



CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

ERNESTO LUPO

RELAZIONE

sull'amministrazione della giustizia nell'anno 2012

Linee di fondo

Roma, 25 gennaio 2013



CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

ERNESTO LUPO

RELAZIONE

sull'amministrazione della giustizia nell'anno 2012

Linee di fondo

Roma, 25 gennaio 2013

Le qualità essenziali che si richiedono per un buon magistrato: anzitutto una grande e costante attenzione culturale che impegna in studi severi.

Per i giudici davvero può dirsi che gli esami non finiscono mai: essi mentre giudicano sono giudicati; e quanto più sapranno assumere il ruolo di giudicati, tanto meglio sapranno svolgere la funzione giudicante.

La seconda qualità è costituita da una forte tensione morale: il nostro lavoro non si può fare se non si è fortemente motivati nello spirito del servizio che si rende alla comunità, impegnandoci in un continuo scambio di idee e di sentimenti con la società che ci circonda.

La terza qualità, che si richiede perché un magistrato possa incamminarsi con la consapevolezza piena dei suoi doveri sulla lunga strada che lo attende, è l'umiltà.

(Antonio Brancaccio)

Signor Presidente della Repubblica,

a nome di tutti i presenti, Le rivolgo un deferente saluto e Le esprimo la gratitudine per l'attenzione, il rigore, lo scrupolo con cui Ella ha sempre esercitato le Sue alte funzioni di Capo dello Stato anche nella delicata materia della giustizia, sovente oggetto di tensioni e contrapposizioni che il Suo intervento ha ricondotto nell'alveo della fisiologia costituzionale dello Stato di diritto.

Saluto e ringrazio i rappresentanti del Governo, il Vice Presidente del Consiglio superiore della magistratura, il Presidente e i membri della Corte costituzionale e della Corte di giustizia dell'Unione europea, le Alte Autorità, il Presidente del Consiglio nazionale forense e i rappresentanti dell'Avvocatura, i quali tutti onorano, con la loro partecipazione, questa cerimonia inaugurale di avvio del nuovo anno giudiziario.

Per il terzo anno ho l'occasione di illustrare la Relazione sull'amministrazione della giustizia. E' l'ultima volta che mi toccano questo onore e questa responsabilità. A metà del prossimo mese di maggio lascerò la Presidenza della Corte insieme con la toga che ho indossato per quasi cinquanta anni. Non per obbligo di protocollo, ma con sincera spontaneità voglio esprimere un affettuoso saluto e un sincero ringraziamento a tutti i magistrati e ad ogni componente del personale amministrativo e tecnico, la collaborazione e il contributo dei quali sono stati decisivi per i risultati che oggi l'Istituzione giudiziaria presenta a Lei, Signor Presidente, e all'intero Paese.

I

L'impegno dei giudici per la costruzione di un sistema europeo

1. Diritti e giurisdizione come fattori di coesione e di integrazione.

La Relazione che qui sintetizzo si collega strettamente alle due precedenti di cui costituisce coerente sviluppo.

Nel gennaio del 2011, ponemmo al centro dell'analisi la difesa del modello costituzionale e ordinamentale in materia di giustizia, allora oggetto di continui attacchi che ne volevano violentare gli assetti fondamentali delineati dal Costituente, i quali rappresentano, per originalità ed equilibrio istituzionale, un punto di riferimento per tanti Paesi che negli ultimi decenni hanno conquistato la democrazia e lo Stato costituzionale di diritto.

Contemporaneamente sottolineammo la perdurante assenza, nella cultura del legislatore, ma anche di parte dei giuristi e dei giudici, della categoria "tempo", essenziale per una effettiva amministrazione della giustizia, che - quando arriva troppo tardi - il più delle volte si tramuta di per sé in ingiustizia. Questo deficit culturale, certamente assieme a cause strutturali, è fattore non secondario dell'irragionevole durata dei processi e delle ripetute condanne che il nostro Paese riporta dinanzi alla Corte europea dei diritti umani.

Un tema questo, strettamente intrecciato con l'indispensabile recupero di efficienza della nostra struttura giudiziaria, che componenti significative del mondo politico hanno del tutto trascurato e sacrificato all'obiettivo, talvolta persino dichiarato, di ridimensionare la valenza della giurisdizione come strumento di garanzia ed effettività dei diritti dei cittadini e di rigoroso controllo di legalità, a cominciare dalla verifica della liceità penale dell'esercizio dei poteri legali o di fatto.

Attenuatisi i toni di pregiudiziale contrapposizione verso l'indipendenza e l'autonomia della magistratura, nel gennaio dell'anno scorso - in un contesto meno conflittuale ma di accresciute e grandi difficoltà economiche - ci soffermammo sulla necessità, da un lato, di meglio distribuire sul territorio le strutture giudiziarie e di azionare la leva della riorganizzazione delle risorse (personali, materiali e normative), per un recupero di efficienza, di efficacia e di economicità di tutto il sistema giudiziario; dall'altro lato, di una piena accettazione della dimensione europea, anche come fattore di legittimazione verso le istituzioni comunitarie della macchina giudiziaria italiana.

Oggi, alla vigilia delle elezioni politiche - passaggio sempre importante e delicato nella vita democratica di un Paese, ma questa volta anche oggetto di straordinaria attenzione di tutte le istituzioni e di tutti i paesi dell'Unione europea - avremo cura di evitare affermazioni e valutazioni che possano essere, sia pure strumentalmente, utilizzate per collocare la Relazione sull'amministrazione della giustizia nella contrapposizione politica, anche se è francamente impossibile omettere valutazioni sulla mancanza di iniziative in materia di carcerazione, che ha prodotto la recentissima ulteriore condanna del nostro Paese da parte della Corte di Strasburgo¹ e che, sul piano dell'immagine internazionale, vale decine e decine di punti di *spread*.

Ritourneremo in seguito sul tema penitenziario, ma vogliamo subito evidenziare che, nonostante le reiterate e angosciate sollecitazioni del Presidente della Repubblica e malgrado tante dichiarazioni di principio, molti fattori (le inerzie di taluni, i silenzi di altri, il fine di non ricevere di molti) hanno prodotto come risultato un "blocco di sistema", a cui va urgentemente posto rimedio, non potendosi più tollerare l'attuale situazione, sia per ragioni di elementare civiltà giuridica, sia per la pesante messa in mora intimataci dalla Corte europea dei diritti umani.

Più in generale, ci pare doveroso, Signor Presidente, condividendo le parole e lo spirito del Suo messaggio di fine anno, ribadire che la giustizia è una di quelle *"tematiche cruciali"* sulle quali *"saranno necessari nel nuovo Parlamento sforzi convergenti, contributi responsabili alla ricerca di intese, come in tutti i paesi democratici quando si tratti di ridefinire regole e assetti istituzionali"*.

E' quello che fecero i nostri Padri costituenti che - pur dopo la rottura del maggio 1947 tra le forze politiche che avevano dato vita ai primi governi di coalizione dopo la sconfitta del fascismo - riuscirono, confrontandosi con passione politica, tensione etica e attenzione alle reciproche ragioni, a condividere il Titolo IV della Carta costituzionale, che ha posto le basi per il rinnovamento ideale, morale e culturale della magistratura italiana.

Al centro della odierna riflessione - con la sobrietà e la serietà che si addicono a questa solenne cerimonia, tanto più in un periodo carico di tensione elettorale - vogliamo porre il ruolo e l'impegno delle giurisdizioni e dei giudici per la costruzione di un effettivo sistema europeo. E ciò in sintonia sia con la constatazione di *"un continente interconnesso come non mai, dall'economia al diritto"*, sia con la costante sollecitazione del Presidente della Repubblica a intraprendere *"una vera e propria controffensiva europeista"*, operando per *"un'integrazione sempre più stretta e comprensiva tra gli Stati unitisi prima nella Comunità e poi nell'Unione"*², verso *"un futuro*

¹ Corte Edu, sent. 8 gennaio 2013, Torreggiani ed altri c. Italia, n. 43517/09.

² Mestre 6.9.2012, intervento del Presidente della Repubblica alla Fondazione Pellicani.

*di integrazione e democrazia federale, che è condizione per contare ancora, tutti insieme, nel mondo che è cambiato e che cambia*³.

Anche sul piano giuridico e giudiziario, oltre che su quello economico e politico, è questa la sfida con cui il nostro Paese deve misurarsi e di cui gli operatori giudiziari, magistrati e avvocati, devono diventare protagonisti.

Si tratta di un cimento difficile ma affascinante, che ricorda molto quello che impegnò tutte le forze vive della società quando, quasi mezzo secolo fa, a metà degli anni '60, entrai in magistratura.

Il riferimento agli anni '60 evoca immediatamente una grande stagione di impegno giuridico e giudiziario per l'inveramento della Costituzione, intesa come norma cogente e vincolante per tutte le istituzioni e come solenne promessa rivolta ai cittadini e alle future generazioni di un'età di giustizia e di diritti (Piero Calamandrei). Era l'impegno per rendere effettivi i diritti che la Costituzione repubblicana aveva solennemente proclamato, in piena sintonia con la quasi coeva *Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo*, entrambe espressione della liberazione del mondo dalla barbarie dei regimi autoritari e dittatoriali degli anni '30 del secolo scorso.

L'età dei diritti, su cui ha scritto pagine indimenticabili Norberto Bobbio, fu aperta dal costituzionalismo della metà del Novecento, che costituì l'alimento di tante innovazioni giuridiche e ordinamentali, del rinnovamento che caratterizzò la cultura giuridica ed accademica degli anni '60, dell'espansione e del rilancio del ruolo delle giurisdizioni, chiamate a rendere quei diritti giustiziabili e, quindi, effettivi.

Furono gli anni dello "scongelo" costituzionale e della successiva progressiva costruzione e attuazione dell'architettura istituzionale prevista dalla Costituzione, in cui le migliori energie intellettuali si misero all'opera per un grande lavoro di rinnovamento culturale, morale, giuridico e istituzionale della Repubblica.

Si determinò allora un vero e proprio cambio di paradigma giuridico nel rapporto tra Costituzione, legislazione ordinaria e giurisdizione, di cui presero piena consapevolezza giuristi e giudici, come effetto determinato dallo Stato costituzionale di diritto e dei diritti.

Cominciò a diventare palese che la Costituzione, con la proclamazione dei diritti fondamentali, aveva irreversibilmente introdotto limiti, vincoli e indirizzi alla libertà del legislatore.

Negli stessi anni, correlativamente, si delineò il nuovo ruolo della giurisdizione come strumento che concorre all'attuazione della Costituzione, nei limiti del tecnicamente possibile, agendo cioè negli ambiti e con gli strumenti suoi

³ Messaggio di fine anno 2012 del Presidente della Repubblica.

propri, senza per questo invadere funzioni e compiti delle istituzioni politiche di rappresentanza.

Il ruolo della giurisdizione (nel complessivo circuito giudice ordinario/giudice costituzionale) mutò definitivamente di segno e di qualità con l'entrata in vigore della Costituzione rigida, che delimitò la discrezionalità del legislatore ordinario, precedentemente illimitata.

Per usare un'espressione venuta in auge successivamente, già in quegli anni i magistrati italiani affermarono la doverosità dell'interpretazione costituzionalmente orientata⁴.

Oggi, *mutatis mutandis*, siamo di fronte ad una situazione per molti versi analoga.

Ai limiti, ai vincoli, agli indirizzi che al legislatore derivano dalla Costituzione della Repubblica, si aggiungono quelli prodotti dall'integrazione dell'ordinamento italiano nell'Unione europea e nel sistema del Consiglio d'Europa, fondato sulla Convenzione per la salvaguardia dei diritti umani e delle libertà fondamentali.

Non soltanto, dunque, limiti, vincoli, indirizzi e direttive alla libertà della politica, ma anche alla sovranità dello Stato.

Nasce anche da qui la crescente complessità dei rapporti tra politica e giustizia, tra legislazione e giurisdizione. Nel ricercare un delicato ma indispensabile equilibrio, anche esplorando nuove vie di composizione dei contrasti, fuori da polemiche e contrapposizioni pregiudiziali, non si può prescindere da queste considerazioni, che fotografano ciò che è comune a tutti gli ordinamenti dell'Unione europea.

Si tratta di una ricerca ancor più complicata e di livello più alto rispetto al passato, giacché il circuito giurisdizionale è divenuto più complesso, come analizzeremo in seguito, e vede accanto al giudice ordinario non soltanto la Corte costituzionale, ma anche la Corte di giustizia e la Corte europea dei diritti umani, con i condizionamenti che da esse derivano, ma anche con il "valore aggiunto" da esse apportato agli atti del giudice ordinario.

I vincoli alla libera discrezionalità della politica escono potenziati e risulta rafforzata l'oggettiva valenza dell'atto giurisdizionale, al punto che l'azione coordinata tra giudice nazionale e Corte di giustizia, da un lato, e tra giudice nazionale e Corte europea dei diritti umani, dall'altro, ha la forza di annullare

⁴ A Gardone, nel 1965, il congresso dei magistrati italiani approvò all'unanimità una mozione che, dopo aver preso le distanze dalla "concezione che pretende di ridurre l'interpretazione ad un'attività puramente formalistica, indifferente al contenuto ed all'incidenza concreta della norma nella vita del paese", sottolineò che "il giudice, all'opposto, deve essere consapevole della portata politico-costituzionale della propria funzione di garanzia, così da assicurare, pur negli invalicabili confini della sua subordinazione alla legge, un'applicazione della norma conforme alle finalità fondamentali volute dalla Costituzione" [in A. Pizzorusso (a cura di), *L'Ordinamento giudiziario*, Il Mulino, 1974, p. 31 in nota].

l'atto legislativo non rispettoso dell'ordinamento dell'Unione⁵ o di sanzionare lo Stato per l'intollerabile situazione carceraria che viola l'art. 3 Cedu⁶.

