



CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

ERNESTO LUPO

## RELAZIONE

sull'amministrazione della giustizia nell'anno 2011

*Linee di fondo*

*Roma, 26 gennaio 2012*



CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

ERNESTO LUPO

## RELAZIONE

sull'amministrazione della giustizia nell'anno 2011

*Linee di fondo*

*Roma, 26 gennaio 2012*



*Signor Presidente della Repubblica,*

*nel rivolgerLe, anche a nome dei partecipanti a questa solenne Assemblea, un deferente saluto, sento di doverLa ringraziare per la Sua presenza, che testimonia, con l'attenzione che Ella dedica ai problemi della giustizia, il Suo impegno per il Paese nei momenti più difficili, nell'ambito del Suo alto ruolo di custode della Costituzione, e che sollecita ciascuno di noi a ritrovare una rinnovata unità nel quadro di una più stretta coesione sociale.*

*Nel rispondere a questa sollecitazione, la Corte di cassazione ha avuto, in quest'anno, l'onore di partecipare attivamente alle celebrazioni per i 150 anni dell'Unità d'Italia, con una mostra nel Palazzo di giustizia, che ha riscosso un notevole successo di pubblico e che ha avvicinato i cittadini a questi luoghi, aiutandoli a comprendere meglio il lavoro che vi si svolge.*

*Saluto con soddisfazione la presenza in quest'Aula del Presidente del consiglio, segno visibile di una forte presa di coscienza da parte del Governo della funzione primaria svolta dall'Amministrazione della giustizia e dei riflessi che la sua concreta gestione determina in ogni settore della vita sociale ed economica dello Stato.*

*Un particolare saluto vorrei anche rivolgere al Ministro della giustizia Paola Severino, prima donna nella storia del Paese chiamata a ricoprire la prestigiosa carica di Guardasigilli. E mi piace ricordare che, anche nella Corte di cassazione per la prima volta, nel 2011, una donna è stata chiamata a ricoprire la carica di Presidente titolare di sezione.*

*Ringrazio altresì tutte le Alte Autorità che onorano, con la loro partecipazione, questa Cerimonia inaugurale.*

*Una profonda riconoscenza voglio poi esprimere, nel salutarli tutti, ai magistrati e al personale amministrativo e tecnico della Corte, uomini e donne che con il loro costante lavoro hanno contri-*

*buito in modo decisivo ai risultati raggiunti, che, senza la loro dedizione e il loro efficace ed efficiente servizio, non sarebbero stati possibili.*

*Ringrazio, infine, i colleghi della magistratura, i rappresentanti del Foro e dell'Accademia per aver contribuito a rafforzare l'indispensabile opera di adeguamento della risposta del diritto alle esigenze e alle domande nuove che la società propone nella sua rapida evoluzione.*

*Mi auguro che l'anno che si apre con questa Cerimonia inaugurale, possa essere fecondo di quei cambiamenti che tutti ci attendiamo, perché la giustizia sia sempre più un servizio pienamente rispondente alle aspettative della intera collettività.*

## **1. Verso un anno “nuovo” di progetti realistici e di impegni concreti.**

Ho l'onore di svolgere, per il secondo anno, la *relazione sull'amministrazione della giustizia*, per dare conto a Lei, signor Presidente, ai rappresentanti di tutte le istituzioni della Repubblica, alla società civile, ai cittadini e a tutte le persone che vivono e operano nel nostro Paese, dell'attività svolta nel 2011 dagli uffici giudiziari, dei risultati raggiunti, delle difficoltà incontrate, della critica situazione in cui vive il sistema giudiziario, delle possibilità concrete di migliorarne impegno, efficienza ed efficacia.

La relazione presentata lo scorso anno fu tutta incentrata sui *tempi del processo* (in particolare la lunga durata dei processi civili) e sulla necessità di un *piano per la giustizia* volto a ridurre quantità e tempi del contenzioso civile. Di quel piano ci sforzammo di indicare contenuti e concrete possibilità di realizzazione.

Quella relazione fu generalmente apprezzata, soprattutto in ambito istituzionale e politico, per realismo dell'analisi e concretezza delle proposte. Dobbiamo constatare che, alle parole di apprezzamento e alla dichiarata condivisione di analisi e di obiettivi, non ha fatto seguito l'elaborazione di un piano organico per la riduzione dei tempi della giustizia.

Prendiamo, comunque, atto con soddisfazione di due importanti novità:

- a) è maturata, anche a livello politico e legislativo, la consapevolezza della diversa situazione della giustizia civile rispetto a quella penale, sia per i tempi sia per le differenti cause dell'enorme quantità di procedimenti;
- b) è stata approvata, a metà settembre 2011, una legge delega di revisione della geografia giudiziaria e il Ministro della giustizia, nella sua relazione sull'amministrazione della giustizia, presentata al Parlamento il 17 gennaio scorso, ha comunicato l'intento del Governo di esercitare la relativa de-

lega in tempi rapidi, così interrompendo una più che decennale inerzia del Governo e del Parlamento di fronte allo spreco di risorse disperse sul territorio, che potrebbero meglio essere utilizzate con la concentrazione dei presidi giudiziari.

Anche sul mantenimento di questo impegno si misurerà la capacità di *anteporre l'interesse generale alle resistenze localistiche*, che non mancheranno, da parte di ambienti politici, forensi e anche giudiziari.

Rispetto a un anno fa, dobbiamo riconoscere che è intervenuta una manifestazione di volontà, politica e legislativa, indirizzata alla riduzione della pendenza della giustizia civile e alla razionalizzazione territoriale e organizzativa delle risorse giudiziarie.

Per la verità, non si può tacere che qualche intervento legislativo in materia civile, attuato nel secondo semestre dell'anno trascorso, ha determinato, per errori di metodo e per approssimazione delle scelte di merito, inutile lavoro aggiuntivo in strutture giudiziarie già in grave difficoltà.

Le corti d'appello e la Cassazione sono state sconvolte dal susseguirsi di indicazioni contraddittorie in tema di definizione del contenzioso civile di più antica data, a luglio indicata come prioritaria, in novembre smentita dalla prevista sospensione di tutti i ricorsi antecedenti la legge n. 69/2009.

Sul piano del metodo, è agevole rilevare che tali ondeggiamenti sarebbero stati evitati se fosse stata attivata una minima interlocuzione con l'avvocatura e la magistratura, così da assumere adeguate informazioni da chi opera negli uffici giudiziari.

Per quanto riguarda il merito, bisogna sottolineare l'illusorietà di produrre riduzione del contenzioso con l'estinzione forzosa dei procedimenti anziché con interventi volti a deflazionare il flusso delle cause che arrivano agli uffici giudiziari.

In ogni caso, va valutato con soddisfazione il positivo risveglio d'attenzione per la *giustizia-servizio*, dopo che, per anni, la prevalente attenzione politica era stata rivolta ai temi della

*giustizia-funzione*, con la dichiarata finalità di operare un riequilibrio dei poteri, ma con il malcelato intento di ridimensionare il controllo di legalità sull'esercizio di ogni potere, di quello politico-amministrativo in particolare, che l'ordinamento affida alla giurisdizione indipendente, nel rispetto dei principi di uguaglianza, di legalità e di obbligatorietà dell'azione penale.

