



CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

ASSEMBLEA GENERALE

convocata ai sensi degli artt. 93, primo comma n. 3, e 94

dell'Ordinamento giudiziario

Funzione, tempi e risorse della giurisdizione di legittimità

Stato attuale della Corte di cassazione

Settore penale

Relatore dott. Franco Ippolito

Aula Magna, 25 giugno 2015, ore 10,00

CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

ASSEMBLEA GENERALE

(Aula Magna - 25 giugno 2015)

Il funzionamento della Corte di cassazione: il settore penale

(relazione del pres. Franco Ippolito)

1. E' stato affidato al Segretariato generale, quale organo di coordinamento dell'organizzazione della Corte, il compito di illustrare a questa Assemblea **la situazione** in cui operano attualmente i giudici di legittimità. Gianni Mammone vi presenterà la fotografia del settore civile, mentre tocca a me evidenziare qualche dato e svolgere qualche considerazione sulla Cassazione penale.

E' doveroso prendere l'avvio da quanto è stato ripetutamente sottolineato nelle Relazioni inaugurali degli ultimi anni: in un panorama non certo confortante dello Stato della giustizia in Italia, la Cassazione penale si riconferma un'isola di efficienza e tempestività per tempi medi di definizione dei procedimenti (7 mesi), che ci consente di reggere il confronto con la Corte suprema di Paesi confrontabili con il nostro, come la Francia (che, però, è dotata di un apparato tecnologico decisamente più avanzato) e la Spagna (dove ciascun magistrato del *Tribunal Súpremo* può giovare della collaborazione di qualificati assistenti).

Ometto per esigenze di tempo ogni comparazione tra il carico di lavoro e la produttività dei magistrati di questa Corte rispetto a quello degli altri paesi europei. Rinvio a tal fine ai periodici Rapporti ufficiali del Cepej (che non è un organismo della magistratura italiana, ma del Consiglio d'Europa).

Mi limito ad affermare che il carico di lavoro, di impegno, di produttività per i singoli operatori che lavorano in Cassazione (magistrati e personale amministrativo e tecnico) è incomparabile con quello degli altri Paesi europei.

Nel settore penale, in particolare, la differenza quantitativa di contenzioso penale tra la nostra Corte e quelle di Paesi (a noi assimilabili per sviluppo giuridico-istituzionale e popolazione) è semplicemente abissale.

2. Senza appesantire l'intervento con troppi numeri, sottolineo alcuni dati che rappresentano **picchi "storici"** raggiunti al 31 dicembre 2014 (comparandoli con quelli dell'anno 2000).

Il numero dei ricorsi iscritti nel 2014 ha raggiunto il primato (non certamente positivo!) di 55.822 (+10,4% rispetto al 2000, quando furono 50.557).

Il massimo storico hanno anche raggiunto le definizioni: 53.550 procedimenti (+11,6% rispetto ai 47.958 del 2000).

La produttività individuale (ossia i procedimenti annuali eliminati per magistrato, misurata con i criteri più restrittivi) è risultata, nel 2014, di 477 (con un incremento del 32% rispetto ai 361 dell'anno 2000).

Questi risultati sono stati conseguiti non soltanto senza alcun incremento, ma – come meglio illustrerà Gianni Mammone- in situazione di progressivo aggravamento deficitario di risorse. Essi sono stati possibili grazie alla più razionale organizzazione del lavoro e all'impegno davvero straordinario del personale amministrativo e dei magistrati addetti al settore penale, ognuno dei quali ha definito mediamente ben 477 (con un incremento del 32% rispetto ai 361 dell'anno 2000).

Per raggiungere tali risultati tutti gli addetti al settore penale hanno pagato e pagano prezzi pesanti: basti pensare che, nel 2014, il 45% delle udienze penali risulta concluso dopo le ore 19,00, mentre il 25% di esse termina tra le ore 21 e le ore 23.

La pesantezza e l'intollerabilità di tali orari è evidenziata anche dall'aumento delle procedure per correzione di errori materiali, essendo inevitabile l'errore dopo 8/10 ore di lavoro continuo. Non è un caso che tali errori risultano numericamente più elevati nelle sezioni dove il lavoro serale e notturno è pressoché abituale.

Nonostante l'organico teorico dei settori civili e penali sia quasi paritario (con prevalenza di 7 unità di consiglieri delle sezioni civili), la scopertura effettiva degli organici penali è notevolmente più marcata, risultando di oltre il 33%, mentre quella del settore civile è di quasi il 20%.

