



Corte d'Appello di Firenze

Relazione sull'Amministrazione della giustizia nel Distretto della Corte d'Appello di Firenze per l'anno 2018.

Premessa.

Desidero ringraziare e salutare le Autorità civili, militari, religiose, le rappresentanze degli Ordini e degli Organismi dell'Avvocatura, i Professori delle Università toscane, il personale amministrativo, i tanti amici che ci onorano con la loro presenza.

Sento il dovere di rivolgere un pensiero deferente al Presidente della Repubblica Sergio Mattarella del quale ammiriamo grandemente il rigore morale e intellettuale a difesa dei valori costituzionali.

E' motivo di orgoglio la partecipazione a questa cerimonia del Prof. Paolo Grossi, già Presidente della Corte Costituzionale, che rappresenta per noi tutti un modello ineguagliabile non solo per la sua statura di Uomo e di Studioso, ma anche per l'impegno appassionato nel promuovere fra i giovani la conoscenza della Costituzione.

L'odierna assemblea generale trae sicuro motivo di stimolo e di arricchimento dalla presenza del Ministro della giustizia che ben conosce le problematiche di questo distretto, ove ha operato come Avvocato, come esponente delle Istituzioni locali, come parlamentare.

Formulo il mio saluto riconoscente a tutto il personale amministrativo che, nonostante i vuoti di organico sempre più pesanti, continua ad assicurare un servizio ininterrotto di qualità permeato dalla disponibilità alla sperimentazione di nuovi modelli organizzativi e delle potenzialità offerte dall'informatica giuridica e giudiziaria.

Una menzione particolare meritano gli appartenenti alle Associazioni dei

Carabinieri, della Polizia di Stato, della Guardia di Finanza, della Polizia municipale in congedo che mantengono vivo il senso più profondo delle Istituzioni da essi testimoniato in lunghi anni di attività professionale mediante l'opera di volontariato svolta in favore di questa Corte con ammirevole e generoso spirito civico. Meritano la gratitudine non solo della Corte d'Appello, ma di tutta la collettività.

Rivolgo un entusiastico saluto ai ragazzi del Parlamento Regionale e della Consulta Provinciale degli studenti, dei Licei Michelangelo e Alberti Dante di Firenze che con tanta vivacità culturale approfondiscono lo studio delle regole di funzionamento delle Istituzioni pubbliche, ai docenti e agli alunni degli Istituti scolastici Artistico Porta Romana di Firenze, Calamandrei di Sesto Fiorentino, Enriques di Castelfiorentino, Morante di Pontedera, che, in collaborazione con l'Università, l'Avvocatura, l'Associazione "Punte di spillo", sono stati i protagonisti, lo scorso ottobre, di un'intensa mattinata nel corso della quale hanno eseguito brani musicali, letto composizioni letterarie, proiettato filmati da loro realizzati, messo in scena una rappresentazione teatrale, eventi tutti accomunati da un unico filo conduttore: la tensione ideale verso una convivenza democratica improntata all'ascolto, al rispetto degli altri, al rifiuto di ogni forma di violenza, all'armonia dei suoi componenti.

Vorrei che questa giornata fosse scevra da ogni ritualità e fosse, invece, l'occasione per fare il bilancio oggettivo di un lavoro corale svolto con una partecipazione sempre più convinta dei Magistrati, degli Avvocati, del personale amministrativo del distretto, dell'Università, delle Istituzioni pubbliche.

Questo panorama così ampio ed incoraggiante di collaborazione ha sicuramente sottesa la rinnovata volontà di dare attuazione ai valori fondamentali sanciti dalla nostra Costituzione e presupposto di ogni convivenza civile: la centralità del valore della persona in quanto tale, la sua irripetibilità, la consapevolezza che l'adempimento dei doveri è la precondizione indispensabile dell'esercizio dei diritti e dello sviluppo di un'intera collettività, l'importanza dell'apporto di ciascuno di noi alle formazioni sociali nelle quali matura la personalità dell'individuo il cui elemento caratterizzante è la libertà di pensiero e di espressione e la conoscenza dell'autentico significato della democrazia intesa come armonia, citando l'affermazione di Cicerone contenuta nel "*de officiis*".

PARTE PRIMA.

1. La giurisdizione come strumento di garanzia e di attuazione dei diritti.

Se l'anno scorso, in questa sede, ebbi a dire che l'elemento caratterizzante era

stata la collaborazione, quest'anno sottolineo con grande soddisfazione, che il fattore portante dell'intero anno è stata la solidarietà che ha permesso una progressiva apertura sia riguardo al significato dell'azione giudiziaria sia riguardo alla qualità del lavoro.

1.1. Nell'ottica giudiziaria solidarietà significa consapevolezza che:

- l'azione del singolo magistrato deve armonizzarsi con quella degli altri chiamati ad operare nei diversi gradi di giudizio;

- il processo, fondato su una sequenza ordinata di atti, è espressione di riflessione e di razionalità e serve a fornire una risposta celere, e insieme meditata, alle istanze delle parti dopo averne attentamente ascoltato le ragioni;

- la piena ed effettiva tutela del diritto di difesa è un valore irrinunciabile ed è la precondizione di un giusto processo;

- la prevedibilità e la stabilità degli orientamenti giurisprudenziali è un fattore di orientamento delle libere scelte processuali delle parti e, al contempo, di attuazione del principio di uguaglianza;

- l'attività interpretativa del giudice trae linfa preziosa dal contributo dell'intera comunità dei giuristi e deve riservare particolare attenzione alla ricostruzione del sistema delle fonti anche sovranazionali e dai principi enunciati dalla Corte europea di giustizia e dalla Corte europea dei diritti dell'uomo;

- la poliedrica categoria dei diritti, in cui talora confluiscono interessi e valori anche molto diversi tra loro, implica un doveroso bilanciamento con altri beni e valori;

- il metodo giuridico deve essere esplicitato e controllato criticamente dal giudice soprattutto nelle materie in cui maggiore è la disomogeneità culturale all'interno della società ed in cui dunque più attento e leale deve essere il riconoscimento del limite che il giudice incontra, dovendo lasciare – o meglio rimettere – alle sedi in senso lato politiche le scelte che per loro natura esulano dal campo della mera giurisdizione;

- la giurisdizione vive e si alimenta degli altri saperi che sono in perenne evoluzione.

2. L'impegno dei Magistrati del distretto per assicurare il giusto processo.

2.1. La produttività.

Per attuare questi principi tutti i Magistrati del distretto, con encomiabile generosità e disponibilità intellettuale di cui li ringrazio, si sono impegnati per assicurare la ragionevole durata dei processi civili e penali nella consapevolezza della centralità del tempo nella vita delle persone e delle strette interrelazioni fra

tempestività dell'azione giudiziaria ed economia di un Paese.

Significativi, in tale senso, sono gli indici di ricambio e di smaltimento degli affari da parte dei singoli Tribunali.

Tribunale di Arezzo:

nel settore civile l'indice di ricambio del contenzioso ordinario è salito dall'1,12 del precedente periodo all'1,25 del periodo in esame con un miglioramento percentuale dell'11,7; l'indice di smaltimento delle cause è salito da 0,43 del periodo precedente a 0,46 con un miglioramento percentuale del 5,4;

Tribunale di Firenze:

nel settore civile l'indice di ricambio del contenzioso ordinario è salito dallo 0,89 del precedente periodo all'1,17 del periodo in esame con un miglioramento percentuale del 31; l'indice di smaltimento delle cause è salito da 0,30 del periodo precedente a 0,33 con un miglioramento percentuale dell'11,8;

nel settore penale l'indice di ricambio è salito dallo 0,99 del precedente periodo all'1,07 del periodo in esame con un miglioramento percentuale dell'8%; l'indice di smaltimento delle cause è salito da 0,49 del periodo precedente a 0,51 con un miglioramento percentuale del 2,2%;

Tribunale di Grosseto: nel settore civile l'indice di ricambio del contenzioso ordinario è salito dall'1,18 del precedente periodo all'1,27 del periodo in esame con un miglioramento percentuale del 7,5; l'indice di smaltimento delle cause è salito da 0,29 del periodo precedente a 0,31 con un miglioramento percentuale del 7,2;

Tribunale di Livorno: nel settore civile l'indice di ricambio del contenzioso ordinario è salito dall'1,10 del precedente periodo all'1,16 del periodo in esame con un miglioramento percentuale del 5,9; l'indice di smaltimento delle cause è salito da 0,48 del periodo precedente a 0,52 con un miglioramento percentuale del 7,9; si tratta del più alto indice di smaltimento del distretto;

Tribunale di Lucca: nel settore civile l'indice di ricambio del contenzioso ordinario è pari a 1,23 e, quindi, superiore alla media distrettuale dell'1,20; l'indice di smaltimento delle cause, invariato rispetto al periodo precedente, è pari 0,48; si tratta del secondo più alto indice di smaltimento del distretto;

anche nel settore penale l'indice di smaltimento è salito dallo 0,52 del periodo precedente allo 0,54 del periodo in esame;

Tribunale di Pisa: nel settore civile l'indice di ricambio del contenzioso ordinario è salito dall'1,05 del precedente periodo all'1,06 del periodo in esame con un miglioramento percentuale dell'1,2;

nel settore penale l'indice di ricambio è salito dallo 0,88 del precedente periodo allo 0,98,07 del periodo in esame con un miglioramento percentuale dell'11,8;

l'indice di smaltimento delle cause è salito da 0,52 del periodo precedente a 0,59 con un miglioramento percentuale dell'11,9;

Tribunale di Pistoia: nel settore civile l'indice di ricambio del contenzioso ordinario è identico a quello del passato periodo ed è pari all'1,14, nonostante le gravi scoperture dell'organico; l'indice di smaltimento delle cause è salito da 0,39 del periodo precedente a 0,41 con un miglioramento percentuale del 5,7;

Tribunale di Prato: nel settore civile l'indice di smaltimento delle cause è passato da 1,23 a 1,19 con una differenza percentuale del 2,9; l'indice di smaltimento è passato da 0,39 a 0,38; tali dati sono particolarmente significativi, in quanto esprimono lo sforzo eccezionale effettuato da un Tribunale che, nonostante le rilevanti vacanze dei posti di giudice e le drammatiche scoperture dell'organico riesce ad assicurare un impegno analogo a quello del periodo precedente;

Tribunale di Siena: nel settore civile l'indice di ricambio del contenzioso ordinario è salito dall'1,05 del precedente periodo all'1,41 del periodo in esame con un miglioramento percentuale del 33,5%; l'indice di smaltimento delle cause è salito da 0,33 del periodo precedente a 0,42 con un miglioramento percentuale del 28,2%.

Corte d'Appello.

Analogo sforzo eccezionale è stato compiuto dai Consiglieri della Corte sia nel settore civile che in quello penale con risultati significativi.

In campo civile l'indice di ricambio è passato dal 1,06 del periodo precedente all'1,20 del periodo attuale con una variazione relativa in positivo del 12,8; l'indice di smaltimento delle cause è salito da 0,30 del periodo precedente a 0,33 con un miglioramento percentuale del 10,7%.

Le sentenze complessivamente depositate dai Consiglieri civili della Corte sono passate da 5673 del periodo precedente a 6.081 del periodo in esame con un aumento percentuale del 7,2%.

In secondo grado la durata media delle procedure di volontaria giurisdizione in materia di famiglia è scesa da 211 giorni a 197 giorni (riduzione del 6,39%), la durata media del contenzioso in materia di famiglia è scesa da 520 a 386 giorni con una variazione percentuale pari al -25,91%.

La durata media delle procedure di volontaria giurisdizione in materia fallimentare è passata da 263 giorni del periodo precedente a 299 del periodo attuale con un miglioramento percentuale del 12,72%.

Nel settore penale l'indice di ricambio è passato dallo 0,72 del periodo precedente allo 0,87 del periodo attuale con una variazione percentuale in positivo del +20,8%. l'indice di smaltimento delle cause è salito da 0,24 del periodo

precedente a 0,27 con un miglioramento percentuale del 10,1%.

Le sentenze complessivamente depositate dai Consiglieri penali della Corte sono passate da 5179 del periodo precedente a 6182 del periodo in esame con un aumento percentuale del 19,4%.

Ho voluto citare questi dati, apparentemente aridi, per dare il senso della tensione ideale che in questo distretto anima la Magistratura, consapevole dei suoi doveri istituzionali.

2.2. Esercizio dell'azione penale e prescrizione.

L'analisi qualitativa del lavoro giudiziario evidenzia che, nel distretto di Firenze (al pari di altri distretti), nel 2015 le prescrizioni sono state dichiarate dal giudice per le indagini preliminari in numero di 5.021 (G.I.P.), dal Tribunale in numero di 1.512, dalla Corte d'Appello in numero di 896.

Nel 2016 le prescrizioni sono state dichiarate dal giudice per le indagini preliminari in numero di 4.050, dal Tribunale in numero di 1.564, dalla Corte d'Appello in numero di 774.

Nel 2017 le prescrizioni sono state dichiarate dal giudice per le indagini preliminari in numero di 4.829, dal Tribunale in numero di 1.205, dalla Corte d'Appello in numero di 894.

I dati in precedenza indicati evidenziano che la percentuale più alta delle prescrizioni è dichiarata dal giudice per le indagini preliminari con il decreto di archiviazione.

L'alta percentuale di prescrizioni nella fase delle indagini preliminari e non nel dibattimento - come invece erroneamente si ritiene - è la conseguenza di plurimi fattori.

Innanzitutto è da segnalare a mancata riforma, a distanza di circa novanta anni dalla sua entrata in vigore, del codice penale allo scopo di selezionare le fattispecie di reato e i relativi beni giuridici protetti realmente meritevoli di tutela. Il lavoro svolto in proposito dalle commissioni ministeriali istituite nel corso del tempo non è mai stato oggetto di esame nelle competenti sedi politico-istituzionali con conseguente stratificazione di reati in parte non più rispondenti alla mutata sensibilità sociale e in parte connotati da una valenza meramente simbolica rispetto alle attese sociali.

L'attuale proliferazione normativa si riflette inevitabilmente sul corretto svolgimento del processo penale, sui suoi tempi, è oggettivamente incompatibile con le forze disponibili e rischia di attribuire improprie funzioni selettive, al di fuori delle ipotesi di priorità espressamente regolate dalla legge, all'Autorità giudiziaria, dotata, nel nostro sistema, esclusivamente di una legittimazione tecnico-professionale.

In questo contesto e in assenza di riforme di sistema occorre domandarsi se non siano ormai maturi i tempi per una lettura storico-evolutiva del principio di obbligatorietà dell'azione penale (art. 112 Cost.), la cui *ratio* è mutuata dal principio di legalità sostanziale. A tale aspetto stanno riservando specifica attenzione - ciascuno per la parte di propria competenza - i Magistrati requiranti e giudicanti del distretto impegnati, nell'ambito delle Conferenze distrettuali previste dalle circolari consiliari, nella verifica dei presupposti normativi sostanziali e processuali per l'esercizio dell'azione penale che presuppone indagini complete, il vaglio di tutte le ipotesi prospettate dalle parti e una valutazione di sostenibilità dell'accusa a dibattimento.

In un sistema tendenzialmente accusatorio come il nostro il dibattimento rappresenta una fase processuale che per i suoi tempi e i suoi costi richiede un precedente serio impegno investigativo e non può essere sprecata.

2.3.L'incidenza dei profili organizzativi dei Tribunali e della Corte d'Appello sui tempi di prescrizione e sulla esecuzione delle sentenze.

Oltre all'abnorme numero delle ipotesi di reato previste dal codice e dalla leggi speciali, la maturazione dei termini di prescrizione in primo e in secondo grado è ascrivibile alla cronica e patologica mancanza del personale amministrativo che con le sue esigue forze non è in grado di assicurare il tempestivo svolgimento degli adempimenti di cancelleria, in particolare di quelli necessari dopo la pronuncia della sentenza di primo e di secondo grado.

A tale aspetto la Presidenza della Corte d'Appello ha riservato da subito particolare attenzione, monitorando, in fase di esame preliminare delle impugnazioni, i tempi medi di trasmissione da parte dei Tribunali dei fascicoli in appello e segnalando ai rispettivi Presidenti le situazioni critiche in vista dell'adozione delle opportune misure organizzative. Anche a tale proposito devo ringraziare i Presidenti dei Tribunali del distretto che, in uno sforzo corale, sono riusciti a restituire fisiologia a questi tempi di lavorazione.

Il ritardo negli adempimenti di cancelleria successivi alla decisione giudiziale a causa delle gravi scoperture dell'organico del personale amministrativo incide, inoltre, in modo significativo sulla trasmissione degli atti in Cassazione (qualora sia proposto ricorso avverso la sentenza d'appello) con conseguente allungamento dei tempi processuali anche in tale fase e rischio di prescrizione, nonché sulle attestazioni di irrevocabilità delle sentenze, preconditione della loro effettiva esecuzione. E' una questione degna della massima attenzione, in quanto una pena espiata a distanza di molti anni dalla commissione del reato perde il suo significato retributivo, vanifica qualunque finalità di prevenzione generale e speciale e le aspettative delle vittime dei reati, rischia di intervenire traumaticamente su

percorsi di vita degli imputati ormai profondamente mutati, demotiva le Forze dell'Ordine impegnate nel contrasto della criminalità.

In tale articolato contesto, la recente riforma che sospende il termine della prescrizione dopo la sentenza di primo grado rischia di conseguire effetti opposti rispetto a quelli perseguiti, poiché può indurre una minore attenzione dei pubblici ministeri in ordine ai presupposti per il rinvio a giudizio, provocare la conseguente saturazione dei Tribunali e un allungamento dei tempi di definizione dei processi in tale fase, determinare un minore impegno dei magistrati nella celere definizione dei processi in appello e in Cassazione, vanificare le virtuose prassi organizzative sinora adottate per rendere più tempestivi gli adempimenti di cancelleria.

Pur nella consapevolezza delle differenti attribuzioni che la Costituzione assegna al Potere legislativo e all'Ordine giudiziario, è legittimo chiedersi se la paventata, ma inevitabile dilatazione dei tempi possa conciliarsi con un giusto processo incentrato sul metodo dialettico nella formazione della prova, con la effettività di un diritto di difesa destinato ad esplicarsi a distanza di molti anni dal fatto, con la ragionevole durata sancita dall'art. 111 Cost.

L'esperienza comparata ci insegna che nella maggior parte degli Ordinamenti stranieri cui è estraneo l'istituto della prescrizione del reato esiste, però, la prescrizione del processo che impone la celebrazione dei giudizi nelle varie fasi entro tempi predeterminati a seconda della diversa gravità dei reati.

2.4. Le iniziative organizzative assunte per affrontare in maniera sistematica la questione della prescrizione.

La Corte d'Appello di Firenze ha assunto una serie di iniziative per affrontare in modo organico, nell'attuale assetto normativo, il problema della prescrizione dei reati.

2.4.1. Le Conferenze distrettuali.

Innanzitutto, in coerenza con quanto previsto dalle vigenti circolari consiliari, sono state promosse Conferenze distrettuali tra il Presidente della Corte, il Procuratore generale, i Presidenti dei Tribunali del distretto, i Procuratori della Repubblica con l'intento di promuovere una lettura ragionata dei seguenti dati statistici: a) numero dei processi per i quali è stata esercitata da ciascuna Procura l'azione penale; b) processi che sopravvivono annualmente presso ciascun Tribunale; c) processi annualmente definiti in primo grado; d) processi pendenti dinanzi a ciascun Tribunale; e) indici di ricambio di ciascuna sede; f) percentuale dei processi conclusi in primo grado con pronuncia assolutoria cui non abbia fatto seguito l'impugnazione dell'Ufficio del pubblico ministero; g) le percentuali delle sentenze dichiarative di estinzione del reato per prescrizione pronunciate in primo e in secondo grado; h) percentuali di conferma o di riforma (totale o parziale) da

parte della Corte d'Appello delle sentenze emesse in primo grado; i) tempi medi di trasmissione dei fascicoli in secondo grado da parte delle cancellerie delle singole sedi dopo la pronuncia della sentenza del Tribunale; l) tempi medi di fissazione dei processi dinanzi alle Sezioni penali della Corte d'Appello; m) tempi medi di lavorazione dei fascicoli da parte della cancelleria del post-dibattimento istituita in Corte d'Appello e incaricata della trasmissione in cassazione dei ricorsi.

Lo scopo dell'analisi è quello di cogliere le principali criticità in ciascuna fase del procedimento, di promuovere una visione prospettica del processo nelle sue varie scansioni da parte dei magistrati del distretto, di sollecitare una costante attenzione ad alcuni principi sanciti dall'ordinamento processuale alla cui stregua si è formato un vero e proprio diritto vivente, di ovviare alle difficoltà organizzative rilevate per scongiurare il maturare dei termini di prescrizione e l'ineffettività dell'azione giudiziaria.

In tale contesto si è convenuto quanto segue.

L'azione penale deve essere esercitata in base ad una lettura costituzionalmente orientata dell'art. 112 Cost. alla luce del principio di legalità penale sostanziale.

L'azione penale deve essere esercitata solo dopo l'attenta verifica della sussistenza dei relativi presupposti.

L'inidoneità a sostenere l'accusa in giudizio degli elementi acquisiti nel corso delle indagini preliminari costituisce un parametro imprescindibile di valutazione da parte del pubblico ministero per richiedere l'archiviazione (art. 125 disp att. c.p.p.) e del giudice per le indagini preliminari per accogliere la richiesta stessa.

La completezza delle indagini preliminari è la preconditione dell'accesso dell'imputato ai c.d. riti semplificati, e di un meditato esercizio dell'azione penale, nonché di un corretto vaglio da parte del g.i.p. circa la sussistenza dei presupposti per il passaggio alla fase dibattimentale.

La motivazione dei provvedimenti giudiziari è l'espressione del principio costituzionale di soggezione del giudice soltanto alla legge, del controllo di legalità affidato alla Corte di Cassazione in coerenza con la generale ricorribilità in cassazione per violazione di legge, nonché la preconditione per l'effettivo rispetto del parametro della specificità estrinseca ed intrinseca dei motivi di impugnazione (artt. 581, lett. c, 591, comma 1, lett. c, 606 c.p.p.) che implicano un provvedimento contenente la completa e concisa esposizione dei motivi in fatto e in diritto su cui si fonda la decisione giudiziale (art. 546, comma 1, lett. e, c.p.p.).

E', inoltre, necessaria una corretta e attenta applicazione dei nuovi istituti sia sostanziali (art. 131 bis c.p.; sospensione del procedimento con messa alla prova dell'imputato ex art. 168 bis c.p.p.) che processuali (condizioni per procedere in absentia dell'imputato ai sensi degli artt. 420 bis, 484, comma 2 bis, 598 c.p.p.)

che consentono di razionalizzare i tempi e i costi del processo.

E' nel contesto di riferimento dei principi e dei valori sinora indicati che deve maturare una rinnovata riflessione comune su nuovi modelli organizzativi che meglio consentano di coniugare tempi ed efficacia della giurisdizione, tenuto conto della qualità e quantità della domanda di giustizia e delle risorse disponibili.

Sulla base di queste premesse sono stati costituiti in ogni circondario tavoli di lavoro composti da magistrati giudicanti e requirenti al fine di elaborare linee di azione condivise tra uffici requirenti e giudicanti al fine di: a) razionalizzare il numero dei procedimenti ritenuti meritevoli dell'esercizio dell'azione penale; b) dare effettiva attuazione ai criteri di priorità sanciti dall'art. 132 bis disp att. c.p.p. o dai provvedimenti di organizzazione tabellare per il triennio 2017-2019 ai fini del promovimento dell'azione penale e della successiva gestione dibattimentale, tenuto conto delle specificità territoriali; c) elaborare, in presenza dei relativi presupposti e pur nel rispetto della specificità dei singoli casi, linee giurisprudenziali condivise sui criteri dettati dall'art. 125 disp. att. c.p.p.; d) monitorare gli ambiti applicativi dei nuovi istituti oggetto di recenti interventi normativi per meglio coglierne potenzialità finora non esplorate o segnalare eventuali criticità meritevoli di decisioni chiarificatrici del giudice dell'impugnazione o di interventi correttivi del legislatore; e) razionalizzare l'accesso alla fase dibattimentale, limitandolo ai processi meritevoli di effettiva trattazione in sede pubblica; f) promuovere le prassi più idonee a incentivare l'accesso ai c.d. riti semplificati o agli istituti processuali deflattivi; g) programmare la gestione dei dibattimenti e organizzare i successivi adempimenti post-dibattimentali in modo da consentire l'utile svolgimento del processo nei successivi gradi d'impugnazione.

La Conferenza distrettuale ha, poi, deliberato che i Capi dei singoli Uffici, d'intesa con i rispettivi Dirigenti amministrativi, vigilino sui tempi di espletamento delle cancellerie addette alla fase post-dibattimentale in modo da permettere una celere trasmissione degli atti al giudice del grado successivo in presenza di un'impugnazione avverso la sentenza e da scongiurare il pericolo che la prescrizione maturi a causa di inefficienze organizzative. Ha, inoltre, invitato, i Presidenti dei Tribunali ad adottare tutte le opportune misure organizzative per contenere i ritardi nella trasmissione dei fascicoli, compresa l'istituzione (ove necessario) di una sorta di "doppio binario" per dare la precedenza ai processi che, ai sensi dell'art. 132 bis disp. att. c.p.p. o in base alle previsioni tabellari, necessitano di una trattazione prioritaria o, comunque, possono ancora essere utilmente celebrati in grado d'appello nel rispetto dei termini prescrizionali.

Ha convenuto che la valutazione dei tempi di celebrazione dei processi non può prescindere dal controllo e dall'analisi attenta dei tempi di svolgimento delle

indagini, dei tempi di esercizio dell'azione penale, degli adempimenti di cancelleria preparatori dell'udienza e successivi all'adozione della decisione. Solo in tal modo potrà essere utile razionalizzare la celebrazione del giudizio anche nei gradi successivi a seguito d'impugnazione e contenere le prescrizioni.

Ha anche sottolineato la necessità di osservare effettivamente il disposto dell'art. 132 bis disp. att. c.p.p. e di dare una meditata e pronta risposta ai processi relativi a reati che per gravità, importanza, rilevanza, necessitano una maggiore speditezza nella definizione. La definizione delle priorità sarà integrata dal lavoro della Procura Generale circa l'avocazione delle indagini.

2.4.2. L'esame preliminare delle impugnazioni.

Al fine di scongiurare la prescrizione dei reati in appello è stata formalizzata nelle tabelle di organizzazione dell'Ufficio per il triennio 2017-2019 la creazione di una stabile struttura deputata all'esame preliminare delle impugnazioni penali.

L'esame preliminare è un metodo di organizzazione del lavoro che, in presenza di un'impugnazione ammissibile, garantisce la razionale gestione delle pendenze e delle sopravvenienze.

Rispetto agli affari pendenti rappresenta uno strumento per: a) effettuare la doverosa ricognizione della quantità e qualità dei processi in attesa di fissazione e di trattazione; b) favorire la doverosa programmazione del lavoro sia in campo civile che penale; c) scongiurare il rischio di stasi di processi aventi ad oggetto questioni civili di particolare rilievo o reati espressivi di particolare allarme sociale; d) operare, nel settore penale, la cernita tra i processi relativi a reati in cui è maturata la prescrizione e, in quanto tali, suscettibili di definizione in forme semplificate, e reati che meritano la tempestiva celebrazione.

Con riguardo alle sopravvenienze serve per: a) avere piena e tempestiva contezza della qualità del lavoro; b) consentire ai Presidenti di sezione di formare razionalmente i ruoli, tenendo conto dei criteri di priorità stabiliti dalla legge o fissati nei provvedimenti tabellari e della diversa complessità degli affari in base a criteri di misurazione ponderale alla stregua di parametri predeterminati; c) individuare, in campo penale, i processi in cui è prossima la maturazione dei termini di prescrizione dei reati, la scadenza dei termini di custodia cautelare nei processi a carico di imputati sottoposti a misure privative della libertà personale; d) selezionare i processi riguardanti questioni giuridiche identiche ai fini di udienze monotematiche e in vista di una maggiore conoscibilità, stabilità e prevedibilità degli orientamenti giurisprudenziali, nonché di una più rapida definizione degli affari; e) individuare problematiche giuridiche nuove conseguenti a modifiche normative o a decisioni degli organi di giustizia sovranazionali in vista di un'elaborazione giurisprudenziale che sia espressione di un esame completo e

approfondito dei diversi profili implicati; f) intercettare immediatamente le impugnazioni proposte in forme non corrette; g) avere contezza dei vizi processuali o motivazionali che hanno dato luogo ad annullamenti con rinvio disposti dalla Corte di Cassazione per evitare il loro reiterarsi; h) consentire la sollecita trattazione dei processi in cui la celebrazione del nuovo giudizio d'appello sia conseguenza di una sentenza di annullamento pronunciata dal giudice di legittimità; i) selezionare, in campo penale, le impugnazioni relative al solo trattamento sanzionatorio che, in quanto riguardanti un perimetro cognitivo circoscritto, consentono la trattazione alla medesima udienza di un maggior numero di processi incentrati esclusivamente su questo profilo; l) individuare i processi che, per il loro rilievo o la loro risonanza, impongono particolari misure organizzative da parte del Capo dell'Ufficio giudiziario di concerto con il Presidente della Sezione incaricata tabellarmente della trattazione del processo; m) permettere l'adozione delle opportune segnalazioni anche di tipo informatico per rendere avvertiti i giudici e il personale di cancelleria che il processo contiene, in base alla normativa vigente, dati sensibili che devono essere oscurati in caso di diffusione della sentenza.