In avvio di questa relazione, ci preme evidenziare che, rispetto al gennaio 2011, la situazione si caratterizza per due rilevanti differenze, strettamente connesse e intrecciate:

- a) *l'aggravarsi della crisi economica e finanziaria*, con l'emersione della sempre più chiara consapevolezza del contributo negativo che l'arretrato e i tempi lunghi della giustizia (particolarmente di quella civile) recano alla più generale crisi economica, di efficienza e di credibilità del Paese;
- b) *il mutamento dell'atmosfera politica, istituzione e culturale*, grazie anche all'opera paziente del Presidente della Repubblica che, nell'esercizio rigoroso dei suoi poteri costituzionali, per tutto l'anno dedicato alla celebrazione del 150° anniversario dell'Unità d'Italia, ha posto al centro del suo tenace impegno la necessità di coesione nazionale, sociale e istituzionale come premessa per una ripresa di fiducia e di credibilità internazionale.

Questo mutamento di clima, che dirada le dense nubi che si erano addensate sul nostro impianto costituzionale, ci fa ben sperare sul mantenimento del quadro istituzionale, fondato sui valori e i principi fondamentali affermati nella nostra Costituzione, e ci consente oggi di operare un rinvio alla relazione dello scorso anno, per ribadire il nostro convincimento sulla permanente validità del modello italiano di sistema giudiziario, caratterizzato dall'indipendenza del giudice e del pubblico ministero, dalla pari dignità di tutte le funzioni giurisdizionali, dal governo autonomo della giurisdizione, dal presidio costituito dal Consiglio superiore della magistratura, quale organo pluralistico di garanzia.

## 2. Le nuove priorità condivise.

Tra i segni più importanti del mutamento intervenuto, assumiamo le *nuove priorità* indicate dall'attuale Governo, attraverso i discorsi programmatici alle Camere e alle Commissioni parlamentari e le pubbliche dichiarazioni del Presidente del consiglio e del Ministro della giustizia, ma soprattutto attraverso i primi atti adottati dal Consiglio dei ministri nel dicembre scorso: *la giustizia civile, l'attuazione della legge delega di revisione della geografia giudiziaria, la depenalizzazione*.

L'indicazione di tali priorità ci pare, in primo luogo, espressione, seria e realistica, che il tempo che ci separa dalla fine della legislatura, se non consente di progettare riforme generali di diritto sostanziale e processuale, è tuttavia sufficiente alla realizzazione, sol che non manchi la necessaria determinazione politica, di specifici interventi riformatori, di immediata efficacia, idonei a ridare almeno ossigeno a strutture giudiziarie che stanno deperendo per asfissia.

In secondo luogo, il dichiarato intento di impegnarsi in quelle priorità, è indice della consapevolezza che la *giurisdizione è una risorsa limitata, delicata, costosa e preziosa*, e perciò da non sprecare disperdendola in mille rivoli sul territorio o impegnandola a tutela indiscriminata e inefficace di una miriade di beni, mentre invece va riservata alla garanzia dei beni fondamentali, affidando altri legittimi interessi a valide e diverse alternative di tutela.

## 3. Panpenalismo e sovraffollamento delle carceri.

C'è una quarta priorità su cui il Governo si è particolarmente impegnato e che voglio subito sottolineare: la tragica situazione carceraria, una realtà «*che ci umilia in Europa e ci allarma, per la sofferenza quotidiana – fino all'impulso a togliersi la vita – di migliaia di esseri umani chiusi in carceri che definire sovraffollate è quasi un eufemismo*». Queste le parole angosciante con cui il Presidente della Repubblica ha sollecitato la coscienza morale di tutto il Paese, nel

convegno svoltosi in un'aula parlamentare il 28 luglio scorso, a cui avvertimmo il dovere etico e istituzionale di partecipare, esprimendo l'impegno dei giudici a tenere in continua attenzione – anche e soprattutto nel momento di adozione, come estremo rimedio, dei provvedimenti giurisdizionali carcerari – le concrete condizioni di vita delle persone detenute, *per garantirne il più possibile la libertà e per rispettarne sempre la dignità.*

Il Ministro Severino ha dedicato al carcere i suoi primi interventi e ha pronunciato parole importanti nella Relazione al Parlamento della settimana scorsa.

Stipare 68.000 detenuti in condizioni logistiche adeguate a 45 mila persone è palesemente incompatibile con i principi affermati dall'art. 27 della nostra Costituzione e dall'art. 3 della Convenzione per i diritti umani, principi che non possono ammettere deroghe nemmeno in nome delle difficoltà economiche. Siamo di fronte a un limite che attiene al senso di umanità e, dunque, a quel minimo che va rispettato perché il nostro Paese conservi il suo posto tra le nazioni civili.

Non sarà l'aumento, pur necessario, dei posti-carcere che condurrà il sistema al punto di equilibrio. Ciò che è indifferibile è, da un lato, la riduzione del ricorso alla pena carceraria e alla custodia cautelare in carcere, e, dall'altro, l'aumento di misure alternative al carcere. Non sono obiettivi utopistici. Si tratta, al contrario, dell'unica prospettiva realistica che porrà il nostro Paese a fianco di quelli che realizzano alti livelli di sicurezza senza cadere nell'abbaglio secondo cui "maggiore sicurezza" significa "più carcere".

L'emergenza carceraria chiama perciò in causa innanzitutto il legislatore, che pare troppo condizionato dalla perdurante concezione panpenalistica che assegna alla risposta penale la sanzione di ogni comportamento deviante, quando invece è indispensabile un drastico sfoltoimento delle previsioni penali, da attuare con una incisiva *depenalizzazione* o, più radicalmente, con interventi di *decriminalizzazione*.

Va anche attentamente considerata l'opportunità di un significativo ampliamento della procedibilità a querela per tutti i casi in

cui l'offesa derivante dalla condotta antisociale ricada prevalentemente su interessi individuali.

Urgente attenzione va dedicata alle misure cautelari e pre-cautelari. L'elenco dei reati previsti per i quali è imposto o consentito l'arresto in flagranza, va radicalmente rivisto e ridotto. Per limitare il fenomeno delle c.d. "porte girevoli" preso in considerazione dal recente decreto legge del 22 dicembre scorso, è opportuno estendere la previsione dell'art. 121 disp. att. c.p.p. (casi in cui il pubblico ministero deve ordinare l'immediata liberazione dell'arrestato o del fermato) a tutte le ipotesi in cui il pubblico ministero ritenga di non richiedere al giudice l'applicazione di "misure detentive"; mentre attualmente non è imposto un simile dovere di immediata scarcerazione qualora il p.m. richieda l'applicazione di misure coercitive diverse da quelle detentive.

È necessario che il legislatore assuma sul serio la natura di *extrema ratio* della custodia in carcere, ancora recentemente riaffermata dalla Corte costituzionale (sent. n. 231 del 2011), e la preveda soltanto in presenza di reati di particolare allarme sociale, e, soprattutto, la inibisca quando la condotta criminosa presa in considerazione sia risalente nel tempo e non accompagnata da manifestazioni concrete di attuale pericolosità sociale.

