessoria.

L'applicazione dei suddetti principi consente di garantire il rispetto dei valori di rango costituzionale e convenzionale in tema di legalità della pena, evitando, al contempo, un'eccessiva flessibilizzazione del principio di intangibilità del giudicato.

Il tema è stato affrontato anche da Sez. U., n. 47766 del 26 giugno 2015, Butera chiamate ad esaminare il caso di un imputato condannato a una pena *ab origine* illegale, poiché per il reato di lesioni lievissime di competenza del giudice di pace

era stata comminata la pena della reclusione, anziché quella pecuniaria.

La Corte di cassazione ha ribadito il principio secondo cui l'applicazione di una pena illegale per errore nella determinazione o nel calcolo di essa non configura un caso di inesistenza o abnormità del provvedimento, e, ove la sua determinazione sia frutto non di valutazione, ma di palese errore giuridico o materiale da parte del giudice della cognizione, se ne impone la rettifica o la correzione da parte del giudice dell'esecuzione.

Quanto ai poteri di cui sarebbe titolare il giudice della esecuzione, si è evidenziato come il vigente codice di rito abbia ridisegnato il ruolo e la funzione del giudice dell'esecuzione, cui è riconosciuta una serie di poteri incidenti sul giudicato.

Emerge con evidenza l'insostenibilità della concezione tradizionale, circa la natura secondaria e accessoria della fase esecutiva che, ormai, in virtù delle attribuzioni del giudice e della giurisdizionalizzazione del procedimento, ha acquistato una dimensione complementare a quella di cognizione, concorrendo al completamento funzionale del sistema processuale.

La Corte ha tuttavia rimarcato come un limite ai poteri del giudice della esecuzione sia costituito da quei casi in cui questi non sia chiamato ad un'opera di nuova commisurazione o sostituzione matematicamente scontata, rispetto a quello che costituisce oggetto del trattamento illegale applicato dal giudice della cognizione, ma debba compiere un nuovo giudizio del tutto eccentrico rispetto al pur accresciuto ambito entro il quale può trovare spazio il suo intervento.

Emerge chiara la nuova dimensione della fase esecutiva. Per legittimare gli interventi giurisdizionali *post rem iudicatam* si era osservato in dottrina che era necessaria una espressa previsione che consentisse di elidere la forza esecutiva della sentenza irrevocabile, destinata a farsi norma del singolo caso.

Da simile indirizzo le Sezioni Unite si sono allontanate per affermare, alla stregua di un diverso orientamento, che pur dopo il formarsi del giudicato, le norme penali, nel giustificare l'esecuzione della condanna, restano suscettibili di essere (ri)applicate e, quindi, sono soggette ad un costante vaglio in termini di legalità affidato al nuovo ruolo del giudice di esecuzione.

Tale forma di verifica risponde a scopi di tutela irrinunciabili; sicché: *a*) il rapporto esecutivo resta "aperto" fino all'avvenuta espiazione della pena; *b*) ad alimentarlo sono le norme penali sui cui si basa il titolo. Al giudice della esecuzione è riconosciuto non solo il potere di sostituire una pena illegittima (caso Scoppola: l'ergastolo con trent'anni di reclusione), ma altresì una volta elisa la sanzione illegittima, di rimodulare il trattamento sanzionatorio.

Il regime del giudicato lascia peraltro aperte alcune questioni, come quella relativa al rapporto tra norme processuali e sostanziali, sembrando le prime estranee alla sfera applicativa dell'art. 30, comma 4, l. n. 87 del 1953. Con riguardo ad esse, infatti, in forza del principio *tempus regit actum* gli effetti della declaratoria di legittimità costituzionale non si estendono alle situazioni esaurite, la cui verifica dipende dalla scansione atomistica della sequenza procedimentale.

Una ulteriore riflessione potrebbe aprirsi anche sul terreno della tutela convenzionale. La praticabilità della “revisione europea” rimane formalmente ancorata «ad un vincolante *dictum* della Corte di Strasburgo sulla medesima fattispecie». Eppure, nella disciplina domestica delle violazioni strutturali, esse potrebbero essere foriere di riflessi al di là della singola vicenda che abbia originato la decisione della Corte europea.

Stabilito che la pena illegale va rimossa, si pone infine il problema degli strumenti a disposizione del giudice dell’esecuzione.