Al fecondo dialogo e alle complesse dinamiche di interazione giurisprudenziale tra Corti nazionali e sovranazionali, volte alla costruzione di un vero e proprio sistema multilivello integrato, abbiamo dedicato un corposo capitolo⁷ della Relazione integrale, che dà conto del contributo dato nell'anno trascorso dalla Corte di cassazione a tale costruzione. Non possiamo tacere che anche nel 2012 la strada dell'integrazione europea non è stata piana per l'Italia. Come in altri anni, sono emerse spinte contrapposte e dati dissonanti: è stato l'anno in cui il nostro Paese ha riportato il maggior numero di condanne per procedure di infrazione (ben 136), conseguendo l'assoluto primato rispetto a tutti gli altri Stati membri dell'Unione europea ma - quasi a compensare questo intollerabile dato negativo - il 24 dicembre scorso è finalmente intervenuta la legge n. 234/2012, entrata in vigore il 19 gennaio scorso, che reca "*Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea*", introducendo una nuova e più efficace disciplina nell'attuazione interna del diritto dell'Unione.

Come avvenne cinquanta anni fa per la diffusione dell'orientamento costituzionale nell'interpretazione dell'intero ordinamento, conferendo portata precettiva a tutte le norme costituzionali, oggi i giuristi e, particolarmente, i giudici sono chiamati a confrontarsi con l'Unione europea e con la sua Carta dei diritti fondamentali: è necessario e doveroso operare - ovviamente nel rigoroso ambito di possibile applicazione - per accrescere la consapevolezza del ruolo essenziale della giurisdizione come fattore di coesione e d'integrazione giuridica e giudiziaria.

Non sembri paradossale quest'appello all'impegno attivo dei giudici in un contesto in cui troppo spesso si mette in discussione la legittimazione degli organismi giurisdizionali, anche di livello costituzionale, con infondate e pretestuose accuse di politicizzazione, funzionali a eludere i problemi di merito delle decisioni legittimamente assunte.

Accade non soltanto in Italia, ma purtroppo da noi più che altrove, che si stenti a cogliere che un ruolo tanto incisivo del potere giurisdizionale (ordinario, costituzionale, comunitario, convenzionale) - il quale, in materia di diritti fondamentali della persona, può anche mettere nel nulla un atto legislativo approvato dalla maggioranza politica - è il portato dello Stato costituzionale, che

⁵ Come è accaduto, ad esempio, in materia di espulsione dell'immigrato, ex art. 14, comma 5, d.lgs 25 luglio 1998, n. 228.

⁶ V. Corte Edu, sent. Torregiani, cit.

⁷ Capitolo II.

affida a organismi giurisdizionali indipendenti e autonomi il controllo sulla costituzionalità delle leggi, il potere di interpretarle e di “dire il diritto” vivente e vigente, risolvendo anche conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato, che, nella poliarchia e nel policentrismo del nostro ordinamento, devono essere intesi come appartenenti di pieno diritto alla fisiologia istituzionale, costituendo un modo normale e positivo per evitare contrapposizioni e attriti.

2. Una rafforzata dimensione dei doveri e delle responsabilità.

L'incisivo potere sopra descritto chiama in causa ed implica come indispensabile la salda consapevolezza del ruolo costituzionale della giurisdizione, la conoscenza dei vari ordinamenti e delle interconnessioni tra essi, la capacità tecnica e la professionalità, il rigore nel rispetto delle competenze e dei diversi ambiti operativi.

Come ci ricordava Adolfo Beria d'Argentine, riflettendo su *magistrati e potere*, “questo è problema dei magistrati perché il nostro è ... un mestiere solitario; perché facciamo parte di uno dei grandi poteri storici dello Stato moderno e sappiamo quindi di dovere gestire un'istituzione potente ... in una società di policentrismo quasi conflittuale dei rapporti di potere”⁸.

Appare illusoria ogni antistorica velleità di ritorno a tempi pre-costituzionali nel rapporto tra giurisdizione e legislazione.

Nel mondo globalizzato, dominato da poteri economici e finanziari anche transnazionali, nel quale la mancanza di regole è anche l'effetto della debolezza della politica, sempre più spesso si profilano situazioni di anomia o d'incapacità e inadeguatezza della dimensione statale. In tali situazioni l'effettività della tutela dei diritti proclamati dalle Costituzioni e dalle Carte è in larga parte affidata ai Tribunali e alle Corti che, nella soluzione dei casi concreti sottoposti al loro esame, finiscono per realizzare una prospettiva unificante di tutela multilivello dei diritti, in cui la soluzione giurisprudenziale data da una Corte si propaga nelle altre Corti e negli altri Paesi, in un dialogo virtuoso che, progressivamente, realizza una globalizzazione dei diritti, potenzialmente idonea a convivere, correggendola e integrandola, con quella dei mercati e della finanza⁹.

Proprio tale compito, svolto per di più nell'odierna società frammentata e polarizzata, lacerata da difficoltà economiche e percorsa da inquietudini, paure e diffidenze crescenti, impone come orizzonte generale dell'attività giudiziaria una rafforzata dimensione dei doveri.

⁸ A. Beria d'Argentine, *Magistrati e potere*, in E. Bruti Liberati – L. Palamara, *Cento Anni di Associazione magistrati*, Ipsa, 2009, p. 132.

⁹ S. Rodotà, *Il diritto di avere diritti*, Laterza, 2012, pp. 67-74.

Una dimensione che certamente coinvolge tutti i cittadini, nell'*adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale* (art. 2 Cost.), nella *fedeltà alla Repubblica* e nell'*osservanza della Costituzione e delle leggi* (art. 54, primo comma, Cost.), ma che riguarda innanzitutto e soprattutto *i cittadini cui sono affidate funzioni pubbliche, che hanno il dovere di adempierle con disciplina ed onore* (art. 54, secondo comma, Cost.).

Ovviamente non si vuole affermare che i titolari di funzioni pubbliche non abbiano diritti, ma porre in evidenza che in un ordinamento come il nostro, ciò che viene in primo piano è che ai diritti fondamentali delle persone, soprattutto delle più vulnerabili (a cominciare da minori, immigrati, carcerati ...), corrispondono obblighi dei poteri legali e delle istituzioni e, sul piano soggettivo, doveri di chi quei poteri rappresenta e in quelle istituzioni opera ed esercita essenziali funzioni.

Da qui l'esigenza per chi ha responsabilità di funzioni pubbliche:

- a) di tenere il linguaggio della verità e l'aderenza ai fatti, nonostante l'enorme difficoltà derivante dalle distorsioni e dalle suggestioni mass-mediatiche;
- b) di rimboccarsi le maniche per affrontare i problemi, facendo ognuno la propria parte, senza invocare ad alibi l'inerzia degli altri;
- c) di osservare un rigoroso rispetto dell'ambito e delle competenze delle funzioni pubbliche assegnate.

Una dimensione, quella dei doveri, particolarmente cogente per chi ha il compito di amministrare giustizia, ossia di far rispettare la legalità e di tutelare l'effettività dei diritti dei cittadini, cioè di rendere concrete le promesse costituzionali, tra cui fondamentale è il diritto alla giustizia, quale diritto ai propri diritti.

La dimensione del dovere è, infatti, tanto più essenziale quanto più rilevanti sono le funzioni pubbliche esercitate e più intenso il potere connesso a tali funzioni.

Per fugare equivoci, questo non vuol essere un generico richiamo alla morale da parte di un anziano magistrato, bensì un appello all'etica della professione, alla weberiana "etica della responsabilità", sollecitando la costante e vigile attenzione di tutti i magistrati alle conseguenze del proprio agire professionale e anche privato, quando può derivarne una ricaduta pubblica, verso le singole persone che pongono domande di giustizia e verso l'intera società che nei giudici deve poter nutrire piena fiducia.

Costituisce elemento di forte speranza e di grande apprezzamento che il tema dei doveri e delle responsabilità costituisca un argomento costante della

nuova rivista della Scuola superiore dell'avvocatura¹⁰ sin dal suo numero di esordio (gennaio 2012), a riprova della centralità della dimensione deontologica per professioni che hanno un ruolo incisivo nella vita delle persone e della collettività.

L'etica della responsabilità è certo esigente, ma non è impossibile: richiede elevata qualificazione e competenza professionale, ricerca paziente e approfondimento serio di ogni questione, razionalità e ragionevolezza, costume di sobrietà e di rigore personale e professionale, scrupoloso rispetto delle competenze, tensione verso la ricerca della verità nella rigorosa osservanza delle regole, massima attenzione alle ragioni degli altri, a cominciare dai più deboli, che soltanto nella giustizia possono confidare.

Sono le qualità che qualche mese fa elencammo come proprie di un nostro amico e collega, Loris D'Ambrosio, uomo delle istituzioni la cui perdita avvertiamo come incolmabile mancanza e ancora sentiamo con grande sofferenza, una figura di magistrato che vogliamo qui ricordare e indicare ai tanti giovani che hanno fatto ingresso recente in magistratura, additando quelle sue caratteristiche personali come connotati del magistrato ideale.

Su tale modello e sulla nuova dimensione dei doveri sarà nuovamente chiamato a riflettere l'associazionismo giudiziario, quando, in accoglimento della sollecitazione recentemente rivoltagli dal legislatore con la legge in materia di prevenzione e repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione¹¹, dovrà aggiornare il codice etico¹², alla luce di una ricognizione dei valori condivisi dal corpo sociale dei magistrati, raffrontati alle rinnovate tensioni e alle più acute percezioni diffuse nell'attuale società italiana, per tanti aspetti diversa da quella di un qualche decennio fa.

Occorrerà inevitabilmente confrontarsi con le più allertate sensibilità collettive, in tema di imparzialità o in materia di partecipazione dei magistrati alla vita politico-parlamentare, verso comportamenti, prese di posizioni, scelte individuali, pur formalmente legittimi, che hanno ricadute pubbliche che rischiano di coinvolgere la stessa credibilità della giurisdizione.

E' auspicabile che in tale occasione, nella perdurante carenza della legge, sia introdotta attraverso il codice etico quella disciplina più rigorosa, da tante parti anche recentemente auspicata, sulla partecipazione dei magistrati alla vita politica parlamentare, che in decenni il legislatore non è riuscito ad approvare, nonostante l'evidente necessità d'impedire almeno candidature nei luoghi in cui è stata

¹⁰ Scuola superiore dell'avvocatura - Fondazione del Consiglio nazionale forense, *Cultura e diritti per una formazione giuridica*, Pisa University Press, nn. 1-3 /2012.

¹¹ Art. 45 l. 6 novembre 2012, n. 190, recante disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione.

¹² Il codice etico della magistratura italiana, la cui prima approvazione risale al 1994, è stato il primo codice etico dei giudici adottato in un Paese europeo.

esercitata l'attività giudiziaria e di inibire il rientro, a cessazione del mandato parlamentare, nel luogo in cui si è stati eletti.

II

Le più rilevanti novità del 2012

Nel gennaio scorso, avendo rilevato un positivo mutamento dell'atmosfera politica, istituzionale e culturale e l'emersione di una più concreta attenzione ai problemi della giustizia, auspicammo che quel rasserenamento potesse farci incamminare verso un anno “nuovo” di progetti realistici e impegni concreti.

Ebbene, la previsione e l'auspicio allora formulati sulle potenzialità derivanti da un clima politico più sereno hanno trovato qualche importante riscontro, con positive novità che abbiamo compiutamente analizzato nella Relazione integrale. In questa sede, per ragioni di tempo, ci limitiamo a considerare le più rilevanti.

1. Revisione delle circoscrizioni giudiziarie.

In primo luogo va ricordata la riforma delle circoscrizioni giudiziarie, che si attendeva dagli anni '50 e che, in passato, molti ministri della giustizia hanno deliberatamente omesso di prendere in considerazione sotto la pressione di clientele e di campanilismi.

E' doveroso dare atto al Governo di avere posto fine a tale pluridecennale intollerabile inerzia¹³, emanando due decreti legislativi e avviando concretamente un processo che non è enfatico definire “epocale”, superando resistenze e obiezioni di carattere localistico, magari comprensibili sotto il profilo degli interessi coinvolti, ma tutte, oggettivamente, tendenti a scaricare su altri distretti territoriali la perdita di comodità anacronistiche in un'epoca lontana anni-luce, non solo per la facilità dei trasporti ma anche per la rivoluzione telematica, da un assetto di distribuzione territoriale di stampo ottocentesco¹⁴.

¹³ Interrotta soltanto dalla riforma del giudice unico di primo grado (d. lgs. 19 febbraio 1998, n. 51), in vista e per effetto della quale, negli anni 1997-2000, furono aboliti centinaia di presidi giudiziari: precisamente 51 sezioni distaccate di pretura furono abolite nel 1997; il d.lgs n. 51/98 abolì, poi, le preture e 420 sezioni distaccate delle stesse, istituendo soltanto 218 sezioni distaccate di tribunale.

¹⁴ Il riferimento è ai due decreti legislativi del 7 settembre 2012, nn. 155 e 156 (pubblicati entrambi nella G.U. del 12 settembre 2012, n. 213, *Suppl. ord.* n. 185).

Di questo risultato, che non esitiamo a definire storico, va dato merito particolare alla tenacia e alla fermezza del Ministro della giustizia, prof.ssa Paola Severino.

Si tratta di un intervento tanto atteso quanto complesso, segnato da marcate resistenze che non hanno del tutto cessato di manifestarsi e che occorrerà vincere anche nella fase di attuazione della nuova disciplina. Non è difficile prevedere che le inevitabili difficoltà attuative costituiranno occasione per reazioni volte a rimettere in discussione singoli aspetti delle scelte effettuate e a ritardarne gli effetti. Sarà compito di tutti coloro che rivestono ruoli di responsabilità adoperarsi, con lealtà e ferma volontà, per dare risposte intelligenti e praticabili ai problemi reali e di assicurare che il nuovo assetto possa in tempi rapidi iniziare a dispiegare i propri effetti positivi che tutti ci attendiamo.