La questione chiama ovviamente in causa anche i giudici. Il difetto endemico del nostro sistema, a causa dell'eccessiva distanza temporale tra condanna ed esecuzione della pena, comporta sovente la spinta ad anticipare, in corso di processo o di indagini, il ricorso al carcere al fine di neutralizzare una pericolosità sociale, anche se soltanto ipotizzata, al fine di offrire una risposta illusoriamente rassicurante alla percezione collettiva di insicurezza sociale, che finisce così con il contagiare l'ambito giudiziario, determinando guasti sulla cultura del processo e delle garanzie.

L'appello ai giudici a essere innanzitutto garanti della libertà e della dignità delle persone, va accompagnato da un altrettanto fermo *appello all'opinione pubblica* e, soprattutto, a chi ha responsabilità di informarla, formarla e orientarla. Non si può a giorni alterni, sotto la spinta di diverse emozioni, invocare la pre-

sunzione di innocenza contro i provvedimenti di cautela processuale per taluni indagati e indignarsi per la mancata adozione di misure carcerarie per altri indagati, anche in assenza dei presupposti di legge.

#### **4. La dimensione europea della giustizia.**

Anche su questi terreni dobbiamo far tesoro delle novità che si sono determinate nel mutato clima politico e culturale.

Il nuovo governo è nato per l'urgenza e la necessità che l'Italia ritrovi una piena sintonia con l'Europa, accrescendo innanzitutto la credibilità e la legittimazione internazionale del nostro Paese, ciò che è prioritario per riacquistare voce e peso al fine di concorrere efficacemente al rinsaldamento della costruzione di una vera Unione europea, l'unica in grado di farsi carico della dimensione internazionale e globale degli attuali problemi economici, sociali, ambientali.

*Operare per "sintonizzarci" con l'Europa* al fine di recuperare legittimazione internazionale, e così più credibilmente influire sulle istituzioni europee, non è soltanto una necessità che investe talune nostre "anomalie" economiche e finanziarie (eccesso di debito pubblico, sistema previdenziale, età pensionabile, livello dell'evasione fiscale, etc.).

È un'esigenza di cui tenere conto anche in ambito giuridico e specificamente giudiziario. Basti pensare all'incidenza sulla propensione a investire nel nostro Paese dei tempi e del livello complessivo di effettività della giustizia civile, di cui ci hanno parlato Mario Draghi, oggi Presidente della BCE, e il suo successore Governatore della banca d'Italia Ignazio Visco, oltre che le periodiche impietose classifiche della Banca Mondiale.

Lo scorso anno la relazione fu incentrata sui tempi lunghi della nostra giustizia. In realtà quello del tempo è soltanto uno degli aspetti (anche se il più grave) di un quadro più generale caratterizzato da una pluralità di anomalie, che vanno affrontate in una pro-

spettiva sovranazionale (sia di Unione europea, sia di Consiglio d'Europa).

Proseguendo la riflessione e le proposte avanzate l'anno scorso, vogliamo mettere al centro di questa relazione proprio l'esigenza di adeguamento del sistema giudiziario italiano alle indicazioni di contenuto e alle sollecitazioni organizzative che provengono dalle istituzioni sovranazionali.

Il nostro sistema è sotto osservazione anche sul terreno dell'effettività delle garanzie, come emerge dalle giurisprudenze delle Corti di Lussemburgo e di Strasburgo, che pongono vincoli e limiti per l'attività giudiziaria e per l'ordinamento nazionale.

Rispetto a tali vincoli, l'atteggiamento di chi intende operare per rafforzare la dimensione comune dell'Europa non può essere quella di resistenza o, peggio, di rifiuto.

Al contrario, occorre impegnarsi seriamente e in concreto per *trasformare tali indicazioni e vincoli in opportunità e occasioni di riforma* del nostro sistema e, insieme, di rilancio di un'Unione effettivamente fondata su libertà, diritti e giustizia, che rappresentano l'essenza del modello europeo di convivenza in uno Stato costituzionale di diritto.

È proprio per la necessità di concorrere a questo rilancio dell'Unione che non posso fare a meno di esprimere, in questa solenne cerimonia – come Presidente di una Corte di legittimità di uno dei Paesi fondatori dell'Unione e come vice Presidente della *Rete dei presidenti delle Corti Supreme dell'Unione Europea* – l'allarme per le modificazioni che si stanno producendo sul sistema giudiziario dell'Ungheria e incidono direttamente sull'autonomia e l'indipendenza degli organi giudiziari, al punto da estromettere dalla presidenza della Corte suprema András Baka, già autorevole componente per 17 anni della Corte europea dei diritti umani.

Non si tratta d'indebita ingerenza in dinamiche interne di uno Stato sovrano, ma di dare voce allo sconcerto per quanto avviene nel cuore dell'Europa, in violazione del patrimonio comune europeo che nell'indipendenza della giurisdizione dal potere di maggioranza

individua uno degli elementi essenziali dello Stato costituzionale di diritto.

Non appaia strana la sottolineatura dell'ambito giudiziario come momento essenziale di concorso alla costruzione di una vera e stabile Unione europea.

Dal 1969 la Corte di giustizia utilizza il diritto al giudice e alla tutela giurisdizionale effettiva per elevare il livello di protezione in ambito comunitario e interno dei diritti della persona, oggi posto al centro anche della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione, e anteposti, nell'art. 3 del Trattato di Lisbona, alla stessa costruzione del mercato unico.

Nel nuovo assetto delle fonti giuridiche, che vedono un intreccio di Costituzioni nazionali, Convenzione dei diritti umani e Carta dei diritti fondamentali e, insieme, una tutela multilivello di cui sono protagonisti Corti sovranazionali e Corti e giudici nazionali, la giurisdizione – come strumento di garanzia dei diritti fondamentali e fattore di uno stabile edificio europeo – acquista una rinnovata centralità, che pone responsabilità più impegnative e cogenti a noi come giudici nazionali, come primi attuatori del diritto comunitario e di quello convenzionale.

Ciò significa che il giudice è chiamato a confrontarsi non soltanto più con la Corte costituzionale, ma anche con la Corte di giustizia e la Corte dei diritti umani, il cui “diritto” è tenuto a conoscere e ad applicare, in un continuo, indispensabile dialogo.

Contrariamente ad ogni apparenza, tuttavia, l' incisivo e peculiare ruolo delle Corti sovranazionali non comprime, ma esalta quello del giudice interno, chiamato alla quotidiana e diretta attuazione del diritto comunitario e convenzionale. E in tale ruolo, se anche la Corte di cassazione, come Corte nazionale di legittimità, ha strutturalmente perso il suo carattere di “suprema”, ossia di *superiorem non recognoscens*, ha funzionalmente acquistato una rafforzata funzione di nomofilachia, nel cui esercizio può offrire un contributo estremamente rilevante nel delineare la portata degli obblighi di interpretazione “convenzionalmente” o “comunitariamente” conformi, prevenendo la formazione di contrasti tra l'ordinamento

interno e le norme “esterne”, la cui definizione potrebbe risultare maggiormente problematica per la Corte costituzionale.