Per facilitare l'attività di esame preliminare delle impugnazioni di cui si è già detto al paragrafo che precede, la Dirigenza giudiziaria e amministrativa della Corte d'Appello, nell'ambito di uno stretto coordinamento con la DGSIA e d'intesa con il personale che, all'esito di apposite riunioni, ha manifestato il proprio interesse alle innovazioni e alle sperimentazioni informatiche volte a razionalizzare le metodologie di lavoro anche nella prospettiva del processo penale telematico, ha provveduto a:

- incrementare, con l'ausilio del personale addetto al Registro generale e con l'apporto di uno specifico gruppo di lavoro l'uso del SICP e inserire in maniera completa tutti i dati informativi previsti dal programma, in modo da creare una banca dati attendibile da utilizzare anche per la stesura dei decreti di citazione a giudizio, per la redazione dei verbali di udienza informatizzati e per le successive attività post-dibattimentali;

- predisporre le copertine informatiche dei fascicoli processuali in modo da assicurare il trasferimento informatico dei dati già inseriti dalle cancellerie di primo grado, da scongiurare inutili duplicazioni di attività e riservare le attività del personale amministrativo addetto al Registro generale solo all'inserimento dei dati nuovi, strettamente correlati al giudizio d'appello e accelerare gli adempimenti connessi all'iscrizione del fascicolo processuale;

- implementare le annotazioni informatiche relative alle misure cautelari personali, alla data della loro applicazione, della loro eventuale modifica, alla

scadenza dei termini di fase e dei termini complessivi;

-rendere complete e attendibili tutte le informazioni sui titoli di reato per cui è intervenuta condanna in primo grado o ai quali si riferisce l'impugnazione del Pubblico Ministero avverso la sentenza di assoluzione dell'imputato;

-sperimentare la possibilità di recuperare i capi d'imputazione contenuti in "Atti e documenti", versione attuale, al fine di predisporre i decreti di citazione a giudizio con riserva di verificare, non appena rilasciata, la nuova versione del programma in virtù del ruolo di Corte d'Appello "pilota" per il giudizio di secondo grado affidato dalla D.G.S.I.A.

3. La motivazione dei provvedimenti quale fattore di razionalizzazione dei tempi della giustizia nel settore civile e penale.

3.1. Le iniziative assunte dalla Corte d'Appello di Firenze in tema di motivazione dei provvedimenti di primo e di secondo grado.

La stretta correlazione tra motivazione della sentenza e specificità dei motivi d'impugnazione ha stimolato un rinnovato impegno della Corte d'Appello sul tema della motivazione delle sentenze di primo e di secondo grado.

3.2. Sul versante della motivazione delle decisioni d'appello è stato istituito presso la Corte d'Appello di Firenze un gruppo di lavoro sulla motivazione dei provvedimenti civili e penali con l'intento di condividere linee guida idonee a coniugare i criteri di completezza informativa, necessaria sinteticità, rigore logico, chiarezza espositiva, a promuovere una rinnovata riflessione sul metodo dell'interpretazione alla luce del complesso sistema delle fonti e dei principi enunciati dalla Corti nazionali e sovranazionali, a permettere l'immediata individuazione del contenuto decisorio, a favorire una più agevole lettura dei provvedimenti giudiziari sia da parte dei protagonisti del processo che da parte della comunità scientifica e, più in generale, della collettività.

Il gruppo di lavoro si è articolati in due sottogruppi che, dopo un'ampia ricognizione delle problematiche, hanno sviluppato bozze di proposta di protocollo sulla redazione delle motivazioni dei provvedimenti della Corte d'Appello da condividere con i Colleghi delle sezioni civili e penali e ciò al fine di ottimizzare le risorse destinate alla scrittura e nel contempo sostenere la qualità e la resistenza dei provvedimenti. Quale ulteriore obiettivo è stato individuato il coinvolgimento dei Consigli dell'Ordine degli Avvocati toscani per quanto concerne gli atti di loro competenza in vista della elaborazione di un ulteriore protocollo sul modello di quello già stilato dalla Corte di Cassazione con il Consiglio Nazionale forense.

Le indicazioni emerse e condivise riguardano i seguenti criteri che devono essere sottesi alla redazione della sentenza: a) la ragionata applicazione della

norma al caso concreto ricostruito in maniera completa; b) il principio di autosufficienza del provvedimento, suscettibile di fornire una risposta razionale ed esaustiva alle prospettazioni delle parti; c) la correlazione fra struttura funzionale del provvedimento e scopo dallo stesso perseguito; d) l'imprescindibile equilibrio principio tra completezza, essenzialità e sinteticità nella illustrazione della ratio decidendi; e) la necessità di tracciare una linea di demarcazione netta tra ciò che utile ai fini della decisione e ciò che non lo è, tra ciò che è essenziale e indefettibile e ciò che non si prospetta tale.

L'incidenza di una motivazione succinta, ma esaustiva delle ragioni fatte valere dalle parti sulla rapidità della definizione del giudizio è palese e non può che influire positivamente sulla durata del processo, potendo fungere da stimolo ad una maggiore sintesi degli scritti difensivi.

3.3.Relativamente alla sentenza di primo grado è stato avviato, di concerto con la struttura territoriale di formazione della Scuola della Magistratura, la Procura generale presso la Corte d'Appello e con tutti i Capi degli Uffici giudiziari giudicanti e requirenti del distretto, un laboratorio sulle tecniche di redazione dei capi d'imputazione - vera e propria "pietra angolare" del processo penale - e delle sentenze civili e penali di primo grado. Il laboratorio è stato aperto alla partecipazione non solo dei magistrati togati, ma anche di quelli onorari al fine di promuovere una maggiore osmosi di esperienze.

Il laboratorio è stato promosso con l'intento di dare attuazione alla risoluzione consiliare del 5 luglio 2017 e costituisce la naturale prosecuzione del lavoro svolto dai magistrati della Corte d'appello sulla motivazione civile e penale della sentenza di secondo grado, di cui si è accennato al paragrafo precedente.

Lo sviluppo del progetto è stato graduale.

Una prima fase è stata finalizzata a coinvolgere e a sensibilizzare sull'argomento tutti i magistrati (togati ed onorari) del distretto mediante la compilazione di un questionario - predisposto in collaborazione con l'Università degli studi di Bologna - volto a comprendere la percezione, da parte dei magistrati del distretto, dell'importanza del tema nella quotidiana attività professionale.

A tale prima fase è seguita la seconda, consistente nell'invito rivolto ai Presidenti dei Tribunali del distretto a designare, previo interpello, i referenti (civili e penali), incaricati di seguire, presso ciascuna sede, i gruppi di lavoro distinti per settori di attività (civile, penale, lavoro, minorile, sorveglianza, di concordare linee guida di carattere generale sulla struttura logico-argomentativa dei provvedimenti, tenendo conto dei diversi ambiti giurisdizionali e delle loro specificità.

Alla designazione dei referenti locali ha fatto seguito una riunione in sede distrettuale per illustrare ulteriormente le finalità della iniziativa alla luce delle

risposte fornite al questionario e concordare le scansioni temporali del lavoro.

Sono quindi, seguiti i laboratori di autoformazione presso i singoli Tribunali, dove i referenti designati, sotto la vigilanza dei Presidenti, hanno promosso il più ampio confronto fra tutti i magistrati dell'Ufficio e, raccolti i vari contributi, hanno proposto documenti di sintesi che, all'esito delle assemblee nei singoli Tribunali, sono stati successivamente esaminati e discussi nel corso di plurime riunioni tematiche in sede distrettuale sotto il coordinamento dei componenti della struttura territoriale della Scuola della magistratura e dei magistrati della Corte partecipi delle linee guida della sentenza d'appello per elaborare e condividere di linee guida di carattere generale.

Parallelamente analoghi laboratori di autoformazione - anch'essi aperti alla partecipazione dei magistrati requirenti e dei v.p.o. - si sono svolti, su impulso della struttura territoriale della Scuola della magistratura e del Procuratore generale, presso i singoli Uffici di Procura e hanno avuto ad oggetto le tecniche di redazione dei capi d'imputazione.

Le attività descritte sono sfociate nella predisposizione di una bozza di protocollo finale che sarà discusso nel mese di febbraio in sede distrettuale e, dopo la definitiva approvazione nei Tribunali, sarà oggetto di illustrazione nel corso di un seminario programmato per la primavera prossima. Il seminario costituirà, tra l'altro, la prima sede di confronto con l'avvocatura al fine di promuovere un percorso di collaborazione teso alla condivisione di una comune cultura della legalità e ad un miglioramento della reciproca intelligenza degli atti processuali.

4. L'utilizzo del processo civile telematico quale strumento per assicurare l'efficienza della giustizia civile.

Nuove forme di organizzazione del lavoro basate sul capillare utilizzo dei sistemi informatici messi a disposizione dal Ministero della giustizia sono la pre-condizione di un lavoro razionale e rapido che eviti la ripetizione delle stesse operazioni da parte di più soggetti, assicurando una più incisiva ed efficiente organizzazione del personale amministrativo e le opportune forme di coordinamento tra Uffici di primo e di secondo grado e Avvocatura.

In questo Distretto il processo civile telematico è ormai una realtà.

5. La valorizzazione della mediazione quale strumento di composizione delle liti e alternativa al processo civile. La collaborazione con l'Università degli studi di Firenze, Dipartimento di scienze giuridiche. I Protocolli sulla mediazione in primo e in secondo grado.

Nell'ambito di una proficua e stimolante collaborazione con il Dipartimento di

scienze giuridiche dell'Università degli studi di Firenze è stata avviata una riflessione organica sia in primo che in secondo grado sulle potenzialità della mediazione quale strumento di composizione alternativa dei conflitti che ha portato alla sottoscrizione di due Protocolli che rappresentano un *unicum* nel panorama nazionale.

5.1. La mediazione in primo grado.

Il Tribunale di Firenze ha sottoscritto il 19 febbraio 2018 con la Città metropolitana di Firenze, la Camera di Commercio, la Fondazione Cassa di Risparmio, l'OCF, il Collegio dei geometri e l'Ordine dei consulenti del lavoro un Protocollo che prevede l'affiancamento dei giudici incaricati della trattazione del contenzioso contrattuale e del Tribunale delle imprese da parte di borsisti esperti in mediazione, selezionati dall'Università, in vista della individuazione delle controversie che presentano caratteristiche di mediabilità e, quindi, possono essere risolte con un metodo alternativo e più rapido del processo. Il progetto sta fornendo ottimi risultati: nel primo semestre di applicazione del Protocollo, infatti, sono stati studiati 5890 fascicoli, di cui 3634 aventi ad oggetto contratti, 1171 relativi a contenzioso bancario e finanziario, 422 a controversie societarie, 207 ad obbligazioni non contrattuali.

Rispetto ai 2455 fascicoli (50,8% del totale) segnalati dai borsisti come potenzialmente mediabili i giudici ne hanno inviati in mediazione 1522, pari al 61,99%.

Le procedure di mediazione concluse al 31 agosto 2018 sono pari al 29,4%. In particolare per le controversie in materia bancaria, a fronte di 35 mediazioni svolte, sono stati raggiunti 10 accordi: si tratta di una percentuale del 28,6% di gran lunga superiore rispetto a quella nazionale, pari al 15%.

Per le controversie di competenza del Tribunale delle imprese sono stati raggiunti 7 accordi a fronte di 27 mediazioni svolte.

Per le controversie in materia contrattuale sono stati conclusi 118 accordi a fronte di 222 mediazioni avviate (con una percentuale del 53%).

Un risultato ancor più significativo è rappresentato dal significativo cambiamento culturale che si sta diffondendo non solo tra i protagonisti del processo (Giudici e Avvocati), ma nell'utenza che, attraverso la mediazione, pone fine alla lite e al conflitto sociale e recupera il rapporto umano con la controparte.

5.2. Mediazione in appello.

La sempre crescente domanda di giustizia e la corrispondente maggiore difficoltà della risposta statuale, unitamente al desiderio di ricercare una modalità alternativa, ma definitiva del giudizio non solo rapida, ma anche maggiormente vicina agli interessi delle parti ha indotto questa Presidenza a promuovere - anche

su sollecitazione dell'Ordine degli Avvocati di Firenze, interessato a conoscere gli orientamenti di questa Corte sui rapporti tra negoziazione assistita e mediazione-specifici approfondimenti scientifici dell'istituto, inspiegabilmente non ancora sperimentato nelle sue potenzialità, al fine di verificare l'effettivo spazio applicativo officioso, anche nel giudizio d'appello, dell'istituto della mediazione che in primo grado, ove esercitato con professionalità e strumenti culturali adeguati, ha una significativa incisività ai fini della positiva e celere definizione della causa. All'esito di tali approfondimenti, sono state promosse riunioni con tutti i Presidenti e i Consiglieri addetti al settore civile per verificare la sussistenza dei presupposti per mutuare nel giudizio d'appello la positiva esperienza di dialogo possibile, in primo grado, con le parti al fine di ricercare, insieme a loro e ancora una volta, una via di uscita più duttile e sollecita alle loro problematiche. All'esito di un puntuale esame della disciplina si è giunti alla conclusione che la mediazione, pur nella sua declinazione "mediata", può costituire anche nel giudizio d'appello, se ben utilizzata, uno strumento potente ed efficace per la definizione alternativa delle liti.

Un accordo che promani dalle parti stesse, realmente convinte della bontà della scelta transattiva operata, è, in effetti, di gran lunga preferibile a una decisione giurisdizionale formale non tanto e non solo perché perverrà in tempi più rapidi, ma anche perché la migliore statuizione giuridica, tra quelle possibili per un determinato caso concreto, difficilmente costituisce anche una decisione che si collochi in una posizione intermedia tra gli interessi dei contendenti e tale da soddisfare entrambi.

Le parti che si trovano attorno a un tavolo comune sono, invece, attente, se opportunamente dirette dagli organismi mediatori e prima ancora dal giudice, a convogliare nella trattativa il proprio peculiare patrimonio conoscitivo della vicenda senza doversi cimentare con la dimostrazione probatoria della propria pretesa o con eccezioni e contestazioni processuali.

In altri termini, mentre il provvedimento giurisdizionale si inserisce in un momento patologico del conflitto, espressione di una perdita della capacità di gestirlo, la mediazione è ancora un momento fisiologico del conflitto, perché, sebbene i contendenti si siano rivolti al giudice per ottenere da lui una risposta di giustizia, è possibile rimettere in gioco non gli interessi "cristallizzati" nei rispettivi atti difensivi, bensì quelli vivi, propri e sostanziali delle parti, ponendo i contendenti nella condizione di poter nuovamente parlare tra loro, riaprendo un dialogo utile e costruttivo, ancorché su altre basi.

Inoltre la mediazione, oltre a venir incontro a una necessità deflattiva di fondo del carico giurisdizionale e all'esigenza di non incorrere anche nei meccanismi risarcitori imposti dalle direttive UE e dalla L. 24 marzo 2001, n. 89 (cd. Legge

Pinto), realizza altri importanti obiettivi: a) la pacificazione sociale, non sempre necessariamente garantita dalla sentenza che deve statuire quale delle due parti in contesa abbia ragione; b) una minore pressione sull'intera struttura giudiziaria ed amministrativa, sempre più carente di risorse economiche e di personale; c) un minor costo per le parti durante la gestione della loro domanda di giustizia.

6. Il progetto degli sportelli di prossimità come strumento per avvicinare i servizi della giustizia al cittadino.

Solidarietà significa, anche, consapevolezza delle proficue interazioni derivanti dalla collaborazione con le realtà istituzionali presenti sul territorio, pur se nel rispetto dei diversi ruoli a ciascuna attribuite.

In questa prospettiva desidero segnalare l'innovativa esperienza degli sportelli di prossimità, oggetto di un progetto finanziato dall'Unione europea cui, a seguito di designazione del Ministero della giustizia, collaborano i Distretti delle Corti d'Appello di Firenze, Genova, Torino, sostenute concretamente dai rispettivi Enti locali. Desidero, in questa sede, ringraziare, ancora una volta, la Regione Toscana non solo dell'aiuto che è stato offerto, ma di come è stato offerto, considerando la tensione ideale e lo slancio innovativo sempre dimostrati. Voglio anche ringraziare il Sindaco della Città metropolitana di Firenze e il Sindaco di Empoli, luoghi in cui il progetto è già una realtà, e i Sindaci dei Comuni Abbadia San Salvatore, Montevarchi, Unione Montana dei Comuni della Valtiberina Toscana, Piombino, Unione dei Comuni Montani del Casentino, Empoli, Pontremoli, Volterra, Montepulciano, Pontedera, Capannori, San Miniato, San Giovanni Valdarno, Poggibonsi che con tanto entusiasmo e lodevole senso civico hanno dichiarato la loro disponibilità a collaborare all'ulteriore sviluppo dell'iniziativa.

Il progetto, che si ispira a quello già da tempo avviato nel circondario di Siena grazie al lodevole impegno di una dinamica cancelliera e del mondo del volontariato, prevede la creazione di punti decentrati di contatto e di accesso al sistema giudiziario per ovviare alla difficoltà logistiche conseguite all'accorpamento degli uffici giudiziari con conseguente disagio soprattutto per le persone più anziane o diversamente abili che hanno oggettive maggiori difficoltà di locomozione. In questa prima fase il progetto intende concentrarsi sulla volontaria giurisdizione che ha assunto una rilevanza maggiore al passato a seguito delle riforme legislative in materia di famiglia, del progressivo invecchiamento della popolazione con conseguente incremento delle istanze per la nomina di amministratori di sostegno e per la gestione dei patrimoni, dell'inasprirsi della crisi economica, dell'aumento delle istanze di tutela per i minori stranieri.

Gli sportelli di prossimità permettono ai cittadini di avere un unico punto di

contatto, un riferimento vicino al luogo in cui vivono e di disporre non solo di un servizio completo di orientamento, ma anche di consultazione delle pratiche giudiziarie che li riguardano e di trasmissione di atti e documenti relativi alle procedure giudiziarie, utilizzando gli strumenti del processo civile telematico. Emerge, dunque, la volontà di dare una risposta al cittadino in difficoltà.

Essa ad oggetto tutte le procedure nelle quali il cittadino non si avvale dell'assistenza professionale di un Avvocato.

La struttura amministrativa prevista presso ogni sede è costituita da un funzionario referente della Pubblica Amministrazione ospitante (Comune o Consiglio di quartiere) e da un Avvocato selezionato dal Consiglio dell'Ordine dotato di specifica competenza la cui formazione è assicurata dal Consiglio dell'Ordine e dagli Uffici giudiziari con il sostegno della Regione.

La struttura si avvale di un sistema informatico di comunicazione tramite punto di accesso della Regione Toscana, presidiato dal funzionario referente comunale.

In giorni prestabiliti della settimana è disponibile anche un servizio di informazione ed orientamento giuridico gestito dall'Ordine degli Avvocati secondo le regole e le procedure che disciplinano il funzionamento dello "sportello del cittadino".

Lo sportello di prossimità è dotato anche di una postazione telematica collegata ad internet e dotata di software dedicati in grado di far dialogare le diverse istituzioni, consentendo in tal modo di trasmettere istanze e ricevere provvedimenti senza recarsi in Tribunale. In prospettiva lo sportello potrà servire da collettore delle istanze dei cittadini anche in ambiti diversi da quello giudiziario, ad esempio in quello sanitario.

7. Il Protocollo fra Corte d'Appello, Tribunali del distretto, Regione Toscana, Ordine Regionale degli assistenti sociali come mezzo per razionalizzare le procedure in tema di famiglia, minori, amministrazioni di sostegno.

Un corretto funzionamento della giustizia richiede anche, ove possibile, la individuazione di modalità organizzative ed operative uniformi sia all'interno dei singoli Uffici che nei rapporti tra gli stessi e gli Organismi con cui essi entrano in contatto per ragioni inerenti al servizio. Con questo spirito è stato costituito un gruppo di lavoro composto da Magistrati provenienti dalla Corte d'Appello dai Tribunali del distretto, dal Tribunale per i minorenni, nonché dall'Ordine regionale degli assistenti sociali e dalla Regione Toscana per elaborare linee guida condivise in tema di modalità di affidamento dei minori ai servizi sociali, gestione degli incontri protetti tra minori e genitori, amministrazioni di sostegno, adempimenti

degli assistenti sociali si da delineare precise sequenze procedurali, favorire la programmazione dei loro interventi, rendere prevedibili le iniziative giudiziarie in tali ambiti.

8. Le nuove regole condivise per l'iscrizione di consulenti e periti negli albi professionali.

Il 14 dicembre 2017 la Corte d'Appello, la Procura generale, il Tribunale e la Procura della Repubblica di Firenze, l'Ordine degli Avvocati di Firenze hanno sottoscritto, al termine dei lavori del tavolo aperto alla partecipazione di ben 19 Ordini e Collegi professionali, della Camera di commercio, della Camera civile di Firenze dell'APET (quali soggetti portatori di interessi qualificati), un Protocollo che elaborare nuove regole ai fini dell'iscrizione di consulenti e periti all'albo in modo da assicurare la più elevata qualificazione professionale degli esperti cui siano affidati dal giudice incarichi e di acquisire, ove necessario, nel processo contributi di conoscenza basati su di un metodo scientifico attendibile e riconosciuto come tale dalla comunità internazionale degli studiosi.

9. Il Protocollo per il trattamento delle persone affette da patologie psichiche autrici di reato.

9.1. Sempre nell'ottica di rendere più celere e incisiva l'azione giudiziaria in ambiti interessati da nuovi interventi normativi la Corte d'Appello, d'intesa con la Procura generale e il Tribunale di sorveglianza, ha promosso la redazione di un Protocollo, sottoscritto anche dall'Assessorato alla sanità e alla sicurezza sociale, dai Dipartimenti di salute mentale del distretto e dall'Uepe in tema di trattamento delle persone affette da patologie psichiche, autrici di reato. Il Protocollo si propone di dare attuazione alle previsioni contenute nel D.L. 52/2014 che ha disposto la chiusura degli Ospedali Psichiatrici Giudiziari a far data dal 31.3.2015 (l'Ospedale Psichiatrico Giudiziario di Montelupo Fiorentino - l'unico dei sei italiani presente in Toscana - è stato, però, definitivamente chiuso solo il 7/2/2017).

Persegue, inoltre, la finalità di promuovere un maggior coordinamento tra magistratura giudicante, magistratura di sorveglianza, strutture sanitarie territoriali in vista dell'attuazione dei principi sanciti dalla riforma e del più efficace trattamento dell'infermo di mente autore di reato.

Innanzitutto, è stata condivisa la consapevolezza che il magistrato giudicante deve poter disporre di un ventaglio di plurime soluzioni applicative adatte al caso concreto, così da poter impostare la risposta trattamentale del prosciolto non imputabile, sin dal momento del giudizio, in modo adeguato alle esigenze del singolo. In particolare, perché ciò possa accadere, si è convenuto che gli Uffici

giudicanti di primo grado mantengano un rapporto costante di collaborazione, scambio di informazioni e conoscenza capillare della rete dei servizi di salute mentale che fanno capo al Dipartimento di Salute Mentale (DSM), cui la legge n. 833 del 1978, assegna la responsabilità di prevenzione cura e riabilitazione dei problemi di salute psichica.

La conoscenza aggiornata delle soluzioni offerte dai servizi consente, infatti, al giudice la possibilità di indirizzare il non imputabile ad un programma terapeutico adeguato al caso singolo; di poter plasmare il contenuto delle misure di sicurezza sin dal momento della pronuncia nel processo penale; di rispettare il fondamentale collegamento tra il tessuto territoriale di provenienza dell'infermo di mente autore di reato e l'esecuzione della misura di sicurezza nei suoi confronti; ed ancora, di prendere in considerazione il ricorso alla misura di sicurezza detentiva, cioè diversa dalla libertà vigilata, solo quando essa si appalesi l'unica soluzione utile e praticabile e non quando essa appaia, meccanicisticamente, la via più immediata per la neutralizzazione della sua carica di pericolosità.

L'adeguata e capillare conoscenza delle risorse e delle soluzioni offerte dai servizi di salute mentale sul territorio è necessaria per evitare che, nelle REMS, si realizzi, nei fatti, una replica del grande internamento cui si è assistito sotto la piena vigenza degli istituti di cui artt. 219 e 222 c.p.

9.2. Profilo che assomma in sé molti dei rilievi dianzi sviluppati, risulta esser quello del ricorso alla disciplina di cui all'art. 206 c.p., il quale prevede l'applicazione delle misure di sicurezza in via provvisoria.

Sotto il regno degli ospedali psichiatrici giudiziari, tale istituto era una delle fonti primigenie di ingresso nel sistema delle misure di sicurezza detentive e, non di rado, dava inizio ad un processo di "manicomializzazione" che preludeva ad una forte cronicizzazione, a prolungati ricoveri e, in taluni casi, ai c.d. "ergastoli bianchi".

L'intervento del legislatore del 2014 si presenta particolarmente chiaro nell'intento di scongiurare simili effetti di cronicizzazione in un orizzonte normativo mutato in punto di trattamento dell'autore di reato non imputabile. In particolare, ciò si evince dalla ricomprensione della misura di sicurezza provvisoria tra quelle da irrogare solo quale extrema ratio. Tale statuizione del legislatore si deve, verosimilmente, alla consapevolezza che la misura di sicurezza provvisoria, irrogata allo stato degli atti e con una conoscenza limitata della storia personale e del profilo di salute dell'imputato, ne determina l'attrazione nel circuito delle misure di sicurezza detentive e, quindi, nelle REMS che non può presentare le caratteristiche idonee al recupero e alla cura del suo stato psicofisico.

Inoltre, il ricovero provvisorio, ex art. 206 c.p., in REMS prelude, in genere, ad

una permanenza non breve nella struttura giacche i sanitari, verosimilmente, devono prendere i primi contatti con l'imputato inviato nella residenza spesso senza poter contare su un piano terapeutico individuale, o su un progetto di cura e recovery, organicamente delineato.

Infine, i tempi di esecuzione della misura di sicurezza detentiva (e in particolare il suo protrarsi) sono certamente influenzati dall'andamento, dalle sorti e dai ritmi del processo, il che può non sempre costituire una variabile positiva per gli sviluppi del disagio o del disturbo mentale dell'interessato.

A ciò deve aggiungersi che il successo dei piani terapeutici dei ricoverati a titolo definitivo richiede un percorso di riabilitazione lento ed equilibrato, in un contesto emotivamente stabile, ordinato ed armonico. L'inserimento, spesso improvviso, di soggetti affetti da disturbi in fase acuta - tale da giustificare la adozione di una misura di sicurezza - in una ristretta comunità di degenti, ha talvolta l'effetto di farne saltare gli equilibri consolidati, così nocendo al progresso del loro cammino terapeutico.

Sotto il profilo pratico, poi, l'utilizzazione delle REMS per l'esecuzione di misure di sicurezza provvisorie costituisce il principale motivo di insufficienza dei posti disponibili, con la creazione di consistenti liste d'attesa.

Non può, d'altra parte, legittimarsi la prassi - frutto della impossibilità pratica di provvedere altrimenti, in presenza di tale insufficiente disponibilità di posti - per cui soggetti ritenuti non imputabili, provenienti da misura cautelare custodiale, vengano trattenuti in carcere in una detenzione priva di giustificazione costituzionale. Né la soluzione d'altra parte può essere l'alternativa di mantenere i soggetti di cui sia stata accertata la pericolosità in regime di libertà totale, per fin troppe evidenti ed ovvie ragioni di tutela della sicurezza sociale.

10.Prassi organizzative adottate dai Tribunali del distretto in collaborazione con gli Ordini degli Avvocati per il più efficace funzionamento degli uffici.

Meritano di essere segnalate in questa sede, ad integrazione di quanto in precedenza esposto, alcune interessanti iniziative adottate dai Tribunali del distretto volte a promuovere un'organizzazione più moderna e rispondente alle nuove esigenze sociali. Talune di esse sono il frutto della collaborazione con i rispettivi Ordini professionali che hanno dimostrato ammirevole spirito innovativo e volontà di contribuire ad un'organizzazione del servizio in grado di rispondere con maggiore celerità alle istanze dei cittadini.

Il Tribunale di Arezzo ha ridisegnato il sito *web*, ha messo a disposizione dell'utenza la modulistica relativa alle istanze più frequenti (certificati fallimentari,

apertura di amministrazioni di sostegno; deposito del rendiconto, richiesta d'iscrizione all'albo dei consulenti e a quello dei periti, etc.), assicura un servizio di informazioni sui bandi di concorso (ad esempio in materia di tirocini formativi), sui dati statistici delle macroaree civili, sugli incarichi conferiti ai consulenti tecnici d'ufficio e ai delegati alle vendite al fine di assicurare il doveroso controllo sugli incarichi.

Nel settore fallimentare ha adottato un programma informatico (Fallco Procura) che consente al Pubblico ministero, dotato di specifiche credenziali di accesso, di accedere agli atti della procedura fallimentare, di comunicare con il curatore e con il giudice delegato al fine di assumere le determinazioni di sua competenza con conseguente significativa riduzione dei tempi processuali.

Ha, inoltre, avviato la sperimentazione del cosiddetto mandato elettronico per garantirne la tracciabilità e ridurre i tempi di lavorazione.

Ha creato una cartella condivisa fra Tribunale e giudici di pace per rendere edotti questi ultimi dell'esito in appello del giudizio da essi trattato in primo grado.

Il Tribunale di Firenze, oltre alle iniziative già in precedenza richiamate, ha elaborato, in collaborazione con il Comune di Firenze, la Procura della Repubblica, l'U.S.L., gli Organismi deputati allo studio e alle ricerche in tema di giustizia riparativa, un articolato progetto volto a dare attuazione alla Direttiva 2012/29/UE (recepita nel sistema normativo nazionale) in tema di tutela delle vittime di reati, sotto plurimi aspetti: accesso a specifici servizi di assistenza riservati e gratuiti; informazioni sugli strumenti di tutela garantiti dall'ordinamento, sulle strutture sanitarie, sulle case famiglia e sui centri anti violenza e sulle case rifugio presenti sul territorio; individuazione delle vittime di reato che versano in condizioni di particolare vulnerabilità; assistenza psicologica, cura e aiuto alle vittime con particolare riferimento alle persone anziane, ai soggetti diversamente abili, ai minori, alle vittime di violenze e di reati gravi, di violenze e reati di tipo sessuale e di discriminazione razziale; riparazione del danno e prevenzione del rischio di vittimizzazione secondaria delle vittime; servizi di giustizia riparativa con particolare riferimento alla possibilità di usufruire della mediazione vittima-autore del reato nel corso della sospensione del processo con messa alla prova dell'imputato.