Gli sviluppi successivi alla sentenza costituzionale n. 210 del 2013 avevano portato ad individuare nell’art. 670 c.p.p. il « mezzo per far valere tutte le questioni relative non solo alla mancanza o alla non esecutività del titolo, ma anche quelle che attengono alla eseguibilità e alla concreta attuazione del medesimo » (Sez. U., Ercolano). Ad avviso delle Sezioni Unite, peraltro, all’art. 30, comma 4, legge n. 87 del 1953 va riconosciuta autonomia funzionale, nel senso che quest’ultima disposizione, nell’attuare l’obbligo di disapplicazione desumibile dal comma 3, configura un incidente giurisdizionale, il cui oggetto risponde allo scopo di sanare gli effetti pregiudizievoli derivanti dalla condanna fondata su una disciplina sanzionatoria colpita da illegittimità.

Restano i problemi applicativi legati alla definizione delle regole che devono governare l’intervento del giudice. Se il principio è nitido, nella misura in cui impone di modificare il comando espresso dal titolo esecutivo, l’ampiezza dei relativi poteri e, quindi, gli eventuali limiti, sono da stabilire in via interpretativa e le difficoltà nascono dalla latitudine estremamente vasta del rimedio.

Le Sezioni Unite hanno richiamato in proposito il principio di razionalità del sistema, secondo cui quando «*la legge processuale demanda al giudice una determinata funzione, allo stesso giudice è conferita la titolarità di tutti i poteri necessari all'esercizio di quella medesima funzione*», sicché si riconosce che il giudice dell'esecuzione possa esercitare ogni potere necessario al fine di ridefinire le pene illegittime, senza che le sue valutazioni possano peraltro contraddire quelle del giudice della cognizione risultanti dal testo della sentenza irrevocabile.

Su questo versante, affiora un inevitabile intrecciarsi di ruoli tra il giudice della cognizione e quello della fase esecutiva, nel senso che nel corso di quest'ultima, nonostante l'irrevocabilità della sentenza, è possibile rivisitare il fatto sia a fini sanzionatori (art. 671 c.p.p.), sia per stabilirne la sopravvenuta irrilevanza penale (art. 673 c.p.p.).

Sul piano poi del materiale utilizzabile, le Sezioni Unite innovando il tradizionale orientamento sostengono che l'art. 666, comma 5, c.p.p. legittima l'esame del fascicolo di merito e, se occorre, il ricorso a prove da acquisire nel rispetto del contraddittorio. Altrimenti, di fronte all'intricata opera ricognitiva che compete al giudice dell'esecuzione, non sarebbe opportuno limitarne l'angolo visuale al solo testo dell'imputazione e della sentenza.

Va peraltro avvertito che, quanto più si riconoscono al giudice della esecuzione penetranti poteri valutativi e decisionali, tanto più si realizza un avvicinamento dell'esecuzione alla cognizione e perciò si configura l'autonomia della figura del giudice della esecuzione rispetto a quella del giudice di cognizione. Il che è destinato

a rilevare anche ai fini organizzativi, quanto alla costituzione di organi specializzati per l'esecuzione penale, in simmetria con quanto avviene nel processo civile.

16.3. La prescrizione nelle grandi frodi IVA

Non può non citarsi in questa sede la sentenza n. 2210 del 17 settembre 2015 della Terza sezione penale in materia di prescrizione nelle frodi fiscali IVA, successiva alla sentenza in data 8 settembre 2015 della Corte di giustizia europea nel caso Taricco. La Grande Camera della CGUE aveva affermato l'obbligo del giudice italiano di disapplicare la disciplina della prescrizione ritenendo che la normativa nazionale, prevedendo un termine massimo in presenza di atti interruttivi, avrebbe potuto determinare la sistematica impunità delle gravi frodi in materia di IVA. Sarebbero così rimasti senza tutela adeguata non solo gli interessi finanziari dello Stato italiano, ma anche quelli dell'Unione imposti dall'art. 325 del Trattato sul funzionamento dell'Unione (TFUE). La Terza sezione penale con la citata sentenza n. 2210 del 2015 ha scelto di disapplicare, in presenza di gravi frodi IVA gli artt. 160, ultimo comma, e 161 c.p., come modificati dalla legge n. 251 del 2005, nella parte in cui stabiliscono un termine assoluto alla prescrizione ove vi siano stati atti interruttivi. La Corte di appello di Milano, in un caso analogo, con ordinanza emessa il 18 settembre 2015, appena un giorno dopo la sentenza della Terza sezione della Corte, ha invece rimesso gli atti alla Corte costituzionale invitandola espressamente ad azionare i cd. controlimiti alle limitazioni di sovranità nei confronti dell'ordinamento europeo.