2. La riforma dei reati di corruzione.

La seconda importante novità che si impone alla nostra attenzione è l'iniziativa legislativa, in tema di riforma dei reati contro la pubblica amministrazione, sfociata nella legge 6 novembre 2012, n. 190¹⁵ che, tra le varie disposizioni, eleva sensibilmente la pena massima per i reati di corruzione propria (art. 319 cod. pen.) e di corruzione in atti giudiziari (art. 319-*quater* cod. pen.) portando così per il primo reato il termine di prescrizione massimo a dieci anni e per il secondo a dodici anni e sei mesi.

Non è questa la sede per un'analitica valutazione degli effetti di un simile importante e complesso intervento normativo, che si segnala non solo per la introduzione delle nuove figure di traffico di influenze illecite (art. 346-*bis* cod. pen.), di corruzione tra privati (art. 2635 cod. civ.) e per lo scorporo della condotta meramente induttiva del pubblico ufficiale (nuovo art. 319-*quater* cod. pen., in cui è prevista anche la punibilità del privato) da quella costringitiva (mantenuta confinata nell'art. 317 cod. pen.), ma anche per una serie di misure di carattere preventivo-amministrativo rivolte al contrasto dei fenomeni di illegalità nell'ambito della pubblica amministrazione, il cui effettivo impatto dovrà essere vagliato attraverso la prassi applicativa e l'elaborazione giurisprudenziale.

Vogliamo, tuttavia, dare atto al Governo di avere concretamente dimostrato consapevolezza dell'esigenza di porre finalmente mano a una incisiva azione di contrasto alla corruzione, che rappresenta una storica piaga del nostro Paese, al pari della criminalità mafiosa, che caratterizza in senso negativo l'immagine dell'Italia nel consesso internazionale e incide pesantemente sulla

¹⁵ Recante "disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione", pubblicata nella *G.U.* del 13 novembre 2012, n. 265, ed entrata in vigore lo scorso 28 novembre.

fiducia dei cittadini verso la pubblica amministrazione e, di riflesso, sull'economia nazionale.

Negli ultimi 20 anni, il fenomeno corruttivo, in ambito politico, amministrativo ed economico, secondo le valutazioni di attendibili analisti ed osservatori italiani e stranieri, è andato crescendo in gravità e diffusione¹⁶. A tale allarmante espansione non aveva corrisposto fino ad ora alcuna significativa reazione politica e legislativa, al punto che si è ommesso, per undici anni, finanche di procedere alla ratifica della Convenzione penale sulla corruzione fatta a Strasburgo il 27 gennaio 1999, ratifica avvenuta soltanto con la legge 28 giugno 2012, n. 110.

Il Ministro Severino, subito dopo il suo insediamento, pose al centro del suo impegno la corruzione, con una intervista, intitolata “*Subito una legge contro la corruzione*”¹⁷.

In un Paese ricco di annunci, ma carente di realizzazioni, dobbiamo costatare che la legge promessa è stata approvata ed è entrata in vigore. Quali che siano le valutazioni sulle nuove fattispecie penali, nessuno può negare che questa riforma interrompe finalmente un troppo lungo periodo di inerzia e di indifferenza legislativa, che ha finito per alimentare il fenomeno corruttivo. Di ciò va dato merito al Governo e, particolarmente, alla determinazione, alla tenacia e alla capacità di Paola Severino.

3. La Scuola superiore della magistratura.

Altra novità di rilievo intervenuta nel 2012 è costituita dall'inizio del funzionamento della Scuola superiore della magistratura, che segna un'ulteriore tappa dell'avvicinamento dell'Italia all'Europa.

¹⁶ Nell'*Indice di propensione alla corruzione* (“BPI”) elaborato dall'autorevole organizzazione indipendente *Transparency International*, operante in cento paesi del mondo, l'Italia nell'anno 2012 si colloca nel contesto internazionale al 72° posto, affiancata alla Bosnia, seguita, in questa mortificante classifica, solo dalla Grecia e da alcuni paesi dell'Europa dell'Est, e preceduta da molti paesi extraeuropei, anche del terzo mondo. Come riportato da organi di informazione, secondo il presidente della sezione italiana di *Transparency*, Maria Teresa Brassiolo, la percezione della propensione alla corruzione che si ha del nostro paese influisce sino al 30% sul suo *rating* e sugli investimenti esteri, costituendo così un fattore di impedimento alla crescita e allo sviluppo dell'economia e del lavoro.

Nell'ultimo rapporto fatto sull'Italia, *Transparency* stigmatizzava l'eccessiva brevità del termine di prescrizione previsto per i reati di corruzione, e la mancanza sia di appropriate forme di tutela dei pubblici dipendenti che segnalino condotte illecite all'interno della p.a. (c.d. *whistleblowers*) sia di una autorità indipendente anti-corruzione. Con riferimento a queste due ultime lacune si deve registrare con soddisfazione che esse sono state colmate dalla legge n. 190, attraverso l'introduzione dell'art. 54-*bis* nel decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (rubricato *Tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti*) e, in attuazione anche della finalmente ratificata Convenzione europea sulla corruzione del 1999, citata nel testo, la costituzione di una Autorità nazionale anticorruzione nell'ambito della Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche di cui all'art. 13 d. lgs. 27 ottobre 2009, n. 150.

¹⁷ *Corriere della Sera* del 30 dicembre 2011.

Mentre Albania, Belgio, Bulgaria, Francia, Grecia, Irlanda, Lettonia, Paesi Bassi, Polonia, Regno Unito, Repubblica Ceca, Spagna, Portogallo, Romania, Slovacchia e Svezia già dispongono di Scuole di formazione giudiziaria da anni (e in alcuni casi da decenni: l'istituto di formazione in Francia risulta costituito sin dal 1958), il nostro Paese si è dotato di una Scuola solo nell'anno appena trascorso, così adeguandosi con un certo ritardo al suggerimento di istituirla, dettato in strumenti dell'Unione europea e del Consiglio d'Europa. L'avvio dell'operatività della Scuola è avvenuto a distanza di tempo anche rispetto all'originaria previsione normativa interna, posto che l'istituzione della Scuola è stata prevista con la legge di delega n. 150/2005.

L'inaugurazione dell'attività didattica è avvenuta in data 15 ottobre 2012 alla presenza del Capo dello Stato. La Scuola ha già ricevuto i primi riconoscimenti internazionali, essendo stata ammessa alla Rete europea di formazione giudiziaria ed alla Rete di Lisbona.

Dei problemi pratici, legati alle risorse materiali e personali, abbiamo trattato nella relazione integrale. In questa sede ci preme evidenziare che l'avvio della Scuola segna un momento di grande rilievo per la nostra istituzione giudiziaria, giacché dalla sua attività verrà un sicuro apporto di formazione di eccellenza, che alimenterà nei magistrati l'acquisizione di ulteriori capacità tecniche e una più solida coscienza del ruolo della giurisdizione, anche nella dimensione continentale.

Come ha ricordato il 15 ottobre 2012 il Presidente Giorgio Napolitano, nel Suo intervento all'inaugurazione dei corsi di formazione per i magistrati ordinari in tirocinio, "nel solco dell'esperienza compiuta in questo campo dal Consiglio superiore della magistratura, la Scuola saprà assicurare una crescita, tra i nostri magistrati, del livello di professionalità, arricchendone anche l'apertura europea, e insieme della complessiva consapevolezza della missione che ad essi assegna la Costituzione repubblicana".

4. Gli interventi sul processo civile.

Correttamente il Governo ha ritenuto di intervenire, con il decreto legge n. 83/2012, sul giudizio civile d'impugnazione, introducendo il cd. "filtro" in appello e modificando anche il giudizio di cassazione.

Di questi interventi e dei loro effetti abbiamo dato una valutazione differenziata e articolata in relazione alle singole misure, anche alla luce dei pareri pervenuti dalle Corti d'appello. Essa viene espressa nelle parti della presente Relazione dedicate al giudizio civile di appello e a quello di legittimità.

5. Situazione carceraria e misure cautelari.

Un'attenzione particolare abbiamo il dovere di dedicare alla drammatica condizione carceraria, che continua a costituire il dato più negativo della situazione giudiziaria del nostro Paese, nonostante alcune apprezzabili, ma purtroppo limitate, iniziative assunte dal Governo.

Nelle due precedenti Relazioni avevamo evidenziato il sovraffollamento degli istituti detentivi; le condizioni di vita degradanti che ne derivano; i tanti suicidi in carcere, sintomo estremo di un'inaccettabile sofferenza esistenziale; la sostanziale inattuazione delle Raccomandazioni del Comitato dei Ministri agli Stati membri sulle regole penitenziarie europee; le condanne per situazioni simili ad opera della Corte Edu, che aveva già stigmatizzato come esse fossero contrarie ad umanità, lesive dei diritti fondamentali, indegne di uno stato democratico.

Rilevammo come non fossero sufficienti gli appelli ad interventi di edilizia carceraria (per altro di difficile realizzazione nei tempi brevi e nella situazione di crisi economica), ma occorressero interventi normativi dello Stato e una assunzione di responsabilità dei giudici nella corretta applicazione dei principi che governano la materia della restrizione della libertà personale e nella sorveglianza del rispetto dei diritti fondamentali dei reclusi.

Oggi, dobbiamo constatare, sulla base dei dati rilevati dal D.A.P. al 31 dicembre 2012, che nonostante una certa riduzione della forbice, dovuta agli interventi che il Governo è faticosamente riuscito a realizzare, nelle carceri italiane sono presenti ancora 65.701 detenuti, a fronte di una capienza "regolamentare" (divenuta ora) di 47.040 posti: 18.661 reclusi sono dunque in "esubero".

La recentissima sentenza della Corte europea dei diritti umani¹⁸, che ha ingiunto allo Stato italiano di introdurre, entro un anno, «*un ricorso o un insieme di ricorsi interni idonei ad offrire un ristoro adeguato e sufficiente per i casi di sovraffollamento carcerario, in conformità ai principi stabiliti dalla giurisprudenza della Corte*», ha risvegliato la nostra amarezza, assieme a quella di tutti gli operatori del diritto, espressa con parole sofferte dal Presidente della Repubblica, ma era nelle cose annunciata¹⁹.

Questa sentenza "pilota" (nel senso che, a seguito dell'esame di ricorsi seriali, individua nel sistema deficit strutturali) prescrive allo Stato italiano, con un comando che è anche di legislazione, di porvi rimedio adottando, sotto il controllo del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, le misure individuali e le misure generali necessarie a ovviare alla violazione del divieto di trattamenti

¹⁸ Corte Edu, sent. Torreggiani, cit..

¹⁹ Per le stesse ragioni, l'Italia era stata già da ultimo condannata con la sentenza Sulejmanovic c. Italia del 16 luglio 2009.

inumani e degradanti, sia assicurando adeguati ristori per le violazioni già subite (rimedi compensatori) sia - soprattutto - impedendo simili violazioni e ponendo fine a quelle ancora in essere (rimedi preventivi).

La Corte Edu ha sottolineato come le specifiche misure da adottare restano affidate alla valutazione discrezionale delle autorità italiane, ma ha richiamato le raccomandazioni Rec(99)22 e Rec(2006)13 del Comitato dei Ministri che invitano non soltanto gli Stati, ma anche ciascun pubblico ministero e giudice, a ricorrere il più ampiamente possibile alle misure alternative alla detenzione e a riorientare la loro azione in materia penale verso un minor ricorso alla detenzione allo scopo, tra l'altro, di ridurre la crescita della popolazione carceraria (§ 95)²⁰.

Con riguardo alle misure precautelari e cautelari detentive, nel gennaio 2012, abbiamo qualificato come inaccettabile una percentuale dei detenuti in custodia cautelare pari a circa il 40%, che, per quanto diminuita negli ultimi decenni, e pur tenendo conto del fatto che quasi la metà di questa aliquota riguarda imputati condannati in primo grado, rappresenta un sintomo perdurante dei gravi squilibri del sistema processuale penale italiano.

Sottolineammo la necessità oramai inderogabile: della revisione del catalogo dei reati per i quali è imposto l'arresto (con particolare riguardo a due settori che contribuiscono grandemente all'affollamento carcerario, quello della materia della immigrazione clandestina e quello del piccolo spaccio di sostanze stupefacenti, anche "leggere"); dell'estensione della previsione dell'obbligo di liberazione (art. 121 disp. att. cod. proc. pen.) alle ipotesi di richiesta di misura non custodiale; della riconduzione anche normativa della detenzione carceraria alla sua natura di *extrema ratio* in controtendenza rispetto agli interventi "emergenziali"²¹; del potenziamento degli strumenti di tipo interdittivo.

Delle misure legislative suggerite, solo quella del potenziamento delle misure interdittive, come strumento alternativo alle misure coercitive, è stata parzialmente recepita, trovando attuazione nella citata legge 6 novembre 2012, n. 190, che, introducendo nell'art. 308 cod. proc. pen. un comma 2-*bis*, estende, peraltro con riguardo solo ai reati contro la pubblica amministrazione, la durata di efficacia della misura interdittiva a sei mesi e prevede la possibilità di rinnovazione della misura esclusivamente per esigenze probatorie (mentre, come

²⁰ Proposte di intervento sul piano legislativo e su quello amministrativo sono state elaborate dalla Commissione mista per lo studio dei problemi della magistratura di sorveglianza, istituita dal C.S.M. e presieduta dal Prof. Glauco Giostra (delibera del 21 novembre 2012).

²¹ Si richiamava al proposito, a ribadire il principio del "minimo sacrificio possibile", Corte cost., sent. n. 231 del 2011. Nel corso dell'anno 2012 – in cui la Corte di cassazione ha deciso 4.721 ricorsi in materia di misure cautelari personali in genere, di cui circa 800 accolti (attorno al 17%) – sono stati registrati oltre 4.422 ricorsi relativi alle sole misure coercitive, dei quali 2.899 proposti da imputati in stato di detenzione carceraria per il titolo impugnato, e solamente 758 da imputati in stato di arresti domiciliari.

è ampiamente noto, le misure cautelari vengono in genere disposte soprattutto per fronteggiare il pericolo di reiterazione di condotte criminose).