Il Tribunale di Livorno ha promosso, di concerto con l'Ordine degli Avvocati, il Protocollo dell'udienza civile, il Protocollo per la liquidazione degli onorari e delle spese nei procedimenti per decreto ingiuntivo, per convalida di sfratto e per esecuzione presso terzi. Ha adottato criteri uniformi di liquidazione delle competenze in tema di patrocinio a spese dello Stato.

Ha elaborato linee guida condivise in ordine ai tempi, alle modalità di intervento

e alle forme di comunicazione fra Tribunale, responsabili dei servizi sociali del Comune, Direttore dei servizi di psicologia e psichiatria della ASL 6 in relazione ai procedimenti in materia di famiglia, all'ascolto dei minori, allo svolgimento delle udienze di famiglia.

A seguito dell'entrata in vigore del d l n. 59 del 3 maggio 2016, convertito con modifiche nella legge n. 119 del 30 giugno 2016, che prevede l'obbligatorietà della vendita telematica, ha predisposto istruzioni scritte ai delegati delle vendite.

Ha, poi, promosso in sede locale iniziative per diffondere presso gli Avvocati la conoscenza dell'art. 4, comma 1 bis del DM 55/2014 - volto a promuovere il riconoscimento ottico dei documenti digitalizzati e l'uso dei collegamenti ipertestuali per consentire al giudice il più celere reperimento degli atti - che consente di aumentare fino al 30% il compenso a favore della parte vittoriosa, qualora abbia redatto gli atti informatici in maniera tale da agevolarne la consultazione e la fruibilità

Ha, infine, avviato le prime sperimentazioni di video-udienza per ridurre i disagi della popolazione dell'Isola d'Elba.

Il Tribunale di Lucca ha sottoscritto con il locale Ordine degli Avvocati un Protocollo per la creazione di un front office telematico che ha significativamente ridotto i tempi di attesa degli utenti presso gli Uffici giudiziari.

Sempre d'intesa con il Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Lucca ha siglato un accordo per rendere accessibili agli Avvocati le sentenze penali del Tribunale depositate sulla cancelleria telematica gestita dalla Regione Toscana. Tale iniziativa si colloca nell'ambito del Protocollo sottoscritto il 9 febbraio 2011 tra Ministero della giustizia, Ministero per la Pubblica Amministrazione e l'Innovazione, Regione Toscana.

Il Tribunale di Siena ha avviato, sin dal 2015, il progetto "giustizia insieme" in collaborazione con i Comuni e le Associazioni di volontariato della provincia per affrontare in maniera organica tutte le problematiche in tema di volontaria giurisdizione (accesso al servizio, presa in carico delle istanze, erogazione dei servizi) e ovviare alle difficoltà logistiche della popolazione conseguenti all'accorpamento degli Uffici.

11. Le principali tipologie di reato oggetto dei processi trattati dalla Corte d'Appello.

L'analisi qualitativa dei reati oggetto procedimenti sopravvenuti presso questa Corte nel periodo in esame a seguito d'impugnazione proposta dalle parti avverso la decisione di primo grado evidenzia che in appello sono aumentati i processi per i seguenti reati:

riduzioni in schiavitù e tratta di esseri umani: + 6%;
reati contro la vita e l'incolumità individuale: +10,2%;
usura: + 40 %;
furti in abitazione: + 34,62%;
delitti in materia di stupefacenti: + 10,6%;
delitti contro la famiglia: + 11,3%;
inosservanza degli obblighi familiari: + 27,8%;
stalking: + 17%;
delitti dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione: + 22,6%;
omicidi colposi con violazione delle norme sulla disciplina della circolazione stradale: + 25%;

lesioni colpose gravi e gravissime. +51,28%; nell'ambito di tale categoria i processi relativi a reati per violazione delle norme antifortunistiche sono aumentati del 58,14%;

reati fallimentari: + 25,2%;

delitti di incendio: + 52%;

reati informatici: + 4,55%;

Le percentuali dei reati oggetto della cognizione percentualmente più alta da parte del giudice d'appello nel periodo in esame rispetto al precedente appaiono coerenti con i dati relativi alle sopravvenienze del distretto riferite sia ai procedimenti a carico di persone note che di ignoti riguardanti il medesimo lasso temporale:

riduzioni in schiavitù e tratta di esseri umani: + 34,04%;

reati contro la vita e l'incolumità individuale: + 3,7%;

furti in abitazione: + 50,06%;

delitti in materia di stupefacenti: + 3,80%;

delitti contro la famiglia: + 3%;

omicidio stradale: + 13,69%;

delitti di lesioni personali colpose gravi e gravissime conseguenti a sinistri stradali: + 44,90%;

reati fallimentari: + 2,95%;

delitti di incendio: + 53,64%.

Nell'ambito dell'analisi dei suddetti dati deve essere riservata particolare attenzione ai delitti contro la famiglia, ai delitti di maltrattamento, di lesioni volontarie, di violenza privata, di *stalking*. Si tratta, infatti, di reati spesso strettamente connessi fra loro in una progressione criminosa, destinata talora a sfociare in vere e proprie sistematiche vessazioni e, in casi estremi, in omicidi volontari.

In oltre il 90% dei casi gli autori dei reati di maltrattamento sono mariti, conviventi, partner. Le parti offese sono in percentuale pressoché identica donne italiane e straniere e i figli.

Anche il reato di stalking (art. 612 bis c.p., introdotto dalla legge 23 febbraio 2009, n. 11, successivamente modificata dal decreto legge 14 agosto 2013 n. 93, convertito con legge n. 119 del 2013) vede, in circa due terzi dei casi, le donne quali parti offese del delitto.

Se le parti offese sono prevalentemente donne, gli autori sono, invece, per lo più uomini, in larga parte italiani.

Le predette tipologie di reato vengono trattate prioritariamente in sede giudiziaria non soltanto perché per alcuni reati (ad esempio quello di maltrattamenti) lo prevede espressamente la legge, ma perché spesso essi costituiscono i prodromi di condotte ben più violente.

Come noto, in Toscana le vittime di femminicidio (intendendo con questo termine l'uccisione di una donna in quanto donna secondo la definizione adottata anche dalle Nazioni Unite che richiamano l'idea di una donna-oggetto posseduta dall'uomo che può determinarne, così, vita e morte) sono state 108 secondo un andamento non lineare che ha visto un picco nel 2016 e, invece, un decremento sia nel 2016 che nel 2017. Nel 2017 le donne anziane rappresentano più della metà delle vittime di femminicidio.

Più della metà delle donne italiane uccise in Toscana tra il 2006 e il 2017 hanno oltre 59 anni e sono state uccise dal partner. In undici casi, donne oltre i 70 anni sono state uccise dal figlio.

Meno di un terzo dei casi si verifica in presenza di una malattia ritenuta invalidante. Gli autori di questo tipo di femminicidio sono anche quelli che più frequentemente si tolgono la vita.

A complemento del tema occorre aggiungere che la legge n. 4 del 2018 assicura fino al compimento dei 26 anni agli orfani di femminicidio il diritto al gratuito patrocinio a prescindere dal reddito, nonché il diritto al cambiamento del cognome in caso di condanna definitiva del padre, alla corresponsione della pensione di reversibilità della madre in caso di rinvio a giudizio del padre, all'assistenza medico-psicologica gratuita, all'attribuzione della quota di riserva prevista per le categorie protette.

Come risulta dal decimo rapporto sulla violenza di genere in Toscana curato dalla Regione e dall'Osservatorio sociale regionale, dal luglio 2009 al 30 giugno 2018 si sono rivolte ai centri antiviolenza della Toscana 22.437 donne, con una media di sei casi al giorno. In un anno sono stati 3.381 i casi di violenza denunciati.

E' aumentato il numero delle giovani donne di età compresa tra i 18 e i 29 anni che si sono rivolte ai centri antiviolenza così come pure il numero dei casi di violenza su bambini e adolescenti (nel 2017 2.770 bambini e ragazzi sono stati vittime di maltrattamenti in famiglia (rapporto sulla violenza di genere in Toscana).

Questi dati possono essere ricondotti ad una maggiore consapevolezza delle parti offese in ordine alle dinamiche della violenza di genere e ai propri diritti. L'emersione tempestiva del vissuto di violenza e di richiesta di aiuto è un dato sicuramente positivo che conferma l'importanza delle attività qualificate di formazione e sensibilizzazione sulla violenza di genere, nonché della presenza sul territorio dei centri preposti all'ascolto e all'aiuto.

12. Il processo penale telematico.

Il d. lgs. 26 agosto 2016, n. 179 ha esteso la disciplina del codice dell'Amministrazione digitale anche al processo penale. La sua approvazione rappresenta un significativo punto di svolta nella progressiva formazione di un diritto positivo sul processo penale telematico. L'Applicazione espressa e generalizzata dei principi del codice dell'Amministrazione digitale al sistema penale costituisce, peraltro, soltanto l'ultima tappa di una progressiva estensione di principi ed istituti da tempo sperimentati nell'ambito del processo civile telematico. Permangono, tuttavia, alcune sostanziali differenze tra il processo civile telematico e il processo penale telematico che possono essere individuate, per quanto riguarda l'ambito penale, nell'assenza di un applicativo unico per la gestione dell'intero processo, nell'impossibilità di ricorrere alla firma digitale per la redazione dei provvedimenti del giudice e del pubblico ministero, nell'impossibilità di accesso dall'esterno della RUG che riduce fortemente i vantaggi connessi all'informatizzazione per gli utenti professionisti e non.

La disciplina primaria per i due sistemi è la medesima, ma permane una significativa distanza correlata alla mancata adozione di un'adeguata normativa secondaria per il settore penale in conseguenza anche (e soprattutto) della distanza tecnologica tra gli applicativi del processo penale telematico e quelli del processo civile telematico.

Nel settore penale occorrono strutture informatiche in grado di assicurare la corretta gestione del flusso dei dati nelle diverse fasi procedimentali, a partire dall'iscrizione della notizia di reato fino alla esecuzione della sentenza irrevocabile, nel contesto di alcune fondamentali precondizioni: a) la segretezza dei dati da garantire attraverso la sicurezza delle comunicazioni, tecniche di crittografia avanzate, innalzamento delle barriere antintrusione del dominio giustizia; b) la qualità e la precisione del dato giudiziario, destinato, per sua natura, ad integrare

sistemi diversi (si pensi, fra tutti, al casellario giudiziale), incidente sui diritti fondamentali della persona e costituente la base di qualunque attendibile analisi statistica; c) rapidità e sicurezza nella gestione degli affari giudiziari attraverso sistemi di rete e di hardware capaci di assicurare i flussi di lavoro mediante adeguati meccanismi di *back up* dei dati e affidabilità dei tratti di rete collegati con gli uffici giudiziari, passati dalla gestione comunale a quella ministeriale.

Allo stato il processo penale telematico sembra più volto alla informatizzazione (intesa come de materializzazione di documenti cartacei) degli atti del processo penale piuttosto che alla gestione di documenti nativi digitali nei limiti ontologicamente consentiti dal processo penale.

13. La giurisdizione del lavoro.

13.1 Con riferimento al periodo esaminato si è registrata una sopravvenienza di n.1074 nuove cause (a fronte delle n. 1238 dell'anno precedente) e, quindi, con un decremento del 13,2% rispetto all'anno precedente.

Tale decremento risulta inferiore percentualmente a quello relativo registrato nel precedente anno (- 21,8%).

Esso è ancora dovuto, almeno in parte, al temporaneo esaurimento del contenzioso relativo al precariato nel campo scolastico statale (conseguito, per un verso, all'intervento chiarificatore delle pronunzie della Corte di Cassazione, per altro verso, più significativamente, dalle massicce immissioni in ruolo di personale insegnante in attuazione della legge 13.5.2015, n.107 ("c.d. buona scuola"), contenzioso che aveva, invece, a sua volta determinato nel periodo 2015/2016 un improvviso e rilevantissimo aumento delle sopravvenienze in termini percentuali,.

Il numero delle attuali sopravvenienze appare, dunque, tendenzialmente riallinearsi con quello anteriore all'anno 2015/2016.

Si è detto, però, della temporaneità di tale contenimento del contenzioso in materia di lavoro scolastico: infatti, e proprio in conseguenza delle immissioni in ruolo e della distribuzione del personale scolastico sul territorio nazionale, si è già avviata già una nuova serie di controversie relative, da un lato, all'esatto computo dell'anzianità di servizio e, dall'altro, ai criteri da seguire per l'assegnazione dei punteggi validi per la scelta della sede e per i successivi trasferimenti. E', dunque, già in atto un nuovo aumento delle sopravvenienze, quanto meno in tale specifico settore (dai dati statistici emerge un aumento in misura del 9 per cento circa rispetto all'anno precedente) che implica la soluzione di questioni interpretative particolarmente complesse.

Ciò costituisce la conferma della diretta ed immediata incidenza sul contenzioso degli interventi che a livello normativo ed amministrativo si

succedono nel tempo in materia di lavoro e di previdenza.

La materia dell'accesso alle graduatorie degli abilitati all'insegnamento per i diplomati "magistrali" (anteriamente all'introduzione del corso di laurea universitario) occupa ancora parte del contenzioso scolastico, in assenza di pur attesi interventi legislativi.

Con le precisazioni sopra indicate si può affermare che, nel periodo in esame, si è registrato un complessivo contenimento dei numeri del contenzioso, ascrivibile all'efficacia deflattiva indiretta di taluni interventi normativi che hanno aumentato i costi del processo: l'art. 1, comma 17, legge 29.12.2012, n. 228 in tema di raddoppio del contributo unificato nel caso di rigetto, inammissibilità o improcedibilità della impugnazione; la più recente formulazione del regime di regolazione delle spese processuali ex art. 92 c.p.c., (art. 13 d.l. 12 settembre 2014, n. 132, almeno sino alla recentissima pronuncia di incostituzionalità di cui alla sentenza n. 77/2018 della Corte Costituzionale).

La riduzione del contenzioso riguarda trasversalmente tutti i settori di competenza della Sezione lavoro e, quindi, le controversie di lavoro e quelle previdenza ed assistenza e, nell'ambito di ciascuno dei detti macro-settori, quasi tutte le diverse materie in cui si articolano specificamente le questioni trattate, con l'eccezione delle controversie in materia di pubblico impiego (come si è detto in controtendenza, aumentate di circa il 9%).

Nel periodo, a conferma di una tendenza già registrata in passato, risulta ridotto il numero (54 rispetto ai precedenti 62) dei "reclami" introdotti in tema di licenziamento con il c.d. rito Fornero (legge 28.6.2012, n.92), con previsione di ulteriore decremento, in quanto la riforma di cui al d. lgs.vo 4.3.2015, n.23 (c.d. *Jobs Act*) ha assegnato a questo tipo di procedura una portata sostanzialmente transitoria e, cioè, limitata ai soli rapporti di lavoro subordinato già in essere al 7.3.2015 (art. 11).

Nell'ambito del contenzioso previdenziale e, soprattutto, assistenziale, più sensibile, per condizione, al nuovo regime sanzionatorio in caso di soccombenza, si registra la limitazione del contendere alle questioni contributive, spesso riguardanti, non a caso, debenze di consistenza economica considerevole, anche connesse all'interpretazione, non sempre agevole, del complesso intreccio normativo che contraddistingue il settore.

Marginale resta il contenzioso assistenziale anche laddove riguardante la parità di trattamento, ed i suoi limiti, da assicurare ai cittadini extracomunitari legalmente soggiornanti sul territorio nazionale.

13.2. Nel periodo, sono state definite n. 1299 cause (in numero, quindi, superiore alle sopravvenute, con conseguente ulteriore abbattimento della

pendenza, portata al numero di 1040 a fronte del numero di 1265 del periodo precedente). Il lavoro svolto dai Consiglieri della Sezione lavoro è stato mirato, con esito positivo, allo smaltimento dell'arretrato, invero sempre molto contenuto, con pratica eliminazione delle cause ultrabiennali, limitate a casi di particolare complessità delle indagini tecniche che ne richiedevano il ricorso.

13.3.La definizione delle controversie è avvenuta per la stragrande maggioranza, tramite sentenza (n.1.226).

L'istituto del c.d. filtro di cui all'art. 348-bis c.p.c., introdotto dall'art. 54 d.l. 22.6.2012, n.83, convertito in legge 7.8.2012,n.134, si è rivelatosi uno strumento di scarsa portata acceleratoria del lavoro giudiziario: ciò è da attribuire, per un verso, alla superfluità dell' " udienza filtro" in presenza di tempi brevi di fissazione l'udienza di discussione ex art. 435 c.p.c. e, dall'altro, al contemporaneo ricorso allo strumento della sentenza con motivazione contestuale che consente di contenere l'applicazione dell'ordinanza di inammissibilità ex art. 348 bis c.p.c. alle fattispecie attinenti ad orientamenti giurisprudenziali assolutamente consolidati.

La motivazione contestuale (art. 352, ultimo comma, c.p.c, così come modificato dalla legge 12 novembre 2011, n. 183) è lo strumento particolarmente congeniale allo speciale rito del lavoro -ispirato alla oralità ed alla concentrazione - utilizzato, almeno nel 50% dei casi, per abbattere i tempi di attesa della sentenza.

13.4. Il ridimensionamento numerico del contenzioso e la capacità di smaltimento, ancora aumentata rispetto all'anno precedente, hanno consentito un'ulteriore abbreviazione dei tempi di fissazione della prima udienza - nello speciale rito tendenzialmente coincidente con quella di discussione - e, quindi, di definizione del grado di giudizio, ben al di sotto dell'anno. Nell'anno 2017 i tempi medi di fissazione dell'udienza erano di 293 giorni, a fronte dei 310 giorni del 2016. Nel 2018 il numero dei giorni è sceso a 226.

13.5.A partire dal 30.6.2015, l'art. 19 del decreto-legge n. 83 del 2015, convertito dalla legge n. 132 del 2015, ha consentito il deposito telematico degli appelli, delle memorie difensive e dei documenti.

Trattasi di forma ancora facoltativa che viene utilizzata da un numero sempre crescente di Avvocati stimabile, nel periodo considerato, in misura del 50%.

Gli atti c.d. endoprocessuali (ivi comprese le relazioni dei C.T.U.) sono obbligatoriamente depositati in via telematica.

Tutti i Consiglieri della Sezione lavoro fanno uso della *consolle* telematica anche da casa per la consultazione dei fascicoli.

Nel periodo è stata incrementata e migliorata la trasmissione del fascicolo telematico dai Tribunali del distretto.

La Cancelleria della Sezione, compatibilmente con le risorse di personale

disponibili, usa scansionare e a inserire nel PCT gli atti introduttivi depositati in formato cartaceo, completi della data dell'avvenuto deposito in cancelleria, ed inserisce nel sistema il successivo decreto di fissazione udienza (in formato pdf) al pari delle sentenze depositate in formato cartaceo.

La sentenza viene, già dal 2014, depositata in via telematica tramite *console*, ma il ricorso a tale strumento per il deposito delle sentenze resta circoscritto, anche in questo periodo, alle sentenze non contestuali, persistendo l'impossibilità tecnica dell'invio telematico delle sentenze "contestuali". Del resto le udienze di discussione (ovviamente tutte collegiali), che si concludono spesso in tarda serata, si svolgono ancora senza la "console collegiale", ma certamente utilizzando in udienza il sistema di verbalizzazione telematica.

14. Procedure di protezione internazionale.

14.1. Le richieste di protezione internazionale ai sensi del D.L. n. 35/2008 da parte di soggetti extracomunitari si sono mantenute molto elevate, dando luogo ad un imponente contenzioso avverso i dinieghi dell'Autorità amministrativa.

Il D.L. n. 13/2017 ha semplificato la procedura di opposizione davanti al Tribunale ed escluso l'appellabilità della decisione, ma la previsione si applica ai procedimenti iniziati dopo l'agosto 2017, sicché soltanto nel lungo periodo la Corte d'Appello verrà liberata dalle trattazioni in discorso. Restano, quindi, da smaltire migliaia di procedimenti iniziati anteriormente, destinati ad arrivare in secondo grado anche sulla spinta del patrocinio a spese dello Stato.

L'udienza, teoricamente non obbligatoria in base alla riforma, di fatto lo è – e probabilmente lo sarà a lungo – anche con il c.d. "nuovo rito" ex art. 35 bis del d. lgs 25/2008, in quanto le Commissioni territoriali non effettuano le videoconferenze previste dalla legge come documento del colloquio avvenuto a causa dell'indisponibilità delle relative apparecchiature cui consegue l'obbligatorietà di replica dell'esame da parte del Tribunale competente a decidere i reclami avverso le decisioni delle Commissioni territoriali. Occorre, in proposito, evidenziare che l'audizione è il principale strumento di prova nel giudizio di protezione internazionale caratterizzato dall'attenuazione dell'onere della prova e dal potere-dovere di cooperazione istruttoria del decidente.

Un ulteriore fattore di rallentamento è dovuto all'impossibilità per le Commissioni territoriali di trasmettere gli atti al Tribunale con le modalità previste dalla legge a causa della mancata adozione, entro centottanta giorni dall'entrata in vigore della disciplina (18 febbraio 2017), del decreto direttoriale d'intesa fra Ministero della Giustizia e Ministero dell'Interno. Di conseguenza, allo stato, a norma dell'art. 35, comma 11, lett. a), d. lgs n. 25/2008, il Tribunale deve fissare

l'udienza di comparizione delle parti, in conformità, del resto, a quanto stabilito dalla Corte di Cassazione (cfr. Sez. 1 civ. n. 17717 del 5 luglio 2018).

14.2. Sulla Sezione del Tribunale di Firenze che tratta in maniera pressoché esclusiva la materia grava un anomalo arretrato. Alla data del 12 settembre 2018 risultano pendenti complessivi 5577 procedimenti, di cui 24 iscritti nel 2015, 1288 iscritti nel 2016, 2516 iscritti nel 2017, 1614 iscritti nel 2018.

Dal 17 agosto 2017 al 12 settembre 2018 risultano definite 1768 procedure.

I reclami accolti sono 1243, quelli rigettati 436: Le decisioni in rito e le altre forme di definizione sono pari a 90.

Le procedure sono trattate in ordine cronologico mediante accorpamento nelle udienze dei fascicoli relativi ai medesimi Paesi di origine. Stante l'entità dell'arretrato, sarebbe stato, infatti, iniquo che i richiedenti asilo che hanno presentato domanda nel 2014 vedessero decidere prima le domande proposte dopo il 17 agosto 2017: a prescindere dalla modifica del rito, la situazione sostanziale oggetto dei procedimenti resta la medesima e attiene ai diritti fondamentali della persona. I procedimenti di impugnazione della revoca o del diniego del permesso di soggiorno e simili, destinati a essere trattati con rito monocratico, non sono trattati secondo l'ordine cronologico, attesa la loro intrinseca urgenza.

I dati dei flussi in entrata devono essere esaminati con riferimento essenziale a quello delle attività delle Commissioni territoriali, dal momento che il procedimento giudiziario si configura come una sorta d'impugnazione – pur non essendo propriamente tale secondo la giurisprudenza di legittimità – del provvedimento di diniego delle Commissioni territoriali. Pertanto, l'eventuale diminuzione delle domande di protezione internazionale si rifletterà, in una prima fase, sulle Commissioni e solo successivamente sui Tribunali, il cui impegno è condizionato dalla capacità delle Commissioni territoriali di definire l'ingente arretrato che hanno accumulato.

In proposito è evidente che i ricorsi giudiziari ex art. 35 sopravvenuti nel corso dell'anno 2016 sono stati 3234, nell'anno 2017 2621 (di cui 710 dopo il 17 agosto 2017), 1757 nel 2018 fino al 12 settembre.

Al 10 settembre 2018 la Commissione territoriale di Firenze registrava il seguente arretrato:

550 domande in cui è stata effettuata l'audizione e deve essere depositata la decisione;

7900 domande (di cui 440 in carico alla Commissione territoriale di Firenze e 8.400 in carico alle altre Commissioni territoriali rientranti nella competenza del Tribunale distrettuale di Firenze) da esaminare e istruire con l'audizione del

richiedente.

Il totale delle decisioni arretrate della Commissione territoriale di Firenze e delle altre Sezioni distaccate ammonta, quindi, complessivamente a 8.400.

Mediamente, a seguito dell'aumento di tre unità di personale, le audizioni effettuate dalla Commissione territoriale ammontano a 60.

La Commissione territoriale di Firenze decide ogni mese mediamente 240 domande.

La percentuale degli accoglimenti da parte della Commissione territoriale è di circa il 33%, mentre i dinieghi si aggirano intorno al 55%. I restanti dati si riferiscono a situazioni di irreperibilità o a casi in cui va disposta la sospensione (ad esempio persone vittime di tratta per le quali si attende la conclusione dello specifico percorso presso il Satis- sistema antitratta).

Va sottolineato che, molto spesso, non vengono impugnati solo i provvedimenti di diniego, ma anche gli accoglimenti parziali con concessione della protezione umanitaria. Pertanto, l'analisi dei flussi in arrivo al Tribunale deve tenere conto sia delle percentuali dei dinieghi sia delle percentuali delle decisioni di protezione umanitaria.

14.3. Al fine di razionalizzare i tempi e le modalità del lavoro sono state redatte linee guida per il giusto processo in tema di protezione internazionale. Tali linee guida si conformano a quelle elaborate dall'EASO (*European Asylum Support*) e dall'UNHCR (*United Nations High Commissioner for Refugees*).

15. Rapporti con la stampa.

La consapevolezza della centralità per un sistema democratico della libertà d'informazione, presupposto di un'opinione pubblica consapevole e del doveroso controllo sull'attività giudiziaria amministrata in nome del popolo italiano, ha determinato la creazione di un gruppo di lavoro composto da Magistrati, Avvocati, esponenti dell'Ordine dei giornalisti per regolamentare l'accesso al Palazzo di giustizia di foto e cineoperatori e contemperare il diritto-dovere di cronaca con l'esigenza di ordinato svolgimento dei dibattimenti e con la tutela di tutte le parti del processo.

16. Giustizia minorile.

16.1. Nel settore delle adozioni nazionali si è registrata una lieve flessione delle domande rispetto agli ultimi anni; le domande sono state, infatti, 428 rispetto alle 483 del periodo precedente. Le procedure definite sono state 522. Le procedure pendenti sono 1302 rispetto alle 1395 del periodo precedente.

16.2. Prosegue il calo delle domande di disponibilità all'adozione internazionale,

scese a 176 rispetto alle 223 del periodo precedente. Le definizioni sono state 207 rispetto alle precedenti 233. Si conferma, così, il dato nazionale che vede scendere in tutta Italia il numero delle domande. Il fenomeno viene letto dagli operatori del settore come conseguenza, da un lato, dei costi elevati gravanti sui genitori adottivi a fronte della perdurante crisi economica e, dall'altro, dell'applicazione del principio di sussidiarietà che ha incrementato le adozioni nazionali nei rispettivi Paesi di origine.

16.3. Nell'ambito della volontaria giurisdizione si registra un aumento degli affari (passati dai precedenti 2535 agli attuali 2875), ascrivibile ai fenomeni migratori di popoli in fuga da territori di guerra.

16.4. Prosegue la positiva esperienza dei collocamenti provvisori in famiglie scelte dal Tribunale per i minorenni a scopo adottivo, senza attendere la definitività della sentenza dichiarativa dello stato di adottabilità nei casi in cui il minore, per l'età e/o il tempo già trascorso in stato di abbandono, riporterebbe un serio pregiudizio a causa dei tempi non brevi della giustizia civile.

I collocamenti provvisori, confermati nei successivi gradi di giudizio nella maggior parte dei casi, hanno consentito a bambini anche piccoli e piccolissimi, di trovare immediatamente un contesto familiare accogliente, evitando l'istituzionalizzazione e conseguendo la stabilità necessaria a una corretta crescita, evitando altresì i traumi da separazione.

E' stata, in tal modo, data piena attuazione alla normativa sulla continuità degli affetti riconoscendo il giusto ruolo alle famiglie affidatarie e alla necessità di evitare strappi dolorosi e anche inutili ai minori in affidamento.

Tutto ciò è stato preceduto da un lavoro in sinergia con i servizi del territorio per la preparazione e la formazione delle coppie verso più forme di accoglienza flessibile in relazione ai diversi istituti giuridici (affido, adozione legittimante, adozione in casi particolari), essendo maturata anche nella società civile la consapevolezza che l'esigenza primaria è quella del minore ad avere una famiglia e non viceversa.

16.5. E' stata modificata la prassi vigente in materia di affido eterofamiliare dei minori. Il Tribunale per i minorenni procede, infatti, in primo luogo all'affidamento ai servizi sociali con l'incarico di reperire la famiglia attraverso le banche dati relative e di inviare al Tribunale per i minorenni una relazione di valutazione delle capacità genitoriali della coppia individuata. Il Tribunale per i minorenni procede, quindi, alla convocazione della coppia e alla verifica della sua idoneità in relazione al caso concreto. Solo dopo l'avvio del collocamento presso la coppia e dopo un congruo periodo di verifica dell'andamento dell'affido si procede all'affido diretto.

16.6. I servizi sociali toscani, d'intesa con il Tribunale per i minorenni, riservano

un forte sostegno alla famiglia naturale. Gli interventi giudiziari mirano principalmente alla conservazione delle relazioni familiari attraverso interventi di sostegno. Solo in casi estremi viene fatto ricorso allo strumento del collocamento dei minori fuori dalla famiglia, in quanto viene privilegiato l'affido eterofamiliare o intra familiare.

