CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

GIOVANNI MAMMONE

RELAZIONE

sull'amministrazione della giustizia nell'anno 2017

Roma, 26 gennaio 2018

Nel settantesimo anniversario della Costituzione della Repubblica Italiana

"Obbedire alla legge …, vuol dire obbedire alla ragione profonda che ciascuno porta in sé, come legge della sua vita e del suo intimo essere".
(F. Lopez De Oñate, *La certezza del diritto*, ed. 1950, Gismondi, Roma, pag. 80)

GIOVANNI MAMMONE
Primo Presidente della Corte di cassazione
Relazione sull'amministrazione della Giustizia
26 gennaio 2018

Signor Presidente della Repubblica,

La ringrazio per aver voluto onorare con la Sua presenza l'Assemblea generale della Corte di cassazione, convocata per l'inaugurazione dell'anno giudiziario 2018.

Ringrazio, inoltre, tutte le Autorità e gli Ospiti presenti a questa cerimonia, che vuole essere un momento di riflessione e di confronto istituzionale circa lo stato della giustizia italiana e, in particolare, circa il ruolo che svolge attualmente la Corte di cassazione.

Per la prima volta nella storia delle cerimonie di inaugurazione dell'anno giudiziario, oggi tra gli invitati siedono gli studenti di un liceo romano. Questa partecipazione non è solo un segnale di apertura del Palazzo ai giovani, ma intende far loro comprendere come le Istituzioni siano un bene comune cui tutti, ognuno per la propria parte, siamo chiamati a partecipare.

Questa giornata costituisce l'occasione per ricordare che la Costituzione della Repubblica italiana, cui questa relazione è dedicata, ha compiuto settanta anni e per rendere testimonianza dell'attualità del sentimento di rinascita morale che accompagnò il suo avvento.

Ricordiamo anche che nel 1938 furono promulgate le leggi razziali. Il richiamo è fortemente simbolico ed intende conservare la memoria di quell'evento che fu occasione di divisione ed odio e dal quale, oggi più che mai, la nostra collettività vuole sentirsi lontana.

E' con queste intenzioni, Signor Presidente, che mi accingo a pronunziare la relazione sull'amministrazione della Giustizia.

Premessa

1. - La Carta costituzionale dal 1948 ha accompagnato la vita degli Italiani e delle loro Istituzioni e ha dato loro la guida sicura per l'affermazione della democrazia ed il progresso della Nazione. Anche la giurisdizione e la magistratura hanno trovato in essa i principi che regolano la loro collocazione istituzionale ed il loro funzionamento.

Costituzione e giurisdizione. Lo Stato di diritto.

2. – Il titolo quarto della Costituzione afferma che la Magistratura è un ordine autonomo ed indipendente da ogni altro potere. Questa solenne dichiarazione è il fondamento istituzionale dell'imparzialità del giudice e, allo stesso tempo, il riconoscimento dello strumento di garanzia dei diritti dei cittadini. I principi costituzionali sarebbero, infatti, vuota affermazione se, in caso di loro violazione, mancasse la tutela giurisdizionale e se non fossero riconosciute adeguate prerogative di imparzialità ai giudici che debbono garantire tale tutela.

L'autogoverno della Magistratura costituisce il necessario corollario dell'autonomia e dell'indipendenza. Il Consiglio Superiore della Magistratura – organo collegiale ed elettivo previsto dalla Costituzione e presieduto dal Presidente della Repubblica – regola l'esercizio della giurisdizione e l'attività dei giudici e dei pubblici ministeri.

I magistrati debbono sentire tali prerogative costituzionali non solo come fonte di loro garanzia ordinamentale, ma anche come regola di comportamento e debbono curare che esse non siano mai condizionate da appartenenze o da scelte di parte. Il vivere sociale impone ai magistrati precisi obblighi deontologici di misura e moderatezza, necessari per preservare la loro immagine di terzietà, non solo nell'ambito istituzionale, ma anche nella vita privata e nei rapporti con i mezzi di comunicazione. L'autonomia e l'indipendenza, si deve affermarlo con chiarezza,

sono beni che appartengono alla collettività, prima ancora che all'individuo-magistrato.

