



Corte d'Appello di Firenze

Relazione sull'Amministrazione della giustizia nel Distretto della Corte d'Appello di Firenze.

Premessa.

Desidero ringraziare e salutare gli illustri ospiti e gli amici che ci onorano della loro presenza.

Sento il dovere di rendere onore al Capo dello Stato, Sergio Mattarella, al quale siamo riconoscenti per avere, con equilibrio e saggezza, salvaguardato le prerogative presidenziali, al Presidente della Corte Costituzionale, Paolo Grossi, di cui ammiriamo il rigore morale e intellettuale nella difesa dei valori costituzionali della Repubblica Italiana, al Consigliere del C.S.M., Avv. Giuseppe Fanfani, anch'egli presente a questa Assemblea generale, garante dei valori di autonomia ed indipendenza della Magistratura che non costituiscono una prerogativa di casta, bensì i presupposti per assicurare l'imparziale applicazione della legge e, quindi, l'uguaglianza dei cittadini dinanzi ad essa.

E' per me motivo di orgoglio la presenza del Sottosegretario alla Giustizia, Cosimo Ferri, che ho accompagnato giovanissimo in uno stimolante percorso professionale che ha trovato un'ulteriore tappa significativa nell'attuale delicato incarico istituzionale.

Non posso fare a meno di ricordare con rimpianto il dott. Alessandro Margara, Magistrato di rara statura etico-professionale che, come è stato efficacemente scritto, "trattava i detenuti come uomini", ed ha contribuito in maniera determinante alla realizzazione della riforma penitenziaria e all'inveramento dei valori consacrati dall'art. 27 Cost. E' stato un modello professionale per generazioni di giovani magistrati.

Il mio pensiero va anche a Fabrizio Corbi che, quale Professore di procedura penale dell'Università degli studi di Firenze, ha contribuito a formare molti dei Magistrati e degli Avvocati qui presenti, e quale professionista ha costituito un esempio di impegno lucido e appassionato a tutela dei diritti civili.

Sento, altresì, il dovere di ricordare l'ufficiale giudiziario Romano Romiti che per lunghi anni ha curato con generosa abnegazione la gestione dell'aula bunker dopo averne seguito la fase di avvio nei difficili anni delle manifestazioni terroristiche che hanno pesantemente interessato anche il territorio toscano.

Un particolare saluto va alla dott.ssa Anna Ruggiero, Presidente della Terza Sezione penale di questa Corte in congedo dall'1 giugno 2016 che lascia un esempio indimenticabile di intelligente e profonda dedizione al lavoro, intesa come impegno non solo professionale, ma anche umano.

Intendo rivolgere, come è doveroso, un sentito ringraziamento ai diversi Organismi rappresentativi dell'Avvocatura che con ammirevole spirito innovativo e forte senso di collaborazione hanno fattivamente coadiuvato con intelligenza questa Corte nel promuovere un servizio giudiziario più moderno e rispondente alle nuove esigenze sociali nella consapevolezza che esso, pur nel rispetto dei diversi ruoli, è il frutto del lavoro congiunto delle nostre rispettive categorie professionali, ispirato dalla volontà di dare concreta attuazione ai valori fondamentali sanciti dalla Costituzione a partire dal principio di uguaglianza e dal diritto di difesa.

In questo doveroso riconoscimento sono da comprendere tutti i Colleghi e il Personale amministrativo che, nonostante i vuoti di organico sempre più pesanti, continuano ad assicurare un servizio ininterrotto di qualità permeato dalla disponibilità intellettuale alla sperimentazione di nuovi modelli organizzativi e delle potenzialità offerte dall'informatica giuridica e giudiziaria.

Una menzione particolare meritano in questa sede le Associazioni dei Carabinieri, della Polizia di Stato, della Guardia di Finanza in congedo che stanno esprimendo l'essenza più profonda del dovere di solidarietà sociale sancito dall'art. 2 della Costituzione e dimostrano quotidianamente nell'opera svolta presso la Corte d'Appello di Firenze un lodevole senso istituzionale e grande tensione morale rinunciando ai vantaggi del meritato pensionamento. Meritano il plauso non solo della Corte d'Appello, ma di tutta la collettività.

Analogo spirito di cooperazione ho riscontrato nell'operato degli organi che, come la Regione Toscana, il Comune di Firenze, il Provveditorato regionale alle opere pubbliche, il Demanio, le Università degli studi di Firenze, Pisa, Siena, la Fondazione Ente Cassa di Risparmio hanno mantenuto con la Corte d'Appello un rapporto che non si è limitato ai doveri strettamente istituzionali.

In particolare, la Regione, oltre ad avere fornito un importante sostegno per lo sviluppo ed il mantenimento dei nostri sistemi informatici, ha consentito di sperimentare un'inedita e originale forma di collaborazione con le Università degli studi di Firenze, Pisa, Siena e gli Uffici giudiziari del distretto al fine di promuovere e realizzare per laureati in giurisprudenza percorsi formativi retribuiti che costituiranno

per la Corte e i Tribunali del distretto una preziosa occasione di arricchimento e rinnovamento.

Al Comune e al Provveditorato regionale alle opere pubbliche dobbiamo rendere il merito di avere coadiuvato la Conferenza permanente dei servizi, garantendo la gestione del nuovo Palazzo di giustizia in termini costantemente accorti nel rispetto delle vigenti disposizioni in tema di sicurezza dei luoghi di lavoro.

1. Tempo e giurisdizione.

Le riflessioni che svolgerò s'incentrano sul tempo quale grembo in cui si celebrano tutte le epifanie dell'uomo, le sue opere e i suoi giorni, il tempo come grande avventura dell'uomo, come tormento e croce, come specchio ed enigma.

S. Agostino nelle Confessioni dice: "se nessuno me lo chiede, so cos'è il tempo, ma se mi si chiede di spiegarlo, non so cosa dire".

Martin Heidegger, allorché si accinse a scrivere un saggio sul tempo, affermò che gli mancavano le parole per poter parlare di questo argomento.

Eppure noi viviamo all'interno delle due dimensioni simboliche del tempo e dello spazio. Il tempo è costitutivo della nostra identità nel senso che assicura una sorta di permanenza a noi interna che riesce a rendere coerenti le varie esperienze che fanno parte della nostra vita.

La consapevolezza delle molteplici implicazioni del tempo nella vita dell'uomo permea l'esperienza professionale del giudice e dell'avvocato ed è sottesa allo sforzo comune, effettuato nell'anno appena trascorso, di dare un nuovo significato al tempo presente come realtà più difficile da vivere.

E' in questa dimensione che illustrerò le esperienze più significative maturate in ambito civile e penale.

2. Settore civile.

2.1. Il contenzioso civile come riflesso della crisi economica.

Rendere la giustizia efficace attraverso un reale recupero di efficienza dei suoi apparati deve costituire un obiettivo di lunga durata per le Istituzioni di uno Stato moderno, anche in funzione della programmata politica di crescita e di sviluppo.

Questo presuppone un'attenta analisi non solo della quantità degli affari, ma anche della qualità della domanda al fine di individuare prontamente i settori che richiedono una risposta giudiziaria prioritaria.

E' in tale contesto che devono essere lette ed interpretate le segnalazioni dei Presidenti dei Tribunali del distretto circa: a) il ricorso massiccio alle procedure

giudiziarie per il recupero dei crediti con particolare riferimento a quelli commerciali, a quelli bancari, a quelli relativi alle parcelle dei professionisti; b) l'aumento delle procedure fallimentari e delle esecuzioni immobiliari; c) la crescita significativa dei procedimenti di convalida di sfratto riconducibili per lo più a morosità ascrivibili a perdita del posto di lavoro e riguardanti spesso contratti di locazione che hanno avuto per diversi anni un decorso fisiologico. Al riguardo si osserva che i fondi stanziati dai vari Comuni, oltre ad essere oggetto di un diverso regolamento per l'utilizzazione, non incidono sul flusso generale degli sfratti per morosità, in quanto spesso vengono corrisposti dopo l'avvio dei procedimenti di sfratto.

L'entrata in vigore, nel gennaio 2013, della legge n. 219 del 2012 che ha devoluto alla competenza del Tribunale ordinario di tutte le controversie in materia di affidamento e mantenimento dei figli minori nati fuori dal matrimonio ha determinato un aumento esponenziale del carico di lavoro dei Tribunali nell'ambito dei procedimenti camerali di famiglia, tenuto conto del sempre maggiore rilievo delle c.d. unioni di fatto. Si tratta di procedimenti che richiedono istruttorie particolarmente accurate e, al contempo, rapide, nonché la creazione di "buone prassi" nelle relazioni con i servizi sociali e psicologici ed esigono un forte impegno per evitare, pur in presenza di numeri elevati, un allungamento dei tempi di definizione in una materia così sensibile come quella della famiglia.

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

Le relazioni dei Presidenti dei Tribunali del distretto e quelle dei Presidenti delle Sezioni civili della Corte sottolineano concordemente che 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.

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.

4.Specializzazione del giudice ed efficienza degli uffici giudiziari.

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 20167, 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.

L'attribuzione della competenza distrettuale sia in campo civile che penale sarebbe, altresì, funzionale a scongiurare i problemi di corretto funzionamento che si stanno registrando in taluni Tribunali del Distretto (Arezzo, Siena) il cui organico è assolutamente inadeguato a gestire contemporaneamente il contenzioso ordinario e quello altamente specialistico.

5. Esame preliminare delle impugnazioni e udienza "filtro" in appello quale innovativa organizzazione del lavoro per ridurre i tempi delle cause civili.

5.1. Gli artt. 348-*bis* e 348-*ter* cod. proc. civ. 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* cod. proc. civ. 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 cod. proc. civ. o proposto a norma dell'art. 702-*quater* cod. proc. civ.), l'ordinanza non avrà rilievo nell'eventuale giudizio di cassazione, da proporsi esclusivamente avverso la sentenza di primo grado (art. 348-*ter*, secondo comma, cod. proc. civ.).

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

5.2. Il modello decisionale delineato dagli artt. 348-*bis* e *ter* cod. proc. civ. 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.

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 definitiva). 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.

5.3. 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.

5.4. 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.

5.5.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.

5.6.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, nel corso dell'anno 2016 le stesse, dopo riunioni e approfondimenti mirati sul tema, hanno finalmente adottato 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.

5.7.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.

6. Il Protocollo stilato tra la Corte d'Appello e l'Unione distrettuale degli Ordini forensi della Toscana per razionalizzare l'organizzazione e la durata delle udienze civili.

Nel giugno 2016 è stato stipulato un Protocollo concordato tra Corte d'Appello e Unione distrettuale degli Ordini forensi della Toscana sulla gestione delle udienze in modo da razionalizzare il metodo di lavoro, la durata delle udienze stesse e di facilitare la preventiva conoscenza da parte dell'Avvocatura delle modalità di svolgimento delle

udienze, funzionale, tra l'altro, a consentire ai difensori di meglio programmare i loro impegni e di ridurre i tempi di attesa.

6.1. Il protocollo 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.

6.2. Per permettere, invece, che i difensori in attesa della chiamata della propria causa conoscano con una ragionevole approssimazione l'orario di trattazione, si è provveduto a stilare un ruolo di udienza "effettivo". Ciò significa che esso rispecchia realmente l'ordine di chiamata della cause all'esito dell'applicazione di tutti i criteri di risalenza, 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, 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.

La redazione 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.

6.3.I Collegi civili si sono altresì dati un'efficace scansione temporale delle udienze di natura diversa e accorpate alla medesima sessione di contenzioso ordinario in modo da consentire la non sovrapposizione dei tempi di celebrazione del contenzioso ordinario con quella delle udienze di altro tipo. 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.

7. La mediazione quale strumento di definizione alternativa delle cause civili.

7.1. La sempre crescente domanda di giustizia e la corrispondente maggiore difficoltà della risposta statale, 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 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 fra tutti 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 minor 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.

7.2. E' in questo contesto che entrambe le Sezioni civili della Corte d'Appello di Firenze hanno maturato interessanti esperienze di mediazione, espressione della volontà di sperimentare appieno le potenzialità applicative dell'istituto recentemente novellato, di una rinnovata attenzione alle esigenze di ragionevole durata delle cause civili (attese anche le loro ricadute in termini economici e sociali), nonché di una nuova cultura della giurisdizione civile volta a porre al centro dell'intervento del magistrato l'interesse delle parti.

Come noto, il D.L. 21 giugno 2013, convertito nella Legge 9 agosto 2013 n. 98, riscrivendo parzialmente il tessuto normativo del D. Lgs. 4 marzo 2010, n. 28, ha profondamente modificato l'istituto della mediazione. Ha, infatti, affiancato alla mediazione su mero invito del giudice (cd. mediazione demandata) la mediazione ex

officio (c.d. mediazione delegata) che consente al giudice di disporre anche in appello l'esperimento del procedimento di mediazione.