16.7. Forte è l'impegno del Tribunale nel ridurre, per quanto possibile, i tempi delle procedure relative ai minori allontanati dai genitori e nell'individuare le soluzioni previste dalla legge 184/83 maggiormente rispondenti all'interesse dei minori e al loro diritto di crescere in una famiglia anche diversa dalla propria, qualora non vi siano le condizioni per un rientro presso i familiari. A tal fine il Tribunale ha cercato di incrementare non solo le richieste di diagnosi sulle situazioni, ma anche le prognosi per consentire una corretta progettualità che non sia solo emergenziale.

16.8. Con riferimento ai minori stranieri non accompagnati la legge 7 aprile 2017, n. 47, integrata dal d. lgs. 22 dicembre 2017, n. 220 ha introdotto la figura del tutore volontario e la concentrazione della sua nomina in capo al giudice minorile a partire dal 2 marzo 2018, data dell'entrata in vigore del d. lgs. 220/2017.

16.9. Il Tribunale per i minorenni, in sinergia con la Procura della Repubblica, ha dato corso a una serie di visite alle diverse comunità dove sono collocati i minori

16.10. Nel settore penale è da segnalare il carattere particolarmente insidioso del c.d. "bullismo" e del "cyber-bullismo" (epifenomeno quest'ultimo che trova quasi sempre premessa in relazioni scolastiche). Queste manifestazioni di devianza minorile vedono come parti offese minori ritenuti particolarmente vulnerabili e, per questo, discriminati, vessati, isolati e messi in ridicolo da gruppi di ragazzi che si coalizzano con l'obiettivo di distruggere psicologicamente un loro coetaneo. Queste condotte sono riconducibili ad una pluralità di fattori e richiedono interventi non solo di tipo giudiziario ma, prima ancora, di tipo educativo e formativo cui devono partecipare anche le famiglie, oltre alla scuola.

16.11. Dopo oltre tre anni di chiusura, il 13 dicembre 2017 è stato riaperto l'istituto penale minorile. Ad oggi la capienza è di undici posti (nove ordinari e due per minori nei cui confronti è stata emessa misura cautelare).

Deve essere segnalata la criticità costituita dalla presenza all'interno dell'istituto di giovani con problemi di tipo psichiatrico per i quali il Tribunale per i minori ha attivato un percorso di collaborazione con i servizi sociali dell'amministrazione della giustizia e l'A.S.L. per individuare il miglior trattamento terapeutico in apposite strutture.

17. Situazione carceraria del distretto e applicazione delle misure alternative alla detenzione.

17.1. la Regione Toscana è al terzo posto, dopo Sicilia (23) e Lombardia (18), per numero di istituti penitenziari: 16 su tutto il territorio regionale. Nel distretto della Corte d'Appello di Firenze (che corrisponde alla competenza del Tribunale di sorveglianza) sono presenti 15 istituti penitenziari, di cui due 'insulari' (Porto Azzurro e Gorgona), e la REMS (Volterra).

Alla data del 30.06.17 le presenze nelle carceri toscane era di 3219, mentre alla data del 30.06.18, è di 3333 unità, a fronte di una capienza regolamentare di 3146. Alla data del 10.10.18 le presenze erano pari a 3418.

Nel periodo in considerazione si è avuto un aumento della popolazione detenuta del 3,5 %, destinata ad incrementarsi ulteriormente in coerenza con il complessivo dato nazionale.

Il carcere col maggior numero di detenuti è Firenze-Sollicciano (740 alla data del 10.10.18), seguito da Prato (627), Porto Azzurro (310), Pisa (287) e San Gimignano (269).

La popolazione detenuta è composta, in misura pressoché paritaria, da italiani e stranieri. Questi ultimi sono concentrati, soprattutto, negli istituti penitenziari di Sollicciano e Prato con una netta prevalenza dei ristretti provenienti dal Marocco (circa 400) e dall'Albania (300).

Le violazioni della normativa in materia di stupefacenti costituiscono le principali cause di detenzione.

Le donne detenute sono complessivamente 129. Vi è un'unica madre detenuta con prole al seguito (Firenze-Sollicciano).

Vi sono 163 condannati all'ergastolo e 45 detenuti con pene superiori ai 20 anni.

I condannati a pene contenute entro l'anno sono quasi 500; sono 215 quelli condannati a pene comprese fra i 12 e i 18 mesi; sono 207 quelli condannati a pene comprese tra i 18 mesi e i 24 mesi.

17.2.La situazione di grave sovraffollamento segnalata negli anni precedenti appare, allo stato, in certo qual modo superata a seguito degli interventi legislativi, tranne che con riferimento agli istituti di Firenze-Sollicciano, Prato, Livorno e Lucca, che registrano, nel periodo considerato, presenze superiori rispetto alle capienze regolamentari.

Complessivamente considerata la situazione del sovraffollamento in Toscana non è, comunque, particolarmente allarmante

Il processo deflattivo ha trovato origine in interventi di tipo normativo volti a

frenare i flussi d'ingresso in carcere ed a rafforzare l'esecuzione penale esterna.

La sola limitata attuazione dei criteri della legge delega n 103/17 di riforma dell'ordinamento penitenziario (attuata solo in parte con l'emanazione di n. 3 decreti legislativi nel settembre 2018 relativamente ad alcuni aspetti della vita penitenziaria e del lavoro, all'assistenza sanitaria ed alcune modifiche semplificative nel rito della sorveglianza), dopo la consultazione del 2016 ("Stati generali dell'esecuzione penale", rischia, però, di non essere sufficiente a prevenire un nuovo sovraffollamento carcerario anche nel territorio toscano.

17.3. Con riferimento all'esecuzione delle misure di sicurezza nei confronti di persone prosciolte per vizio di mente totale o parziale e socialmente pericolose appare doveroso segnalare che l'Ospedale Psichiatrico Giudiziario di Montelupo Fiorentino (l'unico dei 6 italiani presente in Toscana) è stato definitivamente chiuso solo il 7 febbraio 2017. La REMS di Volterra, aperta l'1 dicembre 2015, rischia di rivelarsi inadeguata in termini di capienza, qualora non vi sia un potenziamento delle strutture territoriali intermedie per soggetti portatori di media pericolosità e la creazione di strutture distinte per l'esecuzione di misure di sicurezza provvisorie (che richiedono diagnosi, approfondimenti diagnostici ed osservazioni mirate) e definitive che intervengono all'esito di un procedimento più compiuto.

La Rems di Volterra non può accogliere pazienti oltre il numero previsto e, quindi, allo stato, non è in grado di garantire sempre e con la dovuta tempestività l'esecuzione delle misure di sicurezza applicate in via provvisoria, di quelle ordinate ai sensi dell'art. 232, ultimo comma, c.p.p. in sostituzione della libertà vigilata, in caso di aggravamento della pericolosità sociale della persona in stato di infermità psichica, e di quelle disposte a seguito di revoca della licenza finale di esperimento concessa ai sensi dell'art. 53, comma 1, o.p. in caso di esito negativo della prova.

Ulteriore grave problematica è costituita dalla gestione della sicurezza all'interno della REMS. L'art. 6 dell'Accordo intercorso tra il Governo, le Regioni, le Province di Trento e Bolzano e le Autonomie Locali prevede il solo servizio di sicurezza e vigilanza perimetrale all'esterno della Struttura, attivato sulla base di specifico accordo con la Prefettura competente. La REMS presenta, invece, una rilevante problematica in ordine alla vigilanza degli internati che possono rendersi responsabili, come già avvenuto presso quella di Volterra, di episodi di aggressività, anche gravi, non adeguatamente fronteggiabili dal solo personale sanitario.

Alcune delle criticità segnalate stanno per essere superate, in quanto, nel primo semestre 2019, in territorio di Empoli, sarà aperta una seconda REMS destinata ad

accogliere le persone sottoposte a misure di sicurezza provvisorie.

17.4. Sono stati conclusi i lavori di realizzazione delle "articolarioni per la salute mentale" nelle Case Circondariali di Firenze Sollicciano e di Livorno nell'ambito del Protocollo (di cui si è in precedenza detto) sottoscritto dalla Regione Toscana, dalle Corte d'Appello, dalla Procura generale, dal Tribunale di sorveglianza, dall'Uepe in ordine alle procedure adottabili nei confronti di soggetti sottoposti a giudizio o condannati non imputabili (o semi-imputabili) che presentano segni di sofferenza psichica nell'ambito dell'applicazione della legge 81/14..

E' in via di definizione, altresì, la firma di un protocollo operativo tra Tribunale di sorveglianza e i SERD di tutta la Toscana per l'applicazione uniforme dell' art. 94 DPR 309/90 (affidamento terapeutico per soggetti tossicodipendenti o alcolodipendenti).

17.5. Quanto agli eventi critici nel periodo in considerazione (1.07.17-30.06.18) secondo i dati trasmessi dal DAP si evidenziano le seguenti situazioni degne di attenzione:

tre suicidi presso le Case circondariali di Pisa, Livorno e Sollicciano, a fronte di cinquantadue suicidi registrati negli istituti penitenziari italiani nel corso del 2017 e di 44 verificatisi fino al 30 settembre 2018;

91 tentati suicidi (115 nel precedente periodo) con punte di 28 presso il Complesso penitenziario di Firenze Sollicciano, di 22 nel carcere di Pisa, di 5 a Livorno, Porto Azzurro e San Gimignano;

916 atti di autolesionismo (943 nel precedente periodo), nella maggior parte presso gli istituti di Pisa e Prato;

243 atti di aggressione (colluttazione) e 70 ferimenti;

2 tentate evasioni da istituto (Sollicciano e Prato) a fronte di 3 evasioni consumate nel precedente periodo (Sollicciano);

61 proteste collettive;

561 manifestazioni di protesta individuale;

60 atti di aggressione al personale di Polizia penitenziaria (22 a Sollicciano e 15 a Prato);

6 atti di aggressione al personale amministrativo (Sollicciano, Prato e Livorno);

251 atti di danneggiamento beni dell'amministrazione;

36 incendi dolosi (di cui 18 a Sollicciano e 9 a Prato);

2 evasioni da lavoro all'esterno (Casa a custodia attenuata 'Mario Gozzini');

5 evasioni da permesso premio (Porto Azzurro, Prato, Livorno e Volterra) a fronte di 2 evasioni da permesso nel precedente periodo.

I malati di HIV sono 3 a Livorno, 2 a Porto Azzurro, 2 a Lucca (a Pisa è presente l'Ospedale penitenziario 'G. Furci', sezione di assistenza intensiva SAI, dove si

concentra una consistente numero i detenuti con gravi problematiche di salute).

Sono dati che non possono essere ignorati da uno Stato che voglia definirsi Stato di diritto e che, all'esito di un'attenta analisi, richiedono risposte tempestive ed organiche, in quanto esprimono il grave disagio della popolazione detenuta, la cui composizione è sempre più variegata e impone interventi differenziati.

17.6. E' da segnalare che in questi anni sono drasticamente diminuite le risorse destinate al sistema penitenziario. La condizione resta, quindi, assai complessa anche in Toscana, soprattutto con riferimento ai problemi strutturali degli istituti che non ricevono da tempo risorse finanziarie necessarie a garantire, quanto meno, la manutenzione ordinaria.

Si segnala prima di tutto la gravissima situazione "strutturale" del carcere di Firenze (Sollicciano). Si tratta del più grande istituto della Toscana, che presenta gravissimi problemi di carattere strutturale nelle diverse sezioni che hanno finito anche per incidere sulle condizioni igienico-sanitarie. Va richiamata l'attenzione sulle gravi criticità poste dalle facciate ventilate, dall'impermealizzazione dei terrazzi e degli impianti meccanici e dal ripristino della videosorveglianza interna. E' urgente l'allargamento dei passeggi e il trasferimento della sezione femminile (circa 80 donne).

Recentemente (luglio 2018) si è avuto un grave episodio (caduta di strutture di cemento nei cortili passeggi) che ha comportato la forzata chiusura delle aree esterne destinate ai passeggi dei detenuti con gravi ripercussioni sul loro stato psico-fisico e vibrante manifestazioni di protesta. Ora la situazione sembra parzialmente rientrata, ma urgono immediati interventi di ripristino strutturale non più differibili.

Tra le questioni che meritano particolare attenzione si collocano la ristrutturazione dei servizi igienici nelle celle, la valorizzazione del 'Giardino degli incontri' (opera architettonica tra i capolavori dell' arch. Michelucci) anche per eventi esterni. Da rilevare che in data recente vi è stato un finanziamento straordinario di circa 3 milioni di euro. Resta, comunque, grave la carenza di fondi per offrire opportunità di lavoro ai detenuti che vengono impegnati principalmente in attività di tipo domestico e, spesso, per poche ore a settimana.

Sotto il profilo delle strutture si segnala la situazione del carcere di Pisa, ove esistono ancora bagni a vista nella sezione femminile, questione oggetto di reclamo avanti la magistratura di sorveglianza del luogo che ha stabilito che tale situazione determina una grave violazione della dignità delle detenute

Problematica anche la situazione del carcere di Livorno, ove ancora non è stata aperta la nuova cucina per la Sezione 'Alta sicurezza', oggetto di costosi finanziamenti. Gli altri interventi per il carcere di Livorno sono sostanzialmente

sospesi a causa di un annoso contenzioso sull'aggiudicazione della gara.

Da segnalare viceversa la positiva situazione dell'isola della Gorgona, ove insiste un reparto detentivo per detenuti definitivi (oggi sezione distaccata del carcere di Livorno), in cui il Dipartimento ha continuato a promuovere, nell'ottica della riqualificazione del lavoro penitenziario, progetti per lo sviluppo delle produzioni nel settore agricolo nonostante l'esiguità dei fondi a disposizione sul pertinente capitolo di bilancio. I detenuti impegnati in attività di tipo agricolo e zootecnico presso la Gorgona danno ottimi risultati sotto il profilo rieducativo e del reinserimento sociale nonostante l'inevitabile isolamento determinato dalla carcerazione, peraltro con modalità 'aperte', presso l'istituto insulare. Quasi assenti sono gli eventi critici sull'isola.

Per quanto riguarda il carcere di Prato, si segnala la necessità di un forte rafforzamento degli organici della Polizia penitenziaria, numericamente sotto-dimensionati in relazione al numero dei detenuti presenti ed alla necessità di assicurare con tempestività ed efficienza il servizio traduzione che ha determinato non infrequenti disservizi.

La Casa di reclusione di Porto Azzurro non presenta problemi di sovraffollamento ma, per la vetustà dell'edificio (trattasi di immobile antico di grande pregio storico-architettonico), necessita di interventi di restauro indifferibili (ancora chiusa la seicentesca Chiesa San Giacomo, interna al Forte spagnolo). Il carcere soffre di una certa eterogeneità della popolazione, fattore questo che ostacola una compiuta progettualità.

Si segnala, infine, la perdurante grave situazione dell'altra grande casa di reclusione della Toscana, il carcere di San Gimignano che non ha collegamento con la rete idrica dell'acquedotto e, quindi, si approvvigiona di acqua da tre pozzi, la cui efficienza e manutenzione costituisce un annoso problema: sono state rilevate sovente anomalie di taluni valori nelle periodiche analisi - non costituenti comunque pericolo per la salute - e colorazione scura dell'acqua, questa determinata principalmente dalla vetustà della rete di distribuzione interna. Si registra, infine, un alto contenzioso tra la popolazione detenuta del carcere, istituto di particolare complessità attesa la presenza di detenuti appartenenti al circuito alta sicurezza, e la Direzione, oggetto di numerosi reclami avanti al Magistrato di sorveglianza di Siena.

17.7. Assai positiva viceversa l'esperienza, inaugurata nel periodo in considerazione (maggio 2018), del "Consiglio dei detenuti", forza di rappresentanza elettiva e democraticamente eletta di gruppi di detenuti nelle sezioni, secondo un progetto innovativo e pressoché unico nel panorama italiano, volto alla responsabilizzazione della popolazione detenuta e dall'alta valenza

rieducativa.

17.8. Quanto al fenomeno della "radicalizzazione" si evidenzia che nessun condannato per reati di terrorismo è detenuto negli istituti toscani e che, anche attraverso una fattiva collaborazione ed interlocuzione costante con la Magistratura di sorveglianza, il fenomeno è costantemente all'attenzione degli organi competenti sul fronte della prevenzione del rischio di proselitismo all'interno degli istituti.

17.9. Un cenno, infine, anche alle misure alternative attraverso le quali i detenuti sono ammessi ad eseguire la pena fuori dall'istituto.

Nel periodo considerato (30.06.17-30.06.18) il Tribunale di sorveglianza di Firenze (tra parentesi il dato 30.06.16-30.06.17) ha concesso 801 affidamenti in prova ordinari (583), 205 affidamenti terapeutici per tossico/alcolodipendenti (175), 587 detenzioni domiciliari (566), 123 semilibertà (523).

Dai dati trasmessi dall'UEPE, le misure alternative in corso nel distretto di Corte d'Appello di Firenze al 30.06.18 sono 963 affidamenti in prova (792 al 30.06.17), 559 detenzioni domiciliari (535 prec.) e 92 semilibertà (89 prec.).

Si registra, pertanto, un deciso aumento della misura più ampia, ossia l'affidamento in prova, anche terapeutico.

Il dato nazionale al 30.06.18 è di 16.383 affidamenti in prova, 903 semilibertà, 11.105 detenzioni domiciliari.

In Toscana, le misure complessive in corso al 30/6/2018 sono, dunque, pari al 5,6 % del dato nazionale: ciò significa che poco più di una misura alternativa ogni 20 eseguite in Italia è in corso nel territorio della Toscana.

17.10. La condizione in cui attualmente si esegue la pena nel distretto, nonostante la diminuzione delle presenze rispetto al decennio precedente (peraltro di recente, conformemente al dato nazionale, in controtendenza essendo ripreso il tasso di crescita degli ingressi in carcere), oltre a rendere difficili oggettivamente le condizioni di vita all'interno degli istituti, rende sempre più problematico, come sopra ricordato, l'efficace svolgimento delle attività trattamentali, determinando, in sostanza, un'inaccettabile accentuazione del carattere afflittivo della pena e della sofferenza ad essa connessa.

E' dovere di tutti noi cittadini ricordare che la privazione della libertà personale non può mai tradursi in privazione della dignità della persona.

Non si possono, comunque, tralasciare gli aspetti positivi sopra evidenziati ed in alcuni casi le eccellenze del territorio toscano (l'esperienza ben nota del Teatro carcere di Volterra e il carcere 'aperto' della casa-isola Gorgona). Ciò nonostante si devono comunque registrare condizioni di disagio della vita detentiva (anche e soprattutto sotto il profilo della salute psichica) che incidono, altresì, sulla

sicurezza interna degli istituti. Il disagio tende a moltiplicare le situazioni di quotidiana conflittualità rendendo non sempre agevole il mantenimento dell'ordine interno, soprattutto con riferimento agli istituti regionali di maggiore rilevanza e soggetti a intenso *turn over* delle presenze (Firenze–Sollicciano, Prato, Pisa). Tale situazione è, verosimilmente, all'origine dei numerosi eventi critici che vengono periodicamente segnalati e che vanno dallo sciopero della fame, agli atti di autolesionismo, ai suicidi, ed ai tentativi di suicidio di cui si è in precedenza detto.

Si deve da ultimo evidenziare che lo sforzo condotto da tutti gli operatori nel tentativo di contenere e contrastare i problemi cagionati dal sovraffollamento sembra ad oggi conoscere un miglioramento della situazione complessiva.

La moltiplicazione delle misure alternative non può costituire la risposta esclusiva al problema del sovraffollamento (di nuovo in aumento nel territorio toscano). Occorre, invece, l'investimento mirato e coerente di risorse che, da un lato, incrementino i progetti riabilitativi e li rendano efficaci per perseguire un effettivo reinserimento (anche attraverso un reale coordinamento con i settori pubblici della scuola, del lavoro, della sanità, della protezione sociale, dell'edilizia abitativa), dall'altro conducano al riammodernamento o alla sostituzione delle strutture esistenti da differenziare a secondo della pericolosità sociale della popolazione detenuta. Occorrono, pertanto, strutture mirate per soggetti portatori di elevata pericolosità sociale e strutture a "custodia attenuata" e fondate su attività trattamentali anche parzialmente praticabili all'esterno per le persone dotate di minima pericolosità sociale.

Purtroppo la sola parziale attuazione delle legge delega di riforma dell'ordinamento penitenziario - ispirata ad un nuovo approccio nell'esecuzione della pena che da un lato dia ingresso ad una maggiore responsabilizzazione del detenuto, garantisca la sua dignità anche attraverso l'esercizio di un pieno diritto ad intrattenere relazioni affettive, ne assicuri la vigilanza secondo le modalità della c.d. 'sorveglianza dinamica' e che, dall'altro, consenta un maggior numero di misure alternative attraverso l'eliminazione di irragionevoli automatismi e preclusioni - è destinata a riverberare i suoi negativi effetti anche sulle condizioni detentive generali delle carceri toscane, non consentendo una rapida uscita dalle situazioni di obiettiva difficoltà riscontrabili nel distretto.

18. Il trasferimento delle competenze relative alla gestione degli Uffici giudiziari dai Comuni al Ministero della Giustizia.

18.1. Il trasferimento dai Comuni al Ministero della giustizia delle competenze in materia di gestione e manutenzione dei Palazzi di Giustizia ha determinato un pesante aggravio di lavoro per tutte le Corti di Appello e per i loro Presidenti che

sono costretti ad occuparsi della manutenzione ordinaria e straordinaria degli edifici, della stipula dei contratti per l'intero distretto, della loro gestione, nonché della elaborazione dei bandi di gara necessari per acquisire beni e servizi.

In base alla previsione normativa, tale soluzione avrebbe dovuto rivestire natura provvisoria in attesa della compiuta attuazione della riforma del Ministero della giustizia e della istituzione delle Direzioni decentralizzate del Ministero della giustizia. In realtà, a distanza di quattro anni, la soluzione "transitoria" sta assumendo caratteri di definitività e si sta traducendo in un onere insopportabile per le Corti d'Appello. Esse non possono diventare organo decentrato del Ministero della Giustizia, in quanto non hanno né il personale, né le competenze tecniche, né la struttura per farsi carico in modo adeguato di questo nuovo pesante compito, in una situazione che, al di là degli apprezzabili sforzi e del grande impegno della competente Direzione Generale delle risorse materiali e delle tecnologie del Ministero, è in costante peggioramento a causa del sempre più labile coinvolgimento dei Comuni e dell'assenza di risorse adeguate dei Provveditorati alle Opere Pubbliche.

Anche la promessa di assegnazione di nuovo personale contenuta nella legge di stabilità (Art. 1 co. 530) è andata delusa.

Questi nuovi compiti si sono aggiunti agli ennesimi che gravano sulle Corti di Appello che già devono occuparsi con proprie risorse della contabilità dell'intero distretto, dell'erogazione, in relazione ai diversi capitoli di bilancio, delle spese di funzionamento dell'intero distretto, delle somme assegnate da parte del Ministero della giustizia, dei Consigli Giudiziari quali strutture territoriali del governo autonomo della Magistratura, dei servizi elettorali, dell'U.D.I., dell'esame per l'abilitazione alla professione di Avvocato, delle indennità ex legge Pinto, del rilascio delle tessere di riconoscimento e delle *smart card* sostitutive.

Si può tranquillamente dire che tra il 25 ed il 50 % delle attività svolte dalle Corti e dal loro personale riguardano settori del tutto extra giurisdizionali, in uffici che soffrono di organici disegnati per un'altra epoca, spesso significativamente scoperti.

Basti pensare che, mentre il rapporto tra magistrati e personale amministrativo in un Tribunale è nella media di 3,5, nelle Corti è sotto il 2.

Tale situazione sta modificando lo stesso ruolo delle Corti e dei loro Presidenti, facendo diventare preponderante il lavoro puramente amministrativo a scapito di quello fondamentale di amministrazione della giurisdizione, oltre che direttamente giurisdizionale.

Tale situazione non può essere ulteriormente sostenuta.

E', quindi, auspicabile che, in attuazione di quanto previsto dalla vigente

normativa, il Ministero realizzi un nuovo decentramento con direzioni (non generali) del Ministero a livello territoriale cui vengano demandati compiti di coordinamento e di gestione dei Palazzi di giustizia della zona di competenza. Questo consentirebbe, altresì, di centralizzare le risorse tecniche (geometri, architetti, ingegneri) assolutamente necessarie per una gestione seria.

Con un certo numero di Direzioni (da 6 a 10) con una competenza per ambiti territoriali regionali o interregionali vasti, ma sufficientemente prossimi ai vari capoluoghi di distretto, questo sarebbe possibile, consentirebbe di superare il decentramento del D. leg. n.240/2006, mai realizzato, per le eccessive spese che la creazione di nuove direzioni generali avrebbe comportato, e potrebbe concretizzare un decentramento agile e funzionale in cui ogni Direzione potrebbe diventare un centro specializzato di servizi realizzando economie di scala.

D'altro canto il cambiamento radicale imposto sia dalla riforma del giudice unico in primo grado che dalla stratificazione di sempre nuove competenze attribuite alle Corti impone un rapido radicale aumento degli organici del personale che dovrebbe essere, nel rapporto magistrati – personale, almeno pari a quello odierno dei Tribunali con personale di alta specializzazione.

18.2. Nel distretto toscano la corretta gestione delle onerose attività di manutenzione e gestione è stata resa possibile grazie alla collaborazione del Provveditorato regionale alle opere pubbliche, cui dobbiamo rendere il merito di avere, con competenza e abnegazione, coadiuvato la Conferenza permanente dei servizi, nonché del Comune di Firenze. Quest'ultimo quale proprietario dell'edificio, ha, recentemente, dato la propria disponibilità a sottoscrivere una nuova Convenzione che, nel rispetto delle linee guida contenute in quella concordata tra Ministero della giustizia e ANCI, permetta di affiancare la Corte d'Appello nelle attività gestionali che implicano conoscenze specialistiche.

19. Il recupero delle pene pecuniarie e delle spese di giustizia.

19.1. La l. n. 244 del 2007 ha introdotto nuove disposizioni per l'affidamento, su base convenzionale, della gestione dei crediti conseguenti alle spese e alle pene pecuniarie previste dal D.P.R. n. 115 del 2002 ad una società interamente posseduta da Equitalia s.p.a. (in precedenza "Riscossione s.p.a"), società a sua volta partecipata dall'Agenzia delle entrate e dall'Inps.

L'art. 1, comma 367, della l. n. 244 del 2007 è stato modificato dapprima dall'art. 67, comma 7, della l. n. 69 del 2009 (che ha, tra l'altro, soppresso la lett. c, contenente il riferimento *all'attività di iscrizione a ruolo del credito, scaduto inutilmente il termine per l'adempimento spontaneo*) e, quindi, dall'art. 23, comma 35, lett. a) e b), del d.l. 6 luglio 2011, n. 98.

19.2. Il 23 settembre 2010 il Ministero della giustizia, in attuazione di quanto previsto dall'art. 1, commi 367 e ss. della l. n. 244 del 2007, ha stipulato una convenzione con Equitalia giustizia.

Essa disciplina i rapporti per la gestione dei crediti passati in giudicato o divenuti esecutivi a decorrere dal 1° gennaio 2008, relativi alle spese e alle pene pecuniarie previste dal t.u. di cui al d.p.r. n. 115/2002, nonché alle spese relative al mantenimento in carcere per condanne per le quali sia cessata l'espiazione della pena in istituto a decorrere dalla stessa data del 1° gennaio 2008.

La Convenzione ha previsto che il Ministero, pur restando titolare dei crediti in questione, ne trasferisca la gestione a Equitalia giustizia, la quale provvede alla quantificazione ed alla iscrizione a ruolo dei crediti stessi.

A tal fine, Equitalia giustizia deve acquisire i dati anagrafici dei debitori e procedere alla quantificazione del credito sulla base dei provvedimenti giurisdizionali e degli atti trasmessi dall'ufficio giudiziario, nonché all'annotazione del credito e delle vicende successive dello stesso sul registro dei crediti da recuperare (c.d. registro Siamm, costituito dal sistema informativo delle amministrazioni, mod. 3G) fino al pagamento ovvero fino alla comunicazione di inesigibilità.

19.3. In materia di costi (art. 23), va evidenziato che, ai fini dell'applicazione dell'art. 1, c. 373, della l. n. 244 del 2007, a decorrere dalla data di efficacia della Convenzione, i costi sostenuti per la gestione del servizio da parte della società avrebbero dovuto essere coperti con le maggiori entrate realizzate per le spese e le pene pecuniarie di cui al D.P.R. n. 115 del 2002, determinate rispetto alla media annua delle entrate del quinquennio antecedente l'entrata in vigore della l. n. 244 del 2007 (2003-2007), media che è stata individuata in 16.248.035,13 euro (comma 1)

Per le prestazioni rese in esecuzione della Convenzione e tenuto conto di quanto previsto dalla normativa di settore, veniva stabilito per il triennio 2010-2012 un contributo annuo, a carico del Ministero, pari all'importo necessario alla copertura delle spese occorrenti per la gestione del servizio (con separata indicazione della quota parte destinata alla copertura delle spese del personale), quali risultanti dall'apposito piano triennale, approvato dal consiglio di amministrazione della società con cadenza annuale e comunicato al Ministero. Tale piano doveva essere redatto sulla base della previsione del numero di partite da lavorare, avuto riguardo alla media delle partite prodotte nel periodo 2003-2007, così come risultante dai dati rilevati presso la Direzione generale di statistica del Ministero.

La società si impegnava a valutare eventuali osservazioni al piano formulate dal

Ministero (comma 2). Se il numero delle partite lavorate fosse risultato, a consuntivo, superiore di almeno il 5 per cento rispetto a quello previsto nel piano, l'importo spettante alla società, sempreché fossero state realizzate maggiori entrate, sarebbe stato incrementato di una percentuale pari alla metà di quello dello stesso aumento e, comunque, in misura non superiore al 30 per cento. Il predetto importo aggiuntivo non è soggetto al limite di cui al successivo comma 4 (comma 3).