Alle sezioni penali sono oggi effettivamente addetti 98 consiglieri, mentre nel 2000 erano 122 (-19,8%). Per rimediare a tale squilibrio, malgrado le tanto declamate necessità di specializzazione, la gran parte dei magistrati, che qualche settimana fa il CSM ha nominato consiglieri di cassazione e che stanno per prendere possesso nella Corte, dovrà essere destinata al settore penale, anche se la loro professionalità, ritenuta idonea al lavoro di legittimità, è andata maturandosi in campo civile.

Questo paradossale spreco di professionalità - che incide anche e soprattutto sugli utenti, destinatari del nostro servizio - non è evitabile fino a quando non saranno banditi concorsi separati per i diversi settori, come impone il buon senso e come richiede un'indispensabile pre-condizione di nomofilachia.

3. Non meno pesante è la situazione del **personale amministrativo**, il cui organico teorico – senza alcuna seria analisi di organizzazione - è stato progressivamente ridotto nell'ultimo quindicennio (da 1.142 del 2000 alle attuali 744 unità), verosimilmente al fine di occultare le gravissime carenze di organico determinato dal blocco delle assunzioni nel settore giudiziario.

Pur dopo questo “magico espediente”, l'attuale scopertura di organico è del 20,43%, nonostante il recente arrivo di 35 delle 60 unità previste dall'interpello del 2 luglio 2014, realizzato dopo oltre un decennio di paralisi dei movimenti di personale verso la Cassazione.

Più grave ancora (del 31%, ossia di 13 punti percentuali in più del dato medio nazionale) è la scopertura dei profili professionali di cui più si avverte necessità: è del 30,44% per i direttori amministrativi; di ben 42,86% per i funzionari giudiziari; del 20% per i cancellieri.

[In compenso, possiamo consolarci con il paradossale arrivo di ben 19 nuovi autisti, di cui 13 già in servizio, mentre aumentano le autovetture ferme per avaria in mancanza di fondi per la manutenzione e il ricambio delle batterie!]

Malgrado le rassicurazioni ministeriali, la situazione appare invariata nella sua gravità ed è ovviamente destinata a peggiorare a causa di inevitabili pensionamenti. Tenendo conto dell'età dei dipendenti, si può prevedere un progressivo depauperamento dell'organico di altri 135 unità nel prossimo quinquennio, rispetto alle 698 attualmente assegnate.

Con una incursione nel campo di competenza civilistico, faccio un solo esempio per sottolineare come la carenza di organico del personale amministrativo concorra sensibilmente a ritardare la risposta di giustizia.

Da una nota inviata ieri dal Presidente della Sezione Lavoro emerge che nella cancelleria della Sezione giacciono oltre 700 sentenze, firmate dall'estensore e dal presidente. Sono in attesa; in attesa ... di essere pubblicate! Per la sola pubblicazione della sentenza, già firmata dal presidente, intercorre un tempo variabile dai 60 ai 90 giorni per carenza di personale amministrativo!

Mentre il Ministero continua a parlare (a parlare!) di futuro processo telematico in Cassazione, almeno 2800 persone (tra attori, convenuti e loro difensori) non riescono a darsi ragione del perché, non la mancanza del complesso processo telematico, ma soltanto di qualche unità di personale amministrativo riesca a impedire la pubblicazione di una sentenza già pronta presidente da quasi da tre mesi.

4. Per chi esercita questa professione con dedizione e passione, il carico di lavoro può anche essere uno stimolo e una sfida motivante. Ciò che invece determina frustrazione e scoramento è che la una gran parte di questo nostro impegno è assorbito da **procedimenti inutili** che, in un sistema ben ordinato, non dovrebbero neppure giungere alla Corte suprema; e, particolarmente, dover constatare che la quantità di attività inutilmente "sprecata" impedisce o rende più difficile concentrarsi su ricorsi e questioni che meriterebbero il totale impegno professionale.

Dei 53.550 procedimenti definiti nell'anno passato, 32.550 sono stati dichiarati inammissibili (61%). La percentuale complessiva delle **inammissibilità** (quelle dichiarate da tutte le sezioni penali) risulta tendenzialmente stabile nell'ultimo decennio, con oscillazioni tra il 60 e il 64%. Si tratta di una enorme quantità di ricorsi che intasa, il più delle volte pretestuosamente, la Corte di legittimità, allo scopo di procrastinare l'esecutività della sentenza nella speranza di pervenire alla prescrizione del reato.