La nuova "mediazione mediata dal giudice" (questa definizione non vuol essere però un gioco di parole, bensì una perifrasi per far risaltare la nuova funzionalità dell'istituto) costituisce una forma di mediazione obbligatoria ove l'obbligatorietà promana (in seconda battuta) dal provvedimento del giudice e non direttamente dalla legge. Pertanto, mentre la precedente figura di mediazione su invito era da inquadrare nell'ambito della mediazione volontaria, la mediazione *ex officio* deve essere iscritta nell'ambito della mediazione necessitata con ciò che ne consegue in termini di ricadute processuali (improcedibilità dell'azione promossa).

7.3. Peraltro la mediazione, per essere uno strumento realmente adeguato e accettato dalle parti e dai difensori, deve costituire l'espressione di una scelta appositamente mente pensata per il caso concreto da parte del giudice che, nella concreta fattispecie, ritiene tale opzione quella preferibile e maggiormente conveniente per le parti e deve tradursi in un provvedimento adeguatamente motivato contenente la cernita delle specifiche questioni rispetto alle quali vi è lo spazio per un componimento fra le parti con l'ausilio dell'organismo mediatorio e un insieme di suggerimenti e di indicazioni in grado di mettere le parti stesse sul giusto percorso autodefinitorio del processo. Se è vero, quindi, come è stato autorevolmente osservato, che il giudice si deve arrestare "sulla soglia dell'ufficio dell'organismo mediatorio" senza invadere lo spazio funzionale del mediatore il cui ruolo deve essere rispettato, è altrettanto indubbio che spetta al giudice facilitare il raggiungimento del possibile accordo chiarendone le ragioni nel provvedimento di avvio della procedura di mediazione.

Il destino della mediazione è segnato, sin dall'origine, proprio dalla volontà delle parti di addivenire a un'intesa soddisfacente per loro e per la lite, previo esame realistico dei costi/benefici del processo. Le parti sono in grado di mettersi d'accordo fra loro solo se è raggiunta una precisa consapevolezza della bontà della soluzione prospettata. E questa (buona) volontà, anche se solo tracciata, la deve esprimere, primo fra tutti, il giudice procedente, cui del resto le parti si sono rimesse per avere giustizia, sicché è ancora a lui che si possono affidare per trovare una risposta che, sebbene mediata e alternativa, è parimenti valida.

D'altro canto, la scelta legislativa in tema di "mediazione mediata" impegna lo stesso giudice a rivestire un ruolo diverso e importante che, considerata l'obbligatorietà della mediazione, non è, se raffrontato con il precedente istituto della "mediazione demandata", quello del semplice spettatore, ma ancora una volta di protagonista, anche se dietro le quinte.

7.4. Sulla base di questa premessa analitica e metodologica si deve osservare che nel giudizio d'appello la mediazione incontra alcune apprezzabili difficoltà rispetto al primo grado, sede elettiva per esercitare la scelta mediatrice.

C'è, già, infatti una parte sostanziale che ha avuto ragione dal giudice in una sentenza che ha, *ex lege*, efficacia immediata. Il rapporto processuale non è più quindi, ovviamente, lo stesso del primo grado, perché il processo ha già creato un suo disequilibrio che può anche accentuarsi per il fatto che, in sede di richiesta di sospensione *ex art. 351 cod. proc. civ.*, la parte appellante può vedersi ulteriormente rigettato il relativo ricorso, con applicazione di sanzione. Tale squilibrio deve costituire un nuovo punto di partenza del processo con cui tutte le parti (compreso il giudice quale soggetto *super partes*) devono confrontarsi, ben potendo accadere che, alla luce di quanto prospettato dalla parte avversa rimasta soccombente in primo grado, debbano essere riviste criticamente le statuizioni della sentenza di primo grado.

Un momento processuale propizio per l'approccio mediatore è costituito dal c.d. primo "filtro", conseguente alla iscrizione della causa a ruolo. In tale fase, infatti, il magistrato deve effettuare un primo esame sommario della causa per valutare la possibile trattazione anticipata del processo rispetto all'udienza di precisazione delle conclusioni (per disporre il mutamento di rito, per espletare una consulenza tecnica negata in primo grado, per disporre l'integrazione del contraddittorio, per citare solo alcune delle ipotesi possibili) e, quindi, è in grado di rendersi conto della sussistenza di presupposti per disporre la mediazione della lite.

Il vaglio funzionale alla mediazione può essere validamente esperito anche in sede di esame delle istanze istruttorie delle parti, fase nella quale il consigliere relatore, grazie allo studio approfondito del fascicolo, a sua volta funzionale alla gestione della causa, è in grado di poter valutare se il procedimento può essere altrimenti definito e ciò anche a prescindere dal fatto che le istanze istruttorie possano o debbano trovare accoglimento, ben potendo il magistrato proporre al Collegio la soluzione mediatrice ancor prima dell'approfondimento istruttorio o addirittura successivamente allo stesso, facendo leva sulle (nuove) risultanze emerse.

Un'altra fase importante per orientare il giudizio verso la formula mediatrice è quella relativa all'esame delle istanze di sospensione della esecutorietà della sentenza di primo grado che richiedono pur sempre, da parte del consigliere relatore, un esame analitico della causa al fine di valutare la sussistenza dei requisiti di cui all'art. 351 cod. proc. civ. soprattutto in relazione al requisito del *fumus boni iuris* che richiede, com'è noto, uno scrutinio circa la fondatezza dell'appello in rapporto alla tenuta della sentenza impugnata. Se le parti si sono costituite, oltre che per il sub procedimento, anche per il merito e la causa non si profila decidibile ai sensi dell'art. 348 bis cod. proc. civ. ovvero ai sensi dell'art. 281-sexies cod. proc. civ. (altrettanti strumenti

efficaci di celere definizione), la possibile mediabilità del giudizio ben può essere proposta in questa sede come valida alternativa definitiva.

8. La negativa ricaduta sui tempi del processo civile della modifica dell'art. 342 cod. proc. civ. ad opera del D.L. 22 giugno n. 83, convertito nella L. 7 agosto 2012, n. 134.

8.1. Quantunque sia entrata in vigore già da qualche anno occorre richiamare, in questa sede, una riforma legislativa che ha dato luogo e dà luogo ad effetti assai negativi sul funzionamento del processo civile, ovvero la riformulazione del testo dell'articolo 342 cod. proc. civ. (oltre che dell'art. 434 dello stesso codice) ad opera del D.L. 22 giugno n. 83, convertito nella L. 7 agosto 2012, n. 134.

Il nuovo testo dell'art. 342 cod. proc. civ. stabilisce che <<l'appello si propone con citazione contenente le indicazioni prescritte dall'articolo 163. L'appello deve essere motivato. La motivazione dell'appello deve contenere, a pena di inammissibilità:

1) l'indicazione delle parti del provvedimento che si intende appellare e delle modifiche che vengono richieste alla ricostruzione del fatto compiuta dal giudice di primo grado;

2) l'indicazione delle circostanze da cui deriva la violazione della legge e della loro rilevanza ai fini della decisione impugnata>>.

Tale riformulazione non ha, in realtà, apportato alcuna novità di sostanza al precetto normativo, precedentemente espresso, con mirabile sintesi, dalla prescrizione che i motivi d'appello devono essere "specifici", avendo il legislatore perseguito esclusivamente la finalità di recepire a livello normativo l'orientamento giurisprudenziale (in precedenza formatosi in relazione alla previgente disciplina) in base al quale l'appellante ha l'onere di indicare il luogo ("le parti") e le ragioni ("i motivi") della dedotta erroneità dell'*iter* logico-giuridico seguito dal primo giudice per giungere alla decisione impugnata. Poiché, infatti, il giudizio di appello mira a una revisione in chiave critica dell'operato del giudice di primo grado, del quale deve essere evidenziata la erroneità nella corretta applicazione delle norme che regolano il processo, nella concreta attività valutativa dei fatti causa, nella corretta applicazione delle norme di diritto, la critica deve necessariamente essere veicolata mediante la specifica formulazione di un motivo di gravame, in ossequio al dettato dell'art. 342 cod. proc. civ. (cfr. da ultimo Sez. 2, n. 2855 del 12/2/2016).

Ciononostante, la novella legislativa sta producendo effetti negativi nella quotidiana pratica giudiziaria. Infatti, a seguito dell'entrata in vigore dei nuovi testi normativi, gli atti di appello dei difensori, cui è sottesa la preoccupazione di incorrere nella declaratoria di inammissibilità per "aspecificità", hanno spesso assunto dimensioni abnormi, con conseguente maggiore difficoltà, per i giudici e per la controparte, di

intendere il senso dell'appello stesso e di individuare correttamente i punti controversi della disputa giudiziaria.

A ciò si aggiunga, quale ulteriore effetto negativo della riforma di cui si tratta, che la novella in questione ha, indirettamente, determinato anche un' inutile, ma generale e significativa dilatazione, a scapito della sintesi, delle comparse di costituzione e risposta in grado d'appello, le quali, sistematicamente, dedicano numerose pagine a sollevare e illustrare, in via preliminare, l'inammissibilità dell'appello avversario ai sensi del nuovo testo delle disposizioni in questione.

8.2. Si pone, quindi, la necessità di individuare un punto di equilibrio tra le seguenti diverse esigenze:

-il rispetto della regola generale di specificità dell'impugnazione;

-l'efficienza correlata al principio di specificità, inteso come proporzione tra molteplicità e complessità delle questioni dibattute e ampiezza degli atti che le veicolano (sentenza, atto d'impugnazione, memoria);

-necessità di scongiurare un'indebita compressione dell'esercizio del diritto di azione e del diritto di difesa delle parti.

In tale contesto sarebbe auspicabile una modifica in chiave semplificatoria e chiarificatrice degli artt. 342 e 434 cod. proc. civ. al fine di evitare interpretazioni eccessivamente rigide e formalistiche della norma, che travisino la *ratio legis*. L'art. 343 cod. proc. civ., sia nella previgente che nell'attuale formulazione, richiede, infatti, esclusivamente l'illustrazione delle specifiche ragioni del dissenso rispetto alle statuizioni della sentenza impugnata, nonché l'indicazione della rilevanza delle questioni prospettate a fini impugnatori.

In assenza di una novella legislativa sul punto, si può pensare alla redazione di un Protocollo d'intesa tra Corti d'Appello ed organismi istituzionali rappresentativi dell'Avvocatura sul modello, già positivamente sperimentato mediante il Protocollo d'intesa tra Corte di cassazione e Consiglio nazionale forense sulle regole redazionali dei motivi di ricorso che è stato a suo tempo adottato a seguito della presa d'atto che un'errata lettura del dato normativo, peraltro non suffragata dalla elaborazione giurisprudenziale, poteva determinare un sovradimensionamento degli atti difensivi motivato dal timore di incorrere nelle censure di inammissibilità per difetto di autosufficienza.

9. La non ragionevole durata delle procedure relative ai rifugiati politici: rimedi organizzativi.

9.1. Ai sensi del D. Lgs. 19 novembre 2007, n. 251, così come modificato dal D. Lgs. vo 21 febbraio 2014, n. 18, requisito essenziale per il riconoscimento dello *status* di rifugiato è il fondato timore di persecuzione <<personale e diretta>> nel Paese

d'origine del richiedente, a causa della razza, della religione, della nazionalità, dell'appartenenza ad un gruppo sociale ovvero per le opinioni politiche professate.

Diversamente da quanto previsto per lo *status* di rifugiato politico, nell'attuale sistema pluralistico delle misure di protezione internazionale, il riconoscimento della protezione sussidiaria non richiede l'accertamento dell'esistenza di una condizione di persecuzione del richiedente, ma è assoggettato a requisiti diversi, desumibili dall'art. 2 lettera g) e dall'art. 14 del D.Lgs n. 250 del 2007. Tale diversità è stata ribadita dalla Corte di Giustizia (Grande Sezione, procedimenti riuniti C 175-179/08), in sede d'interpretazione conforme dell'art. 11, n. 1, lettera e), della Direttiva 2004/83/CE, proprio al fine di evidenziare che l'eventuale cessazione delle condizioni riguardanti il riconoscimento dello *status* di rifugiato politico non può incidere sulla concessione della complementare misura della protezione sussidiaria secondo il diverso regime giuridico di questa misura che si caratterizza, alla luce dell'art. 2 della Direttiva, proprio perché può essere concessa a chi non possiede i requisiti per essere riconosciuto come rifugiato.