Trascorso il triennio 2010-2012, le parti avrebbero dovuto concordare con cadenza triennale un tetto massimo di contribuzione, tenendo conto sia della stabilizzazione della struttura organizzativa della società sia degli importi occorrenti per la gestione del servizio sia, infine, dell'andamento effettivo delle entrate accertate (comma 4).

In proposito occorre ricordare che, in base all'art. 24, comma 4, della Convenzione, nel sistema di contribuzione "a regime", qualora non si realizzino maggiori entrate a titolo di crediti di giustizia rispetto al citato importo annuo di 16,25 milioni di euro, Equitalia giustizia dovrebbe riversare al bilancio dello Stato il contributo incassato.

Il periodo transitorio avrebbe dovuto chiudersi il 31 dicembre 2012, ma, con scambio di note perfezionato il 13 febbraio 2013, la sua durata è stata prorogata al 31 dicembre 2015 in considerazione del ritardo nell'avvio del programma di attivazione dei diversi distretti giudiziari e del conseguente mancato consolidamento, nel termine inizialmente preventivato, del volume dei carichi di lavoro e dell'entità degli oneri di gestione.

Il periodo transitorio è stato ulteriormente prorogato.

Di conseguenza, il tetto massimo di contribuzione non risulta ad oggi definito non essendo previsto dal perdurante "regime transitorio".

19.4. Sulla base di quanto sin qui esposto è evidente che da circa dieci anni il recupero delle pene pecuniarie e delle spese di giustizia è stato affidato dal Ministero della giustizia a società esterne con l'obiettivo di rendere più tempestiva ed incisiva questa attività. Ad una prima fase transitoria destinata ad organizzare al meglio il servizio, a predisporre le necessarie infrastrutture informatiche per il corretto dialogo con gli Uffici giudiziari, a raccogliere tutti i dati necessari alla riscossione, avrebbe dovuto fare seguito un regime giuridico definitivo con previsione di determinati standard di rendimento quantitativo, oltre che qualitativo, pena sanzioni patrimoniali per il mancato conseguimento degli obiettivi. La perdurante applicazione, a distanza di circa dieci anni, della disciplina transitoria che non prevede soglie minime di risultato comporta che la percentuale di recupero delle somme al cui pagamento il giudice ha condannato l'imputato si

aggiri mediamente a livello nazionale intorno al 6% e che rimangano tuttora irrisolte le questioni attinenti alla corretta acquisizione e lavorazione dei dati messi a disposizione dagli Uffici giudiziari.

Si tratta di un problema degno della massima attenzione che richiede un forte impegno istituzionale ai fini della sua soluzione. Basti pensare che, qualora le somme venissero tempestivamente rimosse, l'Amministrazione della giustizia sarebbe in grado di autofinanziarsi, in quanto l'importo complessivo delle pene pecuniarie corrisponde approssimativamente ad un duplice bilancio dello Stato.

20. Personale amministrativo.

Nel richiamare quanto in precedenza esposto, si ribadisce l'indifferibilità del reclutamento di funzionari e cancellieri per assicurare lo svolgimento di servizi essenziali che solo particolari qualifiche professionali possono assicurare. Diversamente, a breve si prospetta la paralisi di alcuni ambiti di attività.

Si evidenzia che, a livello distrettuale, la percentuale di scopertura delle due figure professionali si aggira, per i funzionari, intorno al 38,05 e per i cancellieri intorno al 21,54% per un totale del 59,59%.

Si segnala, inoltre, che i posti di Direttore amministrativo sono vacanti al 60% con la conseguenza che negli Uffici in cui tali ruoli sono vacanti spetta ai Dirigenti giudiziari occuparsi anche della gestione del personale amministrativo.

Il recente reclutamento di assistenti giudiziari, pur se di basilare importanza, è servito soltanto a coprire in taluni ambiti i posti resi vacanti dai plurimi pensionamenti. L'età media del personale amministrativo addetto al settore della giustizia si aggirava, sino all'anno scorso, intorno al 53% e, solo a seguito del reclutamento degli assistenti, è scesa al 51,92%.

Occorre evidenziare che l'Italia ha la più bassa percentuale di dipendenti sotto i 35 anni (2% contro il 18% della media OCSE) e la più alta percentuale di dipendenti sopra i 54 anni (45% contro il 22% della media OCSE).

Tutto questo implica che, se non si immetteranno a breve nuove risorse umane, gli Uffici giudiziari si troveranno nella oggettiva impossibilità di assicurare un servizio efficiente, considerato anche che il personale rimasto in servizio, proprio per la sua età anagrafica, non sempre ha conoscenza informatiche adeguate, non può contare su organici interventi formativi ed è demotivato a causa dell'assenza di realistiche prospettive di progressione in carriera o, comunque, di riqualificazione professionale.

PARTE SECONDA.

A. Effetti delle riforme più recenti in ambito processuale penale.

Le modifiche al giudizio d'appello apportate dalla legge 3 luglio 2017, n. 103 e dai d.lgs. 6 febbraio 2018, n. 11 e 10 aprile 2018, n. 36 e le relative ricadute organizzative.

1. Le modifiche degli artt. 546, comma 1, lett. e) e 581 c.p.p.

1.1. L'intervento normativo più significativo attiene ai requisiti della sentenza e alla forma dell'impugnazione.

Il novellato art. 546 c.p.p. è teso a costruire un modello legale della motivazione in fatto della decisione, nel quale risulti esplicitato il ragionamento sull'oggetto della prova e il percorso seguito dal giudice per la valutazione della stessa. Soltanto una motivazione in fatto imperniata sulla completezza e fedeltà informativa e sulla logica della decisione costituisce la precondizione per garantire l'effettività del diritto delle parti a proporre impugnazione, per delineare i poteri di cognizione del giudice del grado successivo in relazione ai capi e ai punti della decisione ai quali si riferisce l'impugnazione, nonché alle prove di cui si deduce l'inesistenza, l'omessa assunzione, ovvero l'omessa o erronea valutazione.

1.2. In tale prospettiva l'art. 546, lett. e), c.p.p. si pone in stretta correlazione sistematica con l'art. 581 c.p.p. che, nel rafforzare l'onere di enunciazione specifica, a pena d'inammissibilità, dei motivi, appare idoneo ad assicurare una più razionale semplificazione della procedura d'impugnazione. I motivi servono, infatti, ad indicare le statuizioni del provvedimento impugnato di cui si sollecita la modifica o l'annullamento e i fatti giuridici posti a fondamento della domanda.

Il requisito della specificità dei motivi di impugnazione è definito dalla riforma in termini più incisivi. Esso si inserisce in quasi tutto l'asse del novellato art. 581 c.p.p., dall'indicazione dei capi e dei punti della decisione che si impugna per terminare con le richieste ed i motivi. La disposizione novellata richiede, a pena di inammissibilità, l'enunciazione delle prove delle quali si deduce l'inesistenza, l'omessa assunzione o l'omessa o erronea valutazione e delle richieste istruttorie (lett. b, c). La riforma trae origine dalla constatazione pratica che spesso gli appelli contengono censure in tema di prova e richieste di rinnovazione del tutto aspecifiche o, comunque, non adeguatamente argomentate per fare comprendere l'indispensabilità della nuova finestra istruttoria.

Un significativo antecedente della riforma è costituito da un'importante decisione delle Sezioni Unite (n. 8825 del 27/10/2016) che, chiamate a stabilire quali siano, ai fini dell'ammissibilità dell'atto di appello, i requisiti di specificità dei relativi motivi. Hanno affermato che «l'appello (al pari del ricorso per cassazione) è inammissibile per

difetto di specificità dei motivi quando non risultano esplicitamente enunciati e argomentati i rilievi critici rispetto alle ragioni di fatto o di diritto poste a fondamento della sentenza impugnata, fermo restando che tale onere di specificità, a carico dell'impugnante, è direttamente proporzionale alla specificità con cui le predette ragioni sono state esposte nel provvedimento impugnato».

In sede di appello, quindi, l'esigenza di specificità del motivo deve essere valutata come nel giudizio di legittimità; d'altra parte, l'inammissibilità dell'atto di appello per difetto di specificità dei motivi, che la Corte territoriale erroneamente non ha qualificato come tale, può essere rilevata anche in Cassazione ai sensi dell'art. 591, comma 4, c.p.p.

Anche la genericità "intrinseca" del motivo d'appello si determina quando esso, pur nella libertà della formulazione, non specifichi con chiarezza le ragioni di diritto e gli elementi di fatto che lo sorreggono, con esplicito riferimento al caso concreto e in modo pertinente al punto della decisione cui il motivo stesso si riferisce. In altri termini, si ha genericità allorché le critiche poste a fondamento del gravame siano articolate in termini tali da potersi adattare alla impugnazione di un qualunque provvedimento, senza alcun preciso e concreto riferimento con il provvedimento impugnato .

1.3.E', peraltro indubbio che l'onere di specificità dei motivi di impugnazione, proposti con riferimento ai singoli punti della decisione, è "direttamente proporzionale" alla specificità delle ragioni di diritto e degli elementi di fatto posti a fondamento della decisione impugnata, con riferimento ai medesimi punti .

Ciò non significa, però, che la riproposizione, attraverso l'appello, di questioni già di fatto dedotte in prima istanza sia di per sé causa di inammissibilità. Nel giudizio d'appello sono certamente deducibili questioni già prospettate e disattese dal primo giudice, ma l'appello, in quanto soggetto alla disciplina generale delle impugnazioni, deve essere connotato da motivi specifici, cioè basati su argomenti che siano strettamente collegati agli accertamenti della sentenza di primo grado.

La *ratio* dell'intervento riformatore è da ravvisare nell'esigenza di promuovere, tra tutti gli attori del processo, una nuova consapevolezza in ordine alla valenza centrale della motivazione della sentenza, a partire da quella di primo grado, in vista di una razionale ed ordinata dinamica processuale e del corretto funzionamento del sistema delle impugnazioni nella consapevolezza che esse incidono sui tempi e sui costi complessivi del processo.

2. Il nuovo art. 603, comma 3-bis, c.p.p.: la rinnovazione istruttoria in appello.

2.1.L'art. 1, comma 58, della legge 23 giugno 2017, n. 103 ha introdotto un comma 3-bis nell'art. 603 c.p.p.

La rinnovazione dell'istruzione dibattimentale in appello è stata originariamente concepita dal legislatore del 1998, in aderenza ai criteri direttivi della legge delega del 1987 (art. 2/94), come istituto di carattere residuale ed "eccezionale" (cfr. in tal senso Sez. U., n. 2780 del 24/01/1996, Panigoni).

Essa è subordinata alla richiesta di parte e disposta solo se il giudice di appello ritiene di non essere in grado di decidere allo stato degli atti, con riguardo alla riassunzione di prove già acquisite o all'assunzione di prove preesistenti e conosciute (art. 603, comma 1, c.p.p.). E' ugualmente subordinata alla richiesta di parte, ma in questo caso soggetta al solo limite di manifesta superfluità o irrilevanza, con riguardo alle prove sopravvenute o scoperte dopo il giudizio di primo grado (art. 603, comma 2, in combinato disposto con gli artt. 495, comma 1, e 190, comma 1, c.p.p.). E', infine, espressione di un potere officioso del giudice di appello, analogo a quello del giudice di primo grado (art. 507 c.p.p.), nel caso di valutazione di assoluta necessità ai fini della decisione (art. 603, comma 3, c.p.p.).

Prima della novella, la disciplina non prendeva in considerazione l'ipotesi le risultanze di prove dichiarative siano valutate dal giudice d'appello in termini antitetici alle conclusioni assunte in primo grado.

Le Sezioni Unite hanno affermato che il ribaltamento in senso assolutorio del giudizio di condanna operato dal giudice d'appello, pur senza rinnovazione dell'istruttoria dibattimentale, è perfettamente in linea con la presunzione di innocenza, presidiata dai criteri di giudizio di cui all'art. 533 c.p.p. (Sez. U., n. 27620 del 26/04/2016).

Hanno, invece, osservato che a diverse conclusioni deve giungersi nell'ipotesi inversa (Sez. U., n. 27620 del 28/04/2016). Infatti, nel contesto di un modello accusatorio ispirato ai principi fondamentali di oralità della prova, immediatezza della sua formazione davanti al giudice chiamato a decidere e alla dialettica delle parti nella formazione della prova, il giudice d'appello può vedersi attribuita la legittimazione a ribaltare un esito assolutorio, sulla base di un diverso apprezzamento delle fonti dichiarative direttamente assunte dal primo giudice, solo a patto che nel giudizio d'appello si ripercorrono le medesime cadenze di acquisizione in forma orale delle prove elaborate in primo grado. Tale principio si salda con altri valori sottesi al processo penale:

-il dovere di motivazione "rafforzata" che incombe sul giudice d'appello che affermi la responsabilità dell'imputato già prosciolto in primo grado (Sez. U., n. 45276 del 30/10/2003, Andreotti; Sez. U., n. 33748 del 12/07/2005, Mannino);

-il rispetto del canone "al di là di ogni ragionevole dubbio", inserito nella comma 1 dell'art. 533 c.p.p. ad opera della legge 20 febbraio 2006, n. 46), atteso che la condanna presuppone la certezza della colpevolezza;

-l'esistenza di limiti alla *reformatio in peius*.

Sulla base di tali premesse le Sezioni Unite hanno ricondotto all'interno della previsione regolata dal comma 3 dell'art. 603 c.p.p. (rinnovazione "assolutamente necessaria") l'assunzione di prove dichiarative su cui si è fondata la decisione assolutoria di primo grado appellata dal pubblico ministero.

In questo contesto ricostruttivo, il legislatore ha ritenuto di disciplinare espressamente, mediante l'inserimento del comma 3-bis, il caso di appello del pubblico ministero contro una sentenza di proscioglimento "per motivi attinenti alla valutazione della prova dichiarativa", stabilendo che, in tale ipotesi, il giudice "deve" disporre la rinnovazione dell'istruttoria dibattimentale.

La novella normativa sta dando luoghi a delicati problemi interpretativi in ordine ai quali sarebbe urgente e opportuno l'intervento chiarificatore delle Sezioni Unite, attesa la speciale importanza della questione e le sue ricadute applicative sul giudizio d'appello.

Allo stato, infatti, con decisione del 21 dicembre 2017, le Sezioni Unite hanno affrontato, con risposta affermativa, la seguente diversa questione: *"se il giudice d'appello possa pervenire ad un giudizio assolutorio sulla base delle medesime prove dichiarative che avevano giustificato la pronuncia di condanna da parte del giudice di primo grado senza prima procedere alla nuova assunzione delle prove stesse"*.

Risulta, inoltre, rinviata dal 23 novembre 2018 al 21 dicembre 2018 la seguente questione: *"se la dichiarazione resa dal perito o dal consulente tecnico possa costituire prova dichiarativa assimilabile a quella del testimone, rispetto alla quale il giudice di appello dovrebbe, qualora la ritenga decisiva, procedere alla rinnovazione dibattimentale, nel caso di riforma della sentenza di assoluzione sulla base di un diverso apprezzamento di essa"*.

Non risulta, invece, fissata dinanzi alle Sezioni Unite la questione se il ribaltamento in senso sfavorevole all'imputato, a seguito di impugnazione proposta dal Pubblico Ministero, della sentenza assolutoria del giudice di primo grado fondata su prove dichiarative ritenute decisive, presupponga la previa riapertura dell'istruttoria dibattimentale in appello per assumere nuovamente le suddette prove dichiarative.

2.2. Costituiscono prove decisive quelle che, sulla base della sentenza di primo grado, hanno determinato, o anche soltanto contribuito a determinare, l'assoluzione e che, pur in presenza di altre fonti probatorie di diversa natura, se espunte dal complesso materiale probatorio, si rivelano potenzialmente idonee ad incidere sull'esito del giudizio, nonché quelle che, pur ritenute dal primo giudice di scarso o nullo valore, siano, invece, nella prospettiva dell'appellante, rilevanti - da sole o insieme ad altri elementi di prova - ai fini dell'esito della condanna (Sez. U., n. 27620 del 26/04/2016).

Non è decisivo quell'apporto dichiarativo il cui valore probatorio, in sé non idoneo a formare oggetto di diversificate valutazioni tra primo e secondo grado, si combini con

fonti di prova di diversa natura non adeguatamente valorizzate o erroneamente considerate o addirittura pretermesse dal primo giudice, ricevendo soltanto da queste, nella valutazione del giudice di appello, un significato risolutivo ai fini dell'affermazione della responsabilità.

Peraltro, la giurisprudenza di legittimità successiva alle Sezioni Unite n. 27620 del 2016 hanno chiarito che non è necessario rinnovare la prova nei seguenti casi:

- è controversa la qualificazione giuridica della prova, ma non il suo contenuto probatorio;

- il significato della prova, valutata dal punto di vista contenutistico in maniera identica, viene diversamente apprezzato nel rapporto con le altre prove;

- in assenza del ribaltamento di una precedente sentenza assolutoria e di un diverso apprezzamento delle prove dichiarative, il giudice d'appello qualifichi diversamente il fatto;

- il giudice d'appello riforma la sentenza assolutoria di primo grado per effetto della diversa qualificazione giuridica del fatto, ma la sua decisione si fonda sul medesimo materiale probatorio utilizzato in primo grado e non vi è una difforme valutazione della prova dichiarativa;

- la sentenza di primo grado non contiene una valutazione negativa sull'attendibilità della prova dichiarativa, ma si limita a riportarne il contenuto;

- la lettura della prova compiuta dal primo giudice sia stata travisata per omissione, invenzione o falsificazione ;

- la diversa decisione del giudice d'appello si basa sulla rivalutazione di un compendio probatorio di carattere documentale;

- il diverso epilogo decisorio consegua alla valorizzazione delle intercettazioni telefoniche, quasi ignorate dal giudice di primo grado, rispetto alle quali le prove dichiarative sono state ritenute di marginale rilevanza;

- la sentenza d'appello riforma la decisione di primo grado, assolvendo l'imputato, atteso che in tale ipotesi non si pone un problema di applicazione del canone dell'oltre ogni ragionevole dubbio.

3. Il concordato in appello (artt. 599-bis e 602, comma 1-bis, c.p.p.).

L'istituto, abrogato nel 2008, è stato nuovamente introdotto in considerazione dell'efficacia deflativa che può comportare per il giudizio penale di appello.

In realtà la riforma non ha, al momento, prodotto gli effetti attesi sia a causa delle esclusioni oggettive (coincidenti con quelle del c.d. patteggiamento "allargato" sia a causa della antieconomicità della prevista possibilità di raggiungere l'accordo anche nel dibattimento.

La riforma ha a lungo impegnato gli Uffici della Procura generale, a loro volta coordinati dalla Procura generale della Corte di Cassazione, nella elaborazione di linee

guida in funzione di orientamento, quanto a meno a livello distrettuale, pur nel rispetto dell'autonomia del pubblico ministero di udienza.

Permane la tendenza a proporre comunque ricorso per cassazione contro la sentenza che recepisce l'accordo, pur nella consapevolezza della declaratoria di inammissibilità del ricorso e della conseguente condanna al pagamento della somma di quattromila euro alla cassa delle ammende, destinata, peraltro, a produrre i suoi effetti a distanza di molto tempo, tenuto conto degli attuali poco efficienti meccanismi di riscossione.

4. La sospensione del corso della prescrizione del reato (art. 159, comma 2 n. 1, c.p.).

4.1. È stata introdotta una nuova ipotesi di sospensione del corso della prescrizione (art. 159, secondo comma, n. 1, c.p.) «dal termine previsto dall'art. 544 c.p.p. per il deposito della motivazione della sentenza di condanna di primo grado, anche se emessa in sede di rinvio, sino alla pronuncia del dispositivo della sentenza che definisce il grado successivo di giudizio, per un tempo comunque non superiore ad un anno e sei mesi».

Gli effetti della riforma non sono ancora apprezzabili, considerato che la previsione normativa è destinata a trovare applicazione ai reati commessi dopo il 3 luglio 2017. È, comunque, prevedibile che una parte dell'anno e mezzo sarà eroso dal termine per appellare e dagli adempimenti post-dibattimentali che impegnano le cancellerie per un significativo lasso di tempo a causa delle scarse risorse del personale amministrativo, i cui vuoti di organico sono stati sinora coperti mediante la sola assunzione di nuovi assistenti, peraltro sulla base di una pianta organica calcolata non sulla base del reale fabbisogno dei singoli Uffici, bensì delle presenze effettive registrate nell'anno 2012.

Sul tema della prescrizione del reato, nel richiamare la delibera consiliare del 5 luglio 2017 e il Protocollo sottoscritto da CNF e CSM, è opportuno osservare che i dati relativi alle prescrizioni dichiarate nel giudizio d'appello devono essere letti congiuntamente a quelli relativi alle sopravvenienze, alle definizioni, alle pendenze degli Uffici di primo e di secondo grado e, allo stesso tempo, apprezzati in base alle diverse prassi organizzative.

4.2. Relativamente al primo profilo si osserva quanto segue.

Le statistiche nazionali dell'ultimo triennio (2015 - 2017) evidenziano che, tendenzialmente, nei distretti in cui non si registrano pendenze patologiche dinanzi alle Corti d'appello, almeno il 70% delle estinzioni dei reati per prescrizione è dichiarata dal giudice per le indagini preliminari con il decreto di archiviazione. Il restante 30% circa è ripartito tra primo grado e secondo grado. Occorre, però sottolineare che in appello, a differenza che in primo grado, i processi relativi a reati

prescritti in cui vi sia costituzione di parte civile, devono essere, comunque, fissati e celebrati ai fini della decisione in ordine alle statuizioni civili.

A titolo meramente esemplificativo possono essere citati i seguenti dati.

Nel distretto di Firenze, nel 2015 le prescrizioni sono state dichiarate dal giudice per le indagini preliminari in numero di 5.021 (G.I.P.), dal Tribunale in numero di 1.512, dalla Corte d'Appello in numero di 896.

Nel 2016 le prescrizioni sono state dichiarate dal giudice per le indagini preliminari in numero di 4.050, dal Tribunale in numero di 1.564, dalla Corte d'Appello in numero di 774.

Nel 2017 le prescrizioni sono state dichiarate dal giudice per le indagini preliminari in numero di 4.829, dal Tribunale in numero di 1.205, dalla Corte d'Appello in numero di 894.

Nel distretto di Milano, le prescrizioni sono state dichiarate dal giudice per le indagini preliminari in numero di 7.397 nel 2015, dal Tribunale in numero di 811, dalla Corte d'Appello in numero di 1.055.

Nel 2016 le prescrizioni sono state dichiarate dal giudice per le indagini preliminari in numero di 9.067, dal Tribunale in numero di 870, dalla Corte d'Appello in numero di 736.

Nel 2017 le prescrizioni sono state dichiarate dal giudice per le indagini preliminari in numero di 7.805, dal Tribunale in numero di 767, dalla Corte d'Appello in numero di 809.

Nel distretto di Roma, nel 2015 le prescrizioni sono state dichiarate dal giudice per le indagini preliminari in numero di 4.588, dal Tribunale in numero di 3.789, dalla Corte d'Appello in numero di 2.744.

Nel 2016, le prescrizioni sono state dichiarate dal giudice per le indagini preliminari in numero di 6.058, dal Tribunale in numero di 3.949, dalla Corte d'Appello in numero di 4.019.

Nel 2017 le prescrizioni sono state dichiarate dal giudice per le indagini preliminari in numero di 8.500, dal Tribunale in numero di 3.550, dalla Corte d'Appello in numero di 4.228.

Nel distretto della Corte d'appello di Napoli, nel 2015 le prescrizioni sono state dichiarate dal giudice per le indagini preliminari in numero di 6.415, dal Tribunale in numero di 5.289, dalla Corte d'Appello in numero di 4.887.

Nel 2016 le prescrizioni sono state dichiarate dal giudice per le indagini preliminari in numero di 4.889, dal Tribunale in numero di 5.293, dalla Corte d'Appello in numero di 3.765.

Nel 2017 le prescrizioni sono state dichiarate dal giudice per le indagini preliminari in numero di 4.531, dal Tribunale in numero di 3.774, dalla Corte d'Appello in numero di 4.020.

4.3.I dati in precedenza indicati evidenziano che la percentuale più alta delle prescrizioni matura nella fase delle indagini preliminari. In tale prospettiva, quindi, non pare risolutivo il congelamento del termine di prescrizione dopo la pronuncia della sentenza di primo grado.

L'alta percentuale di prescrizioni dichiarate dal giudice per le indagini preliminari con il decreto di archiviazione può essere spiegata con una lettura storico-evolutiva dell'art. 112 Cost., la cui *ratio* è mutuata dal principio di legalità sostanziale, e, quindi, con una rinnovata attenzione del pubblico ministero e del giudice per le indagini preliminari – ciascuno per la parte di sua competenza - al bene giuridico tutelato dalla norma, alla concreta lesività della condotta, alla sostenibilità dell'accusa in giudizio (art. 125 disp. att. c.p.p.).

4.4. Relativamente ai profili organizzativi implicati dalla riforma della prescrizione dopo la pronuncia della sentenza di primo grado, è indubitabile che la sua incisività dipende da una serie di fattori:

-la maggiore o minore efficacia dei controlli esercitati dai Presidenti dei Tribunali e dai Presidenti delle Corti d'Appello sulla tempestività del deposito delle sentenze da parte dei Magistrati e sui tempi di espletamento delle attività post-dibattimentale di competenza delle cancellerie dopo la pronuncia della sentenza di primo grado; può, infatti, accadere che nelle sedi in cui più prolungata è stata la vacanza del Capo dell'Ufficio o del Dirigente amministrativo trascorra un lasso di tempo significativo prima della ultimazione degli incombenzi di cancelleria e della trasmissione del fascicolo al giudice dell'impugnazione;

- l'operatività, presso le singole Corti d'Appello, della struttura deputata all'esame preliminare delle impugnazioni, quale preconditione per la tempestiva assegnazione degli affari, per la segnalazione di quelli prioritari, nonché dei processi aventi ad oggetto reati in cui è prossima la scadenza dei termini di prescrizione.

5.L'appellabilità della sentenza di non luogo a procedere (art. 428 c.p.p.).

Con la legge n. 103/2017 il legislatore ha reintrodotto l'appellabilità della sentenza di non luogo a procedere nella convinzione che la verifica della sussistenza delle condizioni per il rinvio a giudizio dell'imputato, attenendo essenzialmente alla ricostruzione del fatto e al merito dell'accusa, meglio si coniughino con le attribuzioni del giudice di appello.

Il controllo del giudice di legittimità sulla motivazione della sentenza di non luogo a procedere poteva avere per oggetto soltanto la giustificazione adottata dal giudice nel valutare gli elementi acquisiti dal pubblico ministero e, quindi, la riconoscibilità del criterio prognostico adottato nella valutazione d'insieme degli elementi acquisiti .

Il ricorso per cassazione, ove non dichiarato inammissibile o infondato, determinava l' annullamento con rinvio, con trasmissione degli atti al medesimo Tribunale,

all'interno del quale doveva essere individuato un G.I.P. - diverso da quello che aveva pronunciato la sentenza annullata - che era tenuto a celebrare una nuova udienza preliminare.

Sicuramente la riforma assicura una maggiore razionalità e coerenza del sistema e garantisce tempi più ragionevoli, perché, in caso di accoglimento la Corte d'Appello pronuncia direttamente il decreto che dispone il giudizio e provvede a formare il fascicolo per il dibattimento.

6.L'incapacità irreversibile dell'imputato (art. 72 bis c.p.p.).

6.1.La legge 103/2017 ha opportunamente operato la distinzione tra capacità reversibile e irreversibile dell'imputato, modificando l'art. 71 c.p.p., che subordina la sospensione del procedimento all'accertamento dell'incapacità temporanea, e introducendo il nuovo art. 72 bis c.p.p. Tale disposizione disciplina la definizione del procedimento per incapacità irreversibile dell'imputato, segnando il definitivo tramonto della logica degli "eterni giudicabili", sottoposti ad un procedimento penale, perché incapaci di stare in giudizio.

La modifica recepisce le indicazioni della Corte Costituzionale che, relativamente alla sospensione del processo per incapacità dell'imputato e alla prescrizione del reato, aveva sollecitato l'interesse verso il tema della capacità a stare in giudizio. Si richiama, in proposito, la sentenza della Corte Costituzionale n. 23 del 14 febbraio 2013 che, pur senza dichiarare l'illegittimità delle norme censurate, aveva rivolto un monito al legislatore, riaprendo un dibattito ventennale in materia.

Successivamente, con la sentenza n. 45 del 25 marzo 2015 la Corte Costituzionale aveva dichiarato l'illegittimità costituzionale della sospensione *sine die* della prescrizione del reato, così come disciplinata dall'art. 159, comma 1, c.p., una volta accertata l'incapacità irreversibile dell'imputato a partecipare coscientemente al processo.

Sulla base di questi precedenti, il legislatore del 2017 ha introdotto una netta distinzione tra capacità reversibile e irreversibile dell'imputato.

E' stato modificato l'art. 71 c.p.p., che subordina la sospensione del procedimento all'accertamento dell'incapacità temporanea e reversibile. Al contempo è stato introdotto, come detto, l'art. 72 bis c.p.p.

La legge 103/2017 ha novellato anche l'art. 345 c.p.p., consentendo di instaurare un procedimento penale nei casi in cui, dopo la conclusione, emerga che un soggetto prosciolto per incapacità irreversibile sia stato dichiarato tale per errore o venga meno la sua incapacità e, quindi, risulti in condizione di partecipare coscientemente al procedimento.

6.2.La riforma pone un problema interpretativo attinente ai rapporti tra art. 72 bis c.p.p. e art. 70, comma 1, c.p.p. In particolare non è chiaro se la previsione dell'art.

72 bis c.p.p. contrasti con l'art. 70, comma 1, c.p.p., nel quale si ritiene preponderante il proscioglimento dichiarabile allo stato degli atti rispetto alla verifica delle reali condizioni mentali dell'imputato.