In questo quadro di efficace e determinante concorso della giurisdizione al consolidamento dell’Unione, il 2011 è stato caratterizzato da eventi giudiziari di particolare rilievo ed interesse, che hanno contrassegnato le relazioni fra ordinamento interno e ordinamenti sovranazionali.

Di tali importanti eventi, che abbiamo analizzato nella parte centrale della relazione scritta, non posso dare qui adeguato conto, limitandomi a segnalare le importanti accelerazioni di integrazione e sinergia realizzate, con un dialogo virtuoso, fra le Corti di Strasburgo e di Lussemburgo e le nostre Corti nazionali (Corte costituzionale e Corte di legittimità).

In proposito si può ricordare sia la sentenza della Corte costituzionale che, in materia di revisione della sentenza di condanna, ha posto a fondamento della ritenuta illegittimità costituzionale dell’art. 630 c.p.p. la necessità di adeguamento della decisione nazionale alla sentenza definitiva della Corte europea dei diritti umani, sia le interazioni della Corte di cassazione con la giurisprudenza della Corte di giustizia nel diritto penale dell’immigrazione.

## **5. Anomalie del sistema italiano.**

Più urgente è segnalare soprattutto l’emersione di alcune criticità, che vanno risolte con sollecitudine.

Tra queste vanno segnalate le indicazioni desumibili da una sentenza emessa nel marzo scorso dalla Corte dei diritti umani, che ha affrontato per la prima volta il tema della compatibilità del sistema italiano di prescrizione del reato con gli *standards* internazionali di tutela dei diritti fondamentali.

In un caso di proscioglimento per intervenuta prescrizione del reato di omicidio colposo addebitato ad un poliziotto, la Corte ha riscontrato una violazione, da parte dello Stato italiano, del diritto alla vita sancito dall’art. 2 della Cedu.

Richiamando la sua consolidata giurisprudenza – secondo cui, quando un agente dello Stato è accusato di atti contrari agli artt. 2 o 3 della Convenzione, la procedura o la condanna non possono essere vanificate dalla prescrizione – la Corte ha riaffermato che l'applicazione della prescrizione è una misura inammissibile in quanto impeditiva della condanna.

Il principio di diritto che può trarsi dalla pronuncia sopra citata, di indubbia portata innovativa, è quello della incompatibilità con gli artt. 2 e 3 della Convenzione di un meccanismo di prescrizione che, per effetto della durata del processo, impedisca ogni reazione sanzionatoria con funzione dissuasiva rispetto ai comportamenti posti in essere da soggetti investiti di autorità pubblica, in violazione del diritto alla vita e del divieto di tortura e trattamenti inumani o degradanti.

Dalla sentenza si possono e devono trarre ulteriori implicazioni per quanto concerne l'attuale disciplina della prescrizione, come modificata dalla legge 5 dicembre 2005, n. 251.

Tenuto conto della decorrenza del termine di prescrizione, si constata che per alcune tipologie di fattispecie criminose spesso la notizia di reato è acquisita in un tempo sensibilmente posteriore rispetto ai fatti-reato, con la conseguenza che il procedimento penale nasce con un *handicap* temporale più o meno lungo, senza che possa imputarsi ad inerzia delle indagini l'anticipato consumarsi del tempo di prescrizione.

Ciò costituisce un'ulteriore anomalia negativa dell'ordinamento italiano, considerata la falcidia dei tempi di prescrizione; e rende di fatto arduo accertare responsabilità penali con sentenza definitiva di condanna prima della maturazione della prescrizione per molti reati anche di rilevante gravità sociale.

Senza indugiare sul costo che gli effetti di tale disciplina comportano per il bilancio dello Stato, ricordiamo che con un rapporto del 12 gennaio scorso, l'OCSE ha raccomandato all'Italia di realizzare un adeguato prolungamento dei termini di prescrizione, al fine di permettere agli organi dello Stato di perseguire e sanzionare i responsabili di una simile attività criminosa, rilevando che nel pas-

sato decennio nel nostro Paese, proprio a causa della eccessiva brevità dei termini di prescrizione, è stato possibile sottoporre a pena solo tre dei sessanta soggetti perseguiti.

La raccomandazione del rapporto OCSE fa riferimento specifico al tema della corruzione internazionale, ma sono ben evidenti le implicazioni che riguardano inevitabilmente tutte le fattispecie di reato, a partire da quelli di corruzione anche interna, su cui da più parti, istituzionali e culturali, nazionali e internazionali, si esprimono allarmi e preoccupazioni.

«*Oggi – ha scritto Stefano Rodotà in una sua recente pubblicazione – la presenza della corruzione è in ogni dove, negli appalti e negli ospedali, nei ministeri e nei comuni; è esibita e giustificata, e lo scandalo non si vuole ritrovare in questo, ma in chi, moralisticamente e testardamente descrive e denuncia la drammaticità di una condizione civile*».

Senso non diverso deve attribuirsi a due recenti interventi pubblici, con cui due autorevoli esponenti del mondo istituzionale, il Ministro della giustizia Paola Severino e il Presidente della Corte dei Conti Luigi Giampaolino, hanno espresso in proposito le loro considerazioni.

Si tratta di fenomeni criminali che incidono notevolmente sia sull'enorme carico penale sia sulle difficoltà del sistema processuale penale, situazione aggravata da improvvidi interventi sul regime della prescrizione, che non hanno tenuto conto dei tempi realmente possibili di definizione dei procedimenti.

Come è evidente, non sono poche le sollecitazioni che ci provengono dall'Europa volte a avvicinare il sistema giudiziario italiano agli *standards* dell'Unione. Rispetto ad essi, le nostre anomalie giudiziarie sono di varia natura e di diverso livello: talune sono destinate a trovare soluzione o rimedio in tempi medio-lunghi, altre possono risolversi in tempi più rapidi sol che non manchi la volontà di operare.

Costruire l'Europa significa anche far venir meno le anomalie giudiziarie di segno negativo, o almeno avviare un credibile cammino in tale direzione.

Nel *settore civile*, tra i fattori sicuramente anomali rispetto alla media europea, che concorrono a determinare l'enorme e quasi impossibile sovraccarico del contenzioso civile, vi è l'alto tasso di litigiosità che assegna al nostro paese primati quantitativi superati soltanto dalla Russia.

Analizzando la produttività del sistema giudiziario e commentando il Rapporto della *Commissione europea per l'efficacia della giustizia* (Cepej), che ha effettuato l'analisi comparata dei sistemi giudiziari di 39 paesi del Consiglio d'Europa, il vice presidente del Consiglio superiore, Michele Vietti, nel suo recente e documentato libro su *La fatica dei giusti*, dissolve miti e favole correnti, e annota, con riferimento al settore civile, che “*i giudici italiani...hanno smaltito solo nel 2008 oltre un milione di cause in più dei loro colleghi francesi e spagnoli*”. Con riferimento al settore penale, egli rileva che i magistrati italiani hanno una “*capacità di smaltimento doppia rispetto ai colleghi d'oltralpe*”, e ciononostante il nostro sistema ha “*il triste primato europeo nella mole di contenzioso penale pendente*”.