9.2. Ciò posto, da un punto di vista procedurale, l'art. 35, comma 2, del D. Lgs. 28 gennaio 2008, n. 25 stabilisce che avverso la decisione della Commissione territoriale che nega il riconoscimento dello *status* di rifugiato politico o la protezione sussidiaria è ammesso ricorso dinanzi al Tribunale che ha sede nel capoluogo di distretto di Corte d'Appello in cui ha sede la Commissione territoriale che ha pronunciato il provvedimento. Il ricorso è ammesso anche nel caso in cui l'interessato abbia richiesto il riconoscimento dello *status* di rifugiato e la Commissione territoriale lo abbia ammesso esclusivamente alla protezione sussidiaria.

Ai sensi dell'art. 35, comma 6, del predetto D. Lgs. n. 25 del 2008, la proposizione del ricorso avverso il provvedimento che rigetta la domanda di riconoscimento dello *status* di rifugiato o di persona cui è accordata la protezione sussidiaria sospende l'efficacia del provvedimento impugnato e attribuisce, quindi, allo straniero il diritto di permanere nel centro che lo ospita sino alla decisione da parte del Tribunale. In proposito, il comma 8 del medesimo art. 35 stabilisce, infatti, che il richiedente ospitato nei centri di accoglienza ai sensi dell'articolo 20, comma 2, lettera d), o trattenuto ai sensi dell' articolo 21 permane nel centro in cui si trova fino alla adozione della decisione da parte del Tribunale.

La sentenza del Tribunale è suscettibile di reclamo da parte dell'interessato e del Pubblico ministero (art. 35, comma 11).

Il reclamo non sospende gli effetti della sentenza impugnata; tuttavia la Corte d'Appello, su istanza del ricorrente, può disporre con ordinanza non impugnabile che l'esecuzione sia sospesa quando ricorrano gravi e fondati motivi (art. 35, comma 12).

Avverso la sentenza pronunciata dalla Corte d'Appello può essere proposto ricorso per cassazione (art. 35, comma 14).

9.3. Così ricostruita la complessa disciplina procedimentale, è indispensabile sottolineare che il sistema sinora ricostruito che si articola in un grado amministrativo e in tre gradi giurisdizionali costituisce un *unicum* nel panorama europeo, in cui la tutela è assicurata solo in ambito amministrativo oppure si caratterizza per un solo grado di impugnazione.

Occorre, pertanto, interrogarsi sulla necessità di mantenere questo complesso sistema procedimentale o se non possano essere adottati specifici interventi legislativi innovativi, volti, quanto meno, a razionalizzare il sistema delle impugnazione mediante l'abolizione del giudizio d'appello che non introduce alcuna ulteriore garanzia nei confronti dello straniero il quale, ove non sia riconosciuto dal Tribunale distrettuale meritevole del riconoscimento dello *status* di rifugiato politico o della protezione sussidiaria, viene immediatamente allontanato dal centro che lo ospita.

Un procedimento così complesso mal si concilia, inoltre, con le risorse disponibili e con il gravoso carico di lavoro che grava sugli Uffici giudiziari. Esso rischia di dilatare il tempo medio di definizione delle procedure (già ora pari a circa un anno e mezzo) con intuibili ricadute negative sul diritto del cittadino straniero a conoscere in tempi ragionevoli le sue prospettive di vita future, sulla effettiva disponibilità di posti presso i centri presenti in maniera capillare e diffusa sul territorio (la Toscana si colloca al quinto posto a livello nazionale per numero dei centri, strutturati in maniera capillare sul territorio), nonché sul contesto sociale ed economico.

9.4. In tale cornice normativa devono essere segnalati l'aumento esponenziale, dinanzi al Tribunale di Firenze, avente, come già detto, in questa materia competenza distrettuale, dei reclami avverso i provvedimenti di diniego del riconoscimento dello *status* di rifugiato politico o di protezione sussidiaria adottati dalle commissioni amministrative territoriali e i conseguenti riflessi negativi di tale situazione sull'efficace funzionamento degli Uffici giudiziari, già gravati da un carico insostenibile di lavoro.

Nel periodo in esame, le procedure sono decuplicate rispetto al precedente parametro di riferimento temporale: si è, infatti, passati, nel giro di quattro anni, dalle 166 procedure del 2013 alle 1606 del 2016. In particolare, nel periodo in esame si sono registrate 2095 nuove iscrizioni di procedure sommarie ex art. 702 *bis* cod. proc. civ., rappresentate al 90% da richieste di asilo o protezione da parte di soggetti non comunitari.

A tali dati, già di per sé, allarmanti, devono essere aggiunti quelli sull'apertura (obbligatoria) presso il medesimo Tribunale distrettuale delle pratiche di tutela per i minori non accompagnati: 400 fino al 20 ottobre 2016 che si sommano alle 335 del 2015, alle 221 del 2014, alle 178 del 2013, considerato che le pratiche rimangono aperte fino al compimento della maggiore età del minore.

9.5. Al fine di ovviare a queste criticità, la Presidenza della Corte d'Appello di Firenze, all'esito di una riunione con tutti i Presidenti dei Tribunali del distretto, ha

adottato un provvedimento di applicazione endodistrettuale semestrale di quattro magistrati, in servizio presso i Tribunali con minore scopertura di organico, al Tribunale di Firenze al fine di ivi celebrare quattro udienze mensili ciascuno (una a settimana) e di contribuire, in tal modo, all'abbattimento dell'arretrato insieme con i magistrati del Tribunale di Firenze (un togato in servizio presso la Seconda Sezione civile e due got). Tale provvedimento, approvato dal C.S.M., è finalizzato a ridurre la durata delle procedure e a dare una risposta immediata e incisiva alle esigenze indifferibili di ordine istituzionale, sociale, economico legate, tra l'altro, alla programmazione dei centri destinati all'accoglienza degli stranieri.

9.6.La scelta di questo modello organizzativo ha comportato una lunga e sofferta riflessione sul ruolo del giudice rispetto a fenomeni complessi rispetto ai quali il coinvolgimento della giurisdizione non serve soltanto a garantire il rispetto dei diritti fondamentali della persona, ma costituisce la spia di una tendenza legislativa sempre più diffusa a delegare alla Magistratura la soluzione di questioni che dovrebbero ricevere una previa risposta ben più organica ed efficace in sede politica, sociale, amministrativa.

Di fronte all'aumento impressionante del numero delle pratiche e alla dilatazione temporale della loro durata si è posta una duplice alternativa: a) un atteggiamento di tipo "burocratico", fondato sulla constatazione dell'inadeguatezza dei mezzi e delle risorse disponibili per accelerarne la definizione; b) il tentativo, ispirato da una forte tensione etico-professionale e da umana sensibilità, di fornire una risposta a questa emergenza nell'ambito di una ragionata elaborazione di criteri di priorità, forti della consapevolezza che un lunga durata delle procedure pregiudica le legittime aspettative del cittadino straniero a conoscere il suo futuro e a vedere riconosciuti i suoi diritti, ove ne sussistano i presupposti, e determina tensioni e gravi costi per la collettività, comportando la costante insufficienza dei centri anche in una realtà, come quella toscana, caratterizzata da un sistema diffuso di accoglienza.

10. La motivazione dei provvedimenti civili e penali quale ulteriore strumento per razionalizzare i tempi della giustizia.

10.1.Sin dal maggio 2016 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 individuare un modello di provvedimento decisionale della Corte che riesca a coniugare i criteri di necessaria sinteticità, completezza e chiarezza espositiva, e consenta, da un lato, ai magistrati un lavoro più agile, pur nel rispetto dell'obbligo di completezza ed esaustività della motivazione e consenta agli altri operatori del diritto cui è naturalmente destinato il provvedimento, una parallela identica agilità di lettura del documento, utile per individuare rapidamente e senza equivoci l'effettivo contenuto decisorio ed i suoi passaggi motivazionali.

Il gruppo di lavoro si è articolato 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.

10.2.Tra le prime indicazioni subito emerse vi è stata quella di stabilire dei principi ispiratori della buona motivazione tra cui:

- il principio di concretezza;
- il principio di autosufficienza;
- il principio della struttura funzionale del testo allo scopo;
- il principio di essenzialità e sinteticità (nel senso che il provvedimento deve raggiungere l'equilibrio tra la necessità di contenere quanto necessario alla definizione del processo, ma anche la necessità di far a meno del superfluo);
- il principio di motivazione estesa al perimetro delineato dalla decisione; là ove si spinge la decisione, là vi deve essere la motivazione a supporto; la motivazione non deve esorbitare dalla decisione, la motivazione non deve essere lacunosa rispetto a quanto deciso.

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. Le linee guida sono, infatti, volte a tracciare una linea di demarcazione 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. Il documento precettivo sotto forma di protocollo (che sarà oggetto di discussione generalizzata e di approvazione finale da parte di tutti i Consiglieri della Corte) assolve, dunque, al compito di chiarire in linea di massima ciò che nella decisione non può essere omissivo (e di converso ciò che può essere tralasciato o anche solo accennato), quale l'equilibrio tra forma e contenuto (a prescindere dalla esattezza delle questioni di fatto e di diritto esposte) e l'essenzialità e la superfluità argomentativa.

10.3.La regolamentazione della sentenza, non più lasciata all'estro del singolo magistrato, ma suggerita dalla maggioranza di essi, - frutto dunque anche di un'autocritica della categoria -, è poi (anche strumentalmente) volta, a livello progettuale, a ottenere analoga sinteticità ed esaustività negli atti dei difensori nell'ottica della celerità dei giudizi, essendo anche in questo caso indubitabile che la riduzione in poche e ben costruite pagine di atti introduttivi o memorie prolisse consente la razionalizzazione dei tempi di studio.

11.La positiva incidenza della L. n. 134 del 2013 e del processo civile telematico sul giudizio d'appello.

In relazione alle attività svolte dalle Sezioni civili della Corte d'Appello, va sottolineato che nel 2016 si è perseguito ed effettivamente conseguito l'obiettivo di incrementare la percentuale di definizione delle cause, nonostante la mancata copertura dell'organico e l'aumento delle sopravvenienze. I procedimenti pendenti sono diminuiti di circa trecento unità.

Tale risultato positivo è ascrivibile in parte all'entrata in vigore della L. n. 134 del 2013 che ha consentito la definizione dei nuovi procedimenti con metodi alternativi alla sentenza pronunciata in esito al rito ordinario (ordinanza di inammissibilità del gravame, sentenza contestuale ex art. 281-*sexies* cod. proc. civ., sentenza d'inammissibilità ex art. 342 cod. proc. civ.) e, sotto altro profilo, all'avvio promettente del servizio telematico (PCT). Quest'ultimo, pur con le difficoltà proprie dell'utilizzo di un nuovo strumento di gestione del processo e della implementazione di un modulo inizialmente pensato per il primo grado (che ha richiesto numerosi e continui interventi di adattamento), sta dando i primi risultati in linea con le aspettative dell'esordio. In particolare, il servizio telematico ha inciso sulla durata media dei processi che è diminuita sensibilmente grazie all'utilizzo di tale strumento informatico da parte della totalità dei Consiglieri della Corte d'Appello e del personale di cancelleria.

E' ritenere altamente plausibile che la durata media delle cause civili in appello possa ancora decrescere in avvenire, quando il ricorso al servizio telematico diverrà diffuso tra tutti gli avvocati sino a diventare l'unico mezzo utilizzato.

Particolare attenzione è stata dedicata allo smaltimento dei processi risalenti nel tempo con particolare riguardo alla data di iscrizione in primo grado. Contando sull'apporto dei Giudici ausiliari (cfr. *infra* par. 8) e, quindi, sull'accresciuto numero di cause da loro trattate complessivamente in decisione, è allo studio un modo mirato per invitare a mezzo PEC i difensori delle parti dei fascicoli più risalenti ad avanzare (in modo controllato e a blocchi) domanda di anticipazione di udienza. Questo consentirà, da un lato, di effettuare una ricognizione accurata del numero di fascicoli più risalenti e, dall'altro, di rimettere in moto selettivamente gli stessi andando a verificare per quale motivo non sia stata loro assegnata priorità di trattazione.

12. L'impegno della giurisdizione del lavoro per assicurare la ragionevole durata dei processi.

12.1. Il settore dove i risultati sono maggiormente tangibili è indubbiamente quello del lavoro che ha accresciuto, rispetto all'anno precedente, la propria produttività a fronte, anche in tale settore, del diminuito organico dei togati (sono attualmente in

servizio un Presidente e cinque giudici, di cui uno in procinto di trasferimento al Tribunale di Firenze come Presidente di Sezione). Nel periodo in esame sono state, infatti, esaurite n. 1384 controversie con un incremento del +23,5% rispetto all'analogo periodo precedente (1.121). Di esse 1.105 sono state definite con sentenza e le restanti con ordinanza.