Nel silenzio del legislatore, sulla presunzione di adeguatezza della sola misura cautelare carceraria è dovuta nuovamente intervenire, inevitabilmente in forma episodica, la Corte costituzionale con la sentenza n. 110 del 3 maggio 2012; e nuovamente la Corte di cassazione ha dovuto sollevare questione di costituzionalità, con le ordinanze delle Sezioni unite nn. 34473 e 34474 del 19/07/2012.

Con riguardo alla carcerazione in espiazione pena, nella precedente Relazione sottolineammo che «un'eccessiva sovrappopolazione carceraria pone di per sé un problema sotto il profilo dell'articolo 3 della Convenzione»²² e dell'art. 27 della nostra Costituzione.

Evocammo storiche sentenze della Corte costituzionale e della Cassazione in tema di necessità di tutela giurisdizionale effettiva nei confronti degli atti dell'amministrazione penitenziaria lesivi dei diritti di coloro che sono sottoposti a restrizione della libertà personale²³ e la funzione della magistratura di sorveglianza a garanzia dei diritti dei reclusi, anche in relazione al malessere provocato dal sovraffollamento, sottolineando il carattere (teoricamente) vincolante per l'Amministrazione di tali provvedimenti²⁴.

Oggi dobbiamo costatare che il progetto di depenalizzazione è ancora un progetto e che il disegno di legge del Ministro Guardasigilli, meritoriamente volto a introdurre pene principali alternative all'arresto e alla reclusione e regimi restrittivi mirati o attenuati, non ha avuto sbocco al Senato.

Il rapporto tra espiazione della pena in carcere e ricorso a misure alternative extramurali appare ancora assolutamente sbilanciato²⁵.

E' evidente dunque che, come magistrati, non possiamo limitarci a sollecitare al Governo la realizzazione di interventi di edilizia penitenziaria idonei a rendere vivibili i luoghi di carcerazione, né possiamo interamente rimettere al legislatore, e perciò alla politica, il problema della riduzione della popolazione

²² Si richiamavano la Raccomandazione Rec(2006)2 del Comitato dei Ministri agli stati membri sulle regole penitenziarie europee, e la sentenza n. 47095/99, Kalachnikov c/Russia.

²³ In particolare la sentenza n. 26 del 1999 della Corte costituzionale e la sentenza delle Sezioni unite penali n. 25079 del 26 febbraio 2003.

²⁴ A mente dall'art. 69, comma 5, ultimo periodo, Ord. Pen., e come già stigmatizzato da Corte cost., sent. n. 266 del 2009.

²⁵ Nell'arco del 2012, su una popolazione carceraria di 65.701 detenuti, 2.459 erano stati condannati a pena inferiore ad un anno e 10.106 avevano da scontare meno di un anno residuo; 3.560 erano stati condannati a pena inferiore a due anni e 7.558 avevano da scontare meno di due anni; 4.380 erano stati condannati a meno di tre anni e 5.834 avevano da scontare meno di tre anni (insomma, all'incirca la metà della popolazione carceraria è rimasta in carcere nonostante avesse da espiare meno di tre anni); a tutta la popolazione carceraria sono stati concessi poi complessivamente, nel 2012, solamente 25.275 permessi premio (che costituiscono il primo passo del percorso di reinserimento sociale).

carceraria mediante intelligenti interventi normativi di selezione delle fattispecie punibili con pena carceraria e di significativa riduzione delle ipotesi di esclusione delle misure alternative legate soltanto al titolo di reato commesso.

La sollecitazione chiaramente rivolta dalla Corte Edu a pubblici ministeri e giudici «a ricorrere nella misura più larga possibile alle misure alternative alla detenzione e a riorientare la loro politica penale verso un minore ricorso alla carcerazione», costituisce un esplicito richiamo alla responsabilità dei magistrati quali giudici della libertà e garanti del rispetto dei diritti fondamentali.

Occorre perciò rilanciare su questi temi l'impegno e la responsabilità di tutti gli organi giudiziari.

I giudici di merito devono davvero adeguare le scelte e le decisioni in tema di libertà ai principi di proporzionalità e di adeguatezza, tenendo a mente che essi operano come parametro «di commisurazione delle misure cautelari alle specifiche esigenze ravvisabili nel caso concreto, tanto al momento della scelta e della adozione del provvedimento coercitivo, che per tutta la durata dello stesso, imponendo una costante verifica della perdurante idoneità della misura applicata a fronteggiare le esigenze che concretamente permangano o residuino, secondo il principio della minor compressione possibile della libertà personale²⁶».

I giudici della cognizione e della sorveglianza devono tenere sempre presente che una distanza temporale eccessiva tra condanna ed esecuzione della pena costituisce un difetto endemico del nostro sistema che, seppur provocato, non può mai risolversi, né sul piano sanzionatorio né sul piano delle modalità di espiazione, a detrimento del condannato e che, anzi, in assenza di successive significative manifestazioni di recidiva, impone di presumere una positiva evoluzione della sua personalità.

Anche la Corte di cassazione deve assumere in pieno il suo ruolo in funzione di controllo sulla legalità delle decisioni in materia di libertà, rigorosamente verificando la completezza e la concretezza delle giustificazioni offerte al rifiuto di adottare - secondo il canone di priorità imposto dalla Costituzione, dalla Convenzione, dalle leggi e purtroppo oramai dal notorio - misure extramurali.

La formale raccomandazione rivolta il 15 gennaio scorso dal Procuratore della Repubblica di Milano ai suoi sostituti a tenere «nel massimo conto, sia in tema di misure cautelari che in fase di esecuzione, gli auspici della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo», rappresenta, tra molti, il segnale di un impegno diretto che va additato ad esempio.

²⁶ Sezioni unite, n. 16085 del 31/03/2011, Khalil, Rv. 249324.

III

La giustizia penale

Il quadro della giustizia penale di quest'ultimo anno ripropone i più rilevanti aspetti di negatività tracciati nelle precedenti Relazioni

1. Pendenze e tempi di definizione degli uffici di merito.

In base ai dati comunicati dal Ministero, nel settore della giustizia penale di merito, nel periodo 1° luglio 2011-30 giugno 2012, i procedimenti iscritti (con autori noti) sono stati 3.271.301, segnando una flessione (-3,1%) rispetto ai 3.374.486 dell'anno precedente. Nello stesso periodo sono stati definiti complessivamente 3.178.265 procedimenti, -2,3% rispetto ai 3.254.025 del periodo precedente.

Fatta eccezione per le corti di appello (ove sembrano stabilizzati i 900 giorni di durata media dei processi), si registra un aumento della media dei tempi di definizione dei procedimenti penali: da 233 a 265 giorni per i giudici di pace; da 329 a 357 giorni per i tribunali ordinari.

La situazione delle corti di appello, nel settore penale (ma, come vedremo, anche in quello civile) continua, dunque, a rappresentare il nodo più critico dell'intero sistema giudiziario, soprattutto per tempi di definizione assolutamente incompatibili con i parametri indicati dalla Corte Edu.

Oltre la necessità di meglio distribuire gli organici e di provvedere all'immissione di personale tecnico specializzato negli uffici giudiziari, si ripropone l'urgenza, già evidenziata l'anno scorso, di procedere ad opportuni interventi correttivi che investano sia il piano organizzativo sia quello normativo.

2. Considerazioni sullo stato della giustizia penale.

2.1. *Eccessiva durata dei procedimenti. Necessità di incidere su più fattori.*

La eccessiva durata dei procedimenti costituisce, come è ampiamente noto, un punto dolente che, anche nel settore penale, non mostra segni di inversione di tendenza e continua a caratterizzare sfavorevolmente l'immagine del nostro Paese nel consesso europeo.

L'incidenza dei ritardi della giustizia sull'economia del Paese, da più parti concordemente sottolineata, è questione che riguarda prevalentemente il settore della giustizia civile, ma sarebbe sbagliato sottovalutare l'influsso negativo determinato dalla incertezza sui tempi dell'accertamento dei reati, in specie di

quelli che attengono all'attività della pubblica amministrazione e della gestione imprenditoriale.

Lo scorso anno si era osservato che la capacità del sistema giudiziario penale di fare fronte in tempi accettabili al carico dei procedimenti doveva confrontarsi con vari fattori, tra cui venivano in particolare evidenziati i seguenti: numero delle notizie di reato; razionale organizzazione territoriale e funzionale degli uffici, onde evitare sprechi di risorse²⁷; tempi di prescrizione dei reati, di per sé incentivanti tattiche dilatorie; quantità delle procedure incidentali, con particolare riguardo a quelle relative all'applicazione di misure cautelari; adempimenti formali imposti dalla legge in assenza di esigenze di garanzie; eccessiva rigidità del modulo procedimentale; sistema delle impugnazioni.

Per ognuno di questi aspetti si erano posti in rilievo gli aspetti di criticità e indicate possibili soluzioni, che, senza attenuare il livello delle garanzie realmente identificative di un "giusto processo" nel quadro delineato dalla Costituzione e dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo, consentirebbero di perseguire efficacemente l'obiettivo della sua "ragionevole durata", valore anch'esso affermato, senza alcuna contrapposizione al primo, in quelle Carte fondamentali.

Occorre riconoscere che l'azione del Governo, su impulso in particolare del Ministro della giustizia, ha concretamente mostrato un'accentuata sensibilità verso incisive riforme del settore penale, che se solo in piccola parte è stato possibile portare a compimento, a causa soprattutto del tempo ristretto definito dallo scorcio della legislatura, lasciano comunque sperare che in quella alle porte l'intento riformatore sia ulteriormente perseguito dal nuovo Governo, con simili impegno e chiarezza di idee riformatrici.

2.2. Riduzione delle fattispecie di reato.

Lo sfoltimento delle fattispecie di reato, che secondo una indicazione di fonte non ufficiale raggiungono l'incredibile numero di 35.000²⁸, che anno dopo anno si accresce, rappresenta un obiettivo non eludibile, e va apprezzata l'iniziativa assunta dal Ministro della giustizia di istituire, in accordo con il disegno di legge-delega presentato alla Camera il 29 febbraio 2012 (A.C. 5019-ter), una commissione di studio per la previsione di nuove norme in tema di depenalizzazione²⁹, i cui lavori non sono stati interrotti e il cui esito potrà essere affidato tempestivamente all'esame del prossimo Parlamento. Il lavoro di questa commissione potrebbe e dovrebbe utilmente estendersi anche all'individuazione

²⁷ Sulla riforma delle circoscrizioni degli uffici giudiziari vedi *retro* Cap. II.1.

²⁸ Il dato (ovviamente, non facilmente verificabile, ma comunque certamente indicativo del quadro di grandezza) è riportato nel rapporto del 19 settembre 2012 del Commissario per i Diritti umani del Consiglio d'Europa Nils Muižnieks a seguito della visita in Italia dal 3 al 6 luglio 2012.

²⁹ D.m. 14 dicembre 2012.

di linee-guida per il legislatore ai fini della valutazione circa la introduzione nel futuro di nuove figure di reato.

Occorre però ribadire l'auspicio affinché, accanto ad un'opera di depenalizzazione, che per il vero il citato d.d.l. non delinea come particolarmente incisiva³⁰, e ad un parallelo intervento di decriminalizzazione che superi la visione "panpenalistica" rispetto a ogni comportamento deviante dei consociati³¹, si estenda grandemente il novero delle fattispecie perseguibili a querela della parte lesa, soprattutto nei reati che ledono interessi patrimoniali di privati, fatta ovviamente eccezione di quelli caratterizzati dall'uso di violenza o dalla lesione di soggetti deboli. Basti ricordare, soltanto per segnalare l'ordine di grandezza, che dei circa 50.000 ricorsi che pervengono annualmente in Cassazione, il 23 per cento circa riguarda reati contro il patrimonio, in gran parte perseguiti d'ufficio.

2.3. Modifica della disciplina della prescrizione.

La necessità di una revisione della disciplina della prescrizione si basa essenzialmente sulla constatazione del grande numero di procedimenti penali che si risolvono ogni anno con declaratoria di estinzione del reato per questa causa³².

Non è superfluo ricordare che la chiusura del procedimento penale per prescrizione rappresenta: un enorme spreco di risorse materiali e umane dell'apparato della giustizia; una vanificazione delle aspettative della società, con conseguente offuscamento della credibilità dell'azione di tutti gli organi dello Stato coinvolti nella repressione dei reati e nell'accertamento di essi; un indebolimento della funzione di prevenzione generale delle comminatorie associate agli illeciti penali; un mancato appagamento delle pretese delle vittime del reato; molto spesso, anche, un rilevante intralcio e ritardo (se non una obliterazione) nel soddisfacimento degli interessi risarcitori dei danneggiati dal reato.

Inoltre, un sistema, quale quello italiano, che renda concreta la prospettiva che il procedimento penale "non si concluda in tempo" per evitare la prescrizione dei reati è di per sé fattore, da un lato, di incentivo alla proposizione di

³⁰ In sostanza, il d.d.l. si limita a trasformare in illeciti amministrativi, accompagnandoli con sanzione pecuniaria, alcuni reati punibili con la sola multa o ammenda (con esclusione di alcune significative materie), mentre un più efficace intervento avrebbe dovuto comportare la revisione dell'intero apparato sanzionatorio, con previsioni di decriminalizzazione e anche di sanzioni amministrative non pecuniarie.

³¹ Un risalente invito a tutti gli Stati membri del Consiglio d'Europa verso una maggiore elasticità nelle previsioni sanzionatorie e un ricorso a misure di depenalizzazione-decriminalizzazione è del resto contenuto nella Raccomandazione n. R(99)22 del 30 settembre 1999 del Comitato dei Ministri del Consiglio.

³² Secondo i dati statistici, si rileva negli ultimi anni un progressivo e pressoché costante calo del numero delle sentenze dichiarative di prescrizione pronunciate dal complesso degli uffici giudiziari. Si passa dalle circa 207.000 pronunce dell'anno 2003 alle circa 128.000 dell'anno 2011. Si tratta comunque di numeri, pur se così ridotti, certamente non tollerabili rapportati a quelli dei nuovi procedimenti penali (*notitiae criminis*) sopravvenuti ogni anno (oltre 1.600.000).

impugnazioni avventurose, che hanno cioè come unico scopo quello di procrastinare il momento dell'accertamento finale; dall'altro, di disincentivo al ricorso ai riti alternativi; con conseguente intasamento dell'apparato giudiziario e dilatazione dei tempi della giustizia, in contrasto con il già ricordato principio della ragionevole durata del processo.