I magistrati italiani, dunque, lavorano schiacciati dalla montagna di quasi 9 milioni di cause pendenti (5.5 milioni di cause civili, 3,4 milioni di cause penali), ciò che rischia di costituire un disincentivo psicologico all'impegno e alla fatica, come accade quando si è in un duro percorso di montagna di cui non s'intravede la fine. E tuttavia, nonostante quella montagna di cause sia diventata sempre più pesante e impervia, i magistrati italiani continuano a detenere primati di produttività tra i loro colleghi europei.

Vi è un'altra singolare anomalia italiana che va posta in evidenza, quella della quantità di avvocati: quasi 240.000 (come ha recentemente dichiarato il Presidente del CNF Guido Alpa), il maggior numero per abitanti in Europa.

Dell'abnorme quantità di avvocati, di cui 50.000 abilitati all'esercizio dinanzi alle giurisdizioni superiori, abbiamo già parlato lo scorso anno; il problema, negli anni precedenti, era già stato oggetto

delle relazioni dei miei predecessori. Quel numero continua ad aumentare ogni anno, fino al punto – per indicare un confronto lampante – che soltanto gli avvocati di Rieti iscritti all’albo delle giurisdizioni superiori sono 125 e superano il numero di 103 avvocati ammessi al patrocinio dinanzi alla *Cour de Cassation* e al *Conseil d’État*.

Sono dati che parlano da soli! L’esorbitante numero di avvocati, se non costituisce un diretto fattore di incentivazione del contenzioso, certamente non contribuisce a deflazionarlo, giacché risulta del tutto insufficiente l’attività di filtro da parte della classe forense.

Se, in generale, in un libero mercato di servizi, la moltiplicazione del numero degli operatori costituisce un dato positivo, nel settore specifico della giurisdizione occorre verificare se la sovrabbondanza di avvocati sia funzionale a soddisfare le esigenze di giustizia dei cittadini, o non costituisca, a sua volta, fonte di un eccesso di domanda di giustizia non più rispondente a tali esigenze.

È questo un tema connesso alla persistente resistenza culturale alla diversificazione delle tutele, nell’illusione di affidare ogni violazione di diritto, di qualsiasi natura e livello, alla giurisdizione. Resistenza che si manifesta anche in materia di mediazione. Dalle relazioni trasmesse dai presidenti delle corti di appello risulta, pur con l’avvertenza di una valutazione basata su dati iniziali e non consolidati, la constatazione, allo stato, di una scarsa incidenza delle procedure di mediazione sulla deflazione del contenzioso civile. Crediamo che si possa, più realisticamente, formulare un prudente e più positivo giudizio, con riferimento all’incremento evidenziato dai rilevamenti statistici nel secondo periodo.

Possiamo concludere sul punto che l’accresciuta incidenza degli ordinamenti sovranazionali e la progressiva integrazione anche giuridica dei paesi dell’Europa (grande e piccola), impone una maggiore vicinanza anche dei sistemi giudiziari, con la – almeno tendenziale – eliminazione delle nostre negative diversità nel confronto con i paesi europei. Ciò richiede iniziative immediate e impegno tenace, se si vogliono approntare, prima della fine dell’attuale legislatura, i rimedi possibili e praticabili.

## **6. La giustizia civile.**

Come ho già detto, la presente relazione – per impostazione, contenuto e proposte – va considerata e valutata in stretta connessione con quella dell'anno scorso, ciò che ci esime dal ripetere molte delle considerazioni lì svolte, alle quali rinviamo, anche per evitare quell'impressione di monotona ripetitività che sovente accompagna questi interventi.

Pur in assenza di riforme di più ampia portata di diritto sostanziale e processuale (che verosimilmente non possono essere affrontate in uno scorcio di legislatura) – *molto si può fare per cambiare lo stato delle cose*, e superare – per usare le parole del Capo dello Stato – *“il funzionamento gravemente insufficiente del sistema di giustizia e la crisi di fiducia che esso determina nel cittadino destinato, come titolare di bisogni e di diritti, a farvi ricorso”*.

L'anno appena concluso ha confermato le difficoltà in cui versa il contenzioso civile presso gli uffici giudiziari di merito.

In base ai dati comunicati dal Ministero della giustizia la pendenza complessiva è diminuita del -2,4% (da 5.561.383 a 5.429.148 procedimenti), in conseguenza di una rilevante diminuzione delle sopravvenienze (- 8,7%).

Gli elementi positivi rappresentati dalla diminuzione delle sopravvenienze e della pendenza complessiva, nonché dal maggior numero di definizioni rispetto alle nuove iscrizioni (+ 114.290), sono fortemente attenuati dal dato negativo della sensibile riduzione delle definizioni (-7%) rispetto a quelle dell'anno precedente.

A tali dati negativi devono aggiungersi anche quelli relativi alla durata media dei processi civili, caratterizzata non solo da una perdurante eccessiva lunghezza, ma purtroppo anche da un aumento dei tempi medi di definizione dei processi.

Il segmento più critico è costituito dalle corti d'appello, in cui la durata media è aumentata da 947 giorni a 1.032 (+ 9%), con incremento anche della pendenza (3,3%), pur risultando diminuita la sopravvenienza (-5,2%)

Emerge evidente che le maggiori difficoltà nel funzionamento dell'apparato giudiziario si riscontrano con riferimento alle stesse corti, le quali rappresentano l'unico segmento del sistema processuale che abbia fatto registrare un incremento dei procedimenti pendenti.

Il mero dato statistico fa apparire evidenti le difficoltà che i giudici di secondo grado incontrano nel far fronte, con le loro attuali disponibilità di organico, all'accresciuta mole di impugnazioni in materia di lavoro, derivante dall'incremento del contenzioso in primo grado e dal consistente aumento delle decisioni emesse in tale materia dai tribunali. Ai problemi derivanti da tale carico di lavoro si aggiungono quelli conseguenti alle scoperture determinate (per motivi anagrafici, soprattutto presso le corti d'appello) dal consistente numero di magistrati anticipatamente collocati a riposo nell'anno in scadenza, nonché quelli connessi alla rilevante incidenza dei procedimenti di equa ripartizione ai sensi della legge 24 marzo 2001, n. 89 (c.d. legge Pinto).

Come si è già rilevato all'inizio, si è acquisita maggiore consapevolezza, non solo della rilevanza della crisi della giustizia civile, nel più generale quadro della crisi della giustizia nel Paese, ma anche del "valore economico" di essa, che ha posto tale tema al centro dell'attenzione delle istituzioni economiche italiane ed europee.

Torna il problema già evidenziato nella precedente relazione, quello dei "tempi" della giustizia. Una giustizia efficiente, infatti, non può prescindere dal tempo entro il quale viene definita la risposta alla domanda di tutela proposta dal cittadino. Il fattore tempo è un elemento "costituzionale" del giusto processo: una giustizia tardiva non può comunque chiamarsi "giustizia".

Per migliorare la tempestività della risposta della giurisdizione alla domanda di giustizia, è indubbio che ogni sforzo deve essere compiuto allo scopo di contenere le sopravvenienze.