Il dato tendenzialmente stabile, pur nella varietà dei diversi collegi, evidenzia una sostanziale comunanza di valutazione, secondo cui la stragrande maggioranza di ricorsi non possono neppure essere presi in considerazione per valutarne la fondatezza o infondatezza.

Emerge evidente l'utilizzazione impropria e distorta del ricorso per cassazione rispetto alla sua funzione istituzionale, con spreco di risorse (materiali, personali e giurisdizionali) che meglio potrebbero essere impiegate nell'interesse di tutti.

Va sottolineato che, nell'inerzia del legislatore, la Corte è riuscita a scongiurare gli esiti più nefasti, ossia la prescrizione di reati per effetto della pendenza di ricorsi, inammissibili e, perciò, affetti da un vizio che li rende inidonei ad instaurare il giudizio di legittimità.

Su questa base, le Sezioni Unite (cfr. sentenze De Luca del 2000, Cavalera del 2001 e Bracale del 2005) hanno delineato una giurisprudenza che ha avuto il grande merito non soltanto di ricreare l'unitarietà della categoria dell'inammissibilità, ma anche di ridurre i danni provocati da un regime di impugnazioni assolutamente inadeguato che, insieme all'irrazionale disciplina della prescrizione e all'abnorme numero di ricorsi, rischia di rendere privo di effettività l'intero processo penale e di trasformare la Corte di legittimità in un organo chiamato a constatare l'estinzione dei reati per prescrizione.

Come è stato affermato nell'ultimo convegno dell'Associazione degli studiosi del processo penale, questa giurisprudenza ha salvato la funzione della Corte di legittimità, ma soprattutto ha restituito, almeno in parte, effettività al sistema di giustizia, assicurando la esecutività delle decisioni impugnate. La più rigorosa interpretazione normativa e di sistema ha costituito una reazione all'uso pretestuoso delle impugnazioni, spesso intenzionalmente proposte al solo scopo di ritardare il formarsi del giudicato e di perseguire l'impunità da prescrizione.

Come ebbe a sottolineare Giorgio Fidelbo (della cui sua lucida e apprezzatissima Relazione al predetto Convegno mi sono ampiamente giovato per queste considerazioni), l'utilizzazione dell'inammissibilità come strumento di selezione dei ricorsi è stata anche una scelta del legislatore, come è provato dalla introduzione del recente art. 348-*bis* cod. proc. civ., che prevede una nuova ipotesi di inammissibilità rilevabile dal giudice d'appello quando ritenga che l'impugnazione proposta "non ha ragionevole probabilità di essere accolta". La previsione è, all'evidenza, finalizzata a realizzare una deflazione dei procedimenti che pervengono in appello.

Lo scopo della legge 26 marzo 2001, n. 128, che modificò l'art. 610 cod. proc. pen., era quello di garantire una migliore funzione nomofilattica della Cassazione, attraverso l'adozione di un filtro preliminare dei ricorsi, selezionando quelli idonei ad instaurare un valido rapporto di impugnazione per ottenere una accelerazione processuale e una più rapida definizione dei procedimenti.

Obiettivo della legge, che introdusse una nuova procedura di selezione per i ricorsi inammissibili attraverso la creazione di una sezione *ad hoc*, era anche quello di ottenere un effetto deterrente rispetto alla proposizione di ricorsi meramente dilatori e quindi limitare il numero dei procedimenti in entrata.

Si sperava in una diminuzione dei ricorsi attraverso un intervento organizzativo, ritenendo che una procedura "dedicata" alle declaratorie di inammissibilità avrebbe potuto ottenere effetti di disincentivazione di condotte processuali volte alla protrazione pretestuosa del procedimento.

Così non è stato. Il pur rilevante successo organizzativo e di efficienza delle Settima Sezione non ha prodotto una flessione dei ricorsi.

5. Questa constatazione, su cui tornerò più oltre, non giustifica le critiche che negli anni sono state mosse alla Settima Sezione. Il filtro costituito dalla rimessione alla apposita sezione di una rilevante quantità di ricorso (oltre il 40%) funziona e consente alle altre sezioni di poter operare più efficacemente e con migliore qualità.

Le strumentali polemiche sulla “macelleria giudiziaria” sono ormai lontane. Più sensatamente e in tempi più recenti si è detto che la rimessione dei ricorsi alla sezione *ad hoc* realizza “cestinazione” dei ricorsi, senza garanzie e senza controlli.