3. - Questi principi hanno trovato ingresso anche nel Trattato sull'Unione europea, che rimette agli Organi di giustizia europei (Corte di Giustizia e Tribunali) il compito di "assicurare il rispetto del diritto nell'interpretazione e nell'applicazione dei trattati" (art. 19). La Carta europea dei diritti fondamentali riconosce, inoltre, ad ogni persona il diritto a un ricorso "effettivo" dinanzi al giudice nei casi di violazione dei diritti e delle libertà che il diritto dell'Unione garantisce (art. 47).

Nell'anno appena trascorso, signor Presidente, è caduto anche il sessantesimo anniversario dei Trattati europei. Per la Corte di cassazione è stata l'occasione per incontrare le Istituzioni giudiziarie europee e per riaffermare che, secondo quanto previsto dall'art. 2 del Trattato costitutivo, il principio della tutela giurisdizionale è fondamento del principio dello Stato di diritto (*Rule of law*).

Il ruolo della Corte di cassazione

4. - In questo articolato quadro di principi compito della Corte di cassazione, quale organo di vertice della giurisdizione nazionale, è quello di interpretare la legge in maniera costituzionalmente orientata e nel rispetto delle fonti di diritto europee. L'interpretazione e l'applicazione dei principi costituzionali consentono inoltre alla Corte di configurare le situazioni giuridiche dei singoli e di dare rappresentazione concreta ai diritti fondamentali delle persone.

L'interpretazione e sistemazione delle norme costituzionali si arricchisce e, se possibile, si amplia nel momento in cui l'applicazione del diritto nazionale si confronta con la normativa dell'Unione. Tra la Corte di cassazione e la Corte di giustizia europea si è sviluppato al riguardo un proficuo dialogo, diretto, da un lato, a recepire correttamente nell'ordinamento nazionale il diritto dell'Unione, dall'altro, a dare una lettura di regolamenti e direttive che sia consapevole dell'autonoma realtà giuridica dei singoli Stati membri.

5. - Di diverso segno si presenta il dialogo tra la Corte di cassazione e la Corte della Convenzione europea dei diritti dell'uomo.

L'attuazione diretta ed immediata dei principi enunziati da quest'ultima nell'ambito dell'ordinamento nazionale richiede, infatti, appositi strumenti legislativi. Ove questi strumenti manchino, la ricerca del giudice è quella di rendere l'interpretazione della legge nazionale quanto più vicina ai principi della Convenzione. Il dialogo tra le Corti in questo caso si muove, dunque, sul piano dei principi e largo spazio incontra la creazione di un vero e proprio diritto giurisprudenziale.

6. - Il dialogo con le Corti europee rappresenta lo strumento di realizzazione più sofisticato della funzione della Corte di cassazione, il cui compito istituzionale è quello di assicurare l'uniformità dell'*interpretazione delle leggi* e di mettere a disposizione della collettività principi che assicurino la certezza del diritto. Questa funzione della Corte di cassazione, tradizionalmente riconnessa alla sua origine storica e che ha giustificato la nascita stessa della giurisdizione nazionale, al di fuori di ogni retorica, risponde all'esigenza imprescindibile di certezza giuridica della società moderna.

7. - L'ordinamento deve perseguire la certezza dell'interpretazione delle norme giuridiche per dare attuazione concreta al principio costituzionale dell'eguaglianza di ogni individuo dinanzi alla legge. La prevedibilità delle decisioni è una componente fondamentale del corretto funzionamento dell'economia di mercato e delle leggi ad essa connesse. Il moltiplicarsi ed il sovrapporsi delle fonti normative, assieme al loro scarso coordinamento e alle oscillazioni delle interpretazioni dei giudici, a loro volta costituiscono un disvalore che pregiudica la certezza e rende meno agevoli non solo i rapporti economici, ma anche in genere le relazioni giuridiche tra i componenti della collettività.

L'interpretazione della legge data dalla Corte di cassazione ed i principi di diritto da essa desumibili assumono una funzione unificante e costituiscono punto di

riferimento per tutti gli operatori del diritto. La decisione della Corte si dirige dunque non solo alle parti della controversia, ma anche alla collettività, che da quella pronunzia saprà cogliere la regola generale destinata a regolare i casi analoghi ed a prevenire nuove controversie.