È risultato ancora una volta vincente, pur a fronte di una diminuzione significativa delle sopravvenienze, il regime processuale più snello e più rapido dato dallo speciale regime del lavoro, potendo altresì contare i magistrati addetti (che hanno anche una elevata specializzazione in materia) su strumenti definitivi più agili e più rapidi quali le sentenze contestuali.

Con riferimento al periodo esaminato si è registrata una sopravvenienza di 1586 nuove cause (a fronte delle n.932 dell'anno precedente) e, quindi, un incremento del +70,2%

Tale incremento è dovuto in modo largamente preponderante al contenzioso in materia di precariato della scuola pubblica (docente e non docente).

La sua definizione ha dovuto attendere la decisione della Corte Costituzionale sentenza 20 luglio 2016, n.187 che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, nei sensi e nei limiti di cui in motivazione, dell'art. 4, commi 1 e 11, della L. 3 maggio 1999, n. 124) e poi la necessaria interpretazione del conseguente quadro normativo data dalle sentenze della Cassazione (con la decisione delle cause discusse all'udienza del 18 ottobre 2016).

Alla vicenda giurisprudenziale ora accennata deve ascriversi - almeno in gran parte - il lieve aumento della pendenza del +17,8 % (1337 cause, a fronte delle 1.135 dell'anno passato).

12.2.Nel periodo, a conferma di una tendenza già registrata in passato, risulta assai contenuto il numero (30) dei "reclami" introdotti in tema di licenziamento con il c.d. rito Fornero (L. 28 giugno 2012, n.92) ed è ragionevole prevederne un prossimo ed ulteriore decremento in quanto la riforma di cui al D. Lgs.vo 4 marzo 2015, n.23 (c.d. Jobs Act) ha assegnato a questo tipo di procedura una portata sostanzialmente transitoria, e cioè limitata ai rapporti di lavoro subordinato già in essere al 7 marzo 2015 (art. 11).

12.3.L'introduzione della motivazione in forma contestuale si è rivelata particolarmente adatta e congeniale allo speciale rito del lavoro (art.352, ultimo comma, cod. proc. civ., così come modificato dalla L. n. 183 del 2011).

12.4.Indiretta ma sicura efficacia deflattiva sul contenzioso hanno avuto le riforme che hanno aumentato i costi del processo :

l'art. 1, comma 17, della L. 29 dicembre 2012, n. 228 in tema di raddoppio del contributo unificato nel caso di rigetto, inammissibilità o improcedibilità della impugnazione ;

le modifiche succedutesi nel tempo per restringere drasticamente le ipotesi di compensazione delle spese processuali ex art. 92 cod. proc. civ., le quali cominciano ora ad esplicitare i loro effetti, dilazionati nel tempo dal regime transitorio (art. 13 D.L. 12 settembre 2014, n. 132 ; art. 45, comma 11, Legge 18 giugno 2009, n. 69; art. 2 Legge 28 dicembre 2005, n. 263).

12.5. Con specifico riferimento al processo telematico, è stata data attuazione alle modifiche introdotte dall'art.45 D.L. 24 giugno 2014,n.90, convertito con modifiche in L. 11 agosto 2014,n.114, in materia di comunicazioni di cancelleria ex art. 136 cod. proc. civ.

Tutti i Consiglieri della Sezione sono dotati di "console" su postazione fissa e di relativa *smart card* : la consultazione degli atti a mezzo portatile da casa è già in uso, ma presenta frequenti e persistenti difficoltà di natura tecnica.

A partire dal 30 giugno 2015, come è noto, l' art. 19 del D.L. n. 83 del 2015, convertito dalla Legge n. 132 del 2015, ha consentito il deposito telematico degli appelli, delle memorie difensive e dei documenti. Si tratta di una forma per adesso facoltativa che viene utilizzata da un numero limitato di Avvocati stimabile approssimativamente nel 30% (seppure con progressivo incremento).

Gli atti c.d. endoprocessuali (ivi comprese le relazioni peritali) sono obbligatoriamente depositati in via telematica. Già nel corso del primo semestre 2016 la cancelleria della Sezione lavoro della Corte d'Appello, compatibilmente con le risorse disponibili, ha iniziato la pratica di scansionare e ad inserire nel PCT atti introduttivi depositati in formato cartaceo completi della data dell'avvenuto deposito in cancelleria e ad inserire nel sistema il successivo decreto di fissazione udienza (in formato pdf).

Sin dal 2014, presso la Sezione lavoro della Corte d'Appello di Firenze è iniziato il deposito di sentenze in via telematica, ma il loro numero permane limitato ancora nel 2016, in quanto si è riscontrata l'impossibilità tecnica dell'invio telematico delle sentenze "contestuali".

13. L'inserimento nei Collegi civili della Corte d'Appello dei giudici ausiliari: un importante intervento riformatore suscettibile di contribuire alla celere definizione dell'arretrato civile.

13.1.Fulcro di questa nuova attività di ottimizzazione sono anche i Giudici ausiliari che, in numero di sedici, a partire dall'aprile dell'anno in corso, hanno iniziato a comporre i Collegi dopo un periodo di tirocinio durante il quale i Presidenti di Sezione e i Consiglieri si sono impegnati fattivamente per fornire loro, in tempi sufficientemente rapidi, le competenze cognitive indispensabili per affrontare agevolmente compiti rilevanti e delicati come lo studio del fascicolo e la redazione delle sentenze.

Nella consapevolezza dell'insufficienza del periodo di tirocinio previsto per legge (soli due mesi) a fronte dell'impegno di lavoro che è pressoché paritario a quelli dei

giudici togati (che svolgono questo lavoro da diversi anni e possono contare su una preparazione specifica), sono stati affiancati ai Giudici ausiliari i *tutor* togati, che non solo hanno seguito in modo approfondito gli ausiliari per il primo periodo di apprendistato, istruendoli e formandoli su tutti gli aspetti concreti delle attività da svolgere (dalle modalità di studio del fascicolo alla stesura dei provvedimenti), ma si sono anche fatti carico, coadiuvando il Presidente di Sezione che ha conservato la supervisione del lavoro finale, di collazionare le bozze delle sentenze, fornendo indicazioni, suggerimenti e consigli redattivi. Questo ha permesso al giudice ausiliario non solo di sentirsi parte di un gruppo di lavoro, ma anche di allinearsi il più possibile, e in tempi contingentati, agli standard operativi dei togati comprendendo, ai fini della propria autocorrezione, quali sono gli effettivi scarti dai modelli di correttezza espositiva e di studio.

Questo lavoro incensante di tutoraggio, che per la lontananza dei luoghi di residenza dei giudici ausiliari rispetto alla sede di lavoro, si avvale pure dell'impiego massivo di mail (è allo studio una modalità di videoconferenza via *Skype* o similare tra giudici ausiliari di uno stesso Collegio e la formazione di una *newsletter* per renderli edotti delle interlocuzioni dei togati e consentire inoltre la condivisione e fruizione sia di giurisprudenza di legittimità e di merito, oltre ad articoli di dottrina), sta permettendo ai Giudici ausiliari un coinvolgimento proficuo e positivo nella certezza che, una volta giunti a regime, sapranno ripagare gli sforzi profusi e le risorse impiegate, in termini di smaltimento dell'arretrato (che è poi la ragione principi per la quali il legislatore è ricorso a queste assunzioni).

La preziosa attività prestata dai *tutor* togati (si tratta tuttavia di un'assistenza *ad hoc* che si protrarrà fino a quando i Giudici ausiliari non si saranno dimostrati del tutto autonomi) trova un obiettivo riconoscimento nell'autorizzato sgravio di sentenze proporzionato al tipo di impegno richiesto. Tale sgravio, pur traducendosi in un minor numero di cause assegnate ai *tutor* (pari però solo all'1,3% del volume complessivo mensile delle cause trattenute dal Collegio) è, nondimeno, ampiamente compensato dall'incremento del 13,5% del maggior trattenimento delle cause da parte dei Giudici ausiliari. Questa leggera flessione delle assegnazioni ai *tutor* consente di garantire, nell'immediato, che siano esaurite proprio le quote di trattenimento degli ausiliari onerati, come si è detto, dei limiti *ex lege* di produzione di novanta sentenze l'anno, condizione sufficiente e necessaria per la loro permanenza in servizio.

13.2. Poiché gli ausiliari provengono da fuori distretto, anche da luoghi lontani, si è provveduto a rendere autonomo e diretto il loro accesso al PCT tramite la *consolle* del Magistrato (installata direttamente sui computer da loro utilizzati per l'espletamento delle loro funzioni), oramai indispensabile nel lavoro quotidiano del giudice sia per poter accedere agli atti del processo che per il deposito delle minute delle sentenze. Tutto ciò è stato preceduto da appositi corsi formativi gestiti dal personale

amministrativo dotato di specifiche conoscenze informatiche per formare gli ausiliari anche su questo aspetto specifico.

13.3.In considerazione del fatto che i Giudici ausiliari si affacciano per la prima volta ad una realtà complessa e strutturata qual è un Ufficio giudiziario, si è provveduto a predisporre un *vademecum* contenente l'indicazione dei profili comportamentali di massima (in particolare in termini di gestione dei fascicoli processuali assegnati sotto la loro responsabilità e di partecipazione alle udienze e alle camere di consiglio) utili al rispetto delle regole organizzative e volti ad agevolare la cooperazione tra i colleghi e i buoni rapporti con le cancellerie.

13.4.E' indubbio che l'impiego dei Giudici ausiliari ha comportato un sovraccarico di impegno delle cancellerie che, pur nel ridotto numero di organico, ormai cronico e sotto il livello di guardia, hanno dovuto sopportare l'aggravio rappresentato dalla gestione di un maggiore numero di cause per udienza (stante il preciso disposto normativo in base al quale ciascun giudice ausiliario deve trattenere in decisione ogni anno almeno novanta cause), dal deposito della motivazione di un più rilevante numero di sentenze, nonché un'accresciuta domanda di assistenza per le più disparate necessità.

13.5.Tale aggravio di lavoro è stato solo in parte compensato dall'attività dei soggetti destinati a svolgere il periodo di perfezionamento previsto dal D.L. 24 giugno 2014, n. 90, convertito con modificazioni dalla legge 11 agosto 2014, n. 114 e assegnati agli uffici giudiziari con Decreto del Ministro della Giustizia 20 ottobre 2015 (pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale del 4 novembre 2015, n. 257) e dei tirocinanti ex art. 73 D.L. 21 giugno 2013, n. 69 convertito con modificazioni dalla L. 9 agosto 2013, n. 98, soggetti, volenterosi e disponibili, che si sono rivelati un'importante risorsa per la Corte. Presso quest'ultima essi hanno collaborato, in particolar modo, nelle attività preparatorie delle udienze e dei fascicoli processuali nella fase dei filtri e in pendenza dei termini di cui all'art. 190 cod. proc. civ., nell'assistenza del Collegio giudicante in udienza, nelle attività di ricerca e di approfondimento scientifico e giurisprudenziale, nella redazione di bozze di provvedimenti.

Settore penale

Realizzazione ed effetti delle riforme processuali più recenti in ambito penale.

14. Occorre premettere che, da un punto di vista ordinamentale, è ormai purtroppo radicata la tendenza a semplificare il tipo di risposta rispetto a fenomeni complessi che presuppongono un'analisi articolata e richiedono plurime forme di intervento, ad enfatizzare il ruolo della giustizia penale che, invece, in una moderna democrazia, dovrebbe costituire l'estrema *ratio*, ad affidare, infine, esclusivamente ai magistrati un

improprio ruolo propulsivo nella costruzione ed elaborazione dei valori che deve, invece, collocarsi in una dimensione dinamica le cui coordinate essenziali sono la filosofia, la politica, la società.

A livello di diritto sostanziale il legislatore non ha proceduto in maniera organica alla selezione delle fattispecie incriminatrici, dei beni giuridici meritevoli di tutela in ambito penale e al rivisitazione del sistema sanzionatorio, sì da renderlo maggiormente duttile rispetto alla diversa gravità delle condotte vietate.

15. La novella in materia di particolare tenuità del fatto.

15.1. In tale contesto deve essere salutata con favore la previsione, a seguito del D. Lgs. 16 marzo 2015, della causa di non punibilità per particolare tenuità del fatto di cui all'art. 131-bis c.p., espressione di una concezione gradualistica del reato, che ha introdotto un meccanismo di "astensione dal processo", che, peraltro, sta impegnando l'intera Magistratura nella creazione di percorsi giurisprudenziali razionali, organici e leggibili.