*L'esplosione della domanda di giustizia* è fenomeno planetario che ha in sé aspetti indubbiamente positivi, nascendo prevalentemente dalla sempre maggiore e diffusa consapevolezza di bisogni di

tutela che spesso attengono ad aspetti fondamentali della vita delle persone.

L'accesso alla giustizia è oggetto di un diritto fondamentale secondo il diritto internazionale e tale è qualificato dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (art. 47).

Certamente l'oggetto di questo diritto è più ampio del solo diritto di accesso effettivo e senza discriminazioni ai tribunali, comprendendo la garanzia individuale ad utilizzare anche gli strumenti alternativi per la risoluzione delle controversie e qualsiasi altro mezzo di riparazione della violazione dei diritti.

Tuttavia esiste anche una parte di domanda di giustizia che è conseguenza della mancata soddisfazione di bisogni che ben potrebbero e dovrebbero trovare realizzazione al di fuori dell'accesso ai tribunali, direttamente per mezzo di un'azione tempestiva e attenta dei pubblici poteri.

Occorre pertanto insistere sul tema dell'individuazione e attivazioni di politiche di contenimento delle sopravvenienze mediante iniziative dirette a consentire la soddisfazione di determinate pretese in sede non giudiziale.

Nella relazione per l'anno giudiziario 2011, dopo avere ricordato la positiva collaborazione dell'INPS per una drastica riduzione della "domanda drogata" in materia previdenziale, si sollecitavano analoghe collaborazioni da parte di altri "grandi utenti" della giustizia (ferrovie, poste, banche, assicurazioni, etc.) e si chiedevano riforme legislative urgenti, ad esempio in materia di riparazione del pregiudizio da irragionevole durata dei giudizi (c.d. legge Pinto), prospettando anche articolate soluzioni.

Sul punto mi sono soffermato in precedenza, ma devo purtroppo prendere atto che tali sollecitazioni sono rimaste finora senza esito e che il perseguimento degli auspicati risultati richiede necessariamente da parte del legislatore attenzione e impegno, in mancanza dei quali nessun risultato utile potrà essere conseguito.

Una parte della domanda patologica di giustizia costituisce espressione di un vero e proprio *abuso del processo*.

In campo civile, esso ritarda e spesso frustra irreversibilmente

il soddisfacimento delle istanze delle parti private; nel campo penale, potendo contribuire alla prescrizione dei reati, può perfino sottrarre il reo alla punizione.

In una recente sentenza delle Sezioni unite penali, di cui si raccomanda la lettura per il carattere emblematico del caso (concernente un'abnorme e ingiustificata proliferazione di procedure esecutive in campo civile promosse da una parte che, poi, nel conseguente processo penale a suo carico, aveva inoltre posto in essere una serie continua di istanze, eccezioni, procedure incidentali, manifestamente prive di fondamento e dirette palesemente a ritardare la definizione del processo) si è osservato che in tale situazione si determina un vizio, per sviamento, della funzione, e quindi, in termini più concreti, una frode rispetto a questa.

A queste condotte irrispettose della funzione giudiziaria e dolosamente dirette a ritardarne l'esito, che in altri ordinamenti sono penalmente sanzionate, il legislatore deve porre un argine, non bastando l'accertamento, spesso tardivo e comunque inadeguato, della loro pretestuosità da parte dell'autorità giudiziaria.

Auspichiamo quindi un intervento normativo che stabilisca che, a prescindere dall'esito della procedura, qualora il giudice accerti che il rappresentante del pubblico ministero o il patrocinatore della parte privata abbia abusato del processo, gli atti vadano obbligatoriamente trasmessi ai rispettivi organi dell'azione disciplinare; e, inoltre, che il patrocinatore della parte privata sia condannato, con la sentenza che chiude la fase del processo, ad una speciale e personale sanzione pecuniaria, da fissare in termini economici di adeguata severità, al fine di assicurarne un'effettiva efficacia deterrente.

Gli interventi del legislatore adottati nel 2011, quand'anche avessero tutti i possibili effetti positivi che dalla loro applicazione si sperano, non possono da soli risolvere quei problemi relativi alla necessaria riduzione della durata delle cause, all'inizio di queste riflessioni ricordata, che consenta al sistema giustizia di concorrere alla crescita economica del Paese.

Ciò non sembra possibile se agli interventi già in fase attuativa, non si associ un profondo ripensamento dell'intera struttura del processo, che introduca una diversificazione della risposta attesa, nelle varie fasi nelle quali il processo si articola.

Infatti, risultati significativi non sembrano raggiungibili limitando gli interventi normativi ad una riorganizzazione dell'esistente e nemmeno con una più spinta informatizzazione delle procedure.

Questa tipologia di interventi, già in parte tentati, anche se non sempre in una prospettiva di ampio respiro e di consapevole coordinamento, può certamente rendere migliori i risultati conseguibili, ma non potrà essere risolutiva.

Una maggiore incisività potrebbe essere riconosciuta ad una diversificazione del sistema delle impugnazioni, essendo contrario al principio di efficacia e di efficienza un sistema che obblighi il giudice a ripercorrere gli stessi sentieri del grado precedente. Così come sembra indispensabile una revisione del processo di esecuzione intesa ad impedirne una eventuale strumentalità al riesame di quanto è stato accertato nel giudizio.

L'area della discussione dovrebbe progressivamente ridursi nel salire la piramide dei gradi, concentrando la tutela giurisdizionale su un controllo dei risultati della fase precedente del processo sotto la lente di circoscritti elementi diversificati per grado di impugnazione, capaci di determinare un affinamento dei risultati conseguiti, sotto due profili rilevanti: la motivazione e l'applicazione esatta della legge, riservando il primo controllo all'appello e il secondo alla cassazione, senza una completa revisione dell'esame precedentemente condotto dal giudice sul fatto.

Si può, cioè, riformare il sistema delle impugnazioni civili, trasformando la fase dell'appello in un giudizio di natura cassatoria, in cui i motivi di critica della sentenza di primo grado sono modellati su quelli attualmente previsti dall'art. 360 c.p.c. per il ricorso per cassazione. Una volta riservato al giudice di appello la funzione del controllo di logicità e di sufficienza sulla motivazione dell'accertamento di fatto compiuto dal giudice di primo grado, si può limitare il giudizio di cassazione alla sola denuncia di violazione di legge,

conformemente alla previsione dell'art. 111 della Costituzione. Siffatta denuncia comporta che si lamenti un errore di diritto (sostanziale o processuale) nella concreta fattispecie, come accertata dal giudice del merito, senza possibilità di porre comunque in contestazione tale accertamento, che dovrebbe costituire un punto non discutibile in sede di legittimità, neanche sotto l'aspetto del vizio di motivazione.