Si tratta di una critica astratta, che sconta la scarsa conoscenza della realtà. Chi ha pratica di cassazione (a cominciare dai difensori che hanno sottoscritto o redatto le impugnazioni rimesse alla Settima Sezione) sa bene che quei ricorsi hanno la sola funzione di allontanare l'esecutività della decisione. Si tratta di impugnazioni contro sentenze di patteggiamento (che sono più del 17% del totale), di ricorsi personali (circa il 20% dei ricorsi che arrivano in Corte e vengono quasi sempre dichiarati inammissibili), di ricorsi in cui prospettano censure di mero fatto, di impugnazioni contenenti la richiesta di applicazione delle circostanze generiche (spesso già concesse in primo grado!) o che invocano una sanzione più mite.

Le critiche di sommarietà che di tanto in tanto riecheggiano non tengono conto della legittimazione che all'istituto proviene direttamente dagli stessi ricorrenti e dai loro difensori, se è vero che il numero delle memorie depositate a seguito dell'avviso di fissazione dell'udienza nella Settima Sezione penale è irrilevante e significativamente inferiore alla percentuale (5% circa) di ricorsi che – a riprova della serietà del controllo operato- i collegi della Settima restituiscono alle sezioni ordinarie, non ravvisando sussistenza di cause di inammissibilità. Né risulta - altro dato significativo - per i provvedimenti della Settima Sezione un numero dei ricorsi *ex* 625-bis c.p.p. superiore a quello che investe le decisioni delle sezioni ordinarie.

In mancanza di più incisivi interventi del legislatore, risponde a razionale uso delle risorse che tali ricorsi si definiscano con lo strumento della trattazione diversa e semplificata, proprio al fine di poter concentrare attenzione e impegno sui ricorsi validi.

I quasi quindici anni di funzionamento della Settima sezione ci dimostrano che dall'aumento progressivo della quota di ricorsi trattati in quella sezione deriva non soltanto una migliore efficienza, ma soprattutto una più alta qualità delle decisioni della Corte sui processi validamente instaurati.

Di tutto ciò – e dei necessari conseguenti criteri selettivi – è necessario che siano sempre più consapevoli, sul piano culturale e su quello organizzativo, sia i magistrati addetti all'Ufficio dell'esame preliminare dei ricorsi, nominati direttamente dal Primo Presidente per esercitare una funzione amministrativa delegata, sia le strutture e il personale amministrativo e tecnico giacché l'ottimale funzionamento di quella Sezione è una precondizione per l'efficienza e la qualità della giurisdizione che si esercita nelle altre sezioni.

L'esperienza di questi anni ci ha insegnato che lo snodo più importante di tutto il circuito che si conclude con la definizione del procedimento è l'**Ufficio per l'esame preliminare dei ricorsi** (cd. ufficio spoglio), che ha il compito di verificare la

competenza sezionale a trattare il ricorso, di segnalare subito alla Prima Presidenza procedimenti eventualmente da assegnare alle Sezioni Unite, di procedere alla rimessione dei ricorsi alla Settima sezione penale, di attribuire i valori ponderali ai ricorsi (operazione questa essenziale per la fissazione equilibrata dei ruoli di udienza e per l'espletamento dell'udienza in tempi ragionevoli, che non sottopongano i singoli e la struttura a orari notturni inaccettabili).

Il legislatore ha delineato lo "spoglio" penale (art. 610 c.p.p., modificato dalla legge n. 128/2001) come attribuzione diretta del Presidente della Corte, che si avvale di uffici composti da una struttura di base compatta e stabile, con magistrati particolarmente esperti nelle materia trattate dalle varie sezioni e, perciò, in numero ristretto (4-6 secondo le vigenti tabelle), coordinati da un presidente di sezione, che ha il compito di garantire l'uniformità dei criteri di selezione e di rimessione alla Settima. La concentrazione di questa funzione in capo allo stesso Presidente che coordina l'attività della Settima sezione penale è stata una scelta meditata al fine di meglio presidiare l'efficienza delle procedura e garantire la correttezza delle scelte di rimessione a tale sezione.

Occorre intervenire con tempestività per mantenere l'efficienza della Settima Sezione, che comincia a dare segni di difficoltà, soprattutto nei tempi di definizione dei procedimenti. E' invece assolutamente necessario contenere al massimo tali tempi, in modo da disincentivare la proposizione di ricorsi pretestuosi e finalizzati solo a ritardare il passaggio in giudicato della sentenza impugnata.