8. - Tra le pronunzie prese dalla Corte di cassazione in materia di diritti fondamentali valga qui ricordare la pronunzia (ordinanza n. 5059 del 28 febbraio 2017), con cui le Sezioni unite hanno ricondotto alla giurisdizione ordinaria i ricorsi dei cittadini stranieri contro i provvedimenti delle Commissioni territoriali in tema di permessi di soggiorno, affermando che la situazione giuridica soggettiva dello straniero richiedente il riconoscimento dello *status* di rifugiato ha natura di diritto soggettivo e rientra tra i diritti umani fondamentali garantiti dall'articolo 2 della Costituzione e dall'articolo 3 della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo.

Importanti pronunce sono intervenute a proposito del diritto alla tutela dei dati personali, al fine di individuare il punto di equilibrio tra le esigenze della collettività alla conservazione di dati particolarmente sensibili (ad esempio quelli concernenti la salute delle persone per ragioni di sicurezza e salute pubblica) e il diritto delle persone a che quei dati siano conoscibili non oltre i limiti del necessario.

Possono richiamarsi:

- l'ordinanza n. 19761 del 9 agosto 2017, per la quale la conservazione dei dati iscritti in un pubblico registro pregiudizievoli per singole persone, è legittima se prevista dalla legge e costituisca misura necessaria alla sicurezza nazionale, alla pubblica sicurezza, al benessere economico del paese, alla difesa dell'ordine e alla prevenzione dei reati, alla protezione della salute o della morale o alla protezione dei diritti e delle libertà altrui;
- la sentenza n. 30981 del 27 dicembre 2017 individua la categoria dei *dati supersensibili,* riferibile alla salute delle persone, ed afferma che gli stessi debbono essere trattati con tecniche di cifratura o criptatura anonimizzanti, di modo che i soggetti pubblici o privati che agiscano rispettivamente per la realizzazione di un pubblico interesse o in adempimento di un obbligo contrattuale, sono tenuti all'osservanza delle dette cautele.

In materia di *rapporti familiari*, vivace è il dibattito suscitato dalle sentenze con le quali la Corte di cassazione, mutando il precedente orientamento ha ancorato il presupposto per il riconoscimento del diritto all'assegno di divorzio alla mancanza di autosufficienza economica del coniuge richiedente e non più al mantenimento del tenore di vita dallo stesso goduto in costanza di matrimonio.

Si tratta delle decisioni n. 11504 del 10 maggio 2017 e n. 15481 del 22 giugno 2017, per le quali il giudice del divorzio, richiesto dell'assegno divorzile deve: a) verificare, nella fase dell'*an debeatur*, se l'ex coniuge richiedente versi nelle condizioni di legge (mancanza di mezzi adeguati o, comunque, impossibilità di procurarseli per ragioni oggettive), avendo a riferimento non un tenore di vita analogo a quello goduto in costanza di matrimonio, ma solo alla "indipendenza o autosufficienza economica" del richiedente; b) tener conto, solo nella successiva fase del *quantum debeatur*, degli elementi indicati dalla norma (condizioni dei coniugi, ragioni della decisione, contributo personale ed economico dato da ciascuno alla conduzione familiare ed alla formazione

del patrimonio di ciascuno o di quello comune, reddito di entrambi i coniugi) e valutare «tutti i suddetti elementi anche in rapporto alla durata del matrimonio» al fine di determinare in concreto la misura dell'assegno divorzile, sulla base delle pertinenti allegazioni, deduzioni e prove offerte, secondo i normali canoni che disciplinano la distribuzione dell'onere della prova.

Significativa appare la pronunzia (Sezioni unite n. 24675 del 19 ottobre 2017) a proposito di *contratti di mutuo*, che ha regolato le conseguenze nel tempo del superamento della soglia dell'usura, come fissata dalla legge n. 108 del 1996, fissando i limiti della sua applicabilità ai contratti in corso.