L'alto tasso di prescrivibilità di alcune gravi fattispecie criminose, tra cui quelle in tema di corruzione, favorito spesso dalla emersione ritardata della relativa *notitia*³³, ha suscitato, come già sottolineato nella Relazione dello scorso anno³⁴, preoccupati richiami da parte di organismi internazionali.

Abbiamo avuto già modo di avanzare la proposta di una modifica normativa che colleghi termini di prescrizione autonomi ad ogni passaggio di fase o grado, senza limiti temporali massimi globali, così da rendere tendenzialmente influenti tattiche dilatorie della definizione del procedimento e da scoraggiare impugnazioni prive di fondamento; ma ogni altra soluzione che si muova nella stessa finalità ben può essere positivamente salutata, tenendo conto in particolar modo della esigenza di introdurre rimedi alla inazione (non importa se conseguente a fattori non fronteggiabili) dei giudici investiti della impugnazione, una volta affrancati dalla prospettiva di una prossima prescrizione del reato. Nello stesso tempo, dovrebbe essere rivista la disciplina della decorrenza del termine di prescrizione, proprio per ovviare allo squilibrio che intercorre tra reati che si consumano palesemente o vedono come persone offese soggetti privati e reati in cui le modalità del fatto o l'incidenza di questo su interessi esclusivamente pubblici ritarda di gran lunga l'acquisizione della notizia di reato e quindi il concreto inizio dell'accertamento giudiziale.

Il dichiarato intento del Governo di procedere a una profonda revisione della disciplina della prescrizione non ha potuto trovare sbocco in iniziative legislative; ma è motivo di speranza il fatto che l'apposita commissione istituita

³³ Si noti che proprio per il ritardo nell'acquisizione della notizia di reato rispetto al momento della consumazione di esso, poco meno dei due terzi dei procedimenti iscritti si conclude con un esito di prescrizione con un provvedimento di archiviazione (nel 2011, circa 80.000 archiviazioni per tale causa a fronte del numero complessivo di pronunce di prescrizione di circa 128.000). Tale dato di per sé svaluta l'opinione secondo cui le pronunce di prescrizione siano legate in larga parte ad iniziative dilatorie di difensori che favorirebbero soprattutto gli imputati "abbienti" (fenomeno talvolta rappresentato come una sorta di "amnistia mascherata" che oggettivamente discriminerebbe tra imputato e imputato), pur non potendosi certamente escludere una marginale influenza di un simile fattore.

E' inoltre da rimarcare che la percentuale delle tipologie dei reati che si prescrivono non corrisponde a quella relativa al corrispondente numero percentuale di procedimenti penali. Per fare un esempio, particolarmente significativo, che investe appunto i reati contro la pubblica amministrazione, per i quali si è rilevata l'incidenza del frequente ritardo nell'acquisizione della *notitia criminis*, la percentuale di dichiarazioni di prescrizione pronunciate dalla Corte di cassazione nel 2012 per questo tipo di reati rappresenta il 13,5 del totale (58 su 435); mentre la percentuale dei ricorsi per cassazione definiti relativi ad essi è stata nel medesimo anno pari a solo il 4,8 (2.486 su 51.460).

³⁴ *Ivi*, p. 80.

con decreto del Ministro della giustizia³⁵, anch'essa sollecitata a concludere in tempi brevi i suoi lavori con un ben definito progetto di riforma, possa offrire un prodotto che costituisca la base per una pronta iniziativa normativa nella prossima legislatura.

2.4. *La mancata introduzione del delitto di tortura.*

Secondo principi oramai consolidati nella giurisprudenza della Corte Edu, la “tortura” *«marchia di speciale infamia, tra tutte le categorie di maltrattamenti proibiti dall'art. 3, trattamenti inumani deliberati che provocano sofferenze estremamente gravi e crudeli»*³⁶, e il divieto è per essa assoluto, né, secondo il diritto internazionale, può esservi alcuna giustificazione o deroga per azioni di tal fatta³⁷.

Sicché dal divieto discende per lo Stato anche l'obbligo, che la Corte europea definisce “procedimentale”, di garantire che la risposta punitiva nei confronti degli autori della violazione sia adeguata, efficace e, soprattutto, effettiva.

Ricordavamo nella precedente relazione la sentenza *Alikaj e altri c. Italia*, del 29 marzo 2011, nella quale la Corte di Strasburgo ammonisce che quando un agente dello Stato è accusato di atti contrari agli artt. 2 e 3, il procedimento o la condanna nei suoi confronti non possono essere resi inutili dalla prescrizione e non può essere autorizzata l'applicazione di misure come l'amnistia o la grazia³⁸.

Alla radice dell'obbligo stanno difatti, come è noto, non soltanto l'art. 3 della Convenzione Edu, che nella giurisprudenza della Corte di Strasburgo si combina con i precetti degli artt. 2, 4 e 5, o i principi analogamente ricavabili dagli artt. 2, 13, quarto comma, e 27, terzo comma, della nostra Costituzione. Già l'art. 5 della Dichiarazione Universale dei Diritti Umani proclamava «Il divieto di tortura è assoluto. “Nessuno dovrà essere sottoposto a tortura o trattamenti o punizioni crudeli, inumani e degradanti”», e nel 1984 l'Assemblea generale delle Nazioni Unite adottava la *Convenzione per l'abolizione della tortura e dei trattamenti o delle punizioni crudeli, inumani o degradanti*, entrata in vigore il 26 giugno 1987, che espressamente prevede l'obbligo dello Stato di legiferare affinché qualsiasi atto di tortura³⁹ sia considerato reato dall'ordinamento interno e affinché l'attività

³⁵ D.m. 29 novembre 2012.

³⁶ Sentenza 21 novembre 2011, *Al Adsani c. Regno Unito*.

³⁷ Così a partire da sentenza del 10 gennaio 1978, *Irlanda c. Regno Unito*; sentenza 21 novembre 2011, *Al Adsani c. Regno Unito*.

³⁸ Richiamando le analoghe affermazioni delle sentenze *Abdulsamet Yaman c. Turchia* e *Okkali c. Turchia*.

³⁹ Secondo l'art. 1 della Convenzione «il termine "tortura" indica qualsiasi atto mediante il quale sono intenzionalmente inflitti ad una persona dolore o sofferenze forti, fisiche o mentali, al fine segnatamente di ottenere da essa o da una terza persona informazioni o confessioni, di punirla per un atto che essa o una terza persona ha commesso o è sospettata di aver commesso, di intimidirla o di far pressione su di lei o di intimidire o di far pressione su una terza persona, o per qualsiasi altro motivo fondato su qualsiasi forma di discriminazione, qualora tale dolore o sofferenze siano inflitte da un agente della funzione

finalizzata alla punizione degli agenti sia solerte ed efficace e le vittime abbiano effettiva e adeguata riparazione.

La *Convenzione* è stata ratificata con la legge 2 gennaio 1989, n. 7. Con la legge 15 dicembre, 1998 n. 467, si è proceduto alla ratifica ed esecuzione dei *Protocolli n. 1 e n. 2* di detta Convenzione, fatti a Strasburgo il 4 novembre 1993. Alla fine dell'anno appena trascorso, con la legge 9 novembre 2012, n. 195 è stato ratificato e si data esecuzione *al Protocollo opzionale*, fatto a New York il 18 dicembre 2002 (dieci anni fa).

Il reato di tortura non è però mai stato introdotto, non essendo i relativi disegni sfociati in legge; mentre le fattispecie penali applicabili (maltrattamenti, abusi di mezzi di autorità, abuso dei mezzi di correzione o disciplina, lesioni personali), sono lontane dal corrispondere alle condotte di particolare gravità riconducibili alla nozione di tortura e non assicurano nel concreto, considerati anche i termini di prescrizione, effettività alla risposta sanzionatoria⁴⁰.

2.5. *Il processo contumaciale.*

Si è già avuto occasione di osservare che, se non si vuole rendere coercibile, come previsto in alcuni Paesi, la presenza dell'imputato in dibattimento, il giudizio *in absentia* dovrebbe riguardare solo i casi in cui l'imputato abbia avuto effettiva conoscenza del procedimento, in tal modo rendendo equiparabile la sua condizione a quella dell'imputato presente, ed eliminandosi così i gravosi adempimenti successivi alla decisione concernenti la notifica dell'estratto contumaciale.

pubblica o da ogni altra persona che agisca a titolo ufficiale, o su sua istigazione, o con il suo consenso espresso o tacito. Tale termine non si estende al dolore o alle sofferenze risultanti unicamente da sanzioni legittime, inerenti a tali sanzioni o da esse cagionate.». Il prof. Antonio Cassese, presidente del CPT dal 1989 al 1993, così si esprime: «Nella tortura la disumanità è deliberata: una persona compie volontariamente contro un'altra atti che non solo feriscono quest'ultima nel corpo o nell'anima, ma ne offendono la dignità umana. Nella tortura c'è insomma l'intenzione di umiliare, offendere o degradare l'altro, di ridurlo a cosa». I trattamenti "inumani e degradanti", invece, «sono il risultato di tante azioni e circostanze: spesso esse costituiscono la concretizzazione dei comportamenti più svariati di numerose persone. In secondo luogo, nei trattamenti "disumani" o "degradanti" quasi sempre manca la volontà di umiliare, offendere o avvilire. Essi sono oggettivamente contrari al senso di umanità, senza che si possa necessariamente discernere un'intenzione malvagia in chi li infligge».

⁴⁰ Così, nella sentenza relativa al già richiamato caso della "scuola Diaz" (Sez. 5, n. 38085 del 05/07/2012, Rv. 253542), pur riconoscendosi «l'assoluta gravità» delle condotte violente poste in essere dalle forze di polizia, si è ritenuto che alla intervenuta prescrizione dei reati non potesse porre rimedio neppure la proposizione di una questione di costituzionalità (sollecitata dall'accusa, in ordine alla prescrivibilità di azioni di tal fatta), ostando alla rilevanza della questione nel giudizio in esame il principio della irretroattività della legge penale più severa.

Ad analoghe conclusioni giungeva, sostanzialmente, Sez. 6, n. 30780 del 21/05/2012, Bucci, Rv. 253291, pur dopo avere riconosciuto integrati, nei fatti in esame, sia la fattispecie di cui all'art. 608 cod. pen. sia quella di cui all'art. 572 cod. pen., per la «realizzazione di una pluralità di condotte violente, vessatorie, umilianti e denigranti», «espressione di una pratica reiterata e sistematica» nei confronti di persona sottoposta all'autorità dell'agente carcerario.

In caso di irreperibilità dell'imputato, va sospeso il procedimento (e i termini di prescrizione del reato) fino al momento in cui si abbia notizia della sua reperibilità.

Un intervento nel senso auspicato era contenuto nel d.d.l. A.S. 3596, di cui la chiusura della legislatura non ha consentito il vaglio parlamentare. Non può che esprimersi la speranza che esso sia ripresentato nella prossima e celermente esaminato.

2.6. Necessità di ulteriori procedure deflative.

Come è ampiamente noto, la riforma in senso accusatorio del codice di procedura penale del 1988, con la conseguente maggiore laboriosità della trattazione dibattimentale, implicava come correttivo imprescindibile un ampio ricorso a procedure accelerate di definizione del giudizio, in un contesto, quale quello italiano, caratterizzato dalla pesante incidenza dei reati contro la criminalità organizzata e dei relativi procedimenti (c.d. "maxi-processi").

Occorre ribadire forte contrarietà, che trova riscontro in quella manifestata da molti autorevoli commentatori, alla soppressione, avvenuta nel 2008, sulla base di impulsi emotivi, dell'istituto del c.d. "patteggiamento in appello", già disciplinato dall'art. 599, comma 4, cod. proc. pen., che aveva prodotto ottimi risultati in termini di abbreviazione dei tempi dei procedimenti di appello, anche in tema di criminalità organizzata.

Un suo ripristino, eventualmente accompagnato da limiti di tipo normativo e dall'adozione di protocolli operativi da osservare nell'ambito degli uffici del pubblico ministero, darebbe un forte impulso alla celere definizione dei procedimenti di appello e, conseguentemente, di cassazione.

Vanno valutate positivamente l'iniziativa governativa, compresa nel già citato d.d.l. A.S. 3596, di introdurre anche nel procedimento ordinario la messa alla prova (*probation*), e quella, di impulso parlamentare (A.C. 2094), della definizione del procedimento con declaratoria di irrilevanza (o di particolare tenuità del fatto), istituti già sperimentati, con ottimi risultati, nel processo minorile⁴¹. Anche in relazione a tali proposte innovative l'auspicio è che esse vengano prontamente riavviate e tempestivamente definite alla ripresa parlamentare.

Occorre però ribadire la necessità di ulteriori interventi deflativi, quali l'ampliamento dei casi di definizione del procedimento mediante oblazione, da estendere anche ai delitti per i quali sia prevista la pena pecuniaria in alternativa a quella detentiva, ove siano eliminate dall'autore del fatto le conseguenze dannose o pericolose del reato, nonché di speciali cause di non punibilità in presenza di

⁴¹ Si tenga presente che tra il 2011 e il 2012 dal complesso degli uffici minorili sono stati definiti con pronuncia di irrilevanza del fatto 5.314 procedimenti, a fronte di un dato complessivo di circa 40.000 procedimenti penali (circa dunque il 13,5%).

sopravvenuta ottemperanza a prescrizioni imposte dall'autorità amministrativa, con ciò introducendosi, in entrambe le situazioni, un aspetto premiale collegato a un ravvedimento operoso dell'autore del reato.