GLI ORGANI AUSILIARI

17. Il Segretariato generale

La dotazione organica del Segretariato prevede cinque magistrati tra cui il Segretario generale, il Segretario generale aggiunto e tre Vice segretari generali.

Il Segretariato generale costituisce il centro di coordinamento dell'organizzazione della Corte e assicura un costante supporto all'attività del Primo Presidente, nell'ambito delle competenze fissate dalle vigenti tabelle di organizzazione. Ad esso fanno riferimento i magistrati e gli organi giudicanti per quanto concerne i problemi organizzativi della giurisdizione. Il Segretariato ha anche competenze di relazione esterna e ciò ne fa un punto di contatto primario della Corte con le altre Istituzioni.

Nel 2015 i magistrati e il personale del Segretariato hanno collaborato con il Primo Presidente per la elaborazione delle modifiche tabellari rese necessarie dalla assegnazione alle Sezioni civili dei magistrati destinati all'Ufficio del Massimario ai sensi dell'art. 74, d.l. 21 giugno 2013, n. 69 e alla conseguente istituzione degli "uffici spoglio sezionali" nei quali i predetti magistrati sono chiamati ad operare. Il Segretariato ha anche collaborato per l'espletamento delle procedure di assegnazione alle Sezioni civili e penali dei nuovi consiglieri destinati dal CSM e alla preparazione della relazione inaugurale. In particolare il Segretariato ha curato l'organizzazione dell'Assemblea

generale tenutasi il 25 giugno 2015 assicurandone il regolare svolgimento e partecipando alla elaborazione dei documenti approvati.

18. L'Ufficio del Massimario

L'Ufficio del Massimario ha il compito istituzionale di procedere all'analisi sistematica della giurisprudenza di legittimità e di creare le condizioni per la sua diffusione all'interno ed all'esterno della Corte di cassazione. Per tale ragione i magistrati ad esso addetti, sotto la guida del Direttore, di due vice Direttori e di due coordinatori di settore, svolgono compiti di ausilio della funzione nomofilattica, mediante lo svolgimento di composite attività, quali soprattutto la stesura di relazioni preparatorie, la selezione della giurisprudenza e la massimazione dei principi giurisprudenziali. Momento di sintesi di tale impegno è la annuale *Rassegna* della giurisprudenza della Corte di cassazione, elaborata dai magistrati dell'Ufficio, la quale costituisce un insostituibile strumento di conoscenza giuridica.

Questo ruolo tradizionale dell'Ufficio è stato di recente accresciuto con compiti di supporto tecnico-organizzativo. L'art. 74 del d.l. 21 giugno 2013 n. 69 (conv. dalla l. 9 agosto 2013 n. 98) ha, infatti, aumentato di 30 unità l'organico dell'Ufficio del Massimario e del Ruolo, portandone il numero complessivo a 67 magistrati di tribunale, prevedendo che trenta di essi fossero destinati a funzioni di assistenti di studio, destinati per il primo quinquennio al servizio civile. Come già precisato in altra parte della Relazione, con la variazione ed integrazione della proposta tabellare per il triennio

2014-2016, sono stati indicati i criteri per l'esercizio delle dette funzioni e la destinazione dei magistrati alle Sezioni civili.

È previsto, tuttavia, che detti assistenti svolgano anche alcune funzioni tipiche dell'Ufficio del Massimario, quali la redazione di relazioni a richiesta dei presidenti titolari della Sezione di assegnazione, oppure la partecipazione alla stesura della Rassegna di fine anno sulla giurisprudenza della Corte.

Per quanto riguarda i rimanenti 37 magistrati, le tabelle vigenti prevedono che la distribuzione tra settore civile e penale sia effettuata solo in via tendenziale nella misura di due terzi e un terzo, sicché, in considerazione delle mutate esigenze ed in attesa di una razionale rielaborazione dei criteri di ripartizione il Primo Presidente con suo decreto del luglio 2015 ha deliberato che 22 dei magistrati siano destinati al settore civile e 15 siano destinati a quello penale.