Afferma la sentenza 24675 che il tasso degli interessi concordato tra mutuante e mutuatario superi, pendente il rapporto, la soglia dell'usura come determinata dalla legge n. 108 del 1996, la clausola contrattuale di determinazione del tasso non è nulla o inefficace se stipulata sia prima dell'entrata in vigore della legge, che successivamente per un tasso non eccedente la soglia di legge; né la pretesa del mutuante di riscuotere gli interessi secondo il tasso validamente concordato, può essere qualificata, per il solo fatto del superamento della soglia, contraria al dovere di buona fede nell'esecuzione del contratto

In materia di *responsabilità civile* va ricordata la pronunzia (sentenza n. 16508 del 5 luglio 2017), che ha fissato i limiti della responsabilità dello Stato per la mancata adozione di adeguate misure di sicurezza all'interno dei palazzi di giustizia.

La sentenza 16508, definendo le conseguenze civilistiche di un gravissimo episodio che aveva molto turbato l'opinione pubblica, ha affermato che esiste l'obbligo di mantenere la sicurezza all'interno dei palazzi di giustizia per tutti i soggetti a qualunque titolo presenti nella struttura giudiziaria, esistendo in caso contrario responsabilità colposa per omissione generica del Ministero della Giustizia.

Importante è la definizione della nozione di *danno ambientale* (sentenza n. 8662 del 4 aprile 2017) quale evento non necessariamente derivante dalla commissione di uno specifico reato contro l'ambiente, potendo esso consistere nella violazione di qualunque prescrizione regolatrice dell'attività umana, come desumibile dall'insieme delle regole dell'ordinamento, tra le quali rientrano anche quelle relative all'illecito aquiliano ed alla responsabilità derivante dall'esercizio di attività pericolose.

In ragione della fattispecie interessata, la sentenza 8662 ha affermato anche alcuni importanti principi in materia di responsabilità verso l'ente di appartenenza dei funzionari pubblici colpevoli di condotta corruttiva, affermando che il danno non patrimoniale derivante dalla condotta costituisce lesione dell'interesse alla legalità, al buon andamento ed alla trasparenza ed imparzialità dell'attività amministrativa (art. 97 Cost.) ed è distinto dal danno procurato all'immagine ed alla credibilità dell'ente, determinato dal discredito e dal sentimento di sfiducia verso l'amministrazione. Trattandosi di lesione di diversi beni giuridici, ne consegue che entrambi i pregiudizi sono oggetto di risarcimento senza che sussista doppia liquidazione di un unico danno.

Deve infine segnalarsi che la Sezione semplice (ordinanze n. 15334, 15335 e 15337 del 2017) ha nuovamente rimesso alle Sezioni unite la questione se nella liquidazione del danno debba tenersi conto del vantaggio che la vittima abbia comunque ottenuto, ad esempio percependo emolumenti versatigli da assicuratori privati, da assicuratori sociali, da enti di previdenza, ovvero anche da terzi, indipendentemente dalla volontà del danneggiante. Quesito che in sé pone anche

l'interrogativo sul se la c.d. *compensatio lucri cum damno* costituisca regola generale del diritto civile ovvero sia riferibile soltanto a determinate fattispecie.

9. - L'art. 111 della Costituzione fissa il principio che "contro le decisioni del Consiglio di Stato e della Corte dei conti il ricorso per cassazione è ammesso per i soli motivi inerenti alla giurisdizione" (comma 8). È quest'ultimo il grado massimo della giurisdizione, in cui la Corte di cassazione è chiamata a verificare se la pronunzia del giudice amministrativo e di quello contabile sia compatibile con i limiti del loro campo di competenza.

All'interno degli apparati giurisdizionali ordinario, amministrativo e contabile esistono orientamenti giurisprudenziali consolidati che costituiscono indicazioni nomofilattiche rivolte agli utenti di ciascun sistema. E' stato, tuttavia, rilevato che non esiste assoluta coincidenza tra le nomofilachie, in quanto può esistere tra le stesse divergenza su particolari situazioni di diritto processuale e sostanziale, rilevanti in ciascun campo di competenza.

Se ad essere interessati fossero concetti giuridici comuni a tutti e tre gli ordinamenti, le divergenze potrebbero alterare il concetto stesso di *nomofilachia*, inteso quale uniforme interpretazione della legge, in quanto dalle pronunzie degli organi di vertice delle tre giurisdizioni potrebbero derivare contraddittorie indicazioni.