2.7. *Disciplina del giudizio d'appello.*

Con riferimento al sistema delle impugnazioni, è necessario sottolineare che un giudizio di appello si articola su moduli decisionali per lo più esclusivamente cartolari basati su una rivisitazione della condivisibilità delle argomentazioni svolte nella sentenza di primo grado e si pone in contraddizione con il modello accusatorio che regge il nostro ordinamento processuale, ma non si giustifica neppure su un piano strettamente epistemologico, non essendo dato comprendere per quale ragione la decisione di merito di secondo grado possa ritenersi in via di principio più idonea al raggiungimento della verità processuale di quella di primo grado.

Nel caso di una sentenza di condanna di primo grado, la riforma in senso assolutorio è logicamente sostenibile solo in base al principio *in dubio pro reo*, e al canone decisorio recentemente introdotto nell'art. 533, comma 1, cod. proc. pen., secondo cui la condanna può essere pronunciata solo se l'imputato risulta colpevole "al di là di ogni ragionevole dubbio".

Invece, dopo una sentenza assolutoria in primo grado, non vi sono plausibili ragioni di carattere logico o di sistema per giustificare un esito di *reformatio in pejus*. La prospettiva che invece merita di essere perseguita, da tempo tracciata da autorevoli studiosi del processo penale, è, in questa seconda ipotesi, quella di un giudizio di appello con funzione prevalentemente rescindente, idoneo a rimettere il processo, in presenza di violazioni di legge o di vizi di motivazione, davanti al giudice di primo grado.

Una simile soluzione presenterebbe vantaggi in termini di tempi di definizione del procedimento, considerata la prevedibile percentuale di casi in cui, ribaditosi dopo il rinvio, il giudicato assolutorio in primo grado, la decisione non sia ulteriormente impugnata, e, soprattutto, costituirebbe un consistente filtro a ricorsi per cassazione contro decisioni di appello che ritengano fondati i motivi dedotti dal pubblico ministero contro la sentenza assolutoria di primo grado.

Essa, inoltre, eliminerebbe radicalmente il pericolo di contrasto con la giurisprudenza della Corte di Strasburgo, che, come è noto, ritiene non conforme alla previsione dell'art. 6 Cedu il ribaltamento in sede di appello di un giudicato assolutorio non basato su un nuovo esame delle fonti dichiarative di accusa⁴².

⁴² Vedi Corte Edu, 5 luglio 2011, Dan c. Moldavia.

IV

La giustizia civile

1. Premessa.

Non può esservi dubbio che un sistema di giustizia sarà sempre più efficiente quanto più diffusa e crescente sarà la consapevolezza che il “fattore tempo” è una condizione imprescindibile del “rendere giustizia”, in particolare in un sistema economico integrato nel quale le scelte imprenditoriali includono nell’analisi degli investimenti anche (e non in uno spazio residuale) l’efficacia e la rapidità della risposta giudiziale.

Di qui la necessità di concentrare l’attenzione su ogni sforzo possibile – con l’impegno secondo le specifiche competenze di tutti i protagonisti del sistema giustizia (legislatore, governo, magistrati e personale amministrativo, avvocati) – nella direzione di una riduzione quanto maggiore possibile della durata dei procedimenti. E in questa prospettiva si è mosso chiaramente il legislatore con il primo comma dell’art. 37 del D.L. n. 98 del 6 luglio 2011, già considerato nel capitolo IV.

Non si possono ancora apprezzare i risultati dei programmi annuali imposti dal citato art. 37. E’ possibile soltanto prendere in esame i dati statistici per verificare se emerga qualche tendenza generale, capace di rassicurare sul percorso intrapreso o eventualmente raccomandare “correzioni di rotta”.

2. La pendenza e i tempi.

Nell’anno precedente si era avuto un decremento del 2,4% della pendenza complessiva dei procedimenti. Quest’anno dobbiamo rilevare che il decremento si è sostanzialmente rafforzato, situandosi al 4,5%, con un numero di procedimenti pendenti di merito che è passato dai 5.640.130 al 30 giugno 2011 ai 5.388.544 del 30 giugno 2012. E’ l’effetto della significativa diminuzione delle sopravvenienze, pari al 3,7%, essendo passati i procedimenti iscritti dai 4.445.016 del 30 giugno 2011 ai 4.283.310 del 30 giugno 2012 e della sostanziale tenuta del numero delle definizioni, passato dai 4.500.276 del 30 giugno 2011 ai 4.493.999 del 30 giugno 2012 (con una diminuzione dello 0,1%).

E’ evidente come il sistema sconti ancora il pesante carico del c.d. “arretrato”, che finora si è dimostrato una montagna insensibile alla pur costante e generosa attività di erosione posta in essere nei diversi programmi di gestione dai capi degli uffici, nel difficile quadro di rilevante riduzione del personale, sia

per quanto riguarda i magistrati, sia per quanto riguarda il personale amministrativo, che senza dubbio influisce negativamente (e in modo considerevole) sulle potenzialità delle strutture organizzative.

Ma anche i profili positivi che emergono dai dati analizzati denunciano una difficoltà.

Nonostante tutto ciò, la durata media dei procedimenti rimane ancora attestata su tempi decisamente “lunghi” e lontanissimi da un accettabile livello di esercizio dell’attività giurisdizionale.

Per le Corti d’appello vi è stato addirittura un peggioramento dei tempi processuali: la durata media dei giudizi (1.051 giorni) si è allungata (dell’1,7%) rispetto a quella, già lunghissima, dell’anno precedente (1.033 giorni), a differenza di quella dei giudizi dinanzi al Tribunale ordinario ed al giudice di pace, per i quali la durata media si è invece abbreviata, rispettivamente, nella misura dell’1,6 % (da 479 a 463 giorni) e dell’1,9 % (da 386 a 378 giorni).

3. Analisi dei dati statistici.

La diminuzione della pendenza – determinata in modo particolare dalla diminuzione delle sopravvenienze – è un fenomeno che ha interessato tutte le aree geografiche e tutti gli uffici

Con riferimento a questi ultimi, la pendenza complessiva è in diminuzione a ogni livello: sia nelle corti d’appello, dove tuttavia si registra il dato minore di decremento (-1,3%), sia nei tribunali (-3,5%), sia negli uffici del giudice di pace, dove il decremento registra i valori più alti (-7,6%). Nei tribunali per i minorenni il decremento si ferma ad un valore intermedio (-2,3%), tra quello delle corti d’appello e quello dei tribunali ordinari.

Tale diminuzione è anche l’effetto delle minori sopravvenienze in tutti gli uffici giudiziari, salvo che nei tribunali per i minorenni. In proposito merita di essere segnalata la notevole diminuzione delle sopravvenienze nei tribunali di controversie in materia previdenziale (-23,6%).

Va qui, ancora una volta menzionata, la proficua attività dell’INPS per contrastare la “domanda drogata” in materia previdenziale, costituente una parte cospicua dell’intero contenzioso civile. Ma si è inciso anche sulle inefficienze dell’amministrazione, che causavano o consentivano l’instaurazione di un contenzioso inutile (quando volto a ottenere il riconoscimento di diritti palesemente sussistenti e negati per ritardi o errori dell’Istituto).

Ciò che sembra più significativo è l’approccio che parte dalla valutazione dell’impatto quantitativo e qualitativo dei fenomeni di contenzioso seriale o diffuso, al fine di approntare gli strumenti di volta in volta necessari per rapportarsi ad essi in una logica non solo deflativa, ma di effettiva tutela dei

diritti. Auspichiamo vivamente che siffatto approccio sia imitato da altri soggetti (ad es. Agenzia delle entrate, Poste Italiane, Ferrovie dello Stato e altre pubbliche amministrazioni), cui si deve una parte considerevole del carico complessivo della giustizia civile, come già evidenziato nella relazione per l'anno 2011.

4. I recenti interventi legislativi.

4.1. Generalità.

Nell'anno appena trascorso, il settore civile è stato contrassegnato da numerosi interventi normativi, molti dei quali sono stati illustrati nella Relazione integrale (il processo del lavoro, il c.d. tribunale delle imprese, le innovazioni in materia concorsuale ed esecutiva, le modifiche alla c.d. legge Pinto).

Le significative innovazioni relative alla materia minorile sono state prese in esame nell'apposito capitolo dedicato alla giustizia minorile, che, come nelle precedenti relazioni, ho tenuto ad esaminare in modo specifico ed autonomo (v., per quest'ultimo aspetto, il cap. VII della relazione).

Qui ci soffermiamo soltanto sul più importante intervento di carattere processuale.

4.2. L'introduzione del "filtro in appello": un passo nella giusta direzione?

Con il decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83 (c.d. "decreto sviluppo"), convertito dalla legge 7 agosto 2012, n. 134, il legislatore è intervenuto sulla disciplina del giudizio di appello, individuato esattamente come la fase maggiormente critica del processo civile.

Nella nostra relazione dell'anno scorso, era stata formulata una precisa proposta, in cui si era prospettata la riduzione dei motivi proponibili con l'atto di appello, con conseguente valorizzazione e perfezionamento del giudizio di primo grado. In una visione piramidale dei gradi del processo, le impugnazioni devono infatti servire a controllare i risultati della fase precedente, e non a rinnovare gli accertamenti e le valutazioni già compiuti in detta fase. La possibilità che il giudizio di appello sia totalmente devolutivo, da un lato, non è richiesta dalle norme costituzionali e sopranazionali, dall'altro è destinata ad allungare sensibilmente i tempi della giustizia e a determinare la durata non ragionevole dei processi, come è chiaramente dimostrato dai tempi medi dei giudizi davanti alle corti di appello (1.051 giorni), enormemente più lunghi dei giudizi davanti ai tribunali (463 giorni).

Il decreto-legge n. 83 non ha, però, seguito la linea da noi proposta. Attraverso i nuovi art. 348-*bis* e 348-*ter* del cod. proc. civ., si è introdotta una originale figura di inammissibilità dell'appello, che dovrebbe svolgere la funzione

di «filtro» rispetto all'esame del merito dell'atto di appello, riservato alle sole impugnazioni che superino tale nuovo esame di ammissibilità.

Le valutazioni pervenute dalle corti di appello sulla innovazione del «filtro» sono in generale prudenti e, non raramente, speranzose di risultati positivi, rinviati peraltro al futuro, perché il filtro si applica, ovviamente, ai nuovi giudizi, e quindi non può giovare alla decisione degli appelli pendenti.

Pur con un doveroso atteggiamento non pessimistico, non può non segnalarsi la natura enormemente elastica della nuova causa di inammissibilità (quando l'appello «non ha una ragionevole probabilità di essere accolto»). Essa implica un esame del contenuto dell'atto di appello e, quindi, rischia di determinare – come è stato posto in risalto da molte corti di appello – un lavoro aggiuntivo in tutti i casi in cui il giudizio di accertamento della causa di inammissibilità – che il giudice deve compiere «sentite le parti» – si concluda per l'inesistenza della stessa, e quindi per l'ammissibilità del ricorso, che dovrà allora essere deciso con la sentenza di merito.

Ma ciò che è sicuramente criticabile è la conseguenza (sullo sviluppo del processo) dell'ordinanza di inammissibilità dell'appello. Essa determina la ricorribilità per cassazione della sentenza di primo grado. L'inammissibilità dell'appello legittima, pertanto, il soccombente alla proposizione del ricorso per cassazione *per saltum*. E la Corte di legittimità dovrà prendere cognizione della sentenza di primo grado, contrariamente alla regola generale secondo cui il giudizio di cassazione ha per oggetto la sentenza di appello.

Vengono non solo sconvolte le caratteristiche del giudizio di legittimità, ma soprattutto si creano i presupposti per un aumento rilevante del numero dei ricorsi per cassazione, aumento che sarà correlato alla percentuale dei casi in cui alla ordinanza di inammissibilità farà seguito la proposizione del ricorso avverso la sentenza di primo grado. Il già enorme numero dei ricorsi per cassazione non ha certo bisogno di altri fattori incentivanti la ricorribilità. Non occorre, poi, illustrare l'incidenza fortemente negativa sulla durata complessiva del processo che ha l'eventualità in cui la Cassazione accolga il ricorso avverso la sentenza di primo grado, con il conseguente rinvio al giudice di appello (art. 383, ultimo comma, cod. proc. civ.).

Il decreto-legge n. 83, peraltro, come si dirà, è intervenuto anche sul giudizio di legittimità, ma l'opportunità che così si è offerta alla Corte di cassazione di recuperare il tradizionale ruolo di giudice di legittimità, resistendo ai tentativi della prassi giudiziaria di trasformarla in un terzo grado di merito, non sembra sufficiente a fare fronte alla ondata dei nuovi ricorsi di cassazione che, secondo logiche previsioni, consegnerà alle applicazioni del nuovo «filtro» da parte dei giudici di appello, specie se esse saranno numerose e di ampia

interpretazione della insussistenza di «una ragionevole probabilità» di accoglimento dell'appello.

Rispetto alla applicazione del filtro si ritiene preferibile, da diverse Corti di appello, la decisione degli appelli manifestamente infondati secondo la procedura dell'art. 281-*sexies* cod. proc. civ., disposizione recentemente estesa all'appello.

V

La Corte di cassazione

1. Il ruolo della Cassazione: tradizione e mutamenti.

Il recente (già citato) intervento legislativo sulle impugnazioni civili (decreto legge n.83/2012), oltre ad introdurre il filtro in appello, è intervenuto sul giudizio di legittimità, con il condivisibile intento di restringere l'ambito del controllo (esercitabile in questa sede) sui vizi di motivazione dell'accertamento dei fatti compiuto dal giudice del merito, limitando in linea generale il tipo di vizio (secondo la formulazione del n. 5 dell'art. 360, che è tornata a quella originaria del codice di rito civile) ed eliminandolo nel caso di doppia pronuncia di merito conforme (salvo il caso in cui la motivazione sia così carente da configurare una ipotesi di nullità della sentenza di merito, inquadrabile nel n. 4 del citato art. 360).