In tal modo la Cassazione viene ricondotta al ruolo essenziale e tipico di giudice di legittimità, senza che possa essere trascinata, attraverso la denuncia di vizi di motivazione, in una funzione di terzo grado di merito. Così i ricorsi per cassazione verrebbero ridotti rispetto all'attuale enorme numero, del tutto anomalo rispetto alle corti di legittimità di tutti gli altri Stati europei, i giudici ad essa adetti verrebbero diminuiti rispetto alla loro odierna entità e la Corte di cassazione potrebbe assolvere effettivamente a quella funzione di nomofilachia che è ad essa tradizionale e che oggi – come si è innanzi evidenziato – è diventata ancora più importante di ieri, a causa delle incertezze del diritto derivanti dalla maggiore complessità dell'ordinamento, anche per la connessione e l'integrazione con la dimensione sovranazionale e internazionale.

Nello stesso tempo s'inciderebbe positivamente anche sulle corti d'appello che, come si è visto, sono gli uffici in maggiore sofferenza per il numero dei giudizi pendenti e per la loro lunga durata.

## **7. La Corte di cassazione.**

Come di consueto, l'ultima parte della relazione è dedicata alla Corte di cassazione, di cui sono costretto a denunciare innanzitutto la gravissima situazione di vacanze nell'organico dei magistrati e del personale amministrativo, che si protrae ormai da tempo e incide in modo determinante sulla quantità dei procedimenti definiti e sui tempi di durata dei processi nella fase di legittimità.

A fronte di circa 126.000 procedimenti (95.500 civili e 30.500 penali), la scopertura della pianta organica dei magistrati della Corte

ammonta a 118 vacanze, in misura pari al 29,72%, mentre la percentuale media di scopertura degli uffici giudiziari di merito è dell'11,93%; quella del personale amministrativo e tecnico, su un organico di 743 unità, a 129 vacanze, pari al 17,36%, mentre la percentuale media di scopertura degli uffici giudiziari di merito è del 10,5%.

A tale situazione critica si aggiungono le condizioni di particolare difficoltà per la grave insufficienza logistica: la ristrettezza dei locali, oltre a impedire di assegnare a ciascun magistrato, se non una stanza, almeno un tavolo da lavoro, costringe tutto il personale amministrativo a operare in condizioni al limite dell'agibilità, con inevitabile incidenza negativa sulle condizioni lavorative, contrastanti con la dignità di una Corte suprema, e sulla produttività del lavoro giudiziario.

Questa situazione penalizza fortemente chi in questo ufficio opera, trascura la rilevanza costituzionale della funzione di nomofilachia, compromette la stessa immagine internazionale del Paese, che dalle Corti di Strasburgo e di Lussemburgo viene misurata innanzitutto sui tempi e la qualità dei provvedimenti adottati dall'organo giurisdizionale di ultimo grado.

Tenendo fede all'impegno preso all'atto del mio insediamento, con il quale mi ero proposto di affrontare in maniera prioritaria il problema dell'arretrato civile e della durata del processo civile in cassazione, il progetto organizzativo annunciato già nella relazione inaugurale dello scorso anno, prima ancora dell'approvazione dell'art. 37 del decreto legge del 6 luglio 2011, prevedeva come obiettivo strategico l'incremento della percentuale di definizione dei ricorsi iscritti e la riduzione delle pendenze, attraverso adeguate soluzioni organizzative adeguate.

In una situazione fortemente critica, per di più senza alcuna risorsa aggiuntiva né personale né materiale, si è resa necessaria l'utilizzazione della leva dell'organizzazione, che è l'unico strumento – come abbiamo evidenziato nel capitolo III della relazione scritta (che ci permettiamo di segnalare come la parte più originale e innovativa rispetto alla tradizione di queste relazioni inaugurali) – per ottimizzare le risorse disponibili, migliorandone l'efficienza e la

capacità di risposta, allo scopo almeno di contenere il più possibile il continuo flusso di sopravvenienze.

Attraverso l'adozione di una serie di strumenti organizzativi (potenziamento del Segretariato generale come centro di coordinamento organizzativo, riorganizzazione del CED, istituzione dell'Ufficio di statistica e dell'Ufficio traduzioni e interpretariato, periodiche conferenze di servizio dei presidenti titolari e valorizzazione del ruolo dei presidenti di sezione non titolari, provvedimento sulla motivazione semplificata della sentenze civili, intensificazione dell'attività di formazione decentrate, miglior coordinamento dell'ufficio spoglio), possiamo con soddisfazione affermare che l'obiettivo è stato raggiunto.

La pendenza complessiva dei procedimenti civili è diminuita, nello scorso anno solare del 2,14%, che diventa -5,86% se rapportata al periodo di effettiva attività giudiziaria dopo l'entrata in vigore del decreto legge n. 98 del 2011, che, all'art. 37, ha previsto per il 2011 l'obiettivo di riduzione delle pendenze dei procedimenti civili nella misura del 5%.

La pendenza, al 31 dicembre 2011, risulta la più bassa dal 2006, nonostante che nell'anno vi sia stato un aumento della sopravvenienza del 2%: ciò grazie ad un incremento del numero dei procedimenti definiti (con pubblicazione del provvedimento) di ben il 14%.

La produttività media dei consiglieri è aumentata del 2%, passando per ogni singolo consigliere, da 273 a 278 nel 2011.

Si tratta di un risultato notevole sia per le dimensioni dell'incremento di produttività conseguito, sia per le difficoltà anche logistiche in cui magistrati e personale amministrativo ancora nel 2011 sono stati costretti ad operare.

Per il conseguimento dell'obiettivo, tutte le Sezioni civili, con encomiabile senso di responsabilità e con lodevole spirito di servizio da parte di tutti i magistrati, hanno fissato negli ultimi mesi dell'anno udienze straordinarie in aggiunta a quelle già stabilite secondo il calendario ordinario e la dirigenza amministrativa, con efficiente tempestività, ha predisposto un piano organizzativo stra-

ordinario delle cancellerie, protrattosi fino al 31 dicembre 2011, volto ad incrementare il numero delle pubblicazioni dei provvedimenti depositati grazie al decisivo e parimenti encomiabile impegno del personale addetto.

Dei 32.948 procedimenti definiti nel 2011, 6.700 hanno riguardato ricorsi in materia tributaria (pari al 20,3% dei procedimenti definiti). Colpisce l'elevata entità dei ricorsi definiti in materia tributaria (più del quinto del totale) che lascia una pendenza di 30.359 ricorsi (pari al 31,8 della pendenza totale). A tale situazione concorre anche il fatto che l'Amministrazione finanziaria si mostra ricalcitante a rivalutare le sue posizioni alla stregua degli orientamenti a lei sfavorevoli assunti dalla Cassazione. Ciò si traduce, alla fine, in un aggravio del funzionamento della Corte di cassazione, ma anche in un costo del processo per l'amministrazione finanziaria che insiste in posizioni che l'hanno già vista soccombere. Il che potrebbe determinare più frequenti condanne alle spese e, forse, anche responsabilità per danno erariale.

Per quanto concerne il settore penale, si deve ribadire che, nel complessivo sconcertante panorama che presenta la giustizia italiana, la Cassazione penale si riconferma un'oasi di efficienza e tempestività per tempi medi di definizione dei procedimenti (7 mesi), che ci consente di reggere il confronto con le Corti di paesi paragonabili al nostro, come la Francia e la Spagna, che sono peraltro assistite da ben più cospicue dotazioni di risorse personali e tecniche.