Per governare queste situazioni la Corte di cassazione, il Consiglio di Stato e la Corte dei conti hanno instaurato un proficuo dialogo, diretto a creare sedi di formazione comune e di confronto seminariale, chiamando alla collaborazione le proprie strutture ausiliarie interne, quali l'Ufficio del Massimario e gli Uffici Studi della magistratura amministrativa e contabile.

10. - La centralità e la posizione apicale della Corte di cassazione consentono, grazie alla collaborazione delle Corti distrettuali, di individuare e di sottoporre alla riflessione di tutti alcuni dati significativi emergenti dalla concreta realtà giudiziaria.

L'abuso dei mezzi di comunicazione e degli strumenti di partecipazione sociale

messi a disposizione dalla Rete costituisce un fenomeno crescente e preoccupante. Da un lato è violato il diritto della collettività ad essere informata in maniera corretta, dall'altro sono messi in moto meccanismi di diffusione sociale delle notizie che possono arrecare, anche inconsapevolmente, danni a soggetti terzi.

Il fenomeno può essere contrastato validamente, oltre che con le tradizionali forme di tutela giudiziaria, con la prevenzione, contrastando l'abuso prima che si realizzi il danno. Deve, pertanto, aumentare la consapevolezza degli utenti circa i pericoli della disinformazione e deve incrementarsi mediante un appropriato monitoraggio la conoscenza delle fonti di abuso.

Parimenti deve essere contrastato il fenomeno delle c.d. frodi informatiche, perpetrate attraverso l'abusivo accesso ai sistemi di rete degli istituti di credito. In questi casi per evitare che le vittime prendano conoscenza di indebiti prelievi o di pagamenti solo a cose fatte è indispensabile incentivare lo sviluppo delle tecnologie di controllo.

Di notevole allarme sociale è il fenomeno del c.d. femminicidio, che è indice della persistente situazione di vulnerabilità della donna e di una tendenza a risolvere la crisi dei rapporti interpersonali attraverso la violenza.

Vengono segnalati, inoltre, l'aumento del numero dei procedimenti per reati contro la libertà sessuale e per atteggiamenti persecutori verso il *partner* (*stalking*), nonché l'allarmante fenomeno delle aggressioni violente e immotivate messe in atto da giovanissimi ai danni di coetanei.

Si tratta di vicende che non solo impegnano la polizia giudiziaria e la magistratura, ma che coinvolgono le famiglie, i servizi sociali e gli altri enti incaricati della tutela delle vittime. A fronte del moltiplicarsi dei fenomeni di esplosione incontrollata di aggressività la risposta esclusivamente repressiva si rivela inefficace. La materia nel suo complesso, per il suo preoccupante sviluppo, è meritevole di una considerazione legislativa unificante, che superi la parcellizzazione dei comportamenti sul piano della tutela penale, la quale dà luogo sovente a fattispecie di

reato obiettivamente minori, perché punite con pene di modesta entità.

In alcuni distretti permane alto il numero dei procedimenti penali connessi all'immigrazione clandestina, spesso collegata ai fenomeni di criminalità organizzata transnazionali.

In questo campo, accanto all'adozione delle misure di intervento di carattere penale, dovranno essere verificati gli effetti dei provvedimenti legislativi per l'accelerazione dei procedimenti in materia di protezione internazionale e per il contrasto dell'immigrazione illegale [d.l. 17 febbraio 2017 n. 13, conv. dalla l. 13 aprile 2017 n. 46] nel momento in cui la loro applicazione sarà entrata a pieno regime.

Organizzazione ed innovazione della Corte di cassazione.

11. - Negli anni tra il 2013 ed il 2017 la Corte di cassazione ha rinnovato la sua composizione per i due terzi, con una drastica riduzione dell'età media dei suoi consiglieri, sia per la soppressione della facoltà di prolungare il servizio oltre il 70° anno e per i conseguenti collocamenti a riposo, sia per l'apertura delle funzioni di legittimità anche ai magistrati di seconda e terza valutazione di professionalità. Anche l'Ufficio del Massimario ha subito una radicale trasformazione, prima con l'aumento dell'organico a 67 unità, poi con la possibilità per i magistrati addetti di richiedere, a certe condizioni, l'applicazione alle funzioni di legittimità. Non pochi docenti universitari ed avvocati, inoltre, sono stati nominati consiglieri di cassazione ai sensi dell'art. 106 della Costituzione e della legge 5 agosto 1998 n. 303.