E' il terzo intervento con cui il legislatore (in linea con quelli del 2006 e del 2009) invita la Cassazione a privilegiare, tra le sue funzioni, l'esercizio di quella di nomofilachia, che è conforme alla tradizione dell'Istituto, ma che è tanto più necessaria in un periodo storico come l'attuale in cui, per una molteplicità di fattori, si accresce sempre più l'incertezza del diritto. Questa funzione va considerata non tanto come manifestazione del potere attribuito dall'ordinamento alla Cassazione, ma come espressione della funzione, del servizio che essa è chiamata a svolgere, secondo la concezione non verticistica e autoritaria, ma "tendenziale e dinamica" di cui è stato autorevole assertore Antonio Brancaccio, nel discorso pronunciato in occasione del suo insediamento⁴³, di cui abbiamo voluto citare ampi stralci per l'attualità e la modernità della sua impostazione, che rifuggiva dall'imposizione autoritativa, e si fondava su "una sintesi che si porge come un valore ... risultante da un'opera

⁴³ Pubblicato in *Foro it.*, 1986, V, 461 con il titolo *Della necessità urgente di restaurare la Corte di cassazione*, che riprende il titolo della lettera del 1906 di L. Mortara a Fadda, e successivamente raccolto nel volume, A. Brancaccio, *Scritti giuridici*, Milano, Giuffrè, 1998, pp. 69 e segg.

attenta di mediazione, che avrà tenuto nel giusto conto il contributo dei giudici di merito”.

Questa consapevolezza è utile per evitare i pericoli dell'individualismo e del soggettivismo che possono indurre a trascurare l'idea che ogni magistrato della Corte deve sempre avere ben presente di far parte di un'istituzione che deve parlare ai cittadini in quanto tale e non come semplice somma di provvedimenti imputabili a ciascun collegio e tanto meno a singoli magistrati. Anche qui è doveroso richiamare l'opinione di Antonio Brancaccio che, nell'invitare a ridurre al minimo possibile i contrasti giurisprudenziali, affermava: *“A quest'ultimo proposito non sarà mai troppe volte ripetuto l'avvertimento ai magistrati della Cassazione dei pericoli che presenta, per la irrinunciabile funzione nomofilattica dell'organo supremo della giustizia ordinaria, la prospettiva personalistica dell'esercizio della giurisdizione a scapito di quella suggerita dalla coscienza istituzionale, cioè dal consapevole impegno di concorrere tutti insieme alla realizzazione dei fini unitari dell'istituto. La milizia nella Cassazione non comporta la compressione delle idee e delle personalità dei singoli componenti di questa, con l'assurda pretesa di offrire una immagine monolitica, ma richiede un'attenta quanto difficile opera di mediazione fra apporti individuali e discorso collettivo, sicché i primi possano inserirsi quanto più armonicamente sia possibile nel secondo, favorendone un continuo avanzamento, alla luce dell'esigenza di tendenziale certezza di cui si è detto”*⁴⁴.

Nell'attuale fase, caratterizzata, come dirò tra breve, dal permanere nel settore civile di uno squilibrio tra sopravvenienze, che pure segnano una diminuzione, e capacità di definizione e dalla conseguente formazione di un consistente arretrato, la cui definizione costituisce un ostacolo al pieno dispiegamento delle energie della Corte, il recupero della predetta funzione postula innanzitutto che l'esigenza di definizione del contenzioso pendente non prevalga su quella di conservazione e, se possibile, di miglioramento della qualità delle decisioni. Il contemperamento di queste esigenze può essere realizzato soltanto mediante una migliore organizzazione del lavoro, che porti a distinguere, nella congerie dei ricorsi che quotidianamente affluiscono, quelli che, ponendo questioni effettivamente controvertibili sotto il profilo normativo, rispondono realmente allo *jus constitutionis*, da quelli che invece pongono questioni di mero fatto o comunque già decise con orientamento conforme. Per queste ultime, la cui decisione risponde esclusivamente all'interesse del litigante (c.d. *jus litigatoris*),

⁴⁴ I problemi attuali della Corte suprema di cassazione, in *Foro it.*, 1989, parte V, col. 205. In sintonia con la posizione del Presidente Brancaccio si poneva G. Borrè, *Il giudizio di cassazione nel sistema delle impugnazioni*, in *Democrazia e Diritto*, 1992, suppl. n. 1 (a cura di S. Mannuzzu e R. Sestini), p. 159, secondo cui il rifiuto della concezione autoritaria della nomofilachia e la rivendicazione della soggezione soltanto alla legge “non significa libera solitudine del singolo magistrato, ma potere-dovere di manifestare l'indipendenza nell'ambito dell'assetto processuale in cui si opera, e quindi, se si è giudici della Cassazione, potere-dovere di intraprendere una battaglia culturale non in funzione di occasionali sentenze “corsare”... ma in funzione di una laboriosa, e probabilmente lenta, maturazione di consensi che eventualmente porteranno ad un futuro (corretto e fisiologico) contrasto diacronico.”

possono infatti trovare giustificazione modalità di trattazione e definizione più snelle, anche attraverso il ricorso, in sede di redazione della sentenza o dell'ordinanza, a forme di motivazione semplificata, la cui utilizzazione consenta alla Corte di concentrare il proprio impegno sulla decisione dei ricorsi che davvero coinvolgono l'esercizio della funzione nomofilattica. Richiamo in tal senso il provvedimento da me emesso il 22 marzo 2011, illustrato in allegato alla relazione dell'anno scorso.

2. Le corti supreme degli altri Paesi.

E' utile, come si è fatto per la giustizia in generale, comparare la situazione della nostra Cassazione con quella di altre Corti supreme europee ad essa vicine per struttura e funzioni.

Si è perciò fatto precedere ai dati statistici relativi al lavoro svolto dalla Cassazione nel 2012 un quadro informativo, a cui si rinvia⁴⁵, relativo alla *Cour de cassation* della Francia e del Belgio, al *Bundesgerichtshof* tedesco, al *Tribunal Supremo* spagnolo.

3. La situazione dell'organico dei magistrati e del personale amministrativo.

Va premesso che continua ad essere estremamente negativa la situazione relativa alla copertura degli organici dei magistrati e del personale amministrativo.

Al 15 gennaio 2013 erano in servizio 226 consiglieri su 303, con una copertura del 24% e 22 magistrati destinati all'Ufficio del Massimario su 37 con una copertura del 40%.

Si tratta di una situazione intollerabile per il corretto funzionamento della Corte, che determina la relevantissima sofferenza della funzione di massimazione delle decisioni. Le massime, infatti, confluendo in *Italgiure Web*, rappresentano la memoria della Corte, l'unico strumento di conoscenza di una produzione giurisprudenziale elevatissima e quindi l'unico mezzo per prevenire il deleterio fenomeno dei contrasti inconsapevoli, dannoso sia per gli utenti sia per la credibilità della Cassazione.

Non meno grave è poi la copertura dei consiglieri. La copertura degli organici dell'intera magistratura al 31 dicembre 2012 era del 13,25%, risultante dalla media dei vari distretti. Ora, la copertura della Corte (con l'eccezione di Bolzano e di Caltanissetta) è la più alta dell'intero territorio nazionale.

⁴⁵ V. Cap. VIII, par. 2, della Relazione integrale.

Non si riesce a individuare alcuna comprensibile ragione per la quale debba continuare a consentirsi questa grave situazione di sofferenza, tenendo conto del fatto che le decisioni della Corte, che intervengono dopo giudizi di merito mediamente di durata eccessiva, sono attese dagli utenti per porre fine al contenzioso, e della circostanza che la posizione istituzionale della Corte, posta al vertice del sistema delle impugnazioni e chiamata a svolgere funzioni di orientamento della giurisprudenza, imporrebbe di tutelarne la credibilità mettendola in grado di svolgere il suo compito in modo più tempestivo ed efficace.

Basti pensare che sarebbe sufficiente portare la percentuale di scopertura almeno nei limiti della scopertura media nazionale del 13,25%, per ottenere (sulla base della produttività media dei magistrati della Corte) un aumento di procedimenti civili definiti di oltre 8.000 unità, con inversione della curva di decremento delle definizioni e di aumento delle pendenze.

Quanto al personale amministrativo, occorre rilevare l'ulteriore aggravamento (giunto al 20%) della scopertura dell'organico della Corte di cassazione, che determina non poche rilevanti difficoltà nel funzionamento ordinario delle cancellerie e degli altri servizi della Corte.

4. I dati statistici relativi al 2012.

Dai dati statistici si rileva che la Cassazione ha accentuato, nel 2012, l'enorme divario tra il settore penale e quello civile. Mentre la Cassazione penale ha aumentato, nell'ultimo anno, il numero dei provvedimenti eliminati, superando per la prima volta la soglia, mai raggiunta, dei 50.000 (n. 51.614 procedimenti, nel 2011 ne erano stati eliminati 49.952), la Cassazione civile ha definito, nel 2012, un numero di procedimenti (n. 25.012 provvedimenti pubblicati) sensibilmente inferiore a quelli eliminati nell'anno precedente (n. 32.949).

Su quest'ultima diminuzione hanno inciso alcuni fattori specifici del settore civile. In primo luogo l'impegno particolare profuso nell'ultimo trimestre del 2011 per raggiungere l'obiettivo posto dall'art. 37 (e realizzato) della diminuzione del 5% delle pendenze civili rispetto all'anno precedente (limitatamente al periodo successivo all'effettiva entrata in vigore dell'art. 37); il che ha comportato un innalzamento del numero dei processi definiti nel 2011 (+13,8% rispetto all'anno precedente).

In secondo luogo, l'effetto negativo dell'art. 26 sull'istanza di prelievo (poi soppressa dal legislatore) che ha diminuito la produttività dei primi quattro mesi del 2012, perché la sospensione imposta dal legislatore ha determinato il rinvio di numerosissimi ricorsi già fissati nelle udienze di tale periodo.

Quanto prodotto dall'art. 26 deve indurre a considerazioni di ordine generale non soltanto sull'inutilità di taluni improvvisati interventi legislativi, ma addirittura sulla dannosità di improvvisazioni non meditate e discusse con gli operatori giudiziari, i cui effetti nocivi permangono anche dopo il ripensamento legislativo.

Va comunque rilevato che il numero di 25.000 ricorsi decisi in un solo anno rappresenta un'assoluta anomalia per una Corte di legittimità ed è incompatibile con la funzione di nomofilachia ad essa affidata dall'ordinamento.

L'entità dell'arretrato della cassazione civile, nonostante il sensibile aumento di produttività dell'ufficio che nel settore si è avuto negli anni recenti, dà ragione di un certo scoramento prodottosi in non pochi magistrati addetti alle sezioni civili, i quali non vedono alcun risultato utile da un impegno che è da tempo ai massimi livelli rispetto a ciò che normalmente si richiede negli uffici civili di merito.

Anche per questi motivi, oltre che per l'evidente ragione di superare i tempi troppo lunghi richiesti dal giudizio civile di cassazione, è necessario che, a livello legislativo, si adottino interventi mirati all'eliminazione dell'arretrato della cassazione civile, non potendosi attendere dall'istituzione più che il far fronte alle elevatissime sopravvenienze annuali.

In questo quadro negativo della Cassazione civile, va però segnalata una nota positiva, costituita dalla riduzione della durata media dei ricorsi definiti nel 2012, scesa, rispetto all'anno precedente, di quasi tre mesi (- 2,7%) e che è stata di mesi 34,1 (contro i 36,7 del 2011), che rappresenta il valore più basso fatto registrare dal 2006.

Il dato positivo va ricondotto al decollo della Sesta sezione (istituita nel 2009), il cui funzionamento (incrementatosi quest'anno) ha consentito di definire ricorsi iscritti negli ultimi due anni, ritenuti inammissibili ovvero fondati o infondati in modo manifesto.

5. La Cassazione penale.

5.1. Analisi generale.

Nella Relazione del gennaio scorso avevamo definito “quasi un miracolo” il risultato complessivamente raggiunto dalla Cassazione penale, in relazione alla gravi carenze di organico, e avevano evidenziato l'impossibilità di richiedere ai magistrati addetti al settore penale di accrescere ulteriormente il loro impegno.

Ebbene, nell'anno che abbiamo alle spalle, con un numero di consiglieri sostanzialmente equivalente a quello dello scorso anno, il numero dei

procedimenti penali definiti ha superato, come si è detto, la soglia dei 50.000 procedimenti: esattamente 51.614 (+3,3%).

Ciò testimonia visibilmente lo straordinario senso della responsabilità e del dovere di quanti operano nel settore penale, pur gravato da un inarrestabile flusso di procedimenti sopravvenuti, che ha raggiunto il tetto di 52.342, a fronte dei 50.922 procedimenti iscritti nel 2011 (+2,8%).

Sostanzialmente inalterati, ed eccezionalmente brevi rispetto ad altre realtà giudiziarie, rimangono i tempi medi di definizione dei ricorsi: 7,2 mesi quest'anno, a fronte dei 7,1 mesi dell'anno precedente. Un risultato che ci consente di non sfigurare con i tempi (5 mesi) indicati una settimana fa dal Primo Presidente della Corte di cassazione francese, nonostante il notevole aumento delle sopravvenienze, che ha raggiunto limiti assolutamente incomparabili con quelli della Corti di legittimità di Paesi a noi vicini.

Il dato che maggiormente colpisce, confermando un trend decennale, è l'enorme quantità delle pronunce d'inammissibilità dei ricorsi: il 65,2%, con un aumento del 3,5% rispetto al 62% del 2011. Ovviamente la stragrande maggioranza di tali definizioni (il 67,1%) viene realizzato dalla Settima sezione penale a cui sono per legge destinati i ricorsi per i quali si rilevi una causa d'inammissibilità.

5.2. *La Settima sezione.*

La Settima sezione penale è stata istituita in attuazione dell'art. 610, comma 1, del codice di procedura penale, come modificato dall'art. 6 della l. 6 marzo 2001, n. 128, secondo cui *“Il presidente della corte di cassazione, se rileva una causa di inammissibilità dei ricorsi, li assegna ad apposita sezione”*.

Il circuito uffici spoglio/Settima sezione funziona in concreto da filtro per intercettare e definire con procedura più semplificata i ricorsi inammissibili.

Nell'anno appena concluso, sono stati destinati alla Settima sezione 22.877 ricorsi, pari al 43,7% del totale della sopravvenienza. Ne sono stati definiti 22.534, pari al 44,1% del totale complessivo delle definizioni.