Nonostante una premessa organica, le soluzioni adottate si sono rivelate non ben armonizzate, disomogenee e non sempre coerenti con gli obiettivi posti dalla legge delega.

La previsione di una nuova ipotesi di archiviazione per particolare tenuità del fatto, accompagnata da uno specifico sub-procedimento, ha comportato un lieve decongestionamento dei ruoli e si pone indubbiamente in una linea di continuità con la tendenza, avallata da un consolidato orientamento della giurisprudenza di legittimità, ad anticipare la rilevanza di alcune cause di non punibilità assumendole come ostacolo all'esercizio dell'azione penale e a ricomprendere nel meccanismo di declaratoria immediata ex art. 129 cod. proc. pen. anche alcune cause di non punibilità in senso tecnico che, nonostante la rubrica della disposizione, non vi sono annoverate.

15.2. Peraltro il legislatore, anziché inquadrare il nuovo istituto nell'ambito della cornice normativa delineata dagli artt. 408 cod. proc. pen. e 125 disp. att. cod. proc. pen., ha introdotto uno speciale regime applicativo, regolato dal nuovo comma 1 bis dell'art. 411 cod. proc. pen. che ha dato luogo a molti dubbi interpretativi, in buona parte collegati al significato della partecipazione del 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 apprendo divisibile,

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 cod. proc. pen. (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>>.

15.3.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.

15.4.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 cod. proc. pen. 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 cod. proc. pen. è espressamente richiamato dall'art. 444 cod. proc. pen., è controversa la legittimazione del giudice investito della richiesta di decreto penale ad adottare immediatamente d'ufficio una declaratoria di non punibilità.

15.5.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.

Devono essere, altresì, segnalati i negativi effetti scaturenti dalla mancata modifica dell'art. 75, comma 3, cod. proc. pen.: 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.

15.6. Il mancato coordinamento con l'art. 653 cod. proc. pen. 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.

15.7. 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 cod. pen. 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 prosciolti o addirittura assolti ex art. 131-bis cod. pen. dalla tentazione di presentare un'impugnazione che mira, in realtà, soltanto a fare maturare la prescrizione.

16. La messa alla prova.

La legge n. 67 del 2014 ha introdotto nell'ordinamento l'istituto della sospensione del procedimento penale con messa alla prova, ispirato alla *probation* di tipo anglosassone e volto ad estendere anche al processo penale per adulti, in relazione a reati di minore gravità, una previsione già presente nel processo minorile.

L'applicazione della misura comporta: a) condotte riparatorie, tese all'eliminazione delle conseguenze dannose o pericolose del reato; b) misure risarcitorie del danno, laddove possibile; c) l'affidamento dell'imputato al servizio sociale per lo svolgimento di un programma che può comprendere attività di volontariato sociale, l'osservanza di prescrizioni nei rapporti con il servizio sociale o con una struttura sanitaria, oltre a possibili limitazioni della libertà di dimora, movimento o frequentazione di determinati locali; d) la prestazione di lavoro di pubblica utilità.

L'attività lavorativa implica una prestazione non retribuita da svolgere, in base alle specifiche professionalità e attitudini lavorative dell'imputato, in favore della collettività presso Stato, Regioni, province, comuni, *onlus*, aziende sanitarie e organizzazioni di assistenza sociale, sanitaria o di volontariato.

Questa tipologia di sanzione è subordinata al consenso, esplicito o implicito, dell'interessato.

L'esito positivo della prova comporta l'estinzione del reato, dichiarata con sentenza dal giudice, ferma restando l'applicazione di eventuali sanzioni amministrative accessorie.

L'istituto della messa alla prova, che ha finora dato ottimi risultati applicativi, testimoniati dalle relazioni dei Presidenti dei Tribunali del distretto, rischia di essere vanificato dalle incertezze circa l'obbligo della copertura assicurativa INAIL per ciascuna persona ammessa al lavoro di pubblica utilità sia come pena sostitutiva che per messa alla prova. La maggior parte delle associazioni non sono in grado di potere garantire, soprattutto per il carico economico ed amministrativo, la copertura assicurativa INAIL per ogni soggetto. D'altra parte le fonti normative (d. lgs. 274/2000, D.M. 26.3.2001, Regolamento ministeriale del 9.6.2015) non fanno espresso riferimento alla copertura assicurativa INAIL. La questione ha un sicuro rilievo nazionale.

17. Il c.d. "filtro" in appello quale strumento per il vaglio preliminare di ammissibilità dell'impugnazione.

17.1. Il c.d. "filtro" in appello trova la sua giustificazione normativa nel combinato disposto degli artt. 581, comma 1, lett. c) e 591, comma 1, lett. c), cod. proc. pen. L'appello è, infatti, configurato nella disciplina processuale come strumento di controllo o, *rectius*, di censura su specifici punti e per specifiche ragioni della decisione impugnata e non come un "nuovo giudizio". Ne sono indici rivelatori l'eccezionalità della rinnovazione del dibattimento - collegata ai limiti imposti dalle ragioni dell'appello, che sono descritti al momento della relazione svolta in udienza ex art. 602 cod. proc. pen. - i confini della cognizione del giudice d'appello delineati dalla domanda delle parti, nonché dal solco tracciato dalla regola del divieto di *reformatio in peius*.

I motivi d'appello non soltanto devono contenere le richieste che la parte formula al giudice, ma anche le ragioni per le quali si vuole che il giudice accordi la richiesta. Infatti, da un lato l'art. 597 cod. proc. pen. stabilisce che << l'appello attribuisce al giudice... la cognizione del procedimento... limitatamente ai punti della decisione ai quali si riferiscono i motivi proposti >>, dall'altro, vi è l'onere, sancito a pena di inammissibilità, di enunciare ex art. 581, comma 1, lett. a) e c), cod. proc. pen., oltre che <<... i capi o i punti della decisione ai quali si riferisce l'impugnazione... >> anche <<... i motivi, con l'indicazione specifica delle ragioni di diritto e degli elementi di fatto che sorreggono ogni richiesta >>. I motivi di fatto e di diritto non possono che essere enucleati dalla decisione resa e impugnata e rappresentano i limiti della *res iudicanda* del giudice d'appello: se il fatto-reato esista, se esista la condotta descritta dalla

fattispecie criminosa nei suoi profili oggettivi e soggettivi, se l'autore debba essere punito e con quale pena.

Le proposizioni argomentative dell'appello devono essere, in relazione al <<punto>> richiesto, enucleate dalla decisione impugnata ed in relazione ad essa specificate e giustificate le controdeduzioni.

L'impugnazione deve, in altri termini, esplicitarsi attraverso una critica specifica, mirata e necessariamente puntuale della decisione impugnata e da essa deve trarre gli spazi argomentativi della domanda di una decisione corretta in diritto e in fatto.

E' in questo contesto che devono collocarsi l'analisi dei dati processuali e le prospettive organizzative rispettose del dato normativo.

17.2.Tanto premesso, una corretta applicazione del combinato disposto degli artt. 581, comma 1, lett. a) e c), e 591, comma 1, lett. c), cod. proc. pen deve costituire un elemento di razionalizzazione del giudizio d'appello che deve fornire una risposta compiuta e celere soltanto alle impugnazioni che abbiano superato il vaglio di ammissibilità prescritto dal codice di rito. Esso trova un elemento di conforto nella recente decisione delle Sezioni Unite del 23 settembre 2016 (di cui, allo stato, è disponibile soltanto l'informazione provvisoria) che, in una prospettiva di sistema, ha indicato una perfetta simmetria tra il requisito della specificità dei motivi di ricorso per cassazione e la specificità dei motivi che devono sorreggere l'impugnazione avverso la decisione di primo grado.

17.3.La corretta applicazione delle suddette disposizioni è resa ancora più urgente dall'analisi dei dati relativi al periodo in esame che evidenziano un progressivo, costante incremento dei procedimenti penali sopravvenuti, passati dai 5590 del 2013, ai 6087 nel 2014, ai 4.168 del primo semestre del 2016, dato quest'ultimo che consente di prevedere quasi un raddoppio dei numeri rispetto all'anno 2013.

Tali dati devono essere correlati a quelli riguardanti l'organico dei Consiglieri (diciotto Consiglieri effettivi rispetto ai ventitré previsti) e alla capacità di definizione dei processi, passata dai 3940 provvedimenti depositati dalla tre Sezioni Penali nel 2013, alle 4.371 del 2014, alle 4.640 dell'anno 2015 fino ad assestarsi, per il primo semestre 2016, a 2.379 sentenze.

All'incremento della laboriosità dei giudici si è accompagnata una lieve riduzione del tempo medio di definizione dei processi, che è passato dalla media di 548,57 giorni a quella di 544,25 giorni con una variazione pari a -0,78%.

17.4. In tale contesto è apparso riduttivo un programma volto esclusivamente a perseguire l'obiettivo di una maggiore produttività dei magistrati, ritenendosi più corretto metodologicamente intervenire su alcune precondizioni idonee ad assicurare una maggiore razionalità nella gestione delle sopravvenienze e delle pendenze.

L'esame preliminare delle impugnazioni secondo criteri omogenei assicura l'individuazione delle questioni giuridiche poste, la loro classificazione, la valutazione

della complessità del processo con i conseguenti riflessi sulla attribuzione del valore ponderale ai fini di una razionale formazione dei ruoli e della esigibilità dei carichi di lavoro.

L'istituzione e l'efficace funzionamento di un ufficio "spoglio", sul modello della costruttiva esperienza maturata all'interno della Corte di Cassazione, appare, inoltre, funzionale a:

- selezionare prontamente le impugnazioni non rispondenti ai parametri di specificità previsti dal codice di rito (artt. 581, lett. c), 591, comma 1, lett. c), cod. proc. pen., 597 cod. proc. pen.) e a definire i processi con procedure semplificate;

- individuare tempestivamente questioni seriali che possono essere oggetto di udienze monotematiche;

- cogliere problematiche nuove conseguenti a modifiche normative o a decisioni degli organi di giustizia sovranazionali che presuppongono un preventivo studio approfondito da parte di tutti i consiglieri e l'organizzazione di riunioni sezionali per discuterli a livello teorico;

- scongiurare il maturarsi della prescrizione e la decorrenza dei termini massimi di custodia cautelare mediante la sollecita fissazione dei processi, appositamente selezionati dall'ufficio "spoglio" sulla base dei parametri normativi dettati dall'art. 132 bis disp. att. cod. proc. pen. e dei criteri di priorità previsti;

- razionalizzare la formazione dei ruoli sezionali e a rendere più equa la distribuzione degli affari ai singoli magistrati anche in base ad indici ponderali di complessità.

Tale modello positivo di organizzazione, che implica la costante collaborazione con l'ufficio del registro generale e le cancellerie sezionali penali, è idoneo a rendere più ragionevole la durata dei processi sì da rendere effettivo il precetto costituzionale di cui all'art. 111 Cost. e da recepire le indicazioni provenienti dalla Corte Europea dei diritti dell'uomo.

17.5. In tale prospettiva si tratta di promuovere, insieme con l'Avvocatura, una rinnovata riflessione sul significato del processo e sulle rispettive professionalità.

Con riguardo al primo aspetto mi limito ad osservare che il processo non deve occuparsi di "fenomeni" patologici, ma soltanto di fatti di reato ascritti alle singole persone e che la Magistratura non può travalicare i suoi compiti, individuando regole di condotta etico-sociale: se così facesse stravolgerebbe l'assetto costituzionale.

Relativamente al secondo profilo sottolineo che le risorse del processo non sono illimitate ed implicano, quindi, una risposta prioritaria ai reati di maggiore allarme sociale, come per esempio avvenuto per il processo relativo al naufragio della "Costa Concordia", definito in grado d'appello in soli dieci mesi grazie soprattutto alla lodevole professionalità del Collegio giudicante.

Al contempo la presunzione costituzionale di non colpevolezza, per non rimanere una mera declamazione, esige la ragionevole durata di un processo che si connoti

quale spazio di fisiologica dialettica, di verifica di tesi contrapposte e di risposta approfondita, meditata, argomentata a tutte le questioni prospettate dalle parti. Si tratta, per il giudice, di un dovere imprescindibile che, ove non rispettato, rischia di trasformare il suo potere in arbitrio e di minare alla radice la fiducia che i cittadini devono riporre in una corretta amministrazione della giustizia.