L'opera di autorganizzazione intrapresa negli anni scorsi dai Primi Presidenti Giorgio Santacroce e Giovanni Canzio e da tutti quei magistrati che hanno da poco lasciato il servizio per raggiungimento del limite di età, costituisce un patrimonio di esperienze e di conoscenze che deve essere preservato e sviluppato da chi ha preso il loro posto, in maniera tale da indirizzare in modo ottimale le nuove risorse ai compiti propri della Corte di cassazione.

Proficua è stata la collaborazione della Corte con il Consiglio Superiore della

Magistratura, mediante la partecipazione ad iniziative comuni circa i temi dell'organizzazione giudiziaria; in particolare il CSM ha contribuito alla funzionalità della Corte in misura primaria consentendo la copertura totale del suo organico.

12. - Permane la criticità costituita dalla quantità dei nuovi ricorsi – sia civili che penali – che vengono iscritti ogni anno; quantità veramente abnorme per una Corte che è deputata a realizzare "l'esatta osservanza e l'uniforme interpretazione della legge" (art. 65 ord. giud.), il cui intervento dovrebbe essere caratterizzato dalla importanza delle questioni trattate e dal rigore nomofilattico delle sue pronunzie e non dall'esigenza di esaurire gli imponenti numeri del contenzioso di carattere routinario.

Nel settore civile è alto il numero dei procedimenti pendenti a causa della sperequazione numerica e contenutistica esistente nell'ambito dei nuovi ricorsi, che ogni anno per la maggioranza [11.378 nel 2017, pari al 37,55% del totale] affluiscono alla Sezione Tributaria. Tale situazione è in atto da non pochi anni, ma si è manifestata nella sua gravità nell'ultimo triennio, in cui l'arretrato del settore civile risulta in maniera crescente intestato alla sezione Tributaria, alla quale sola alla fine del 2017 è da ascrivere la percentuale del 49% dei ricorsi in attesa di decisione.

Per affrontare i problemi con strategie organizzative mirate sono state effettuate analisi statistiche distinte, dedicate da un lato alla situazione delle Sezioni civili e dall'altro alla Sezione Tributaria. Ne è emerso che, a fronte di una pendenza complessiva sostanzialmente invariata [106.862 ricorsi a fine 2016, 106.920 a fine 2017], le Sezioni Civili (Sezioni Unite, Prima, Seconda, Terza e Lavoro) hanno ridotto il numero dei procedimenti pendenti, eliminando un numero di ricorsi (21.176) ben superiore a quelli sopravvenuti (19.020) e realizzando un soddisfacente indice di ricambio [111] ([1]). Il risultato conseguito è prova del funzionamento delle riforme organizzative che hanno interessato tutta la Corte, e dell'intenso impegno dei

[1] L'*indice di ricambio* misura il rapporto percentuale esistente tra i procedimenti iscritti nell'anno di riferimento e quelli esauriti nello stesso periodo ed è indicato con il numero dei procedimenti conclusi per ogni 100 nuovi iscritti.

componenti dei collegi giudicanti, che hanno incrementato del 10,60 % il numero dei provvedimenti adottati. A ciò si aggiunga la riduzione della durata media dei procedimenti, che è scesa per la prima volta sotto i tre anni.

Per quanto riguarda la materia Tributaria va sottolineato l'impegno dei magistrati e del personale addetti alla Quinta Sezione civile, che ha determinato un aumento della funzionalità della struttura. Le misure adottate dalla Prima Presidenza hanno procurato un miglioramento organizzativo ed un incremento dei procedimenti definiti. Significativo è stato l'incremento dei provvedimenti definitivi pubblicati dalla Sezione nel corso del 2017 [9.162 a fronte di 8.547 del 2016], con un incremento del 7,19% ed un più congruo indice di ricambio [81 ricorsi esauriti per ogni 100 nuovi iscritti, a fronte di 74 del 2016].