Il carico di lavoro di questi omologhi organismi stranieri è incomparabilmente inferiore a quello della Corte di cassazione italiana, dove nel 2011 sono sopraggiunti 50.922 nuovi procedimenti e ne sono stati definiti 49.954 (ossia il 5,6% in più, pari a 2.638 ricorsi, rispetto ai 47.316 procedimenti del 2010).

L'abissale differenza quantitativa di contenzioso penale tra Corti supreme di Paesi, aventi analogo sviluppo giuridico-istituzionale e popolazione sociologicamente simile, deve indurre a ripensare, come si è già detto, sia il nostro imperante panpenalismo sia la quasi indiscriminata ricorribilità alla Corte di legittimità.

Pur risultando la pendenza al 31 dicembre scorso aumentata del 4% rispetto all'anno precedente, tale risultato va qualificato eccezionale, in relazione alle gravissime carenze di organico che, per tutto il 2011, hanno continuato a gravare sul settore penale e alla considerazione dell'impossibilità oggettiva di richiedere ai magistrati addetti al settore penale di accrescere ulteriormente il loro impegno, a meno di voler ridurre la Corte di legittimità ad un "sentenzificio" di scarsa qualità.

Ciò rimanda, ancora una volta, alla necessità di porre un urgente rimedio alla grave scopertura degli organici dei magistrati. Basterebbe il dimezzamento della scopertura degli organici, ossia il raggiungimento del livello medio nazionale, per permettere alla Cassazione penale l'adeguamento ai migliori *standards* europei.

In secondo luogo, lo stato attuale della situazione della Cassazione penale (non diversamente da quella civile) evoca l'inderogabile necessità di adottare provvedimenti volti a ridurre il flusso dei procedimenti che arrivano in Cassazione, giacché la quantità di ricorsi anche per questioni trascurabili o irrilevanti impedisce di dare adeguate e più tempestive risposte di giustizia su questioni serie.

Purtroppo, nessuno degli interventi normativi auspicati nella relazione dello scorso anno è stato realizzato: più rigorosi criteri per l'accesso degli avvocati all'albo dei cassazionisti; divieto del ricorso personale dell'imputato; aumento delle procedure *de plano* ricorrendo cause di inammissibilità formali, o, all'inverso, trattandosi di ricorsi manifestamente fondati.

Si torna, perciò, a sottolineare l'esigenza che per porre un sia pur limitato argine a impugnative prive di alcun fondamento giuridico, o comunque non inquadrabili in alcuno dei tassativi casi previsti dall'art. 606 c.p.p., siano congruamente aumentate le sanzioni previste in caso di inammissibilità del ricorso (art. 616 c.p.p.), ferme ai livelli pecuniari stabiliti circa venticinque anni fa all'atto del varo del vigente codice di procedura penale.

## **8. La Scuola superiore della magistratura.**

Abbiamo riservato la conclusione di questa relazione al tema della formazione dei magistrati, per accentuarne il suo rilievo strategico.

L'alto compito del giudice delineato nella precedente analisi impone una altissima qualificazione tecnica, anche con riguardo al diritto europeo, ciò che rimanda alla necessità di continua formazione dei magistrati, che è questione fondamentale, tanto più quando al diritto si richiede una regolazione della vita economica, sociale e politica ben al di là dei tradizionali limiti territoriali in cui si esercita la sovranità dello Stato.

Come ha sottolineato Paolo Grossi «*la legittimazione democratica dei giudici sta nella loro adeguata preparazione giuridica, nel loro sapere di diritto. È questo che pretende da loro la società, perché è in questa loro sapienza specifica che risiede la probabilità di un giudizio corretto*».

Questo riferimento del prof. Grossi al “sapere di diritto”, che va ben oltre la conoscenza delle leggi e della legislazione, evoca un'attività di formazione seria e profonda, che non si esaurisce nella mera qualificazione tecnica, assolutamente indispensabile, ma non sufficiente, giacché, come ha reiteratamente sottolineato il Presidente della Repubblica, anche in occasione dell'insediamento della Scuola superiore della magistratura, avvenuta il 24 novembre scorso, in tema di essenzialità dell'attività di formazione, «*la complessità dei fenomeni sociali e la velocità dei loro mutamenti impongono la progressiva maturazione di una consapevolezza piena del ruolo del magistrato e della sua fisionomia costituzionale*».

L'insediamento del Comitato direttivo della Scuola superiore della magistratura apre nuove e stimolanti prospettive. Confidiamo che la sapienza giuridica del Presidente Valerio Onida e l'impegno di tutti i componenti del Comitato direttivo sapranno raccogliere la forte sollecitazione, rivolta dal Presidente della Repubblica proprio nella cerimonia di insediamento, a curare «*la trasmissione di un valido codice deontologico, volto ad affermare il necessario rigore nel*

*costume e nei comportamenti del magistrato” e a mettere al centro della formazione lo “strettissimo nesso che corre tra la tutela dell’indipendenza della magistratura e la qualità del servizio offerto ai cittadini”.*

## **9. Conclusioni.**

Abbiamo tentato di descrivere l’attuale stato della giustizia, la perdurante crisi di funzionamento, gli elementi positivi emersi in questo ultimo anno, le prospettive realistiche di rilancio verso un possibile recupero di efficienza, se vengono apprestati quei rimedi che abbiamo indicato come concretamente realizzabili in tempi brevi.

Già dal titolo del primo capitolo di questa relazione (*verso un anno “nuovo” di progetti realistici e impegni concreti*) abbiamo inteso guardare al futuro senza scetticismo, ma con la determinazione di chi ha assunto una responsabilità verso le istituzioni repubblicane e verso la collettività.

Ad esse, Signor Presidente, ribadiamo – Suo tramite – l’impegno di tutti i magistrati italiani, in nome dei quali ho avuto l’onore di prendere la parola, di continuare ad assolvere ai propri doveri per migliorare l’efficienza del servizio che la giustizia deve rendere ad ogni persona che le si rivolge e per mantenere viva la funzione di garanzia propria della giurisdizione, come pilastro dello Stato costituzionale di diritto.

In tale impegno continueremo a farci guidare dai valori e dai principi della Costituzione della Repubblica, su cui abbiamo giurato, ribadendo che nell’esercizio dei nostri compiti continueremo a porre al centro dell’attività quotidiana:

- i principi di autonomia, di indipendenza e di esclusiva soggezione alla legge, funzionali a garantire – nell’ambito del policentrismo istituzionale e del sistema di pesi e contrappesi disegnato dai Costituenti – l’uguaglianza di tutte le persone dinanzi alla legge;

- la qualificazione professionale e la salda coscienza del ruolo costituzionale del giudice, senza cui l'indipendenza diverrebbe privilegio;
- l'esigenza di assicurare ai cittadini una giurisdizione di qualità insieme a un servizio più celere ed efficiente, rispettoso dei principi enunciati dall'art. 111 della Costituzione;
- la tensione ideale verso un più vasto contesto giurisprudenziale e di principi costituito dall'Ordinamento dell'Unione europea;
- l'esigenza di una costante e rinnovata riflessione critica e autocritica, con al centro la dimensione deontologica, sul ruolo dei magistrati nella società democratica.