Sarà probabilmente necessario aumentare il numero delle udienze, questione che, nei prossimi giorni, sarà oggetto di apposita riunione, sollecitata dal Presidente Zecca e convocata dal Primo Presidente. Per altro verso, occorre sostenere lo sforzo del CED e il progetto elaborato dal Presidente Franco Fiandanese per un efficace sostegno informatico alla redazione delle ordinanze della Settima Sezione.

Infatti, una Settima Sezione con tempi lunghi di definizione diventa paradossalmente un forte incentivo alla presentazione di ricorsi pretestuosi, perché in ogni caso vi è la sicurezza di allontanare nel tempo l'irrevocabilità della sentenza e quindi la sua esecutività.

6. Negli ultimi cinque anni l'attività di coordinamento organizzativo del Segretariato generale, in attuazione delle direttive della Prima Presidenza - sia con il Presidente Lupo sia con il Presidente Santacroce - è stata improntata al convincimento che l'efficace organizzazione migliora l'efficienza complessiva della Corte, in modo che ogni consigliere del settore penale non lavori di più, ma lavori meglio. Un maggiore impegno rispetto all'attuale è infatti semplicemente inesigibile.

Questi ultimi anni hanno mostrato che una più efficiente e razionale organizzazione serve a migliorare le modalità di lavoro individuale e collettivo, ma non può risolvere i problemi di fondo che attengono al ruolo e alla funzione della Corte e, perciò, all'accesso al giudizio di legittimità.

Il successo organizzativo della Settima Sezione ha prodotto un indubbio miglioramento dell'attività del settore penale, ma non è sufficiente per restituire alla Corte il ruolo suo proprio.

Il numero complessivo dei ricorsi iscritti e decisi è troppo alto e non consente alla Corte di svolgere appieno la sua funzione di nomofilachia, come ci richiedono le Corti di Lussemburgo e di Strasburgo. Tale funzione oggi viene assicurata attraverso gli interventi delle Sezioni Unite, mentre le sezioni semplici sempre più rischiano di trasformarsi in giudici di terza istanza.

Puntare sul controllo selettivo delle inammissibilità è stata una scelta necessaria e positiva, ma si è rivelata non sufficiente per realizzare la flessione dei procedimenti. A tal fine occorre imboccare altre strade, volte innanzitutto a ridurre la quantità dei ricorsi in entrata.

Possiamo e certamente dobbiamo ancor meglio perfezionare l'efficienza e la razionalità organizzativa, nel circuito Prima Presidenza - Segretariato generale - Uffici spoglio - CED - Sezioni (con la piena valorizzazione dei Presidenti non titolari come soggetti di effettiva collaborazione organizzativa e non soltanto come presidenti di collegio), ma occorre avere piena consapevolezza che con 55.000 ricorsi all'anno non è immaginabile alcuna soluzione organizzativa capace di tenere insieme efficienza e qualità della giurisdizione. Tanto meno è possibile una meditata nomofilachia.

Per questa ragione, in assenza di interventi volti a restringere il flusso di procedimenti in entrata, è necessario introdurre procedure più agili per la definizione delle inammissibilità, secondo le positive esperienze di alcune Corti di europee che prevedono meccanismi di primo esame dei ricorsi molto selettivi, spesso attuati nella forma della **irricevibilità** del ricorso, gestiti in forme e modalità non giurisdizionali e, comunque, in maniera informale.

Infine, anche a prescindere da una possibile modifica del procedimento di selezione, occorre rafforzare le sanzioni pecuniarie nel caso di ricorso inammissibile, aumentando le sanzioni oggi previste dall'art. 616 c.p.p. e, soprattutto, rendendo quelle sanzioni effettive e non soltanto pronunciate.

La semplificazione procedimentale e, quindi, la velocizzazione delle decisioni sull'inammissibilità produrranno maggiore razionalità nel lavoro della Corte, con un consistente risparmio di mezzi e di personale, ma non potranno realizzare una significativa flessione dei ricorsi.

A questo fine, sulla linea delle proposte contenute nella cd. "Carta di Napoli" – elaborata dall'*Associazione tra gli studiosi del processo penale G. D. Pisapia, riunita a Napoli il 18 maggio 2012*, sono indispensabili **interventi più radicali**, riguardanti: la legittimazione alla proposizione del ricorso; la ricorribilità oggettiva; il metodo di lavoro della Corte di cassazione.

Qui si ferma la fotografia della situazione che viviamo, spettando ad altri più autorevoli relatori proporre le soluzioni per uscire dalle difficoltà.

Roma, 25 giugno 2015

Franco Ippolito