E' in tale articolato contesto che sento il dovere di richiamare l'attenzione su alcuni fra i dati più significativi: l'aumento dei reati fallimentari e societari quale riflesso della crisi economica, dei delitti di omicidio colposo e lesioni colpose, espressione della perdurante inosservanza delle norme in materia di sicurezza sul lavoro, dei reati di maltrattamento, minaccia, lesioni volontarie, stalking, costituenti spesso i prodromi di condotte violente destinate a sfociare anche in omicidi e spia di carenze culturali e di una degenerazione dei rapporti interpersonali che non possono trovare una risposta esclusiva in sede giudiziaria, ma richiedono un rinnovato impegno di tutte le formazioni sociali, a partire dalla famiglia e dalla scuola, per la costruzione di individuo nuovo, consapevole non solo dei suoi diritti, ma prima ancora dei suoi doveri, che riconosca nell'altro una persona titolare dei suoi stessi diritti da rispettare.

17.6. 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, sin dal primo semestre del 2016, 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, ha provveduto a:

- incrementare, con l'ausilio del personale addetto al Registro generale e con l'apporto di uno specifico gruppo di lavoro, di cui si dirà anche oltre (gruppo incaricato parallelamente di seguire la sperimentazione della nuova versione di "Atti e documenti" del SICP in cui la DGSIA ha coinvolto questa Corte d'Appello come Corte "pilota"), 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 precedenza compilate manualmente con intuibile dispendio di tempo - 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.

18.Gli strumenti volti alla riduzione dell'arretrato nel settore penale.

18.1.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: a) corretta applicazione dei criteri di priorità dettati dalla legge (art. 132-*bis* disp. att. cod. proc. pen.) e previsti dai provvedimenti tabellari; b) 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; c)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; d)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; e) formazione dei ruoli mediante accorpamento di questioni identiche; f) adozione di modelli differenziati di motivazione a seconda del diverso grado di difficoltà delle questioni prospettate; g) 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; h) previsione tabellare di “giudici di riserva” che possano subentrare a quelli impediti o nei confronti dei quali ricorrano situazioni di incompatibilità; i) 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.

18.2. 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, sin dal giugno 2016 è stato istituito, d’intesa con l’Avvocatura,, un gruppo di lavoro per elaborare un protocollo sulla celebrazione delle udienze penali, analogo a quello già sottoscritto, nel giugno 2016, per le udienze civili tra Presidente della Corte d’Appello e Unione distrettuale degli Ordini forensi della Toscana.

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;

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

19. La comunicazione informatica tra uffici giudiziari di primo e di secondo grado e la Corte di Cassazione delle sentenze quale fattore di stabilizzazione

e prevedibilità degli orientamenti giurisprudenziali e riduzione del carico di lavoro in appello.

19.1.La collaborazione tra Corte d'Appello, DGSIA, Regione Toscana deve essere segnalata con riferimento ad un'esperienza, unica, al momento, nel panorama nazionale. Essa muove dall'esigenza di creare un sistema di comunicazione informatica tra gli uffici giudiziari di primo e di secondo grado e la Corte di Cassazione per consentire al giudice del grado inferiore, assegnatario della singola causa, di essere informato automaticamente, al termine della successiva fase processuale, dell'esito del processo in modo da avere piena contezza dell'esito ulteriore del proprio impegno professionale, consapevolezza di eventuali orientamenti giurisprudenziali difformi maturati sulle questioni trattate, conoscenza di vizi attinenti a violazioni di legge e/o a patologie della motivazione riscontrate, con riferimento al provvedimento impugnato, nei gradi successivi di giudizio.

Tale iniziativa persegue, altresì, l'obiettivo di:

- favorire un proficuo interscambio tra giudici di merito e giudici di legittimità;
- stimolare una visione organica e complessiva del processo da parte del giudice;
- favorire un atteggiamento culturale ispirato alla dialettica e al meditato approfondimento delle diverse opzioni esegetiche;
- promuovere nel giudice la consapevolezza del valore della prevedibilità e stabilità degli orientamenti giurisprudenziali quale strumento per assicurare la conoscenza da parte degli utenti e delle istituzioni interessate degli indirizzi maturati in un determinato ambito territoriale sulle diverse questioni, rendere effettiva le scelte difensive circa la proposizione dell'impugnazione, garantire conseguentemente con pienezza il diritto di difesa, dare attuazione al principio consacrato dall'art. 3 Cost. mediante l'uguale trattamento di situazioni identiche;
- creare le precondizioni per organizzare una banca dati di giurisprudenza di merito;

19.2.In tale contesto la Regione Toscana ha messo a punto un sistema informatico - il cui *know how* è stato messo a disposizione del Ministero della Giustizia, DGSIA per la sua diffusione sull'intero territorio nazionale - che consente l'accesso, da parte di un'utenza qualificata, alle banche dati della giurisprudenza di merito, l'interazione tra le stesse e quelle della Corte di Cassazione, la comunicazione al giudice che ha trattato il processo degli ulteriori esiti nei gradi successivi di giudizio.

Sono state, in tal modo, gettate le basi per la predisposizione di relazioni annuali della giurisprudenza del distretto al fine di far emergere le linee guida e i principali principi giuridici affermati dalle sentenze emesse dai giudici del distretto, la costruzione di modelli coerenti di soluzione dei problemi interpretativi e/o applicativi in fattispecie "paradigmatiche", in vista di una tendenziale razionalizzazione dell'ipertrofico "diritto vivente". In tal modo la Corte d'appello, può utilmente contribuire al lavoro della Corte di Cassazione che, come è stato autorevolmente

affermato dal suo Primo Presidente, è teso alla creazione di un ideale spazio dialettico in cui il "diritto vivente", formatosi nell'esercizio della funzione giurisdizionale, viene elaborato e diffuso, per costituire oggetto di applicazione, condivisione e valutazione critica da parte dell'intera comunità dei giuristi.

20. Prescrizione del reato. Tempi del processo.

20.1.La legge n. 251 del 2005 non ha consentito di fare chiarezza concettuale tra due aspetti tra loro profondamente diversi:

la prescrizione del reato quale periodo cronologico necessario a determinare la perdita di significato per la collettività dell'irrogazione di una condanna (che decorre anche qualora il colpevole rimanga ignoto);

il tempo entro il quale il reato deve essere accertato e perseguito che implica il bilanciamento di due opposte esigenze, l'utile esercizio della potestà punitiva mediante l'esercizio dell'azione penale e la ragionevole durata del processo.

La mancata distinzione dei due piani rischia di snaturare la stessa essenza dei rapporti tra diritto penale e processo e di produrre una serie di conseguenze negative. Secondo una tuttora condivisibile concezione tradizionale, il processo penale rappresenta lo strumento per (eventualmente) sanzionare le violazioni della disciplina penale sostanziale attraverso un procedimento di accertamento giurisdizionale al termine del quale, in presenza dei relativi presupposti, viene comminata la pena. La legge n. 251 del 2005 è intervenuta sui tempi della prescrizione del reato per conseguire, invece, attraverso la loro nuova modulazione, le esigenze connesse alle scansioni cronologiche della celebrazione del processo, in tal modo utilizzando impropriamente un istituto di diritto sostanziale per conseguire obiettivi propri del procedimento nel solco di una criticabile tendenza culturale alla processualizzazione del diritto penale.

Dall'interpretazione sistematica degli artt. 27 e 111 Cost. si ricava che sono proprio la nozione e la funzione della pena accolte dal nostro ordinamento a richiedere, quale presupposto logicamente indefettibile, lo svolgimento di un processo tempestivo; la sua celebrazione in un tempo ragionevole assicura il legame inscindibile tra reato e pena, senza il quale non solo si vanifica l'effettività della sanzione penale, ma si finisce per negare lo stesso fondamento del processo, quale strumento per dare attuazione al processo penale. Al contempo, però, tali principi costituzionali non possono legittimare una torsione funzionale dell'istituto di diritto sostanziale della prescrizione in vista del conseguimento di più celeri tempi processuali il cui decorso e la cui scansione sono correlati a presupposti giuridici completamente diversi.

La prescrizione, salvo casi limite e di scuola di totale inerzia dei competenti organismi investigativi, opera di solito nel contesto di un procedimento in cui l'attività processuale è già stata avviata o si è addirittura pervenuti alla pronuncia di una

sentenza e finisce così per svolgere il ruolo di causa ostativa all'effettività del processo. Si aprono, sotto questo profilo, due ulteriori prospettive di riflessione: a) i rapporti tra prescrizione e ragionevole durata del processo; b) la relazione tra prescrizione e condotte connotate da abuso funzionale.

20.2. Prescrizione del reato e ragionevole durata del processo.

Occorre sottolineare che, avuto riguardo alla sua ontologica fisionomia e alla sua *ratio*, la prescrizione del reato non può e non deve costituire una impropria risposta "sanzionatoria" alla durata non ragionevole del processo, problema di cui, peraltro, non si vuole disconoscere né la rilevanza né l'urgenza.

Depongono in tal senso molteplici considerazioni. Innanzitutto la facoltà attribuita all'imputato di rinunciare alla prescrizione nella prospettiva di dimostrare la sua innocenza e di ottenere una pronuncia ampiamente liberatoria è indicativa della circostanza che il termine di prescrizione non può essere identificato come termine di durata ragionevole. Né, d'altra parte, si può ragionevolmente sostenere che spetti in via esclusiva all'imputato la scelta di consentire o meno l'accertamento dei fatti.

La "ragionevole durata del processo", assicurata dalla legge ai sensi dell'art. 111, comma Cost., costituisce una garanzia oggettiva del "giusto processo" e non una garanzia dell'imputato contro l'ingiustificato protrarsi del processo. Essa, pertanto, assorbe il diritto dell'imputato di disporre del tempo e delle altre condizioni per preparare la sua difesa, sancito dall'art. 6, par. 1, della Convenzione europea dei diritti dell'uomo e dall'art. 14, par. 3, lett. c), del Patto Internazionale dei diritti civili e politici, diritto che deve esplicarsi nella sua effettività secondo criteri obiettivi e predeterminati. Diversamente, potrebbero crearsi i presupposti per un effetto distorsivo della garanzia nei casi in cui l'imputato, anziché esercitare i suoi diritti in maniera fisiologica, agisca al fine di dilatare ingiustificatamente i tempi del processo per ottenere un esito estintivo. Invero, come affermato dalla Corte Costituzionale (sentenza n. 452 del 1999), il nostro ordinamento non attribuisce alcun rilievo giuridico ad una sorta di "aspettativa" dell'imputato al maturarsi della prescrizione. Una simile lettura farebbe implodere l'intero sistema penale e processuale e produrrebbe effetti pesantemente negativi sugli interessi delle altre parti, in primis il danneggiato dal reato costituitosi parte civile.

La ricostruzione della nozione di "ragionevole durata" in chiave oggettiva non comporta alcuna limitazione delle garanzie difensive in nome di esigenze di economia processuale, atteso che l'effettivo e pieno esercizio del diritto, che connota il "giusto processo", non può mai essere disgiunto dalla valutazione della sua concreta articolazione e scansione anche da un punto di vista temporale. Esso appare, inoltre, coerente con l'art. 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, che, richiedendo una valutazione *ex post* della ragionevolezza della durata del singolo processo, impone quali parametri interpretativi di riferimento anche quelli dell'efficienza, ossia del

rapporto tra mezzi e risultati, e dell'efficacia, cioè del rapporto tra scopi perseguiti e obiettivi concretamente raggiunti.

La ragionevole durata del processo, che rappresenta indubbiamente lo strumento per assicurare la tempestività della sanzione penale, costituente una delle ragioni giustificatrici della prescrizione del reato, non potrà mai porsi in un rapporto antitetico con la ricerca della verità, costituente la finalità del processo e caratterizzata dal contributo corale e dialettico delle parti alla ricostruzione completa e corretta dei fatti attraverso il confronto delle diverse prospettazioni dinanzi ad un giudice terzo ed imparziale.

La correlazione tra prescrizione del reato e tempi del processo in funzione "sanzionatoria" degli appartenenti all'ordine giudiziario, quali garanti esclusivi della ragionevole durata del processo, mal si armonizza, infine, con la nuova fisionomia del processo penale, quale si è venuta delineando a seguito degli interventi riformatori, delle pronunzie della Corte Costituzionale, delle decisioni della Corte di Cassazione: attualmente esso costituisce l'espressione dei vari poteri d'impulso attribuiti alle parti e non è più soltanto la sede della manifestazione di un potere autoritativo del giudice, per cui la responsabilità dell'andamento del processo è condivisa. La ragionevole durata del processo e la completezza e correttezza della decisione costituiscono l'espressione di esigenze opposte, ma irrinunciabili che impongono la ricerca di un equilibrio necessario ad evitare, da un lato, ingiustificate inerzie e stasi e, dall'altro, pronunce superficiali, affrettate, parziali.