19. Il Consiglio direttivo

Rispetto agli anni precedenti l'attività del Consiglio direttivo nel corso del 2015 è stata caratterizzata da un progressivo aumento del numero delle pratiche. Il Consiglio direttivo ha infatti espresso il parere su 502 pratiche (contro le 425 del 2014 e le 405 del 2013). Scomponendo il dato, si evince che l'aumento si è verificato per le pratiche trattate in composizione ristretta: nel 2013 queste ammontavano a 274 (contro 131 trattate in composizione ordinaria); nel 2014 a 291 (contro 134 in composizione ordinaria); nel 2015 a 375 (contro 127 in composizione ordinaria).

Notevole è stato l'incremento delle domande per il conferimento degli uffici direttivi e semidirettivi, che si sono resi vacanti in conseguenza della riforma sull'abbassamento dell'età di pensionamento dei magistrati e con la correlata abrogazione dell'istituto del trattenimento in servizio oltre l'età di settant'anni (d.l. 24 giugno 2014, n. 90, conv. dalla l. 11 agosto 2014, n. 114), poi oggetto di una limitata proroga (art. 18 del d.l. 27 giugno 2015, n. 83, convertito con modificazioni dalla l. 6 agosto 2015, n. 132).

Nonostante ciò e nonostante le difficoltà relative alla applicazione del nuovo TU della Dirigenza giudiziaria (Circolare P 14858/2015 del 28 luglio 2015) i tempi di evasione delle pratiche, con immediato invio al CSM dei pareri attitudinali resi, si sono notevolmente ristretti, per effetto della Risoluzione interpretativa adottata dal Consiglio direttivo nella seduta del 16 febbraio 2015 in ordine alla insussistenza di termini per eventuali osservazioni (di merito) da parte del magistrato interessato sul parere adottato.

Da registrare che nella stessa seduta del 16 febbraio 2015 il Consiglio direttivo ha appartato alcune modifiche al proprio Regolamento per chiarire il delicato profilo della pubblicità degli atti e delle sedute, il contenuto e la finalità dell'informazione resa con immediatezza ai magistrati interessati circa l'esito delle delibere del Consiglio nelle sedute pubbliche, l'estraneità del magistrato interessato rispetto alla formazione del verbale, la tempistica dell'approvazione del verbale.

20. L'Ufficio dei formatori decentrati

Nel 2015 la Scuola Superiore della Magistratura ha svolto un'intensa attività, finalizzata a dare attuazione a specifici indirizzi del Consiglio d'Europa e dell'Unione Europea, secondo i quali la formazione del giudice è uno strumento di accrescimento non solo della cultura giuridica in genere ma, in particolare, della conoscenza del diritto dell'Unione europea e della CEDU, come interpretati, rispettivamente, dalle Corti di Strasburgo e di Lussemburgo, e quindi è un elemento di grande rilievo per la diffusione di "buone pratiche" negli ordinamenti nazionali.

Replicando la positiva esperienza intrapresa negli scorsi anni per i magistrati in tirocinio nominati con d.m. 8 giugno 2012 e con d.m. 2 maggio 2013, anche per quelli nominati con d.m. 20 febbraio 2014, in fase di tirocinio mirato, la Scuola ha deliberato di predisporre uno stage formativo presso la Corte di cassazione, che si è svolto, con la fattiva collaborazione della Struttura della formazione decentrata della Corte, in diverse fasi, in considerazione del notevole numero di MOT.

Un altro settore in cui si è concentrata l'attenzione della Struttura della formazione decentrata della Corte è quello del diritto europeo, cui sono dedicati specifici formatori. I campi di intervento sono quelli del diritto dell'Unione Europea e della attuazione della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo. Ai formatori è assegnato il compito di accrescere la conoscenza delle fonti e della cultura giudiziaria e la competenza linguistica dei colleghi del distretto. Questo progetto (denominato *European*

Gaius) trova origine in due risoluzioni, adottate dalla Commissione europea il 29 giugno 2006 e dal Parlamento europeo il 23 novembre 2010.

La Corte di cassazione nel 2015 ha dato un apporto consistente ai programmi formativi della Scuola Superiore della Magistratura, valendosi soprattutto della propria Struttura di formazione decentrata.

In particolare, per rendere più efficace tale scambio di esperienze, è stato organizzato un incontro dal titolo: “Il nostro sistema tributario all’esame della Corte di Strasburgo: le questioni ancora aperte” con un modulo nuovo, cioè creando una occasione di confronto “sul campo” fra i Presidenti e Consiglieri della Corte interessati e alcuni Giuristi che lavorano presso la Divisione italiana della Corte EDU, onde sciogliere le criticità che si vanno evidenziando nei rapporti fra sistema interno e CEDU, specialmente su alcune tra le questioni più ricorrenti.