Permane la tendenza a ritardare la formazione del giudicato con tutti i mezzi disponibili, compreso il ricorso inammissibile. Ciò crea un effetto di intasamento, soprattutto delle strutture di cancelleria, che sono impegnate nel trattamento di decine di migliaia di procedimenti avviati per procrastinare di qualche mese l'esecutività della sentenza di condanna, con inutile spreco di energie umane e materiali, che più utilmente potrebbero essere impiegate nella definizione dei procedimenti validamente instaurati.

In ogni caso, va apprezzata positivamente sia l'esistenza della Settima sezione penale sia lo straordinario impegno dei magistrati che vi operano, il cui gravoso lavoro consente ai consiglieri delle sezioni ordinarie di concentrarsi su

ricorsi validamente istaurati, come emerge chiaramente dalla quantità inversamente proporzionale tra numero di ricorsi assegnati per udienza al singolo consigliere delle sei sezioni ordinarie e la percentuale di ricorsi dai rispettivi uffici spoglio assegnati alla Settima sezione penale.

5.3. *Valutazione e proposte di riforma.*

Quanto al ricorso per cassazione, inutile dire che gli oltre 52.000 ricorsi in materia penale pervenuti nel 2012, a fronte di un organico di magistrati non mutato, e comunque non espandibile a pena di perdita di qualità della funzione di legittimità, rappresentano drammaticamente la realtà di una Corte di cassazione ridotta a una macchina di produzione di sentenze, che mortifica e sviscerla la sua funzione di nomofilachia.

Questa triste realtà può dirsi un dato acquisito e condiviso da ogni obiettivo osservatore: l'ultimo convegno dell'Associazione tra gli studiosi del processo penale, tenutosi presso l'Aula Magna della Corte di cassazione, nei giorni 27-29 settembre 2012, aveva ad oggetto il ben indicativo tema "*La Corte assediata. Per una ragionevole deflazione dei giudizi penali di legittimità*".

E' dunque necessario che si ponga mano a urgenti riforme che recuperino alla Corte di cassazione penale il ruolo suo proprio, che, forse è banale dirlo, non è solo lo svolgimento di una funzione di giustizia, ma soprattutto l'enunciazione dei principi di diritto che devono orientare i giudici di merito e ogni operatore nella interpretazione e applicazione delle regole poste dal legislatore nel settore penale sostanziale e processuale.

L'abnorme numero degli avvocati cassazionisti⁴⁶ non potrà essere ridotto se non in tempi lunghi. Al riguardo, la nuova disciplina recentemente approvata⁴⁷ prevede per la iscrivibilità all'albo speciale, oltre al requisito della anzianità, quello dell'attestato di lodevole e proficua frequentazione della Scuola superiore dell'avvocatura, subordinato alla valutazione di una commissione, che si spera attenta e giustamente rigorosa.

Nessuna iniziativa è stata avviata per vietare il ricorso personale dell'imputato né per introdurre procedure *de plano* in caso di ricorsi caratterizzati da cause di inammissibilità formali.

Nessun aumento è stato apportato alle sanzioni pecuniarie in caso di ricorso inammissibile, pur essendo i livelli fermi a quelli stabiliti un quarto di secolo fa. E considerando che ben il 17,4% dei ricorsi riguardano sentenze di

⁴⁶ Ben 50.117 (al 30 giugno 2012) a fronte dei 106 della Francia!

⁴⁷ Vedi in particolare art. 22 della legge 31 dicembre 2012, n. 247 (Nuova disciplina dell'ordinamento della professione forense), pubblicata nella *G.U.* del 18 gennaio 2013, n. 15. In esso è previsto che gli attuali iscritti all'albo del patrocinio davanti alle giurisdizioni superiori conservano tale abilitazione.

patteggiamento, se non si vuole, come ben sarebbe ragionevole, introdurre una deroga all'ammissibilità del ricorso per cassazione contro simili sentenze, modificando opportunamente il settimo comma dell'art. 111 Cost., o comunque limitare la ricorribilità a ben identificabili tipologie di vizi, basterebbe quantomeno inasprire sensibilmente il livello della sanzione pecuniaria prevista dall'art. 616 cod. proc. pen., aggiornandolo a quello dei prezzi correnti, per produrre un sensibile disincentivo alla proposizione di ricorsi manifestamente infondati o per altro verso inammissibili, che, seppure di facile trattazione, rappresentano, per il loro numero e per il conseguente impegno di risorse umane e materiali, un rilevante costo per lo Stato e un distoglimento delle forze operanti nella Corte di cassazione penale dagli affari che meritano effettivamente un attento esame.

6. La Cassazione civile.

6.1. La recente modifica dei motivi deducibili con il ricorso per cassazione.

Si è già detto che il decreto legge n.83/2012, convertito dalla legge n. 147/2012, ha inteso privilegiare il compito tradizionale della Corte di cassazione. L'entità della domanda, e la dimensione della pendenza, in particolare dell'arretrato, uniche nel panorama europeo delle corti di ultima istanza, sono corpose ragioni che debbono spingere ad adottare una interpretazione delle nuove disposizioni coerente con le esigenze sistematiche e funzionali che dovrebbero riportare la Corte a sviluppare le sue funzioni di nomofilachia, depresse o quanto meno fortemente ridotte dall'enorme numero dei ricorsi.

6.2. Il ruolo essenziale della Sesta sezione.

In siffatta direzione sarà essenziale il ruolo della Sesta sezione.

La Sesta sezione civile, istituita dalla legge 18 giugno 2009 n. 69, per verificare se sussistono i presupposti per la pronuncia in camera di consiglio (sussistenza di ipotesi di inammissibilità, manifesta infondatezza o manifesta fondatezza dei ricorsi) ovvero per la rimessione alle sezioni ordinarie, dopo un avvio inevitabilmente difficoltoso, nel 2012 ha raggiunto risultati eccellenti dimostrando le notevoli potenzialità di questa innovazione organizzativa.

Infatti, come si è precisato, sono stati definiti ben 8.546 ricorsi, pari al 34% delle definizioni complessive, con un aumento del 96,9% rispetto al 2011. Questo risultato è stato raggiunto per effetto del rilevante aumento del numero delle udienze passate dalle 79 del 2011 a 181 del 2012 con un aumento del 129%.

L'analisi del tipo di decisioni smentisce poi la tesi secondo la quale la Sesta sezione sarebbe la sezione delle inammissibilità o dei rigetti per manifesta infondatezza, una sorta di "mannaia" calata sui ricorsi. Infatti gli accoglimenti per

manifesta fondatezza sono stati pari al 46%, rispetto a una percentuale di accoglimento nelle altre sezioni del 34%, e i rigetti per manifesta infondatezza sono stati pari al 34%, rispetto a una percentuale del 45% nelle altre sezioni. La funzione di “filtro” è quindi limitata alle decisioni di inammissibilità che, tuttavia, costituiscono solo il 17% rispetto all’11% dichiarato nelle altre sezioni e quindi rimangono nell’ambito di una normale attività di valutazione preliminare dei ricorsi.

I buoni risultati, tuttavia, non rendono inutili ulteriori sforzi sul piano organizzativo. Sarà necessario che, per una corretta individuazione dei ricorsi manifestamente fondati o manifestamente infondati l’ufficio del massimario, una volta avutasì la copertura delle attuali intollerabili percentuali di scopertura dell’organico, aumenti e affini l’attività di massimazione, anche di qualche decisione della stessa Sesta sezione. Inoltre, ferma la necessità di calibrare gli interventi in relazione agli organici e alle materie di ciascuna delle altre sezioni, dovrà essere valutata accuratamente l’adeguatezza del numero di consiglieri da destinare alla Sesta sezione. Può essere opportuno, ancora, un apporto anche dei magistrati del Massimario, nelle forme organizzative idonee, al lavoro di “filtro” svolto dalla Sesta sezione.

Benefici, anche per l’organizzazione della Sesta sezione, potranno derivare infine dalla ridefinizione dei criteri di classificazione dei ricorsi attualmente vigenti, proposti da un gruppo di lavoro istituito con decreto del Primo Presidente del 17 luglio 2012, che ha recentemente completato i propri lavori.

VI

Conclusioni

Signor Presidente della Repubblica,

nei due anni precedenti abbiamo cercato di offrire un coerente e sistematico panorama di analisi, di idee e, soprattutto, di proposte, muovendo dagli intollerabili lunghi tempi del processo ed evidenziando l'imprescindibile necessità di apprestare un organico piano per la giustizia, di cui ci siamo sforzati di indicare concreti elementi e tracciare graduali tappe per un progressivo recupero di efficienza e funzionalità del sistema di giustizia.

Nella Relazione di quest'anno abbiamo posto al centro di questa giornata, come augurio per l'anno che ufficialmente oggi apriamo, il necessario contributo dell'amministrazione giudiziaria alla costruzione di un sistema di giustizia europeo, in analogia con quanto essa seppe fare per la progressiva realizzazione dell'ordinamento giuridico delineato dal Costituente.

E' questo il ruolo che compete a chi, avendo responsabilità pubbliche, non può rimanere inerte di fronte alla difficile situazione che oggi vivono l'Italia e l'Unione europea. E' questo l'impegno di quanti, nella Corte di legittimità e in tutti gli uffici giudiziari italiani, sono quotidianamente tesi a realizzare l'adempimento di una funzione primaria dello Stato costituzionale di diritto e il funzionamento, al meglio delle concrete possibilità date, di un essenziale servizio pubblico.

Nella mia lunga attività professionale, prossima alla conclusione, mi è stato di stimolo e di guida l'insegnamento di un grande magistrato (e fecondo formatore di magistrati), Antonio Brancaccio, che da sempre ho assunto a maestro da imitare per la rettitudine, il rigore, l'equilibrio e l'indipendenza che caratterizzarono la sua vita professionale, sia nell'esercizio dell'attività giurisdizionale e giudiziaria (giudice e pubblico ministero), sia quando fu chiamato ad adempiere a compiti amministrativi o di governo presso il Ministero della giustizia e dell'Interno.

Non solo per rendere un doveroso omaggio a chi guidò questa Corte dal dicembre 1986 al gennaio 1995, ma come ulteriore elemento che arricchisce la nostra odierna riflessione pubblica sul ruolo del giudice, voglio ricordare la risposta, nelle espressioni essenziali posta come esergo di questa Relazione, che Antonio Brancaccio diede a giovani magistrati che gli domandavano quali fossero le qualità che si richiedono per un buon magistrato.

“Credo - egli disse - di dover segnalare tre qualità. Anzitutto occorre una grande e costante attenzione culturale. E’ un’attenzione che impegna in studi severi, che consentano di mantenere sempre aggiornata la propria preparazione professionale, e in riflessioni approfondite sulle proprie esperienze, sì da trarne il massimo giovamento per un processo di maturazione destinato praticamente a non concludersi mai.

Per i giudici davvero può dirsi che gli esami non finiscono mai: essi mentre giudicano sono giudicati, perennemente giudicati; e quanto più sapranno assumere il ruolo di giudicati, tanto meglio sapranno svolgere la funzione giudicante.

La seconda qualità è costituita da una forte tensione morale. Si esige, cioè, che si avverta che: il nostro lavoro non si può fare se non si è fortemente motivati, se non si ha la convinzione di seguire una vocazione che si attua nello spirito del servizio che si rende alla comunità, impegnandoci in un continuo scambio di idee e di sentimenti con la società che ci circonda.

La terza qualità, che si richiede perché un magistrato possa incamminarsi con la consapevolezza piena dei suoi doveri sulla lunga strada che lo attende, è l’umiltà⁴⁸.

Impegno culturale permanente, tensione morale, spirito del servizio da rendere alla società, umiltà: sono le precondizioni per un buon magistrato, indipendente e imparziale.

⁴⁸ A. Brancaccio, *Scritti giuridici*, Giuffrè, Milano, 1998. pp. 163-164, ove è pubblicato il testo completo del pensiero dell’Autore.

INDICE

I - L'impegno dei giudici per la costruzione di un sistema europeo	6
1. Diritti e giurisdizione come fattori di coesione e di integrazione.	6
2. Una rafforzata dimensione dei doveri e delle responsabilità.	11
 II - Le più rilevanti novità del 2012.....	14
1. Revisione delle circoscrizioni giudiziarie.	14
2. La riforma dei reati di corruzione.	15
3. La Scuola superiore della magistratura.	16
4. Gli interventi sul processo civile.....	17
5. Situazione carceraria e misure cautelari.	18
 III - La giustizia penale	22
1. Pendenze e tempi di definizione degli uffici di merito.	22
2. Considerazioni sullo stato della giustizia penale.	22
2.1. Eccessiva durata dei procedimenti. Necessità di incidere su più fattori.....	22
2.2. Riduzione delle fattispecie di reato.	23
2.3. Modifica della disciplina della prescrizione.	24
2.4. La mancata introduzione del delitto di tortura.	26
2.5. Il processo contumaciale.	27
2.6. Necessità di ulteriori procedure deflative.	28
2.7. Disciplina del giudizio d'appello.....	29
 IV - La giustizia civile.....	30
1. Premessa.....	30
2. La pendenza e i tempi.	30
3. Analisi dei dati statistici.....	31
4. I recenti interventi legislativi.	32
4.1. Generalità.	32
4.2. L'introduzione del "filtro in appello": un passo nella giusta direzione?	32
 V - La Corte di cassazione	34
1. Il ruolo della Cassazione: tradizione e mutamenti.....	34
2. Le corti supreme degli altri Paesi.	36
3. La situazione dell'organico dei magistrati e del personale amministrativo.....	36
4. I dati statistici relativi al 2012.	37
5. La Cassazione penale.	38
5.1. Analisi generale.	38
5.2. La Settima sezione.	39
5.3. Valutazione e proposte di riforma.....	40
6. La Cassazione civile.....	41
6.1. La recente modifica dei motivi deducibili con il ricorso per cassazione.....	41
6.2. Il ruolo essenziale della Sesta sezione.	41
 VI - Conclusioni	43