La riduzione della pendenza del settore civile (ormai stabilmente fissa sopra il numero di 100.000 unità) sarà possibile se la Sezione Tributaria ogni anno riuscirà ad eliminare un numero di ricorsi pari o prossimo a quello dei nuovi ricorsi. In questo contesto la positiva situazione delle altre Sezioni civili consentirà di intaccare il numero-base delle pendenze determinato dal carico della Sezione Tributaria. Detto in termini statistici, la riduzione della pendenza impone che l'indice di ricambio annuale della Corte di cassazione civile superi stabilmente il valore di 100 e che la riduzione sarà tanto maggiore quanto più la Sezione Tributaria riuscirà a sua volta ad avvicinarsi al valore 100.

Un ulteriore apporto darà sicuramente la previsione contenuta nella legge di bilancio del 2018 che prevede la nomina di cinquanta *magistrati ausiliari* per lo svolgimento di servizio onorario presso la Sezione Tributaria. In attesa dell'entrata a regime di tale innovazione saranno ulteriormente incrementate le misure di riorganizzazione della Sezione già adottate [quali la coassegnazione dei consiglieri provenienti da altre sezioni, la creazione di una struttura di supporto all'attività di spoglio costituita da personale della Guardia di Finanza, la copertura di ufficio dei posti di organico sezionale rimasti vacanti per mancanza di richiesta].

Sul piano più generale, gli interventi legislativi occorsi tanto nel settore civile che in quello penale tra la fine del 2016 [d.l. 31 agosto 2016, n. 168, conv. l. 25 ottobre 2016, n. 197, recante disposizioni urgenti per la definizione del contenzioso presso la Corte di cassazione e per l'efficienza degli uffici giudiziari] e l'estate del 2017 [l. 23 giugno 2017 n. 103, recante

modifiche al codice penale, al codice di procedura penale e all'ordinamento penitenziario] rappresentano apprezzabili strumenti di intervento e semplificazione, e costituiranno occasioni di miglioramento effettivo e duraturo della giurisdizione di legittimità.

13. - Nel settore penale nell'anno 2017 i ricorsi sopravvenuti sono aumentati [56.642, +8,13%] rispetto al 2016 [52.384]. Il maggior numero dei ricorsi iscritti è stato, tuttavia, compensato dai ricorsi eliminati [56.760, un numero che non ha pari in Europa], tanto che l'indice di ricambio dei ricorsi è risultato positivo [100,20%]. La durata media del giudizio penale di cassazione, di per sé già assai contenuta, è ulteriormente diminuita, passando dai 240 giorni dell'anno 2016 ai 200 del 2017, così rimanendo ampiamente al di sotto del limite di durata massima (365 giorni) fissato dalla Corte della Convenzione europea dei diritti dell'uomo per la durata del giusto processo dinanzi agli organi apicali della giurisdizione.

Tali positivi risultati si fondano non solo sulla elevata produttività media dei magistrati addetti al settore penale, ma anche sulla duttilità dello strumento di lavoro previsto dagli artt. 610 e 611 c.p.p. che consente una agile gestione delle giacenze. La chiave di volta è costituita dalla possibilità di fare largo ricorso al procedimento in camera di consiglio mediante la selezione dei processi in fase di esame preliminare e la trasmissione alla Settima sezione (la "apposita sezione" prevista dall'art. 610) di quelli ritenuti inammissibili dagli spogliatori e definibili in camera di consiglio con ordinanza. Il largo ricorso alla Settima Sezione (cui nel 2017 va ascritto il 48,6% dei ricorsi definiti), la fissazione di udienze monotematiche o di udienze straordinarie, l'adozione della motivazione semplificata hanno contribuito non poco alla riduzione dei tempi di decisione.