Accanto ai molteplici incontri di studio organizzati, nel suddetto ambito, ve ne sono stati altri riguardanti i tradizionali settori civile e penale, nonché quello ordinamentale, secondo una metodologia che ha privilegiato non solo l’approfondimento scientifico e l’analisi degli orientamenti giurisprudenziali, ma ha anche mirato a creare il dialogo tra i magistrati della Corte e gli esponenti dell’Avvocatura, dell’Università e delle Istituzioni. Sul piano internazionale non è mancato il confronto con esponenti delle magistrature straniere, nell’ottica soprattutto dello scambio di opinioni ed esperienze sui comuni temi professionali.

21. Il Centro Elettronico di Documentazione (CED)

L'attività del CED si estende nei campi dell'informatica giuridica e giudiziaria e nel settore delle infrastrutture tecnologiche.

Sul fronte dell'informatica giudiziaria il CED ha continuato a concentrare attenzione ed impegno nella realizzazione del processo civile telematico in Cassazione (PCT), quale progetto strategico, coinvolgente tutti gli attori interessati (dai magistrati alle cancellerie, agli avvocati), di razionalizzazione dell'organizzazione del contenzioso civile presso la Corte, che consentirà, anche mediante l'adozione di adeguate misure gestionali, una riduzione sensibile dei tempi di definizione dei processi. È stato completato l'*iter* per la realizzazione delle comunicazioni e notificazioni in formato elettronico nel settore civile, che costituisce il necessario presupposto per l'informatizzazione del contenzioso. La fase di sperimentazione è ultimata. A partire dal prossimo 15 febbraio, in forza di un recente decreto ministeriale, prenderanno avvio nel processo civile le comunicazioni telematiche, quale importante passo per la digitalizzazione avanzata del processo.

Con l'emanazione di tale decreto le comunicazioni telematiche costituiranno uno strumento obbligatorio per le cancellerie ed avranno valore legale. Il nuovo metodo di comunicazione avrà evidenti ricadute positive in termini di razionalizzazione e snellimento del lavoro delle cancellerie e una riduzione dei costi di gestione del contenzioso (come è dimostrato dai dati della DGSIA in ordine alle realtà giudiziarie dove il sistema è già attivo).

L'esperienza acquisita nel settore civile sarà interamente uti-

lizzata per la realizzazione delle comunicazioni telematiche anche nel settore penale che si confida di rendere operative in tempi ragionevolmente contenuti.

È stata, inoltre, implementata la sperimentazione della infrastruttura informatica finalizzata alla ricezione degli atti del processo civile di cassazione (ricorsi introduttivi, controricorsi e ricorsi incidentali) inviati telematicamente. Tale infrastruttura, già realizzata, consente l'acquisizione nel sistema informatico dei suddetti atti e dei dati ivi contenuti rendendo possibile alla competenti strutture di operare in modo più rapido ed efficace. Da tempo sono state pubblicate sul sito del Processo civile telematico del Ministero della giustizia le specifiche tecniche concernenti il software per la redazione degli atti di competenza degli avvocati (cd. "busta elettronica" contenente il ricorso introduttivo e altri atti assimilati in formato digitale), con l'auspicio che tale pubblicazione possa favorire la necessaria collaborazione, da parte dell'Avvocatura, a completare la fase di sperimentazione e consentire che il PCT sia operativo.

Nel settore penale, le esigenze organizzative interne e gli interventi legislativi, hanno reso necessaria l'adozione di innovazioni del S.I.C. penale.

La legge 16 aprile 2015, n. 47 in materia di misure cautelari personali e la previsione di una loro definizione entro termini rispondenti alle esigenze di tutela costituzionali ha condotto alla creazione di appositi strumenti informatici finalizzati a consentire: a) la pronta individuazione, all'atto dell'iscrizione del ricorso da parte della cancelleria penale, dei procedimenti riguardanti le mi-

sure cautelari personali, assicurandone la trasmissione prioritaria alle Sezioni competenti tabellarmente; b) l'elaborazione di elenchi specifici dei suddetti provvedimenti allo scopo di permettere ogni opportuna forma di controllo da parte delle cancellerie.