L'art. 70 prevede che il giudice disponga perizia al fine di accertare la capacità processuale dell'imputato solo quando non deve essere pronunciata sentenza di proscioglimento o di non luogo a procedere. Questa clausola di salvaguardia pare fare implicito riferimento all'obbligo di immediata declaratoria di cause di non punibilità ex art. 129 c.p.p., che rappresenta l'attuazione del principio del *favor rei* nel vigente codice. Non sembra potersi dubitare dell'operatività di tale precetto anche nel caso di accertata incapacità, laddove l'art. 72, comma 2, c.p.p. consente la revoca dell'ordinanza di sospensione non appena risulti che lo stato mentale dell'imputato ne consente la cosciente partecipazione al procedimento ovvero che nei confronti del medesimo debba essere pronunciata sentenza di proscioglimento o di non luogo a procedere.

6.3. Più complesso, invece, appare il rapporto tra la nuova sentenza di non doversi procedere per accertata incapacità irreversibile dell'imputato e l'obbligo di immediata declaratoria di cause di non punibilità a causa del mancato rinvio espresso a quanto previsto dall'art. 72 bis c.p.p. Secondo un indirizzo interpretativo si potrebbe affermare che la nuova declaratoria di improcedibilità rientra nel catalogo delle decisioni di *absolutio ab instantia*, sottratte all'applicazione dell'art. 129, comma 2, c.p.p., in quanto sentenze meramente processuali. Alla stregua di un diverso orientamento esegetico, invece, si potrebbe fondatamente ritenere che a sostegno di un'opzione diversa militano, oltre che indubbie ragioni costituzionali, la considerazione che il provvedimento previsto dall'art. 72 bis c.p.p. segue sempre agli accertamenti che possono essere disposti solo laddove non debba essere pronunciata sentenza di proscioglimento o di non luogo a procedere. Pertanto, la conclusione potrebbe essere pienamente liberatoria per l'imputato incapace, quando la prova dell'insussistenza del fatto o dell'estraneità allo stesso risulti evidente nelle fasi precedenti all'acquisizione della prova ovvero prima o durante gli accertamenti di cui all'art. 70 c.p.p. o nel corso della sospensione disposta ai sensi degli artt. 71 e 72 c.p.p.

Alla luce di quanto esposto sarebbe opportuno un intervento chiarificatore delle Sezioni Unite della Corte di cassazione.

6.4. Ostativa alla declaratoria d'improcedibilità per incapacità permanente è l'applicazione delle misure di sicurezza, diverse dalla confisca, nei confronti dell'imputato socialmente pericoloso. Nel bilanciamento fra interessi contrapposti, il legislatore, nell'ultima parte dell'art. 72 bis c.p.p., ha ritenuto prevalente la tutela della collettività rispetto alle esigenze di ragionevole durata del procedimento e al diritto di difesa dell'imputato incapace. Occorre, peraltro, evidenziare che l'art. 72 bis c.p.p. permette la declaratoria di improcedibilità dell'imputato irreversibilmente

incapace, ma non socialmente pericoloso. In tal caso, non essendo il prosciolto sottoposto a controlli psichiatrici obbligatori, non sarà più accertata la sua eventuale pericolosità sociale sopravvenuta.

La nuova disposizione è da ritenersi operante sia nei confronti dell'imputato infermo di mente al momento della commissione del fatto e incapace di partecipare al procedimento sia nei confronti dell'incapace processuale imputabile, socialmente pericoloso.

Nonostante un difetto di coordinamento tra l'art. 71 e l'art. 72 c.p.p. può fondatamente ritenersi che nei confronti dell'imputato socialmente pericoloso e definitivamente incapace sia nuovamente disposta la sospensione del procedimento. Il blocco delle attività processuali sarà finalizzato alla sottoposizione dell'imputato a controlli periodici in ordine al suo *status*, ma non ai sensi dell'art. 72 c.p.p. e dunque per aggiornare la valutazione sulla capacità di stare in giudizio (anche se non può escludersi *a priori* che a tale conclusione l'accertamento giunga comunque), ma ai sensi dell'art. 315, comma 2, c.p.p. allo scopo di verificare la permanenza della pericolosità sociale che legittima il protrarsi della misura.

Pertanto l'art. 72 bis c.p.p. consente la possibilità di prolungare la misura di sicurezza non oltre il tempo stabilito per la pena detentiva prevista per il reato, avuto riguardo alla previsione edittale massima, ai sensi del d.l. 31 marzo 2014, n. 52, convertito nella legge 30 maggio 2014, n. 81. Quest'ultima legge, ispirata al principio del *favor libertatis*, recepisce le indicazioni della Corte Costituzionale (sentenza 18 luglio 2003, n. 253) in materia di internamento dell'infermo di mente, autore di delitti doloso con pena superiore nel massimo a due anni di reclusione, per un tempo non inferiore a due anni, quando non sia proporzionato alle caratteristiche dell'imputato e al suo livello di pericolosità sociale. La Corte Costituzionale, nel solco dei principi costituzionali, dichiarando l'illegittimità costituzionale dell'art. 222 cp.p., ha collocato il rispetto della persona all'apice della gerarchia dei valori, rimettendo al giudice la possibilità di scegliere fra le diverse misure di sicurezza quella che in concreto sia la più adatta a contemperare le finalità di cura dell'infermo di mente e di contenimento dei possibili rischi per la collettività.

E' significativo, in proposito, che la legge 103/2017, nell'attuazione della delega contenuta nell'art. 16, lett. d), stabilisca che "tenuto conto dell'effettivo superamento degli ospedali psichiatrici giudiziari e dell'assetto delle nuove residenze per l'esecuzione delle misure di sicurezza (REMS)", il Governo dovrà prevedere "la destinazione alle Rems prioritariamente dei soggetti per i quali sia stato accertato in via definitiva lo stato di infermità al momento della commissione del fatto, da cui derivi il giudizio di pericolosità sociale", ma anche "dei soggetti per i quali l'infermità di mente sia sopravvenuta durante l'esecuzione della pena, degli imputati sottoposti a misure di sicurezza provvisorie e di tutti coloro per i quali occorra accertare le relative

condizioni psichiche, qualora le sezioni degli istituti penitenziari alle quali sono destinate non siano idonee, di fatto, a garantire i trattamenti terapeutico-riabilitativi, con riferimento alle peculiari esigenze di trattamento dei soggetti e nel pieno rispetto dell'art. 32 della Costituzione”.

Pertanto, ai sensi dell'art. 72 bis c.p.p. possono prospettarsi due diversi epiloghi:

L'improcedibilità per incapacità irreversibile dell'imputato può essere dichiarata in presenza dell'applicazione in via provvisoria di una misura di sicurezza, diversa dalla confisca, fino al limite massimo della propria durata e sempre che non sia già stata pronunciata l'estinzione del reato per intervenuta prescrizione, ripristinata dalla Corte Costituzionale (sentenza n. 45 del 2013);

il procedimento non può essere, invece, chiuso nei confronti dell'imputato irreversibilmente incapace cui debba essere applicata una misura di sicurezza diversa dalla confisca per un reato punito con la pena dell'ergastolo e nei cui confronti sia accertata la permanenza della pericolosità sociale.

Attesa la delicatezza e complessità della problematica sinora illustrata sarebbe, ancora una volta, auspicabile, ai fini della formazione di un solido diritto vivente, l'intervento autorevole della Corte di Cassazione a conferma della ricostruzione del sistema normativo in precedenza delineato.

7.Le finalità deflattive perseguite dall'art. 162 ter c.p. e l'effettivo ambito di applicazione della disposizione.

7.1.L'art. 162 ter c.p., introdotto dalla legge 103/2017 e riformato dalla legge 172/2017 a distanza di pochi mesi dalla sua entrata in vigore, risponde, nelle intenzioni del legislatore, a finalità deflattive, come si evince dall'esame del dibattito parlamentare che ha condotto alla sua approvazione. Il nuovo istituto è stato considerato un "efficace ulteriore sistema di deflazione penale, che va ad aggiungersi a quella della cosiddetta messa alla prova", introdotta dalla legge 67/2014.

Sul piano sistematico, l'introduzione della nuova causa di estinzione del reato disciplinata dall'art. 162 ter c.p. costituisce un incentivo alla *condotta riparativa* (nozione connessa, ma distinta da quella di *giustizia riparativa*) e si colloca nell'ambito di una strategia complessivamente "promozionale", pur se non premiale in senso stretto, volta alla tutela del bene anche se sotto forma di salvaguardia tardiva, perché successiva alla violazione della norma penale, e di tipo restitutorio-risarcitorio.

La condotta riparativa non si basa, però, su di una reintegrazione in forma specifica dell'offesa, avente carattere temporaneo e non irreparabile, in grado di produrre un completo ristabilimento dello *status quo* e per questo dotata di efficacia esimente totale. La prospettiva dell'art. 162 ter è quella, piuttosto, di un nesso di tendenziale equivalenza tra l'offesa arrecata al bene giuridico e le condotte riparatorie poste in

essere dall'autore del fatto, in vista di un surrogato più che di una vera e propria reintegrazione in forma specifica dell'offesa.

Il risarcimento del danno cagionato dal reato, costituente un elemento indefettibile della fattispecie riparatoria dalla cui integrazione dipende la rinuncia alla irrogazione della pena, può assumere la veste di offerta reale, formulata dall'autore del reato e non accettata dalla vittima, benché ritenuta congrua dal giudice: sotto questo profilo non contribuisce alla composizione del conflitto.

7.2.Dal punto di vista funzionale, il meccanismo risarcitorio previsto appare ancipite.

Per un verso, infatti, ha una forte connotazione civilistica, desumibile dalle seguenti circostanze:

irrelevanza di eventuali sforzi risarcitori inidonei a conseguire il risultato della riparazione in forma integrale;

centralità, oltre che del versamento di una somma di denaro, dell'offerta reale;

accesso al meccanismo della sospensione del processo solo in funzione del pagamento, anche in forma rateale, di quanto dovuto a titolo di risarcimento, con conseguente esclusione della possibilità di devolvere alla vittima la retribuzione di un lavoro socialmente utile cui si chieda di essere ammessi ai fini dell'applicazione dell'istituto;

diniego di accesso al beneficio a coloro che, nonostante il termine loro concedibile, non sono, in base ad una valutazione prognostica, di corrispondere la somma dovuta.

Sul piano penalistico, invece, il risarcimento del danno prende il posto, in tutto o in parte, della pena, dimostrando di rispondere agli scopi propri a della sanzione penale stessa, ossia agli obiettivi di prevenzione generale e speciale. E' sotto questo aspetto che sorgono interrogativi sulla coerenza dello strumento ai fini della pena.

E' indubbio, infatti, che l'art. 162 ter c.p. richiede congiuntamente la riparazione, mediante le restituzioni o il risarcimento (anche per offerta reale) del danno cagionato dal reato, e l'eliminazione, ove possibile, delle conseguenze dannose o pericolose del reato. Le restituzioni e il risarcimento del danno non sono da considerare fra loro alternativi, pur se vengono in rilievo autonomamente e, quindi, cumulativamente, se pertinenti rispetto al caso concreto

E' altrettanto pacifico, però, che l'art. 162 ter c.p. è in grado di esercitare un'influenza non trascurabile sulle scelte comportamentali del singolo, entrando inevitabilmente nel calcolo costi-benefici associato all'opzione criminale soprattutto con riferimento ai comportamenti devianti economicamente orientati. Come è stato autorevolmente affermato, la via di fuga di perfetta corrispondenza economico-monetaria delineata dall'art. 162 ter c.p. potrebbe consentire, nell'economia delle scelte comportamentali di abbassare il fattore di "rischio di scoperta".

Inoltre il meccanismo riparatorio delineato dall'art. 162 ter c.p. non è in grado di determinare un effetto di pacificazione e riconciliazione, ove si consideri il possibile "scavalco" della vittima, pur se bilanciato dall'apprezzamento giudiziale circa la congruità dell'offerta reale non accettata dalla persona offesa. In altri termini, l'esclusione forzosa di una delle parti dalla composizione del conflitto determina sin dalle premesse un effetto di pacificazione limitata.

La questione segnalata è di particolare rilievo con riguardo ai reati lesivi di beni non patrimoniali, ma personali rispetto ai quali va scongiurato l'abuso del potere di estinzione del reato contro la volontà della vittima.

Sembra, quindi, emergere un'incoerenza sistematica dell'istituto, solo parzialmente attenuata dalla previsione dell'eliminazione delle conseguenze danno o pericolose del reato quale elemento costitutivo della fattispecie riparatoria ex art. 162 ter c.p. Se, infatti, l'obiettivo perseguito dalla riforma è puramente deflattivo, al contrario le modalità che consentono di pervenire alla declaratoria di estinzione del reato paiono evidenziare una sostanziale irrilevanza del comportamento sanzionato.

7.3. Con specifico riguardo all'ambito applicativo dell'art. 162 ter c.p. occorre evidenziare che esso si sovrappone a quello per cui opera la causa di estinzione del reato rappresentata dalla remissione di querela. Nel caso dell'art. 162 ter c.p. l'effetto estintivo opera, come detto, a prescindere dalla volontà della persona offesa, mentre la remissione di querela presuppone la manifestazione di volontà espressa della persona offesa. La *ratio* della norma è da ravvisare nell'intento di legislatore di attribuire al giudice la valutazione dell'idoneità delle condotte a reintegrare l'offesa recata agli interessi lesi dal reato e di sottrarre, per tale via, l'effetto estintivo della remissione ad improprie pattuizioni o alla caparbità della persona offesa.

7.4. Un aspetto problematico dell'istituto in esame concerne la quantificazione della somma dovuta a titolo di risarcimento del danno e la valutazione della congruità della stessa da parte del giudice, di preminente rilievo nella variante dell'art. 162 ter c.p. incentrata sull'offerta reale. In proposito l'art. 185 c.p. chiarisce che l'obbligo risarcitorio scaturente dal reato comprende sia il danno patrimoniale che quello non patrimoniale.

L'apprezzamento della integralità della riparazione spetta al giudice che può anche disattendere un eventuale accordo transattivo intervenuto fra le parti o discostarsi dalla dichiarazione della parte offesa che rifiuti la somma non solo nell'ipotesi in cui essa sia inferiore alle aspettative, ma anche nel caso in cui la persona offesa intenda rinunciare al risarcimento. In entrambi i casi, invero, verrà in rilievo lo schema incentrato sull'offerta reale ex art. 162 ter, comma 1, secondo periodo, c.p.

Avuto riguardo alla centralità del concetto di riparazione nell'art. 132 bis c.p., non è secondario considerare il ruolo attribuito dalla disposizione alla persona offesa, il cui coinvolgimento è circoscritto all'obbligo del giudice di sentirla prima di procedere alla

dichiarazione di estinzione del reato. Le esigenze espresse dalla parte offesa saranno, dunque, acquisite dal giudice nell'ambito della valutazione circa la sussistenza degli elementi costitutivi della fattispecie riparatoria, senza però risultare vincolanti nel merito. E' evidente che, in tal modo, non si produce quel dialogo costruttivo tra persona offesa e autore del reato in vista di un effettivo accordo riparatorio e di una soluzione del conflitto.

Tutti i profili sinora evidenziati stanno incidendo sull'ambito applicativo dell'istituto, destinato ad esaurirsi ai soli reati procedibili a querela in cui, pure a fronte di un congruo ristoro patrimoniale offerto dall'imputato a titolo di risarcimento del danno provocato dal reato alla persona offesa, quest'ultima non intenda rimettere la querela, persistendo, pur senza alcuna ragionevolezza rispetto alla proposta risarcitoria, nella volontà di far perseguire l'autore del fatto.

8. L'art. 131 bis c.p. : la particolare tenuità del fatto.

8.1.L'istituto, dotato di forti potenzialità, trova oggettivi limiti applicativi nel complesso meccanismo procedurale previsto dall'art. 411, comma 2, c.p.p.

Il legislatore, infatti, non ha inquadrato il nuovo istituto nell'ambito della cornice normativa delineata dagli artt. 408 cod. proc. pen. e 125 disp. att. c.p.p., bensì ha introdotto uno speciale regime applicativo, regolato dal nuovo comma 1 bis dell'art. 411 c.p.p. che ha dato luogo a molti dubbi interpretativi, in buona parte collegati al significato della partecipazione dei soggetto coinvolti (parte offesa e persona sottoposta ad indagini cui deve essere dato avviso della richiesta di archiviazione per particolare tenuità del fatto).

La richiesta di archiviazione per particolare tenuità del fatto è formulata dal pubblico ministero quando gli altri motivi di archiviazione sono esclusi e l'unico alternativa possibile sarebbe l'esercizio dell'azione penale. Il provvedimento di archiviazione, infatti, pur non potendo avere una piena efficacia accertativa della responsabilità, presuppone in ogni caso l'accertamento di un *quantum* di responsabilità dell'indagato, sia pure *rebus sic stantibus*, non apparendo condivisibile, alla luce del fondamentale principio di legalità, l'affermazione, sia pure isolata, che del fatto tenue <<deve essere disposta l'archiviazione a prescindere da un accertamento di responsabilità>> (Sez. 5, n. 5800 del 2 luglio 2015, dep. 11 febbraio 2016).

In tale contesto l'opposizione della persona sottoposta alle indagini alla richiesta di archiviazione per particolare tenuità del fatto rappresenta lo strumento per scongiurare il rischio, a fronte di indagini incomplete, di affrettate archiviazioni per tenuità di fatti semmai insussistenti, e per ottenere una formula di archiviazione più favorevole che, da un lato, non comporti conseguenze in ambito civile ed amministrativo ai sensi dell'art. 651 bis c.p.p. (efficacia del giudicato di tenuità nei giudizi civili e amministrativi) e, dall'altro, eviti la prevista iscrizione nel certificato del

casellario giudiziario, iscrizione a sua volta che mal si armonizza con il chiaro disposto letterale dell'art. 2 lett. f) d.P.R. n. 313 del 2002 contenente il riferimento ai soli <<provvedimenti definitivi>>.

8.2.E', poi, da segnalare che, a fronte dell'inedito potere d'intervento dell'indagato, sia pure non ostativo, e della possibilità di opposizione alla pronuncia di proscioglimento pre-dibattimentale, la novella nulla stabilisce rispetto alla sentenza di non luogo a procedere per particolare tenuità del fatto, suscettibile di adozione all'esito di udienza preliminare in ragione delle ampie ipotesi di proscioglimento contemplate dall'art. 425 cod. proc. pen. (Sez. 5, n. 21409 del 12 febbraio 2016, dep. 23 maggio 2016), nonostante che essa abbia una certa valenza dimostrativa dell'accadimento storico, della sua commissione da parte dell'imputato e della sua illiceità (Sez. U., n. 13682 del 25 febbraio 2016, dep. 6 aprile 2016), basata, però, su apporti di natura probatoria formatosi al di fuori del contesto delineato dall'art. 111, comma 4, Cost.

8.3.Il proscioglimento pre-dibattimentale è, a sua volta, subordinato al consenso dell'imputato, attesa la necessità di uniformazione della disciplina di tutti i proscioglimenti pre-dibattimentali.

La scelta legislativa di non modificare l'art. 129 c.p.p. pone, a sua volta, dubbi circa la possibilità di pronunciare *ex officio* il proscioglimento per particolare tenuità del fatto in alcuni riti speciali e nei giudizi d'impugnazione. Mentre l'art. 129 c.p.p. è espressamente richiamato dall'art. 444 c.p.p., è controversa la legittimazione del giudice investito della richiesta di decreto penale ad adottare immediatamente d'ufficio una declaratoria di non punibilità.

8.4.Nel giudizio d'appello, nel rispetto dei limiti del *devolutum*, il giudice può pronunciare la nuova causa di non punibilità nel solo caso in cui la questione della responsabilità formi oggetto dei motivi d'impugnazione, pur con il limite decisorio del divieto di *reformatio in peius* quando l'imputato sia il solo appellante.

8.5.Devono essere, altresì, segnalati i negativi effetti scaturenti dalla mancata modifica dell'art. 75, comma 3, c.p.p.: ciò comporta che il danneggiato continui a coltivare la domanda civile nel processo penale e non attivi, prima dell'inoppugnabilità della sentenza penale, l'azione risarcitoria nella sede propria.

8.6.Il mancato coordinamento con l'art. 653 c.p.p. comporta che il giudicato sulla particolare tenuità del fatto non abbia alcuna efficacia nei procedimenti disciplinari davanti alle pubblica autorità: si tratta di un evidente limiti della disciplina che ostacola una pronta reazione sul piano disciplinare. Si pensi, in proposito, ai molti casi di peculato che si collocano ad una soglia molto bassa della scala di graduazione del reato e in relazione ai quali, invece, la sanzione disciplinare avrebbe certamente un'efficacia certamente maggiore.

8.7. Da ultimo occorre osservare che la scelta legislativa di introdurre nel nostro ordinamento una concezione gradualistica del reato rischia di essere vanificata dalla mancata adozione di una più ampia riforma di sistema. La declaratoria di estinzione del reato per prescrizione prevale sulla esclusione della punibilità per particolare tenuità del fatto di cui all'art. 131-bis c.p. in quanto essa, estinguendo il reato, rappresenta un esito più favorevole per l'imputato, mentre la seconda lascia inalterato l'illecito penale nella sua materialità storica e giuridica (Sez. 3, n. 27055 del 26 maggio 2015, dep. 26 giugno 2015; Sez. 6, n. 11040 del 27 gennaio 2016, dep. 16 marzo 2016). E', quindi, arduo distogliere l'imputato prosciolto o addirittura assolto ex art. 131-bis c.p. dalla tentazione di presentare un'impugnazione che mira, in realtà, soltanto a fare maturare la prescrizione.

Tutti i profili problematici sinora illustrati hanno inciso sull'ambito applicativo della disposizione che non ha, quindi, comportato gli effetti deflattivi attesi.

9. Il d. lgs. n. 36 del 2018 in tema di procedibilità a querela.

Il Governo era delegato a prevedere la procedibilità a querela nei seguenti casi:

- reati contro la persona puniti con la sola pena edittale pecuniaria o con la pena edittale detentiva non superiore nel massimo a quattro anni, sola, congiunta o alternativa alla pena pecuniaria (fatta eccezione per il delitto di cui all'art. 610 c.p.;
- reati contro il patrimonio previsti dal codice penale.

La delega fa salva in ogni caso la procedibilità d'ufficio qualora:

- la persona offesa dal reato sia incapace per età o per infermità;
- ricorrano circostanze aggravanti ad effetto speciale ovvero le circostanze indicate nell'art 339 c.p.;

nei reati contro il patrimonio, il danno arrecato alla persona offesa sia di rilevante gravità.

Il d. lgs. 10 aprile 2018, n. 36 ha omesso di dare attuazione alla delega, inserendo una disposizione di carattere generale che imponga di procedere d'ufficio se la persona offesa dal reato è incapace per età o per infermità. L'art. 649-bis c.p. fa riferimento alle sole circostanze aggravanti ad effetto speciale.

Analogamente il predetto d. lgs. non contiene alcuna disposizione che sancisca la procedibilità d'ufficio qualora l'appropriazione indebita sia aggravata dal danno patrimoniale di rilevante gravità (art. 61 n. 7 c.p.).

L'art. 12 del d. lgs. 36/2018 ha dettato una disposizione transitoria in base alla quale, per i reati diventati perseguibili a querela in base al medesimo d. lgs. e commessi prima della data di entrata in vigore dello stesso, vi è l'obbligo d'informare la persona offesa dal reato della facoltà di esercitare il diritto di querela.

Tale previsione, che comporta ulteriori adempimenti di cancelleria nell'ambito di processi trasmessi dagli Uffici di primo grado alla Corte d'Appello in prossimità della

scadenza dei termini di prescrizione del reato, sta provocando gli effetti di un'amnistia mascherata, in quanto i tempi previsti dalla norma spesso mal si conciliano con i tempi di utile celebrazione del processo stabiliti dall'art. 157 c.p. con la conseguenza che un numero assai significativo di processi relativi a truffe e appropriazioni indebite si stanno concludendo con la declaratoria di estinzione del reato per intervenuta prescrizione

Va, infine, ricordato, con riferimento a quei processi ancora suscettibili di utile trattazione, che, durante i novanta giorni decorrenti dall'avviso dato alla persona offesa dal reato per l'eventuale esercizio del diritto di querela, non opera la sospensione del termine di prescrizione.

10. Le questioni tuttora aperte in tema di processo in absentia (legge n. 67 del 2014).

10.1. La L. 28 aprile 2014 n. 67 prevede che il processo in *absentia* dell'imputato possa essere celebrato soltanto in determinati casi, accomunati, nelle intenzioni del legislatore, dall'accertata conoscenza del procedimento o dall'accertata volontaria sottrazione alla conoscenza del procedimento o di atti del medesimo. Il precedente trinomio "presenza - contumacia - assenza" ha lasciato il posto al binomio "presenza - assenza", ma il processo in assenza è consentito soltanto se sussistono determinate condizioni. Fuori dei casi in cui è legittimo procedere, l'assenza dell'imputato conduce alla sospensione del procedimento ed alla conseguente sospensione della prescrizione del reato.

Il processo può essere celebrato in assenza dell'imputato purché egli abbia rinunciato a presenziarvi e, in mancanza di una rinuncia espressa, la volontà dello stesso di non partecipare al processo può essere dedotta dal fatto che egli sia stato effettivamente informato della data dell'udienza ovvero dalla prova che egli abbia in precedenza conseguito conoscenza dell'esistenza del procedimento penale a suo carico. La prova può fondarsi su una serie di indicatori ritenuti dalla legge sintomatici dell'acquisita conoscenza dell'esistenza del procedimento (pregressa applicazione di misure cautelari o cautelari, elezione o dichiarazione di domicilio, nomina di un difensore di fiducia) ovvero può essere ricavata dal giudice da qualsiasi altra circostanza, purché idonea a rivelare con certezza che l'imputato fosse consapevole che si procedeva nei suoi confronti. Anche le previgenti disposizioni (in particolare l'art. 420-*quinquies*) parlavano di "assenza" in caso di rinuncia a comparire, espressa (la forma diretta o tacita (indiretta), desumibile cioè da un contegno significativo dell'imputato (che poteva essere anche il silenzio). L'unica novità è, dunque, rappresentata dall'esplicitazione dei contegni significativi.

In difetto delle condizioni suesposte il giudice, rilevata l'assenza dell'imputato, deve disporre la notificazione dell'avviso dell'udienza a mani proprie del medesimo e, se il

tentativo fallisce, procedere alla sospensione del processo. Scompare, quindi, la dichiarazione di contumacia e quanto ad essa, nel corso del processo, conseguiva. Il processo si arresta temporaneamente.

Con le nuove disposizioni, il legislatore mostra di volersi adeguare alla normativa convenzionale europea ed alle numerose decisioni della Corte EDU. L'art. 6 CEDU - al contrario dell'art. 14 §3 d) del Patto internazionale sui diritti civili e politici - non menziona espressamente il diritto dell'imputato a partecipare all'udienza e al processo. Non di meno la Corte EDU ha costantemente ritenuto che tale diritto debba ritenersi implicitamente tutelato dalla menzionata disposizione a seguito del riconoscimento allo stesso imputato di ulteriori diritti il cui effettivo esercizio presuppone la sua garanzia, com'è per quello di difendersi personalmente o di ottenere l'assistenza di un interprete o, ancora, di interrogare i testimoni. Questo non ha mai significato, tuttavia, l'assoluta incompatibilità delle procedure contumaciali con la Convenzione; semmai il conflitto delle stesse, qualora non vengano garantite alcune condizioni, con il diritto di partecipazione. E la prima condizione concerne l'effettiva informazione dell'imputato sulla data del processo; la seconda, la previsione di strumenti che consentano all'imputato, qualora venga condannato in *absentia*, di ottenere un riesame del merito delle accuse una volta che sia venuto a conoscenza della condanna.

10.2. Il comma 2-*bis* dell'art. 484 rende applicabili all'udienza dibattimentale l'art. 420-*bis* dedicato all' "assenza dell'imputato", riscritto dall'art. 9, comma 2, della legge n. 67 del 2014. In esso è collocata la nuova disciplina del procedimento in assenza dell'imputato.

La nuova disposizione individua i casi in cui è legittimo procedere in assenza dell'imputato, stabilendo che il processo in *absentia* dell'imputato può essere celebrato soltanto nei casi di:

- espressa dichiarazione di rinuncia da parte del medesimo, libero o detenuto che sia, ed anche se impedito, ad assistere all'udienza (comma 1);
- ritenuta conoscenza del procedimento a seguito dell'avverarsi di determinate condizioni, espressamente tipizzate dal legislatore nella pregressa elezione o dichiarazione di domicilio, nella sottoposizione dell'imputato nel corso del procedimento ad arresto, fermo o misura cautelare, nella nomina di un difensore di fiducia e, infine, nella notifica a mani dello stesso della notificazione dell'avviso dell'udienza (comma 2);
- conseguita conoscenza del procedimento, in altro modo, qualora provata con "certezza" (comma 2);
- accertata volontaria sottrazione alla conoscenza del procedimento o di atti del medesimo (comma 2).

In tali casi il nuovo comma 3 dell'art. 420-*bis* dispone che l'imputato sia rappresentato dal difensore, così come nell'ipotesi in cui egli, dopo essere comparso, si sia allontanato dall'aula d'udienza o non compaia alle eventuali udienze successive.

E' fatto salvo quanto previsto dall'art. 420-*ter*, disposizione che la novella ha lasciato inalterata e secondo la quale, se l'assenza all'udienza (anche a quelle successive alla prima) è dovuta ad assoluta impossibilità di comparire per caso fortuito, forza maggiore o altro legittimo impedimento o "appare probabile" (probabilità che va riferita non alla natura dell'impedimento, che deve, comunque, inibire in modo assoluto la possibilità di presenziare all'udienza, quanto alla prova della sua effettiva sussistenza) che sia dovuta a tali cause, il giudice, anche d'ufficio, è tenuto a rinviare il processo ad una nuova udienza e a disporre che sia rinnovato l'avviso all'imputato. L'acquisizione della notizia di un legittimo impedimento preclude, dunque, la possibilità di procedere in assenza (nel sistema previgente precludeva la possibilità di procedere in contumacia).