21. Alcune significative esperienze straniere.

21.1. L'esperienza francese. In Francia la prescrizione ha natura esclusivamente processuale, tant'è che la *prescription de l'action publique* è disciplinata nel codice di rito, che prevede l'estinzione dell'azione penale, qualora questa non venga esercitata entro un periodo di tempo determinato rispetto alla commissione del reato o non sia contraddistinta da un'attività continuativa.

Sono previsti tempi diversi di estinzione dell'azione penale a seconda che si tratti di crimini, per i quali è stabilito un termine di dieci anni, di delitti, per i quali è fissato un termine di tre anni o, infine, di contravvenzioni, per le quali è previsto un termine di un anno. I tempi di prescrizione sono significativamente più ampi per alcuni reati di particolare allarme sociale, come quelli in materia di terrorismo, di traffico di sostanze stupefacenti, di abusi sessuali in danno di persone minorenni. E' stabilita l'imprescrittibilità dell'azione penale per i crimini contro l'umanità.

In tema di decorrenza del termine, esistono, per effetto degli interventi normativi e giurisprudenziali, una serie di deroghe alla disciplina ordinaria al fine di assicurare una tutela più intensa ed effettiva ad alcune categorie di vittime del reato (soggetti

minorenni, vittime di attività usurarie, di malversazione, di abus de bien sociaux), tenuto conto anche delle difficoltà probatorie insite in certe tipologie di illeciti.

La prescrizione è interrotta da qualsiasi atto *d'instruction ou de poursuite*, che determina la cancellazione del tempo trascorso fino a quel momento e fa decorrere un nuovo periodo di prescrizione. Non è fissato un tetto massimo di prolungamento dei termini di prescrizione in presenza di una pluralità di atti interruttivi e, pertanto, esiste una sorta di regime di imprescrittibilità dell'azione per tutti i reati. Non appena, quindi, inizia il procedimento penale, la prescrizione perde la sua autonomia e viene assorbita dal tempo processuale.

Una recente riforma (*loi 2000-516*) ha codificato tra i principi fondamentali del processo penale quello della ragionevole durata del processo, prevedendo il dovere del giudice di pronunciare una sentenza definitiva entro un termine ragionevole. La enunciazione di questo principio è stata accompagnata da una serie di interventi legislative volti a dare concreta attuazione al canone del c.d. *délai raisonable*. Tra essi si segnalano l'ampliamento della competenza del *tribunal correctionnel* che, quale giudice monocratico (*juge unique*), segue una procedura semplificata, l'introduzione della *jurisdiction de proximité*, quale nuova giurisdizione di prima istanza per i reati meno gravi, la previsione di *escamotages* per contenere la durata della fase istruttoria, la valorizzazione delle procedure di mediazione, di composizione penale, dei riti alternativi, la disciplina di procedure più snelle per le infrazioni al codice della strada.

L'inosservanza del termine di durata ragionevole del processo, valutato sia in rapporto all'intero svolgimento del processo che alle singole fasi, non determina la nullità della procedura né provoca l'estinzione dell'*action publique* e può dar luogo unicamente a un risarcimento del danno nei confronti di colui che è stato sottoposto troppo a lungo al procedimento penale.

21.2. L'esperienza spagnola. Il sistema spagnolo differenzia nettamente la prescrizione, come causa di "estinzione della responsabilità penale", e il tempo del processo così come pure contiene una netta distinzione tra l'istituto della prescrizione e il diritto ad un processo che si concluda in tempi ragionevoli (cfr. *Tribunal Constitucional*, sentenza 18 ottobre 1990 n. 157).

I tempi di prescrizione, disciplinati dal *codigo penal* del 1995, sono stabiliti in base a parametri quantitativi, correlati alla diversa gravità dei delitti, suddivisi, a tal fine, in cinque categorie, cui corrispondono altrettanti termini prescrizionali, e a criteri qualitativi che individuano i tempi di estinzione della *responsabilidad penal* a seconda della tipologia dell'illecito. E' fissato un termine prescrizionale specifico per le contravvenzioni (sei mesi) e per i reati di ingiuria e calunnia. Il delitto di genocidio è imprescrittibile.

Rilievo centrale, ai fini della rilevanza del decorso del tempo, è attribuito all'avvio del procedimento penale, nel senso che, una volta iniziate le attività di accertamento

del reato, la prescrizione non ha, di fatto, più possibilità di maturare. Pertanto, soltanto in caso di mancata attivazione dei competenti organismi giudiziari, il decorso del tempo contribuisce a far cadere il reato nell'oblio e toglie significato all'intervento punitivo, fungendo da sanzione all'inerzia dell'accusatore secondo l'antica tradizione romana.

Diversamente, il compimento di qualsiasi atto con cui il procedimento è avviato nei confronti dell'imputato determina il duplice effetto di annullare totalmente la rilevanza del tempo già trascorso e di privare di qualsiasi valore per il diritto sostanziale il tempo necessario all'accertamento del reato. In altri termini, viene estromessa dalla prescrizione la durata dell'intero procedimento. In tale ottica assumono, quindi, importanza predominante le esigenze della giurisdizione con l'unico limite costituzionale del divieto di "*dilaciones indebidas*" nella celebrazione del processo, destinate ad essere apprezzate discrezionalmente dal giudice sulla base dei parametri fissati dalla Corte europea dei diritti dell'uomo e recepiti dal *Tribunal Constitucional*. La loro accertata sussistenza può comportare il risarcimento nei confronti di colui che sia stato sottoposto alla giustizia penale per un lasso di tempo eccessivo e una riduzione della pena per effetto della c.d. "*atenuante analogica de dilaciones indebidas*" (art. 21, comma 5, del codice penale spagnolo).

21.3. L'esperienza inglese. Nel sistema penale britannico il decorso del tempo assume un "rilievo soggettivo" nel senso che la valutazione della sua incidenza sull'esercizio della potestà punitiva dello Stato spetta ad una pluralità di organi.

Il legislatore ha il potere di predeterminare il tempo entro cui devono essere perseguiti reati di minore rilievo. E' quanto avvenuto, per esempio, con il *Magistrates' Court Act* del 1980, che ha previsto per alcune ipotesi di reato di minore rilievo (*summary offences*), di competenza delle c.d. *magistrates courts*, nonché per le *indictable offences*, limiti di tempo (*statutory time limits*) per l'esercizio, a pena di decadenza, dell'azione penale mediante la presentazione della c.d. *information*.

Al *Crown Prosecution Service*, diretto dal *Director of Public prosecutor*, è riservata la valutazione circa l'opportunità o meno di avviare il processo in base alla valutazione di una pluralità di parametri, uno dei quali è costituito dall'eccessivo lasso di tempo intercorso tra il commesso reato e il promovimento dell'azione penale. In proposito deve essere effettuato il c.d. *twin test*, ossia il giudizio di bilanciamento tra le prove idonee a fondare l'accusa (*evidential test*) e le ragioni di pubblico interesse (c.d. *public interest test*) che giustificano l'esercizio dell'azione penale, tenuto conto della gravità del reato (rispetto alla quale il fattore tempo assume rilievo recessivo), dell'eventuale ritardo nella *prosecution* causato dalla persona accusata, del tempo di scoperta dell'illecito, della complessità degli accertamenti. La decisione in ordine alla sussistenza del *public interest* non ha carattere di definitività, in quanto, quando dallo svolgimento dell'attività risulta che l'accusato ha subito un pregiudizio a causa del *pre-*

trial delay, il *prosecutor* può, in assenza di qualsiasi controllo giurisdizionale, interrompere le indagini avviate.

Il giudice, infine, può ribaltare la valutazione svolta dal *prosecutor* in tema di illeciti risalenti nel tempo (*stale offences*), qualora ritenga che il decorso di un lasso di tempo eccessivamente lungo tra la data di commissione del reato e la formulazione dell'accusa (*charge*) o tra quest'ultima e la data di celebrazione del processo (*trial*) costituisca un *abuse of process*, compromettendo il diritto dell'imputato a un fair trial mediante la predisposizione di un'adeguata difesa. In proposito il giudice ha tre alternative: a) invitare la giuria a riflettere sull'incidenza che il decorso del tempo ha sull'attendibilità del denunciante (*reliability of the complainant*) e sulle concrete possibilità di difesa della persona accusata; b) non ammettere le prove acquisite a considerevole distanza dal fatto (*exclusion of the evidence*); c) interrompere definitivamente la celebrazione del processo (*stay of the proceeding*), qualora il ritardo costituisca un *abuse of process*. Quest'ultima misura riveste carattere eccezionale, è utilizzata solo nei casi di comprovato ritardo del soggetto pubblico o privato che ha promosso l'azione o del *prosecutor* che l'ha esercitata con conseguente pregiudizio dell'accusato ad un fair trial e non può, comunque, essere adottata quando il ritardo è stato determinato dalla complessità della causa o dalla condotta dell'accusato. All'*abuse of process* è equiparata la violazione del diritto della persona accusata, sulla base dello *Human Right Act* del 1998, ad una ragionevole durata del processo (*reasonable time requirement*). La decisione del giudice di ricorrere alla interruzione del processo (*stay of the proceeding*) dovrà uniformarsi ai medesimi parametri posti per l'*abuse of process*.

21.4. Considerazioni conclusive. L'analisi delle esperienze maturate in altri Stati è particolarmente interessante per le linee di fondo generali da esse desumibili.

Infatti, negli ordinamenti stranieri l'istituto di diritto sostanziale della prescrizione è tenuto ben distinto dai tempi del processo, destinato all'accertamento del reato, tant'è che il tempo di celebrazione del processo è sottratto dal tempo della prescrizione.

Esiste, inoltre, una rigorosa distinzione tra la fase intercorrente dalla data di commissione del fatto sino all'avvio delle indagini e la fase del dibattimento, con conseguente diversa incidenza del fattore tempo che perde tendenzialmente il suo rilievo in presenza di un'attivazione dei competenti organi giudiziari

Una volta avviato il procedimento, la prescrizione del reato assume un valore residuale e, comunque, opera al di fuori del processo, assumendo valore preminente l'accertamento del reato e la verifica giudiziale della responsabilità.

Vengono, anche, rifiutate regole predeterminate e presuntive di durata dell'accertamento giudiziale, essendo rimessa al prudente apprezzamento discrezionale del giudice, in base ad una pluralità di parametri, rispettosi dei criteri

fissati dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, la valutazione dei relativi fattori di durata.

L'eccessivo e ingiustificato protrarsi del processo rappresenta il presupposto fondante del diritto dell'imputato ad un risarcimento del pregiudizio subito e non – salvo casi eccezionali – un fattore di estinzione di un processo in corso.

22. Misure organizzative adottate per agevolare e razionalizzare il lavoro del personale amministrativo, ovviare alle carenze dell'organico e ridurre la durata dei processi penali.

Numerose sono state le iniziative organizzative assunte per ovviare alla grave scopertura dell'organico amministrativo della Corte d'Appello, pari a circa il 30% e consentire il regolare funzionamento dei servizi nei diversi ambiti.

Esiste, infatti, un nesso inscindibile esistente tra 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 sia in campo civile che penale anche attraverso una migliore programmazione delle udienze in entrambi i settori e un loro più ordinato ed effettivo svolgimento nelle date previste; 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; d) raccordo operativo più stretto tra primo e secondo grado al fine di scongiurare inutili duplicazioni di attività di cancelleria e di rendere uniforme, in ambito distrettuale, la tenuta dei fascicoli processuali e le informazioni essenziali in essi contenute; e) promozione e sviluppo dell'informatica sia nel lavoro giudiziario che nelle attività di cancelleria; f) coinvolgimento dell'Avvocatura nella elaborazione di progetti volti a rendere più accessibili i servizi, a migliorarne la qualità, ad evitare inutile dispendio e di energie per i professionisti, a promuovere innovazioni informatiche coerenti con il processo civile telematico e con la realizzazione di analoghe iniziative in campo penale.

22.1. Protocollo adottato per la liquidazione dei compensi spettanti ai difensori delle parti ammesse al patrocinio a spese dello Stato.