Si è provveduto, inoltre, alla riorganizzazione, secondo schemi logici improntati a maggiore analiticità, dei riepiloghi dei dati contenuti nel S.I.C. al fine di offrire ai presidenti e ai consiglieri un quadro preciso delle sopravvenienze dei ricorsi, della loro ripartizione tra le Sezioni, dell'attività svolta dagli addetti all'ufficio esame preliminare dei ricorsi presso le Sezioni. Ciò al fine di individuare prontamente i ricorsi destinati alla trattazione da parte delle Sezioni ordinarie e quelli da definire presso la Settima Sezione penale e di ricostruire le scadenze temporali per lo svolgimento delle diverse attività in vista dell'adozione di eventuali ulteriori misure organizzative. Con specifico riguardo alla Settima Sezione penale sono stati creati ulteriori campi informatici con la specificazione delle diverse cause di rinvio a nuovo ruolo del ricorso per permettere una migliore ricostruzione delle attività.

D'intesa con i competenti organismi dell'Avvocatura, è stato completamente rivisto, riorganizzato e aggiornato l'archivio dei difensori, così creando uno dei presupposti fondamentali per il futuro processo penale telematico.

All'esito del lavoro svolto collegialmente dal Coordinatore dell'Ufficio spoglio, dai magistrati addetti all'esame preliminare dei ricorsi presso le Sezioni, dai componenti del C.E.D. e dai referenti per l'informatica, la Settima Sezione penale ha definitivamente adottato il ruolo d'udienza informatizzato e la redazione in

forma digitale di dispositivi predefiniti. L'esito positivo dell'esperienza ne ha suggerito la graduale esportazione presso le Sezioni penali nell'ambito di un più ampio progetto volto all'adozione di criteri uniformi di redazione dei dispositivi ed è destinato ad avere riflessi positivi sulla qualità del lavoro, sui tempi di definizione delle udienze, sui rapporti con l'ufficio esecuzioni che, a differenza di quanto sinora accaduto, non sarà più costretto a trascrivere i singoli esiti, potendo avvalersi del contenuto del ruolo di udienza trasmesso informaticamente.

Sono in fase di ultimazione il progetto di aggiornamento della procedura informatica per la redazione delle massime, sia nel settore civile che in quello penale ed il programma di informatizzazione dell'Ufficio copie sentenze civili e penali, nel suo complesso, mediante un nuovo sistema di digitalizzazione dei provvedimenti pubblicati, finalizzato alla loro conservazione nell'archivio elettronico documentale che costituirà il "luogo informatico" di archiviazione di tutti i documenti prodotti dalla Corte di cassazione.

Per quanto concerne l'informatica giuridica, nell'ultimo anno sono stati effettuati numerosi interventi evolutivi sul sistema di ItalgireWeb, che ne hanno migliorato l'operabilità e reso più agile l'interfaccia con l'utente, attraverso un arricchimento delle funzioni di accesso e di ricerca del dato giurisprudenziale, in linea con le più avanzate esigenze dell'utente. Ciò nella consapevolezza che i servizi informatici offrono un contributo essenziale per l'efficacia della funzione nomofilattica della Corte in quanto agevolano la completa e tempestiva conoscenza della sua giurisprudenza.

Il 31 luglio dello scorso anno è stato completato da parte del

CED ed aperto al pubblico il nuovo sito web della Corte di cassazione (www.cortedicassazione.it), con un interfaccia moderno e di più spiccata funzionalità, che sostituisce il precedente, inaugurato nel 2004. La novità assoluta del sito è “SentenzeWeb”, un sistema di ricerca libera – frutto della pluridecennale esperienza di ItalggiureWeb – di tutte le sentenze civili e penali nel loro testo integrale, della Corte di cassazione pubblicate negli ultimi cinque anni; motore di ricerca innovativo, dalla navigazione assai *friendly*, accessibile da chiunque – senza limitazioni – attraverso il sito web della Corte. Il sistema funziona dai primi di settembre 2014 (dapprima limitatamente alle sentenze civili e, poi, anche per quelle penali), ma conta già un accesso giornaliero di oltre 10.000 contatti; cifra, questa, assai indicativa del successo che l’iniziativa ha comunque incontrato presso la indifferenziata platea degli utenti.

GANGEMI EDITORE[®]
INTERNATIONAL PUBLISHING^{S.p.A.}

FINITO DI STAMPARE NEL MESE DI GENNAIO 2016
www.gangemieditore.it