Non è invece assente, ma è considerato presente (così era anche in precedenza) l'imputato che, dopo essere comparso, si sia allontanato dall'aula di udienza o che, presente ad una udienza, non sia comparso ad udienze successive. L'inosservanza delle anzidette disposizioni integra una nullità di ordine generale e a regime intermedio, deducibile nei termini di cui all'art. 182, dell'ordinanza che ha disposto procedersi in assenza e degli atti consecutivi che dipendono da quello dichiarato nullo (art. 185, comma 1). Ciò che rileva, ai fini della dichiarazione di assenza, infatti, è la verifica dell'esistenza dei presupposti per la regolarità della costituzione del rapporto processuale e, quindi, la regolarità della citazione e l'inesistenza di cause di legittimo impedimento. Naturalmente, qualora la dichiarazione di assenza consegua all'omessa citazione dell'imputato non rilevata dal giudice, prevale (come già in passato per la contumacia) la nullità assoluta legata a tale inadempimento.

10.3. Così riassunte le ipotesi in cui la novella consente di celebrare il processo nonostante l'assenza dell'imputato, devono essere segnalate le difficoltà interpretative poste dalla selezione operata dal legislatore nella prospettiva di un'effettiva assicurazione del diritto dell'imputato di partecipare al processo.

Nessun dubbio suscitano i casi di rinuncia espressa e di notificazione a mani proprie dell'avviso dell'udienza, che inequivocabilmente rivelano come l'assenza dell'imputato debba essere attribuita all'esercizio da parte del medesimo del suo diritto di non presenziare al processo.

Diversamente può, invece, ritenersi per le altre fattispecie tipizzate dal legislatore. Infatti, la nomina di un difensore e, a maggior ragione, gli altri fatti processuali elencati nella prima parte del secondo comma dell'art. 420-*bis* (dichiarazione o elezione di domicilio, adozione di misure precautelari o cautelari) sono situazioni che di regola si verificano con grande anticipo rispetto all'instaurazione della fase processuale

stricto sensu intesa. In tal senso, dunque, la scelta operata dal legislatore di fondare in maniera automatica la presunzione della volontarietà dell'assenza dell'imputato nel processo dalla conoscenza della pendenza del procedimento (seppure effettiva, qual è quella assicurata dagli accadimenti presi in considerazione dalla norma in commento) rischia di non rivelarsi, in concreto, sempre in linea con la garanzia del diritto di partecipazione.

Questi timori sono acuiti dall'innesto della nuova disposizione nell'immutato contesto della disciplina delle notificazioni e, dunque, nella possibilità che l'atto contenente l'indicazione della data dell'udienza destinato all'imputato venga notificato al difensore ai sensi degli artt. 157, comma 8-*bis*, o 161, comma 4. E' opportuno chiarire, al riguardo, come, qualora venga registrato uno degli indicatori tipici considerati dalla norma in commento, il processo non può essere sospeso e ciò a prescindere dalle modalità con cui sia stata effettuata la notifica dell'avviso della fissazione dell'udienza. Con il paradosso per cui si dovrebbe procedere in *absentia* anche nei confronti dell'imputato divenuto irreperibile o al quale la comunicazione della data del processo sia stata comunicata presso il difensore d'ufficio per l'impossibilità sopravvenuta di procedere alla notifica nel domicilio dichiarato o eletto. In questi casi e in altri analoghi ipotizzabili la nuova disciplina non lascia al giudice spazi di valutazione discrezionale, come sembra evincersi dal fatto che la riforma ha addirittura evitato di riproporre nel testo dell'art. 420-*bis* (o altrove) quella "valvola di sicurezza" in precedenza costituita dall'imposizione del rinnovo della notifica, qualora apparisse probabile che la mancata comparizione dell'imputato fosse dovuta al difetto dell'effettiva conoscenza della data del processo, nonché dal nuovo testo del primo comma dell'art. 420-*quater* il quale, espressamente, esclude l'obbligo di tentare una nuova notifica a mani proprie dell'assente qualora ricorrano le condizioni indicate nel citato art. 420-*bis*.

La descritta presunzione "legale" sulla volontarietà dell'assenza appare in sostanza fragile, attesa la dubbia valenza sintomatica che la mera conoscenza del procedimento assume in tal senso, se non filtrata attraverso l'accertamento nel concreto da parte del giudice, e ciò in quanto la casistica sintetizzata dalla previsione normativa è troppo vasta e variegata per sopportare l'automatismo introdotto dal legislatore.

10.4. Suscitano perplessità anche le fattispecie "indefinite" prese in considerazione nell'ultima parte del citato secondo comma dell'art. 420-*bis*.

La preoccupazione è che la formulazione della disposizione di cui si tratta finisca per consentire interpretazioni sostanzialmente analoghe a quelle che hanno trasformato in molti casi il processo in contumacia in un mero simulacro sotto il profilo dell'effettiva garanzia dei diritti dell'imputato.

In definitiva il numero di procedimenti che non possono essere celebrati in assenza dell'imputato si rivela, allo stato, esiguo rispetto alle aspettative che avevano

preceduto il varo della riforma, mentre, al contrario, il rischio che, a seguito della dimostrazione da parte dell'assente di non essere stato messo nelle condizioni di partecipare al processo, questi vengano nei gradi successivi di giudizio fatti regredire appare, invece, elevato.

In sede applicativa, ci si sta interrogando sulla possibilità di ritagliare al giudice spazi di discrezionalità che, come detto, le nuove disposizioni sembrano invece negargli, magari introducendo forme di valutazione in concreto sulla volontarietà della rinuncia a comparire implicitamente fondata sugli indicatori tipizzati dal legislatore.

11. La rescissione del giudicato: le ambiguità normative

Il tenore letterale dell'art. 625-ter c.p.p. appare, per un verso, ambiguo e, per l'altro, incompleto e inadeguato ad assolvere alla funzione prefigurata dal legislatore, ove letto in maniera simmetrica agli artt. 420-bis e 420-quater c.p.p.

Innanzitutto, non è stata riservata specifica attenzione al caso dell'imputato incolpevolmente ignaro del processo o impossibilitato a comparire e non in grado di comunicare tale situazione al giudice. In secondo luogo sorge legittimo l'interrogativo se possano essere ricondotte alla previsione dell'art. 625-ter c.p.p. alcune ipotesi che, pur rientrando nella tipizzazione legislativa, non dimostrano l'effettiva conoscenza del processo: ci si riferisce, in particolare, alla pregressa elezione o dichiarazione di domicilio, alla sottoposizione dell'imputato conoscenza del procedimento disciplinate dall'art. 420-bis c.p.p. e fondate su condizioni nel corso del procedimento ad arresto, fermo o misura cautelare (art 420-bis, comma 2. c.p.p.), eventi tutti che se collocati — come frequentemente accade — nella fase delle indagini preliminari non possono essere considerati automaticamente dimostrativi di un'effettiva conoscenza della *vocatio in iudicium* e del processo da essa introdotto, costituenti a loro volta il presupposto di una volontaria rinuncia a comparire.

Altri fattori contribuiscono a rendere la questione ancora più complessa:

— la mancata modifica delle regole in materia di notificazione e, in particolare, dell'art. 161, comma 4, c.p.p. che consente la notifica al difensore d'ufficio, in caso di sopravvenuta insufficienza o inidoneità del domicilio originariamente dichiarato o eletto;

— l'impossibilità di sospendere il processo in presenza di una delle situazioni espressamente previste dall'art. 420-bis, comma 2, c.p.p. a prescindere dalle modalità di notifica dell'avviso di fissazione dell'udienza;

— l'eliminazione dell'obbligo di rinnovazione della notificazione- in precedenza contenuta nell'art. 420-bis c.p.p., pur in presenza della probabilità che la mancata comparizione dell'imputato sia dovuta a mancanza di effettiva conoscenza;

— l'esclusione dell'obbligo di tentare di tentare una nuova notifica a mani dell'assente in presenza delle condizioni indicate nell'art. 420-bis, desumibile dal comma 1 del novellato art. 420-quater c.p.p..

Questioni analoghe si pongono in relazione "alla conseguita conoscenza del procedimento in altro modo, qualora provata con certezza" (art. 420-bis, comma 2, ultima parte, c.p.p.), previsione che, nella sua genericità, pare non confrontarsi con i principi enunciati dalla giurisprudenza della Corte EDU e da quella di legittimità e può creare i presupposti di prassi distorte, idonee ad esporre l'Italia a nuove condanne in sede europea.

L'esigenza di ricondurre ad organicità il sistema, di renderlo coerente con i principi costantemente enunciati dalla giurisprudenza di legittimità in tema di art. 175, comma 2, c.p.p. con particolare riguardo alla volontarietà della rinuncia a comparire e all'effettività della conoscenza del processo e di recepire le indicazioni che provengono dal giudice sovranazionale pongono l'operatore dinanzi a diverse alternative:

— fornire un'interpretazione letterale del combinato disposto degli artt. 625-ter, 420-bis e 420-quater c.p.p. con il rischio di nuovi interventi della Corte EDU in presenza di casi che palesino l'ignoranza del condannato circa l'instaurazione del processo a suo carico e un'inesistente volontà di non partecipare al giudizio;

— valorizzare una lettura sistematica delle suddette disposizioni, rispettosa dei precetti internazionalmente pattuiti (6) e della trama dei principi già in precedenza ricordati, così come enunciati dalla Corte EDU in tema di giusto processo e dalla Corte di Cassazione sotto la vigenza della precedente normativa (v. supra cap. 2) nei limiti consentiti dal principio di legalità processuale sancito dall'art. 111, comma 1, Cost. con conseguente apertura alla prospettiva dell'intervento della Corte costituzionale ex art. 117, comma 1, Cost. nell'ipotesi di impossibilità di una interpretazione adeguatrice;

— sollevare questione di legittimità costituzionale degli artt. 625-ter, 420-bis e 420-quater c.p.p. per contrasto con l'art. 3 Cost. nella parte in cui non consentono l'accesso al rimedio restitutorio all'imputato incolpevolmente ignaro del processo o impossibilitato a comparire che non sia stato in grado di comunicare tempestivamente tale situazione al giudice e, inoltre, nella parte in cui in tale caso l'applicazione della rescissione del giudicato è preclusa ed è, comunque, subordinata all'onere probatorio dell'assenza di colpa, posto a carico del condannato, a differenza di quanto statuito dal novellato art. 175, comma 2, c.p.p.;

— sollevare questione di legittimità costituzionale degli artt. 625-ter, 420-bis e 420-quater c.p.p. per contrasto, tramite il parametro interposto dell'art. 117 Cost., con l'art. 6 della CEDU nella parte in cui, nelle ipotesi sopra specificate, non garantiscono all'imputato la partecipazione al processo, a causa di un sistema di presunzioni di conoscenza ancorate ad una fase anteriore al "processo" — intesa come fase introdotta dal provvedimento di citazione a giudizio — che non consentono una scelta

consapevole e informata e precludono, mediante l'elencazione di parametri di conoscenza, il rimedio restitutorio di tipo demolitorio.

12. Il complesso processo di attuazione delle leggi n. n. 9 del 2012 e 81 del 2014.

12.1. In materia di irrogazione ed esecuzione delle misure di sicurezza, appare opportuno enunciare in via sintetica le più rilevanti novità introdotte in seguito all'approvazione della legge n. 81 del 2014.

Nel confermare il divieto di nuovi accessi agli ospedali psichiatrici giudiziari e alla case di cura e custodia sul territorio nazionale, la legge n. 81 del 2014, ha innanzitutto stabilito il principio per cui il ricorso alle misure di sicurezza detentive, per il non imputabile, deve considerarsi la soluzione estrema e residuale cui ricorrere soltanto quando "sono acquisiti elementi dai quali risulta che ogni misura diversa non è idonea ad assicurare cure adeguate e a fare fronte alla pericolosità sociale, il cui accertamento è effettuato sulla base delle qualità soggettive della persona e senza tenere conto delle condizioni di cui all'articolo 133, secondo comma, numero 4, del codice penale".

E' stato introdotto un termine massimo di durata per le misure di sicurezza, al precipuo fine di scongiurare "gli ergastoli bianchi" e nel presupposto che il prolungamento di una misura di sicurezza nel lungo periodo si rivela fonte di cronicizzazione, di irrigidimento sanzionatorio sterile e di marginalizzazione dell'individuo dal tessuto sociale; si è così stabilito che: "le misure di sicurezza detentive provvisorie o definitive, compreso il ricovero nelle residenze per l'esecuzione delle misure di sicurezza, non possono durare oltre il tempo stabilito per la pena detentiva prevista per il reato commesso, avuto riguardo alla previsione edittale massima. Per la determinazione della pena a tali effetti si applica l'articolo 278 c.p.p. Per i delitti puniti con la pena dell'ergastolo non si applica la disposizione di cui al primo periodo".

Le Residenze per l'Esecuzione delle Misure di Sicurezza (REMS) assumono connotazioni del tutto differenti rispetto agli OPG anche in forza dello specifico decreto del Ministero della sanità 1 ottobre 2012 che ne ha disposto le caratteristiche tecnico-strutturali. Si tratta di strutture a gestione specificamente ed esclusivamente sanitaria, dirette da un responsabile medico che ne assume la direzione sanitaria ed amministrativa, con ridotta capienza di posti letto (al massimo venti), ove si svolgono attività terapeutico-riabilitative per gli ospiti in raccordo e coordinamento con i servizi psico-sociali territoriali.

12.2. La riforma ha, dunque, posto al centro del nuovo sistema i Dipartimenti di salute mentale, divenuti titolari dei programmi terapeutici e riabilitativi allo scopo di attuare, di norma, i trattamenti in contesti territoriali e residenziali. Le REMS sono,

pertanto, soltanto un elemento del complesso sistema di cura e riabilitazione dei pazienti psichiatrici autori di reato.

L'internamento in REMS ha assunto non solo, come accennato, il carattere della eccezionalità, ma anche della transitorietà: il Dipartimento di salute mentale competente, infatti, per ogni internato deve predisporre, entro tempi stringenti, un progetto terapeutico-riabilitativo individualizzato, poi inviato al giudice competente, in modo da rendere residuale e transitorio il ricovero in struttura.

Corollario rilevante del nuovo indirizzo terapeutico e riabilitativo attribuita all'istituto dal legislatore è il principio della territorialità del ricovero che assume specifico e determinante rilievo in ogni decisione riguardo alla assegnazione e trasferimento del degente, come espressamente previsto nell'articolo 3-ter, comma 3, lettera c) del decreto-legge 22 dicembre 2011, n. 211.

La legge n. 81/2014 ha ritenuto di introdurre una nuova disciplina riguardante le strutture sanitarie deputate alla tutela della salute mentale dei cittadini finalizzata al conseguimento di plurimi obiettivi:

l'integrazione dell'attività della Magistratura di cognizione e di quella di sorveglianza con le strutture dei Dipartimenti di salute mentale;

la delineazione di un modello di assistenza improntato a modelli duttili e variegati;

la residualità della scelta di allocazione nelle Residenze per l'esecuzione delle misure di sicurezza che opera quando ogni altra misura risulti inidonea.

L'art. 1 del D.l. n. 52 del 2014, nel testo risultante dal procedimento di conversione di cui alla L. n. 81 del 2014, prevede che "le Regioni, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, nell'ambito delle risorse destinate alla formazione, organizzano corsi di formazione per gli operatori del settore finalizzati alla progettazione e alla organizzazione di percorsi terapeutico-riabilitativi e alle esigenze di mediazione culturale. Entro il 15 giugno 2014, le Regioni possono modificare i programmi presentati in precedenza al fine di provvedere alla riqualificazione dei Dipartimenti di salute mentale, di contenere il numero complessivo di posti letto da realizzare nelle strutture sanitarie di cui al comma 2 (le REMS) e di destinare le risorse alla realizzazione o riqualificazione delle sole strutture pubbliche".

12.3. Due processi di massima si sono peraltro sovrapposti lungo l'intero quinquennio che va dall'approvazione della L. n. 9 del 2012, ad oggi: per un verso la creazione di nuove REMS (provvisorie) ha costituito una risposta alle esigenze di trattamento degli infermi di mente autori di reato, non più ricoverabili negli OPG e nelle Case di cura e custodia; per l'altro, tuttavia, il sorgere delle Residenze ha posto una complessa congerie di problemi applicativi e sistematici che di seguito si elenca.

E' emerso, in primo luogo, il tema dell'applicabilità delle norme dell'ordinamento penitenziario alle nuove istituzioni le quali, peraltro, sono contraddistinte dalle tre caratteristiche introdotte dall'art. 3-bis del D.l. 211 del 2011, convertito in legge, con

modificazioni, dalla L. n. 9 del 2012, ovvero: esclusiva gestione sanitaria all'interno della struttura; sicurezza perimetrale, ma solo ove necessaria in relazione ai soggetti ricoverati; presa in carico dei soggetti provenienti dal territorio ove le REMS sono ubicate. Strettamente connesse sono le questioni concernenti la individuazione dei soggetti abilitati a curare il trasferimento temporaneo degli internati dalle REMS presso strutture sanitarie esterne di cura.

Di tutta evidenza è apparso, poi, lo squilibrio numerico tra i posti disponibili presso le strutture residenziali e le richieste di disponibilità provenienti dalle autorità giudiziarie competenti, problema aggravato dalla circostanza che presso le REMS, strutture chiaramente finalizzate ad ospitare soggetti destinatari di misure di sicurezza detentive nella fase esecutiva, sono state destinate sempre più frequentemente persone sottoposte ad indagini soggette all'applicazione di misure in via provvisoria.

Si sono posti problemi applicativi di non agevole soluzione con particolare riferimento al tema del computo e degli effetti del termine di durata massima del ricovero in REMS.

Si è, altresì, aperto il dibattito sulla natura delle posizioni di garanzia del personale medico e degli operatori che prestano servizio nelle stesse REMS.

In generale, si è manifestato il rischio che le REMS possano costituire una sorta di replica degli ospedali psichiatrici giudiziari e delle case di cura e custodia, eventualmente riproponendone le contraddizioni in termini di funzione sociale e dubbia capacità di adempiere a funzioni terapeutiche e al contempo di contenimento della pericolosità sociale del soggetto non imputabile.

12.4. Profilo che assomma in sé molti dei rilievi dianzi sviluppati, risulta esser quello del ricorso alla disciplina di cui all'art. 206 c.p., il quale prevede l'applicazione delle misure di sicurezza in via provvisoria.

Sotto il regno degli ospedali psichiatrici giudiziari, tale istituto era una delle fonti primigenie di ingresso nel sistema delle misure di sicurezza detentive e, non di rado, dava inizio ad un processo di "manicomializzazione" che preludeva ad una forte cronicizzazione, a prolungati ricoveri e, in taluni casi, ai c.d. "ergastoli bianchi".

L'intervento del legislatore del 2014 si presenta particolarmente chiaro nell'intento di scongiurare simili effetti di cronicizzazione in un orizzonte normativo mutato in punto di trattamento dell'autore di reato non imputabile. In particolare, ciò si evince dalla ricomprensione della misura di sicurezza provvisoria tra quelle da irrogare solo quale *extrema ratio*. Tale statuizione del legislatore si deve, verosimilmente, alla consapevolezza che la misura di sicurezza provvisoria, irrogata allo stato degli atti e con una conoscenza limitata della storia personale e del profilo di salute dell'imputato, ne determina l'attrazione nel circuito delle misure di sicurezza detentive e, quindi, nelle REMS che non può presentare le caratteristiche idonee al recupero e alla cura del suo stato psicofisico.

Inoltre, il ricovero provvisorio, ex art. 206 c.p., in REMS prelude, in genere, ad una permanenza non breve nella struttura giacche i sanitari, verosimilmente, devono prendere i primi contatti con l'imputato inviato nella residenza spesso senza poter contare su un piano terapeutico individuale, o su un progetto di cura e recovery, organicamente delineato.

Infine, i tempi di esecuzione della misura di sicurezza detentiva (e in particolare il suo protrarsi) sono certamente influenzati dall'andamento, dalle sorti e dai ritmi del processo, il che può non sempre costituire una variabile positiva per gli sviluppi del disagio o del disturbo mentale dell'interessato.

A ciò deve aggiungersi che il successo dei piani terapeutici dei ricoverati a titolo definitivo richiede un percorso di riabilitazione lento ed equilibrato, in un contesto emotivamente stabile, ordinato ed armonico. L'inserimento, spesso improvviso, di soggetti affetti da disturbi in fase acuta - tale da giustificare la adozione di una misura di sicurezza - in una ristretta comunità di degenti, ha talvolta l'effetto di farne saltare gli equilibri consolidati, così nocendo al progresso del loro cammino terapeutico.

Sotto il profilo pratico, poi, l'utilizzazione delle REMS per l'esecuzione di misure di sicurezza provvisorie costituisce il principale motivo di insufficienza dei posti disponibili, con la creazione di consistenti liste d'attesa.

Non può, d'altra parte, legittimarsi la prassi - frutto della impossibilità pratica di provvedere altrimenti, in presenza di tale insufficiente disponibilità di posti - per cui soggetti ritenuti non imputabili, provenienti da misura cautelare custodiale, vengano trattenuti in carcere in una detenzione priva di giustificazione costituzionale. Né la soluzione d'altra parte può essere l'alternativa di mantenere i soggetti di cui sia stata accertata la pericolosità in regime di libertà totale, per fin troppe evidenti ed ovvie ragioni di tutela della sicurezza sociale.

12.5. Sono probabilmente maturi i tempi per una revisione legislativa complessiva di tutti gli istituti espressivi della finalità securitaria anticipatrice, in primo luogo la stessa declinazione dei concetti fondativi di personalità della responsabilità penale e di vizio di mente, e le conseguenze in termini di specifiche previsioni di intervento e cura.

La magistratura di cognizione deve auspicabilmente prestare particolare riguardo alle modalità, alla ricorrenza, alle finalità ed ai presupposti dell'irrogazione della misura di sicurezza provvisoria. Ciò rileva ai fini del funzionamento complessivo delle REMS attive sul territorio, del recupero e del beneficio trattamentale che ne possa derivare al soggetto imputato. A tale riguardo, si ribadisce l'opportunità che, proprio nell'orientare le scelte e le decisioni circa la misura di sicurezza non definitiva, gli Uffici della cognizione possano contare su uno spettro, il più possibile ampio, di soluzioni applicative, proprio grazie ad una piena sinergia con la rete dei servizi di salute mentale operanti sul territorio; ciò garantirebbe la possibilità di ricorrere a misure provvisorie di gradata intensità e che possano contare sull'integrazione dell'imputato

nelle attività di tutela e riabilitazione fornite da servizi dipartimentali, con regimi di prescrizione che corredino eventualmente la misura della libertà vigilata o, comunque, misure meno incisive della libertà personale dell'imputato.

Deve essere, inoltre, avvertita l'eterogeneità del trattamento dei soggetti per i quali sia stato accertato in via definitiva lo stato di infermità al momento della commissione del fatto, da cui derivi il giudizio di pericolosità sociale, rispetto a coloro per i quali l'infermità di mente sia sopravvenuta durante l'esecuzione della pena, degli imputati sottoposti a misure di sicurezza provvisorie e di tutti coloro per i quali occorra accertare le relative condizioni psichiche. Il legislatore riserva in via di principio soltanto ai soggetti di cui sia stato accertato in via definitiva lo stato di infermità mentale l'utilizzo delle REMS per l'esecuzione della misura definitiva, mentre per le altre tipologie di autori di reato affetti da patologia psichiatrica sembrerebbe destinato il trattamento terapeutico riabilitativo presso le sezioni degli istituti penitenziari alle quali sono destinati.

Attraverso un adeguato trattamento individualizzante all'interno dell'istituzioni carcerarie, il sistema, perciò, sarebbe in grado di soddisfare le esigenze di riabilitazione dei soggetti ritenuti affetti da infermità e pericolosi, nel rispetto del loro diritto alla cura. L'effettività di tale soluzione è, però, condizionata dalla idoneità delle sezioni penitenziarie ad offrire simile trattamento. Allo stato non esistono, nella maggior parte dei casi, contesti penitenziari in cui siano offerti regimi di trattamento differenziato indirizzati alla osservazione, alla cura ed alla riabilitazione effettive di individui affetti da infermità psichica. Il sistema penitenziario non sembra, invero, godere delle risorse necessarie. Inevitabilmente, nell'attuale condizione di limitatezza delle risorse del sistema penitenziario, vi è il rischio di una sostanziale disapplicazione dell'impianto normativo descritto, con la stabilizzazione e riduzione a fisiologia della ipotesi - subordinate nell'enunciazione normativa - di indifferenziata destinazione alle REMS di tutti gli individui autori di reato affetti da patologia, indipendentemente dalla circostanza che si trovino in fase di osservazione, di esecuzione della pena o abbiano subito la irrogazione provvisoria o definitiva della misura di sicurezza.

B. Realizzazione ed effetti delle riforme più recenti in ambito civile.

13. La pluralità dei riti quale fattore di rallentamento dell'azione giudiziaria.

Un innegabile fattore di rallentamento dell'azione giudiziaria è costituito dai continui interventi sul rito che determinano la coesistenza di differenti modelli processuali con inevitabili riflessi sull'organizzazione dei ruoli e sull'efficace funzionamento delle cancellerie.

A titolo meramente esemplificativo si osserva che, in primo grado, in tema di famiglia e di minori le procedure delineate dalla legge sono ben otto: rito per i giudizi di separazione; rito per i giudizi di divorzio; i corrispondenti riti consensuali; la camera di consiglio per i non coniugati; il rito presidenziale nei casi disciplinati dagli artt. 316 bis c.c. e 148 c.c.; il rito ordinario per dichiarazioni giudiziali e disconoscimenti di filiazione; la volontaria giurisdizione in materia tutelare.

Anche nei restanti settori si registra una molteplicità di riti; rito ordinario, rito locatizio, rito sommario ex art. 702-bis c.p.c., rito cautelare (di prima e seconda fase), rito per le controversie agrarie; rito per la volontaria giurisdizione, procedimenti di ingiunzione.

Il rito ordinario di cognizione è, a sua volta, soggetto ad una duplice disciplina correlata all'epoca di instaurazione della causa: a) quella più snella, introdotta dalla legge n. 134 del 2013, riservata peraltro alle cause introdotte dopo la sua entrata in vigore, che possono essere decise con ordinanza di inammissibilità del gravame o con la sentenza contestuale di cui all'art. 281-sexies c.p.c. o con sentenza d'inammissibilità ex art. 342 c.p.c.; b) quella antecedente alla riforma che non consente l'adozione degli strumenti processuali sopra indicati.

Gli appelli sulle opposizioni alle ordinanze ingiunzioni richiedono il rito del lavoro.

Le opposizioni alle sanzioni Consob seguono un rito speciale in grado unico.

Le impugnazioni dei lodi arbitrali si svolgono in grado unico con limiti stringenti.

Le espropriazioni per pubblica utilità vanno trattate col rito sommario di cognizione.

Il reclamo avverso la dichiarazione di fallimento segue un particolare rito camerale.

La delibazione di sentenze straniere pone questioni processuali specifiche, tanto più nel caso delle sentenze ecclesiastiche

La coesistenza di questi diversi modelli è forse ascrivibile al fatto che sempre più frequentemente si ricorre allo strumento del decreto legge che comporta inevitabilmente interventi privi di sistematicità, a volta sull'onda emotiva di alcuni accadimenti e che, in quanto tale, è soggetto a modifiche in sede di conversione.

E', quindi, auspicabile che il legislatore proceda ad una razionalizzazione e semplificazione dei riti, idonea a consentire una stabilizzazione della disciplina a sua volta preconditione per la stabilità e prevedibilità delle decisioni. Si sottolinea, in proposito, che la valutazione di efficienza del servizio giustizia non può fondarsi su rilievi di tipo strettamente quantitativo e che la letteratura economica e internazionale valuta congiuntamente i parametri della durata dei processi e della stabilità e prevedibilità delle decisioni.

14. Giustizia civile e imprese. Procedure concorsuali. Procedure esecutive mobiliari ed immobiliari. Il d. lgs. 254/2016

14.1. La scarsa efficacia della giustizia civile incide negativamente sul funzionamento del mercato del credito, sulle scelte finanziarie dei risparmiatori, sulla stessa dimensione delle imprese, sulla potenzialità del Paese di attrarre investimenti stranieri; in sintesi, sulla capacità di crescita.

Nei più recenti interventi di riforma si coglie una rinnovata consapevolezza del legislatore circa gli inscindibili nessi esistenti tra economia di un Paese, sviluppo dell'impresa, tempestività ed efficacia della risposta giudiziaria. Alludo, in particolare, al d.l. n. 59 del 2016, convertito nella legge n. 119 del 2016 che, oltre a riformare le procedure esecutive e concorsuali ha introdotto nuovi istituti come il pegno mobiliare non possessorio, il patto marciano, ha istituito il registro delle procedure di espropriazione forzata immobiliare.

Il provvedimento si innesta nel percorso avviato con il d.l. n. 83 del 2015, convertito nella legge n. 132 del 2015 che attiene a diversi ambiti, tutti collegati, in varia misura, al tema della crisi d'impresa, della tutela del credito e dell'efficienza e tempestività dell'intervento giudiziario e, prima ancora, con l'istituzione del c.d. "Tribunale delle imprese" che, mediante la concentrazione in alcuni giudici specializzati delle controversie in materia di impresa, ha contribuito ad un miglioramento della qualità delle pronunce. E', quindi, da chiedersi se non sia giunto il tempo di ampliare ulteriormente le competenze del "Tribunale delle imprese" al fine di assicurare un giudice professionalmente attrezzato a trattare le cause più complesse che interessano settori strategici dell'economia e di prevedere, al contempo, un giudice specializzato a livello distrettuale anche per il c.d. diritto penale dell'economia in modo da creare un foro giudiziario specialistico per settori di materie sempre più specialistiche.