14. - Le innovazioni informatiche consentono nuove e più efficaci soluzioni organizzative. L'invio telematico dell'avviso di fissazione delle udienze e delle adunanze camerali, da tempo in vigore nel settore civile, ha consentito alle cancellerie delle Sezioni di destinare agli altri servizi le unità di personale prima impegnate nella fase procedurale di preparazione dell'udienza. Tale sistema di comunicazione è operativo anche per il settore penale dal mese di ottobre 2017 e comporta un beneficio redistributivo ancora superiore, in ragione del numero quasi doppio di avvisi di udienza gestiti dalle cancellerie sezionali penali. Semplificazione ulteriore deriverà dall'informatizzazione dello spoglio dei fascicoli civili e penali, con il trasferimento dei dati direttamente nell'archivio interno di gestione dei ricorsi

pendenti, superando la fase intermedia della loro rappresentazione cartacea.

Gli altri attori.

15. – La Corte di cassazione si identifica non solo nelle norme di diritto che la disciplinano e nelle persone dei magistrati che la compongono, ma anche in tutti gli altri soggetti che partecipano al suo funzionamento nei diversi ruoli previsti dagli ordinamenti processuali. I magistrati giudicanti, quelli della Procura generale e gli avvocati partecipano ognuno nel proprio ruolo alla vita della Cassazione di modo che nessuna significativa modifica del suo modo di essere e di funzionare può prescindere dal contributo della Procura generale e dell'Avvocatura.

Con questa consapevolezza, per una miglior riuscita della riforma del rito civile di legittimità, alla fine del 2016 la Prima Presidenza ha sottoscritto due protocolli, rispettivamente con la Procura generale della Corte [17 novembre 2016] e, congiuntamente, con il Consiglio nazionale forense e l'Avvocatura generale dello Stato [15 dicembre 2016], entrambi concernenti l'applicazione delle nuove disposizioni. Tali protocolli sono "aperti", nel senso che sono oggetto di continuo monitoraggio per la verifica della rispondenza delle norme concordate alle esigenze concrete e per l'eventuale loro modifica in presenza di non previste nuove esigenze. Ed infatti, le parti stipulanti hanno concordato di fissare periodici momenti di incontro per verificare l'efficienza delle prassi concordate e per adottare, eventualmente, i più opportuni correttivi.

16. - Condizionante è la carenza numerica del personale amministrativo, peraltro ad oggi generalizzata sul piano nazionale, che nella Corte di cassazione ha procurato una scopertura effettiva dell'organico superiore al 20%, dovuta essenzialmente ai collocamenti a riposo per limite di età. Tale carenza importa il rallentamento dei servizi, soprattutto nei settori direttamente connessi all'esercizio della giurisdizione (cancellerie centrali, cancelleria delle sezioni civili e penali).

In questa situazione sono da apprezzare le iniziative adottate dal Ministero

della Giustizia per porre riparo alla generalizzata carenza. Il 14 novembre 2017 il Ministro ha approvato la graduatoria finale del concorso a 800 posti di assistente giudiziario bandito il 22 novembre 2016, chiudendo in tempi particolarmente rapidi la procedura concorsuale. A questi 800 nuovi assunti, ad oggi in corso di destinazione, farà seguito la chiamata di altri 600 idonei, conseguente allo scorrimento della graduatoria. Positivi ulteriori effetti potranno derivare, anche per la Corte di cassazione, dall'avvio delle procedure di riqualificazione del personale amministrativo avviate alla fine del 2017 [d.m. del 13 dicembre 2017].

Considerazioni conclusive

17. – Signor Presidente, l'anno 2018 trova una Corte di cassazione più giovane, aperta alle nuove tecnologie ed al confronto con l'Europa, più che mai pronta ad affrontare i compiti che la sua collocazione istituzionale impone.

L'interpretazione della legge ed il suo adeguamento alle esigenze dei rapporti economici e sociali sono sintetizzati dal concetto di *nomofilachia*, termine preso in prestito dai classici per definire la funzione assolta dal giudice di assicurare la stabilità del diritto statuale. Lo stesso concetto è, in termini moderni, espresso dall'articolo 111 della Costituzione, per il quale contro le sentenze dei giudici ordinari o speciali "è sempre ammesso il ricorso in cassazione per violazione di legge".

Quello della Corte di cassazione è, dunque, un ruolo che nasce dalla tradizione giuridica, che però, nella sua attualità e nella sua concreta conformazione, risulta straordinariamente moderno, in quanto posto alla base della certezza del diritto e, quindi, delle garanzie costituzionali dei cittadini.