14.2. Per quanto riguarda il settore fallimentare, la riforma introdotta con d.l. 27 giugno 2015, n. 183, convertito, con modificazioni, nella legge 6 agosto 2015, n. 132 aveva già comportato, per effetto della modifica degli artt. 163, comma 5, e 177 della legge fallimentare, una diminuzione del numero dei concordati iscritti ed ammessi.

La tendenza alla diminuzione del flusso delle procedure concorsuali è proseguito a seguito delle ulteriori riforme intervenute che hanno inciso, in particolare, sulle restrizioni dei presupposti di accesso alle procedure di concordato preventivo.

Peraltro, alla diminuzione dei concordati, legata alle limitazioni introdotte dalla riforma per tale tipo di procedura, ha fatto ovviamente riscontro un aumento delle procedure di fallimento.

Limitato continua ad essere l'impatto della nuova formulazione dell'art. 118 della legge fallimentare sull'eliminazione dell'arretrato, in specie di quello più risalente, a causa di uno scarso ricorso, da parte dei giudici delegati, alla chiusura della procedura pur in pendenza di cause.

14.3. Negli ultimi tempi, nel settore delle esecuzioni immobiliari, si sono registrate riforme d'impatto rilevante, la cui entrata in vigore è stata differita al periodo in esame.

Il complesso di tali riforme è volta a velocizzare la definizione delle procedure esecutive immobiliari attraverso la realizzazione di vendite più veloci. In ogni caso, allo stato, si è in una fase di iniziale applicazione di detti strumenti legislativi, i cui effetti positivi dovranno essere verificati nel corso del tempo. Ai sensi dell'art. 569, comma 3, c.p.c., così come da ultimo modificato dal d.l. 3 maggio 2016, n. 59 il giudice, con l'ordinanza di vendita, stabilisce, salvo che sia pregiudizievole per gli interessi dei creditori o per il sollecito svolgimento della procedura, che il versamento della cauzione, la presentazione delle offerte, lo svolgimento della gara tra gli offerenti e, nei casi previsti, l'incanto, nonché il pagamento del prezzo siano effettuati con modalità telematiche nel rispetto della normativa regolamentare di cui all'art. 161 ter delle disposizioni per l'attuazione del codice di rito. La riforma non ha ancora trovato concreta attuazione per problemi correlati all'apertura dei conti correnti.

Prosegue la diminuzione, già evidenziata nella precedente relazione, dei pignoramenti per effetto dell'iscrizione del procedimento non più d'ufficio da parte dell'ufficiale giudiziario, ma della parte che, con tutta evidenza, in ipotesi di pignoramento negativo, non procede più all'iscrizione. Un tale effetto deflattivo non è, peraltro, destinato ad incidere in maniera rilevante sul lavoro del giudice, posto che si tratta di procedure destinate, per lo più, a non essere coltivate.

14.4. L'art. 195 del d. lgs. 30 dicembre 2016, n. 254 ha reso opponibili dinanzi alla Corte d'Appello, quale giudice in grado unico, le sanzioni irrogate dalla Consob.

I numeri dei procedimenti inerenti sono relativamente esigui, ma si distinguono per rilevanza socioeconomica e complessità di trattazione.

Si allude, in particolare, al rilevante complesso di opposizioni legate alla crisi della Banca Monte dei Paschi di Siena, che hanno subito notevoli ritardi per questioni di legittimità costituzionale, infine superate dalla citata riforma del rito. Tale contenzioso è ormai concluso o avviato a conclusione.

Merita di essere, altresì, segnalata la serie di opposizioni alle sanzioni irrogate dalla Consob in rapporto alle vicissitudini di Banca Etruria.

I procedimenti sono per la maggior parte ancora in via di trattazione.

C. Profili organizzativi per razionalizzare i tempi della giustizia civile: esame preliminare delle impugnazioni e udienza "filtro".

15.1. Gli artt. 348-bis e 348-ter c.p.c. delineano una precisa sequenza "rito/provvedimento" in coerenza con le peculiarità dell'istituto introdotto dal D.L. n. 83 del 2012 (convertito, con modificazioni, dalla legge n. 134 del 2012, che si differenzia dai modelli decisionali "agili" che possono essere adottati per definire le

controversie in forza di presupposti processuali non coincidenti con quelli degli artt. 348-bis e 348-ter cod. proc. civ.

Sotto il profilo funzionale, quindi, l'ordinanza di inammissibilità dell'appello ex artt. 348-*bis* e *ter* c.p.c. rappresenta uno strumento di semplificazione e di accelerazione inteso alla riduzione dei tempi necessari per la definizione delle cause civili. Sotto il profilo strutturale, essa si sostanzia in un giudizio prognostico sulla manifesta infondatezza "nel merito" dell'impugnazione, che non abbia "una ragionevole probabilità di essere accolta". Si tratta di un giudizio necessariamente sommario, atteso che l'ordinanza deve essere pronunciata all'udienza di cui all'art. 350 cod. proc. civ., sentite le parti, ma prima che si proceda alla trattazione.

Per quanto attiene ai rimedi processuali, l'ordinanza è ricorribile per cassazione (ai sensi dell'art. 111, settimo comma, Cost.) soltanto per vizio di violazione della legge processuale, in essa ricomprese l'assenza materiale o grafica della motivazione, l'esistenza di proposizioni fra loro inconciliabili, totalmente incomprensibili e/o perplesse, tali da non rendere intelligibile la *ratio decidendi* (S.U., n. 1914 del 2016). L'ordinanza non è, invece, ricorribile per cassazione, neppure con ricorso straordinario, ove si denunci l'omessa pronuncia su un motivo di gravame.

Di conseguenza, ove emessa alla stregua dei presupposti di legge (ad es. appello ammissibile e procedibile; appello non concernente cause ex art. 70 c.p.c. o proposto a norma dell'art. 702-*quater* c.p.c.), l'ordinanza non avrà rilievo nell'eventuale giudizio di cassazione, da proporsi esclusivamente avverso la sentenza di primo grado (art. 348-*ter*, secondo comma, c.p.c.).

L'ordinanza ex artt. 348-*bis* e *ter* c.p.c. risponde anche alla funzione acceleratoria che ne ha distinto la previsione.

15.2. Il modello decisionale delineato dagli artt. 348-*bis* e *ter* cp.c.. può operare al meglio se accompagnato dalla rimodulazione dell'organizzazione del lavoro dei giudici di appello, volta a privilegiare un preliminare esame ("spoglio") delle impugnazioni che si prestano effettivamente ad essere decise, in quanto prive di una ragionevole probabilità di essere accolte.

In tale prospettiva, presso la Corte d'Appello di Firenze è stato introdotto, anche mediante l'adozione di specifici provvedimenti tabellari, un vaglio preliminare delle impugnazioni secondo un modello condiviso da entrambe le Sezioni civili. Tale modello di lavoro ha trovato un avallo nelle recenti delibere consiliari sul punto.

L'esame preliminare è effettuato dal Consigliere – delegato dal Presidente di Sezione nel rispetto dei criteri tabellari - che, a turno, secondo criteri del tutto automatici, esamina, in gruppi di dieci, i fascicoli di nuova iscrizione e verifica se il procedimento possa essere trattato in tempi più contenuti per una qualche ragione specifica ovvero se per esso possa essere fissata direttamente l'udienza di

precisazione delle conclusioni ex art. 168 *bis* cod. proc. civ. che, in tal caso, sostituirà l'udienza tabellata dall'appellante nell'atto d'impugnazione.

In questa stessa sede di primo vaglio, avente funzione di smistamento funzionale, il Consigliere ha anche il compito di assegnare al fascicolo una classificazione valutativa che segna il percorso, anche temporale, del fascicolo nel prosieguo; questa classificazione può essere o di preferenzialità (o al contrario di ordinarietà) ovvero, appunto, di "filtro".

La preferenzialità (la classificazione viene espressa con l'apposizione da parte del Consigliere della lettera "P" maiuscola in copertina) comporta l'inserimento della causa, il cui oggetto rientri in quella particolare categoria di trattazione prioritaria stabilita nel provvedimento tabellare, in una corsia accelerata (appunto "preferenziale", essendo il processo da quel momento "preferito" ad altri quanto a priorità definitoria). I criteri prioritari di trattazione comprendono i procedimenti per lesioni personali da incidenti stradali, da colpa professionale o da responsabilità extracontrattuale, i rinvii a seguito di annullamento della Corte di Cassazione, i procedimenti con parti in procedure concorsuali, i procedimenti in materia di famiglia e di minori.

15.3. Il vaglio preliminare delle cause di nuova iscrizione ha, inoltre, la funzione di individuare quelle per le quali appaia necessaria e opportuna la trattazione orale in udienza con conseguente loro distinzione rispetto alle altre in vista di una migliore organizzazione e gestione di ruoli, di un tempestivo studio del fascicolo da parte del Presidente del Collegio e del Relatore, della complessiva economia del giudizio, della eliminazione di rinvii incidenti sui tempi processuali e sul lavoro delle cancellerie.

15.4. L'esame preliminare ha una portata applicativa ancora più ampia, atteso che il Consigliere, in sede di primo scrutinio, può ritenere che il fascicolo esaminato presenti degli indici di mediabilità ai sensi dell'art. 5, comma secondo D. Lgs. n. 28/2010, come novellato dal D.L. n. 69/13, conv. nella L. 98/13 (sul punto v. *infra* il paragrafo sulla mediazione in appello). In tal caso può fissare un'apposita udienza "filtro" ove, sussunte le ragioni di mediazione nel provvedimento di avvio previa validazione del Collegio, affida la soluzione della controversia a un organismo esterno di mediazione deputato.

15.5. E ancora, sempre nella fase di primo scrutinio (ma anche nella fase di udienza "filtro" ove il fascicolo è pervenuto per altro motivo), il Consigliere può avvedersi che il procedimento è definibile ai sensi dell'art. 281 *sexies* cod. proc. civ. ovvero, per l'ipotesi peculiare di inammissibilità sul merito, qualora l'impugnazione si profili tale da non avere una ragionevole probabilità di essere accolta, ai sensi dell'art. 348 *bis* cod. proc. civ.

In questi casi è evidente che, previa instaurazione del contraddittorio tra le parti, il Collegio si trova nelle condizioni di poter definire la causa molto tempo prima dei

tempi ordinari e di alleggerire il carico del ruolo. L'udienza "filtro", in tali ultime ipotesi, serve, quindi, a selezionare la causa suscettibile di pronta definizione e a fare una cernita mirata dei processi civili ai fini di una loro programmata definizione.

15.6. Per completezza si ritiene opportuno evidenziare che, dopo un lungo periodo in cui le due Sezioni civili della Corte di Appello hanno adottato sistemi diversi di primo scrutinio e di udienza-filtro, dopo riunioni e approfondimenti mirati sul tema, è stato recepito nelle tabelle di organizzazione della Corte per il triennio 2017-2019 un sistema identico nell'esame preliminare delle impugnazioni, nella gestione dell'udienza "filtro", nella organizzazione del lavoro e dei ruoli, nella tenuta delle udienze "ordinarie" con conseguenti indubbi vantaggi per la funzionalità ed efficacia del servizio e per i rapporti con le cancellerie e con il Foro.

15.7. Occorre, però, sottolineare che l'udienza "filtro", che ha dimostrato sino ad oggi una sua intrinseca validità, trova il suo limite nel fatto di non poter essere applicata ai processi instaurati prima dell'entrata in vigore del citato D.L. 22 giugno 2012 n. 83, convertito nella l. 11 agosto 2012, n. 143 che l'ha prevista, sicché i procedimenti risalenti, che più avrebbero bisogno di una celere definizione soprattutto quando di facile soluzione, non possono essere selezionati ai fini di una trattazione definitiva diversa da quella ordinaria.

16. La razionalizzazione dell'udienza civile e del lavoro quale strumento di definizione dell'arretrato e di aumento della produttività dei giudici.

16.1. Nel periodo in esame è proseguita l'attività di razionalizzazione delle udienze civili e di lavoro al fine di garantire lo svolgimento di una trattazione più rapida e maggiormente conforme agli standard di produttività, oltre che ordinata e funzionale allo smaltimento dell'arretrato nell'ambito di uno specifico Protocollo che si muove lungo tre direttrici:

- la composizione ragionata dell'udienza, onde garantire lo smaltimento prioritario delle cause più risalenti e di quelle normativamente valutate come "preferenziali";
- l'assegnazione di un ordine reale di trattazione delle cause;
- la previsione di una scansione funzionale, sotto il profilo temporale, dei diversi tipi di trattazione all'interno della medesima udienza.

Le udienze sono preparate in modo tale da permettere la presa in decisione delle cause secondo criteri prestabiliti che tengano conto, innanzitutto, della prelazione dettata dalla risalenza nel tempo della causa nel senso che, per evitare di incorrere per quanto possibile, negli indennizzi previsti dalla c.d. legge Pinto e, quindi, di costituire un costo per lo Stato, le cause più vecchie (e sono considerate tali dal Collegio quelle anteriori all'anno 2011 compreso) sono preferite a quelle più recenti

anche a scapito dei processi che, pur se da ritenere "preferenziali" in base ai criteri dettati dal CSM (come quelli in materia di risarcimento per lesioni da sinistro stradale, i rinvii dalla Corte di Cassazione, i processi che presentato quale parte la curatela fallimentare e altro), sono, in realtà, più recenti.

Per impedire, inoltre, che le cause già rinviate all'udienza per eccessivo carico (per superamento, cioè, delle quote dei carichi esigibili per i magistrati di udienza) possano trovarsi "in coda" all'udienza e possano, quindi, subire lo stesso trattamento di rinvio, le stesse vengono rinviate a un orario tale da far sì che il computer le ponga in una posizione prioritaria nel ruolo, in modo tale da poter essere chiamate nella fascia di sicuro prelievo da parte del giudice. Allo stesso modo vengono trattati i procedimenti per i quali vi sia stato un provvedimento di anticipazione di udienza ovvero il conferimento di incarico di CTU.

16.2. Per permettere, invece, che i difensori in attesa della chiamata della propria causa conoscano con una ragionevole approssimazione l'orario di trattazione, nell'impossibilità di fissare a priori un'ora specifica durante la trattazione del contenzioso ordinario, si è provveduto a stilare un ruolo di udienza "effettivo". Ciò significa che esso rispecchia realmente l'ordine di chiamata delle cause all'esito dell'applicazione di tutti i criteri di risalezza, di preferenza, di anticipazione e di rinvio, cui più sopra si è fatto riferimento. La preparazione di un ruolo effettivo e non dettato all'impronta dal cancelliere solo all'inizio di udienza (come si era sempre fatto in precedenza) ha un indubbio riflesso sul lavoro delle cancellerie che, peraltro, con entusiasmo e incondizionata disponibilità, hanno condiviso il nuovo modello organizzativo.

L'intento perseguito è quello non solo di rendere stabile e duraturo questo servizio (anche grazie all'apporto sia degli stagisti che dei tirocinanti per i quali è stato predisposto una sorta di vademecum di operabilità onde provvedere in tempi rapidi e in piena autonomia all'ordinamento temporale del ruolo di chiamata delle cause senza che le modalità di stesura siano spiegati di volta in volta), ma anche di renderlo disponibile, con qualche giorno di anticipo, agli avvocati (i soggetti maggiormente interessati a conoscere in anticipo l'ordine di trattazione) mediante la trasmissione del documento al Consiglio dell'Ordine di Firenze, incaricato di pubblicarlo sul proprio sito sì da renderlo consultabile da parte di tutti gli Avvocati, soprattutto da quelli che, provenendo da fuori Firenze, desiderano sapere con congruo anticipo quando presumibilmente la propria causa sarà chiamata.

Quando anche la Corte di Appello si doterà di un proprio sito web (è questo uno dei progetti in allestimento), il ruolo di udienza sarà pubblicato, per ciascuna Sezione civile e del lavoro, sulla apposita bacheca dei servizi.

16.3. Non è stato, invece, ritenuto ergonomico intervenire sulla fissazione scansionata delle cause all'interno dell'udienza di contenzioso ordinario, in quanto non

è possibile preventivare quali cause verranno trattate prima di altre; sono numerose (nell'ordine del 5/10% del totale) le cause che, pur chiamate dal cancelliere, non vengono in realtà trattate per irregolarità di notifica o anche, e soprattutto, per abbandono (art. 309 cod. proc. civ.). In questo caso, la previsione di una scansione oraria - nella impossibilità di trattare le cause di un determinato segmento temporale perché le parti non sono presenti (anche per loro ritardo, soprattutto per le cause della prima fascia oraria quando i difensori vengano da fuori distretto) - non consentirebbe di chiamare in anticipo quelle già fissate per il segmento temporale successivo, creando così rallentamenti e attese inutili o addirittura controproducenti.

16.4.La redazione, invece, del ruolo effettivo, come sopra descritto, consente ai difensori, a seconda della posizione assunta dalla loro causa nel ruolo, di potersi rendere conto dei tempi ragionevoli di trattazione, con abbattimento quantomeno della sensazione di attesa non quantificata o quantificabile, che diviene invece tollerabile, com'è noto, in tutte quelle altre circostanze in cui, grazie per esempio a un *display* di chiamata, è possibile essere informati preventivamente sui tempi.

16.5.I Collegi civili si sono altresì dati un'efficace scansione temporale delle udienze di natura diversa e accorpate alla medesima sessione di contenzioso ordinario (si fa riferimento qui alla trattazione dei processi in sede di cosiddetto 'filtro', di inibitoria o di volontaria giurisdizione). Per queste cause è stato concordato con gli avvocati o uno slittamento temporale rispetto all'originaria tempistica di trattazione di almeno un'ora (in particolare per i processi di "filtro" e di inibitoria) ovvero è stato previsto lo spostamento ad un'altra udienza (per i processi di volontaria giurisdizione accorpati ora al processo locativo).

Questa diversa previsione di orario ha permesso la non sovrapposizione dei tempi di celebrazione del contenzioso ordinario con quella delle udienze di altro tipo (che cominciano, quindi, più tardi, per lo più proprio al termine della fase precedente). In tal modo non solo è stata eliminata un'inutile attesa da parte dei difensori (con la diminuzione della presenza fisica di più persone nello stesso luogo), ma si è consentito anche un più agevole e ordinato avvicendamento degli stessi operatori nell'anticamera e nell'aula di udienza con una consequenziale più snella celebrazione dell'udienza stessa e minor durata della stessa con riflessi ovvi sul lavoro del cancelliere di udienza che può attendere proficuamente ad altre mansioni nel corso della stessa giornata.

16.6. L'attività di recupero dell'arretrato ha comportato una preventiva analisi della quantità e qualità delle cause che, per la loro lunga durata, possono rientrare nell'ambito di applicazione della c.d. Legge Pinto e la ricostruzione del loro sviluppo procedimentale anche al fine di verificare l'effettiva fissazione o meno dell'udienza di discussione. All'esito di tale approfondito esame, si è dedicata un'attenzione particolare allo studio di un sistema di anticipazione delle cause di più vecchia iscrizione in appello allo scopo di esaurirle entro l'anno in corso.

17. Le misure organizzative in campo penale

17.1. La formazione dei ruoli, l'organizzazione delle udienze, la corretta applicazione dei criteri di priorità.

In campo penale una riduzione significativa del carico di lavoro è stata individuata, all'esito di plurime riunioni tenute sia con i Presidenti di Sezione e i Consiglieri della Corte che con i Presidenti dei Tribunali del distretto, nella interazione sinergica dei seguenti profili:

corretta applicazione dei criteri di priorità dettati dalla legge (art. 132-*bis* disp. att. c.p.p.) e previsti dai provvedimenti tabellari;

formazione dei ruoli di udienza idonei ad assicurare, sia in primo che in secondo grado, la massima concentrazione delle udienze rispetto ai processi relativi a reati di maggiore complessità o allarme sociale e la loro pronta definizione in vista di una complessiva durata conforme a canoni di ragionevolezza nel rispetto del precetto costituzionale;

aggiornamento tempestivo, da parte del giudice procedente, dei moduli riguardanti il calcolo dei termini prescrizionali e la scadenza dei termini di fase per gli imputati detenuti, sì da esercitare il dovuto controllo in ordine allo sviluppo procedimentale e da garantire al giudice d'appello la pronta individuazione dei processi più urgenti;

selezione ragionata dei processi suscettibili di utile definizione in primo grado, tenuto conto del disposto dell'art. 157 cod. pen. e della inutilità di attività dibattimentali destinate a sfociare, nel successivo grado di giudizio, in una sicura declaratoria di estinzione del reato per prescrizione;

formazione dei ruoli mediante accorpamento di questioni identiche;

adozione di modelli differenziati di motivazione a seconda del diverso grado di difficoltà delle questioni prospettate;

esame preliminare, da parte del giudice d'appello, dei motivi di impugnazione non rispondenti al canone di specificità o, comunque, affetti da vizi formali che ne comportino l'inammissibilità oppure delle impugnazioni che deducano vizi processuali che possano comportare la regressione del processo ovvero, infine, attinenti soltanto al trattamento sanzionatorio;

previsione tabellare di "giudici di riserva" che possano subentrare a quelli impediti o nei confronti dei quali ricorrano situazioni di incompatibilità;

gestione ragionata della discussione orale in udienza quale fattore indispensabile per la razionalizzazione dei tempi di durata delle udienze anche rispetto alla necessità di camere di consiglio adeguatamente approfondite.

17.2. Il protocollo in tema di udienze penali.

Nell'ottica di valorizzare il ruolo del difensore, di scongiurare inutili rinvii con conseguente pregiudizievole dispendio di energie del professionista, nonché di

assicurare la sua partecipazione ad ogni momento del processo per garantirne l'immediata effettiva conoscenza, funzionale anche alla ponderata scelta di proporre ricorso per cassazione, è stato aggiornato, d'intesa con la Procura generale e l'Avvocatura, il protocollo sulla celebrazione delle udienze penali, analogo a quello esistente in ambito civile.

Tale protocollo si propone di:

- assicurare l'effettiva celebrazione dei processi iscritti a ruolo per ciascuna udienza mediante un'attenta valutazione da parte dei singoli Presidenti di Sezione dell'impegno posto dai singoli processi in relazione al numero delle parti e delle imputazioni, alla complessità delle questioni prospettate con l'atto d'impugnazione, alla presumibile durata della discussione orale, nonché del carico esigibile di lavoro per ciascun consigliere, sì da garantire l'effettiva trattazione dei processi fissati per ciascuna udienza;

- istituire un più stretto raccordo tra giudici e cancellerie penali allo scopo di programmare con congruo anticipo le attività di predisposizione dei decreti di citazione a giudizio e di notifica e di evitare rinvii dei processi per omesso rispetto delle forme dei termini previsti dal codice di rito;

- garantire ai difensori le possibilità di controllo in cancelleria circa la ritualità delle notifiche prima dell'udienza in modo da conoscere tempestivamente eventuali vizi che comportino il rinvio e da concordare con il Presidente la nuova data di celebrazione del processo, funzionali a prevenire concomitanze di impegni professionali;

- concentrare la celebrazione delle udienze relative a processi che, per il numero delle parti e delle imputazioni, per la complessità dei titoli di reato, per l'articolazione della sentenza di primo grado e delle questioni dedotte con gli atti d'impugnazione, non consentano la definizione nell'ambito di un'unica udienza;

- conoscere con congruo anticipo le richieste di concordato sui motivi d'appello;

- assicurare la presenza del difensore alla lettura del dispositivo della sentenza con conseguente razionalizzazione delle attività post-dibattimentali delle cancellerie.

17.3. Protocollo sul front office penale.

Nel periodo in esame è proseguita l'esperienza del *front office* penale approvato dalla Corte d'Appello, dalla Procura Generale e dagli organismi distrettuali dell'Avvocatura.

Tale iniziative scaturisce dalla consapevolezza che esiste un nesso inscindibile tra l'attività giudiziaria e quella amministrativa in vista del perseguimento dei seguenti obiettivi: a) miglioramento della qualità e quantità della risposta giudiziaria; b) contenimento dei tempi di durata dei processi; c)razionalizzazione degli incombeni di cancelleria al fine di concentrare le risorse umane, in costante progressiva diminuzione, nei settori strategici per la celebrazione del giudizio, per il passaggio alla

eventuale successiva fase di legittimità, per l'esecuzione dei provvedimenti divenuti irrevocabili.

In tale contesto, le gravi carenze di personale amministrativo della Corte d'Appello hanno reso necessaria una riorganizzazione delle varie attività per consentire alle cancellerie un recupero di efficienza, per rendere più agevole il rapporto tra utenti e Uffici giudiziari al fine di rendere più accessibili i servizi, di migliorarne la qualità, di evitare un inutile dispendio di energie per i professionisti, di promuovere innovazioni coerenti con la progressiva informatizzazione del processo penale.

Il Protocollo è il frutto del lavoro svolto dai componenti di un tavolo tecnico che ha operato su due fronti:

-la preventiva ricognizione delle principali criticità nei rapporti tra cancellerie e utenza;

-la formulazione di proposte organizzative tese a razionalizzare gli accessi personali da parte degli Avvocati, ad elaborare una puntuale programmazione delle attività, a prevedere mezzi alternativi di invio delle svariate richieste da parte dell'utenza, utilizzando appositi indirizzi di posta elettronica messi a disposizione dall'Amministrazione.

D. Misure organizzative adottate per agevolare il lavoro del personale amministrativo, razionalizzarne l'impiego e ovviare alle carenze dell'organico.

18. Il recupero dell'arretrato nel settore post-dibattimentale penale.

Gli esiti delle attività ispettive ordinarie svolte presso taluni Tribunali del distretto e la quotidiana attività di esame preliminare delle impugnazioni che consente un costante monitoraggio del lavoro hanno evidenziato ritardi nelle attività post-dibattimentali (notifica degli estratti contumaciali rispetto ai processi cui non si applicano le nuove disposizioni contenute nella legge n. 67 del 2014; attestazioni di irrevocabilità delle sentenze.

Nei rapporti con i Tribunali sono state concordate con i Presidenti specifiche misure organizzative per restituire fisiologia ai tempi di lavorazione in tale settore, come già in precedenza accennato.

Sul versante della Corte, le attività di riorganizzazione interna hanno consentito di accertare che, oltre ai ritardi già verificati in sede ispettiva, ne esistevano ulteriori già maturati e non ancora affrontati. E' stato, pertanto, previsto anche nel periodo in esame un ulteriore progetto finalizzato (FUA), già utilmente sperimentato in precedenza, per definire i fascicoli arretrati.

Parallelamente le nuove unità di personale (assistenti giudiziari) selezionate dal Ministero della giustizia hanno consentito di creare un apposito gruppo di lavoro destinato in via esclusiva al settore post-dibattimentale al fine di aggredire in via definitiva l'arretrato.

Le predette modalità organizzative hanno dato ottimi risultati, in quanto hanno consentito di definire oltre seimila fascicoli destinati o all'attestazione di irrevocabilità della sentenza o alla trasmissione in Cassazione a seguito dell'impugnazione proposta avverso la sentenza di secondo grado.

19. L'organizzazione di un protocollo informatico.

L'esigenza imprescindibile di riorganizzare informaticamente i diversi servizi della Corte ha comportato lo studio, in collaborazione con un'addetta del CISIA, di nuovi e più aggiornati sistemi di smistamento degli atti tra le diverse aree competenti, di catalogazione degli affari, di iscrizione, di annotazione all'esito della definizione della pratica, di conservazione degli atti.

Si tratta di un'attività funzionale alla più agevole consultazione di una banca dati di valore strategico per la vita della Corte, per il regolare e tempestivo svolgimento dei suoi compiti, per la ricerca dei precedenti, per un migliore raccordo tra i diversi uffici

20. I tirocini formativi.

E' stata realizzata una maggiore organicità nella struttura dei tirocini formativi che danno titolo all'accesso al concorso di magistrato e di avvocato in modo da elaborare un quadro di riferimento generale secondo regole e scansioni procedurali condivise, da orientare in modo consapevole le scelte dei giovani laureati, da assicurare la loro presenza anche presso la Corte d'Appello, disciplinare tempi e tipologia delle attività riservate ai predetti giovani, modalità di assegnazione ai magistrati, criteri di valutazione degli esiti dei tirocini stessi.

In quest'ottica si è provveduto alla nomina, all'esito di appositi interpellati, di tre *tutor* -uno per il settore penale, uno per quello civile, uno per l'ambito della giurisdizione del lavoro - alla istituzionalizzazione di "interviste" dei giovani laureati allo scopo di meglio individuare i loro bisogni formativi, alla diffusione di interpellati tra tutti i magistrati affidatari, allo svolgimento di apposite riunioni con gli stessi per renderli consapevoli del delicato e complesso compito ad essi affidato.

Analoga proceduralizzazione è avvenuta anche con riferimento agli stage formativi presso le cancellerie da parte di giovani laureandi sì da strutturare un percorso che coinvolga l'apporto stabile del personale amministrativo dotato di maggiore esperienza in vista della più completa conoscenza dei vari servizi.

Allo stato, sono in corso di elaborazione appositi Protocolli con l'Università al fine di regolamentare, di concerto con l'Università, le scansioni procedurali di ciascun tirocinio e di meglio definirne contenuti, finalità, modalità di svolgimento.

21. Le Convenzione con le Associazioni dei volontari delle Forze dell'Ordine in congedo.

Al fine di ovviare alle croniche e sempre più drammatiche scoperture degli organici amministrativi sono stati conclusi con le Associazioni degli appartenenti in congedo alle Forze ordine (Carabinieri, Polizia di Stato, Guardia di Finanza, Polizia municipale) altrettanti protocolli che consentono forme di apporto volontario e gratuito all'operatività della Corte in settori coerenti con le loro pregresse esperienze professionali.

I volontari sono stati inseriti nelle cancellerie per coadiuvare il personale amministrativo nella gestione informatica dei dati e dei fascicoli.

Il loro apporto si sta rivelando fondamentale per sopperire alle maggiori criticità.

Firenze, 26 gennaio 2019.

La Presidente della Corte d'Appello
Margherita Cassano