L'esigenza di razionalizzare l'impiego del personale amministrativo e di snellire ed accelerare le procedure di liquidazione dei compensi spettanti ai difensori delle parti ammesse al patrocinio a spese dello Stato hanno indotto la Presidenza della Corte a promuovere un protocollo d'intesa con l'Unione distrettuale degli Ordini forensi della Toscana, le Camere Penali operanti in tale ambito territoriale, la locale Procura Generale. Tale protocollo individua fasce predeterminate e concordate di compenso in favore del professionista in rapporto alla difficoltà del processo, al numero delle parti e delle imputazioni, alla tipologia e complessità delle prestazioni professionali, alla

tipologia dell'udienza, si da consentire la l'immediata adozione da parte del Collegio, al termine dell'udienza, di provvedimenti di liquidazione rispondenti ai suddetti parametri concordati con l'Avvocatura che, al fine di snellire le procedure amministrative e di alleviare il lavoro delle cancellerie, provvede ad inserire nell'apposito registro informatico (SIAMM) le relative istanze corredate dalla documentazione necessaria (domanda originaria di ammissione al patrocinio a spese dello Stato, provvedimento di ammissione) e rinuncia all'udienza alla proposizione dell'impugnazione avverso il provvedimento di liquidazione che, in tal modo, può essere subito trasmesso alla cancelleria competente per le spese di giustizia per gli adempimenti di sua competenza con significativo risparmio di tempo e di energie lavorative.

Il protocollo è stato sottoscritto dal Presidente della Corte d'appello e dall'Unione distrettuale degli Ordini forensi della Toscana il 25 luglio 2016 ed è in procinto di essere sottoscritto dalla Procura Generale presso la Corte d'Appello di Firenze che ha chiesto di aderirvi.

22.2. Protocollo per la corretta tenuta dei fascicoli processuali.

Un apposito gruppo di lavoro, costituito nel primo semestre 2016 fra il personale di cancelleria che opera in primo e in secondo grado sia in campo civile che penale negli uffici giudiziari fiorentini ha individuato le principali problematiche poste da una non corretta compilazione dei fogli notizie, dei moduli riguardanti le spese di giustizia e i corpi di reato. All'esito di tale ricognizione il gruppo ha provveduto a redigere un protocollo delle regole da seguire, nelle varie fasi di giudizio, per una corretta tenuta dei fascicoli processuali con riferimento ai suddetti profili e a diffonderne la conoscenza fra tutti gli uffici giudiziari del distretto in vista dell'adozione di prassi uniformi in grado di incidere positivamente sulla correttezza dei vari adempimenti e sulla completezza delle informazioni offerte dai registri informatici e dai fascicoli processuali.

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

Gli esiti delle attività ispettive ordinarie, conclusesi nel mese di febbraio 2016, che hanno riscontrato ritardi nelle attività di notifica degli estratti contumaciali e nelle attestazioni di irrevocabilità delle sentenze, e l'esigenza di rispettare le prescrizioni entro i termini assegnati hanno reso necessarie specifiche attività organizzative. Si è ritenuto opportuno distinguere le attività riguardanti la definizione dell'arretrato formatosi entro il novembre 2015, affidate ad un gruppo appositamente costituito che ha recuperato tutto l'arretrato, e, per il periodo successivo, prevedere nuove forme di suddivisione del lavoro mediante la creazione di un Ufficio unico incaricato di trattare tutte le attività post-dibattimentali.

22.4. La creazione di front office civili e penali.

La Corte d'Appello di Firenze ha collaborato con l'Unione distrettuale degli Ordini forensi e, in campo penale, con le Camere penali per addivenire alla creazione ragionata di *front office* civili e penali.

Il *front office* rappresenta per il difensore un unico punto di riferimento per tutte le informazioni relative al giudizio d'appello (ad esempio Sezione penale tabellarmemente competente alla celebrazione del processo, fissazione dell'udienza, composizione del Collegio, espletamento delle attività di notifica, deposito di memorie su iniziativa di altre parti, decisione di istanze cautelari, trasmissione degli atti alla Corte di Cassazione, effettiva restituzione degli atti da parte della Corte Suprema in caso di annullamento con rinvio etc.) e per tutte le istanze di estrazione di copia degli atti.

Ai fini della piena operatività di questo esperimento, sono stati individuati appositi e idonei locali e le figure professionali necessarie per soddisfare con tempestività tutte le richieste dei difensori.

In base a quanto concordato, le diverse istanze, salvo comprovate ragioni di urgenza, devono essere previamente trasmesse dagli Avvocati ad un indirizzo di posta elettronica dedicato e facente capo al suddetto *front office* in modo da consentire al personale amministrativo di programmare i vari impegni, di reperire gli atti sulla base di uno stretto raccordo con le cancellerie sezionali e di evadere con puntualità e tempestività le domande difensive, evitando all'utenza i disagi connessi a spostamenti fisici e al personale amministrativo che lavora nelle singole cancellerie continue interruzioni che nuocciono alla concentrazione e al proficuo e ordinato svolgimento degli altri incombeni cui è destinato.

22.5. Protocollo per la restituzione dei fascicoli di parte agli Avvocati nel settore civile.

La giacenza presso gli archivi della Corte di migliaia di fascicoli di parte delle cause civili non ritirati dagli Avvocati e la conseguente saturazione degli spazi disponibili ha reso necessario il riordino di tale settore mediante le seguenti iniziative.

Innanzitutto un gruppo di personale amministrativo diretto da una funzionaria addetta alla Presidenza e dalla coordinatrice del settore civile si è occupato di smaltire, con l'ausilio di una ditta che ha messo la sua opera gratuitamente a disposizione dell'Ufficio, tutti i fascicoli di parte risalenti ad oltre tre anni e che, per espressa previsione normativa, erano destinato al macero.

In secondo luogo, l'esigenza di intervenire sui fascicoli tuttora presenti in archivio e di prevenire la futura formazione di analoghe simili giacenze hanno suggerito, nel primo semestre 2016, di predisporre, in collaborazione con tutti gli Ordini forensi, un protocollo che, da un lato, affronta in maniera organica la situazione esistente e, dall'altro, prevede regole di comportamento che dovranno essere seguite in futuro dagli avvocati.

Sotto il primo profilo sono stati previsti la riorganizzazione dell'archivio per città e per nome del *dominus* della parte attrice (e, in caso di pluralità di essi, per nome del primo *dominus* della parte attrice iscritta), la formazione di appositi elenchi riepilogativi dei fascicoli giacenti e dei nominativi degli avvocati suddivisi per Ordini professionali toscani di appartenenza, la comunicazione di tali elenchi, ad opera dei singoli Ordini, ai loro iscritti con contestuale invito al ritiro entro un termine predeterminato cui segue l'effettiva richiesta del difensore che deve preventivamente comunicare per e.mail il suo accesso al Palazzo di giustizia nel giorno fisso della settimana individuato nel protocollo, sì da consentire la programmazione delle attività con l'ausilio di un addetto dell'Ordine degli Avvocati che assicura la sua presenza e la sua partecipazione alle attività di restituzione.

Per il futuro, il protocollo stabilisce che è onere dell'avvocato, sin dal momento dell'iscrizione della causa in appello, indicare il nominativo della persona incaricata del ritiro del fascicolo di parte nei termini stabiliti e con le modalità in precedenza indicate.

23.La Conferenza Permanente dei servizi.

Le nuove attribuzioni delegate dal Ministero della Giustizia alle Corti d'Appello hanno comportato la necessità di un complesso piano di organizzazione, gestione, controllo dei diversi ambiti riguardanti l'articolato funzionamento del nuovo Palazzo di giustizia (che si caratterizza per la pluralità di blocchi di edifici, ciascuno composto da 9 a 14 piani con sviluppo su più lati), il mantenimento di stretti rapporti di collaborazione con gli Uffici del Consegnatario della Procura generale, del Tribunale, della Procura della Repubblica, del Tribunale di sorveglianza (tutti ubicati nel medesimo nuovo Palazzo di giustizia), con gli Uffici minorili (la cui gestione è stata anch'essa recentemente affidata alle Corti d'Appello) con l'Ufficio contabilità, con gli Uffici manutenzione degli otto Tribunali del distretto, con il Ministero della Giustizia per tutte le questioni afferenti l'autorizzazione alla stipula di nuovi contratti, la rendicontazione delle diverse attività e la liquidazione delle spese, nonché con il Comune di Firenze (con il quale è ancora in atto una Convenzione finalizzata al proficuo passaggio delle consegne), con il Provveditorato Regionale alle Opere pubbliche e con il Demanio anche ai fini della dismissione dei residui contratti di locazione non più conformi a regole di economicità e alla sicurezza dei lavoratori (cfr. in particolare archivio del Tribunale, ubicato a Prato).

Si segnala, quale elemento positivo, connotato da indubbi tratti di originalità, lo stabile coinvolgimento dei rappresentanti del Provveditorato Regionale alle Opere Pubbliche nei lavori della Conferenza Permanente dei servizi al fine di assicurare le necessarie competenze tecniche (non garantite dagli attuali profili professionali del personale del Ministero della Giustizia) per la individuazione degli interventi resi

necessari dalle numerose criticità rilevate cui si è fatto fronte tempestivamente a partire dalla fine del mese di gennaio 2016.

24. Riorganizzazione dei 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 apposito interpello, di due *tutor*, uno per il settore penale e uno per il civile, alla istituzionalizzazione di "interviste" dei giovani laureati allo scopo di meglio individuare i loro bisogni formativi, alla diffusione di interPELLI 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.

25. Il Protocollo tra Regione, Università degli studi del distretto e Corte d'Appello.

Anche per quest'anno sono stati conclusi tirocini formativi, già in passato promossi dalla Regione Toscana, e rivelatisi particolarmente importanti per la formazione dei giovani e per assicurare il loro contributo qualificativo nella gestione del processo civile telematico e nell'evoluzione telematico di quello penale.

Nella medesima ottica la Regione Toscana, d'intesa con le tre Università toscane e la Corte d'Appello ha sottoscritto nel dicembre 2016 una Convenzione che prevede il finanziamento, da parte della Regione toscana, di 56 borse di studio a laureati in giurisprudenza di età inferiore ai 40 anni, la loro selezione da parte dei competenti organismi delle tre Università e il coinvolgimento di tutti gli Uffici giudiziari del distretto che beneficeranno, secondo un piano ragionato di distribuzione proporzionale correlata alle dimensioni e al carico di lavoro dei singoli Uffici, delle attività pratico-applicative svolte dai giovani laureati i quali potranno in tal modo completare la loro preparazione e, al contempo, fornire l'apporto di nuove energie intellettuali nello sviluppo del processo telematico civile e penale.

26. Il volontariato delle Associazioni dei Carabinieri, della Polizia di Stato, della Guardia di Finanza in congedo.

Al fine di ovviare alle croniche e sempre più drammatiche scoperture degli organici amministrativi sono stati conclusi con le Associazioni degli appartenenti alle tre Forze ordine (Carabinieri, Polizia di Stato, Guardia di Finanza) altrettanti protocolli che consentano 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 prezioso per sopperire alle maggiori criticità.

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

27.1.La condizione in cui attualmente si esegue la pena, nonostante una lieve flessione della popolazione carceraria, rende difficili oggettivamente le condizioni di vita all'interno degli istituti, sempre più problematico l'efficace svolgimento delle attività trattamentali e determina un'inaccettabile accentuazione del carattere afflittivo della pena e della sofferenza ad essa connessa. Incide, altresì, sulla sicurezza degli istituti, ove le condizioni di disagio tendono a moltiplicare le situazioni di quotidiana conflittualità, rendendo non sempre agevole il mantenimento dell'ordine interno. Tale situazione è, verosimilmente, all'origine delle numerose manifestazioni di disagio che vengono periodicamente segnalate e che vanno dallo sciopero delle fame, agli atti di autolesionismo (passati dai 1.021 del periodo precedente a 1.139), ai tentativi di suicidio (110 nel periodo in esame, a fronte dei 137 del periodo precedente), ai suicidi (uno nel carcere di Sollicciano, uno in quello di Pisa, uno nel carcere di Porto Azzurro).

27.2.La popolazione carceraria del distretto è aumentata, in linea con i dati a livello nazionale che registrano un significativo aumento: infatti, al 30 giugno 2016, a fronte di una capienza regolamentare di 49.701, erano presenti 54.072 detenuti (+ 8,79%), di cui 35.234 condannati definitivi e 18.513 imputati in attesa di primo giudizio e condannati non definitivi.

E' da segnalare l'aumento dei detenuti extracomunitari pari al 47,34%. Quest'ultimo dato evidenzia il limitato impatto del D.L. n. 146 del 2013, convertito nella L. 21 febbraio 2014, n. 10, nonostante l'ampliamento a diciotto mesi del termine di ammissibilità della domanda rispetto a questa fascia di detenuti. Per soggetti stranieri, privi di riferimenti parentali o amicali sul territorio, è, infatti difficile reperire un domicilio ove eseguire la misura.

Per quanto riguarda il Tribunale di sorveglianza di Firenze, a fronte di una pendenza iniziale di 2.287 fascicoli, le sopravvenienze sono state pari a 8.182 fascicoli (4.991 istanze afferenti a soggetti nei cui confronti è stata disposta la sospensione dell'esecuzione della pena ai sensi dell'art. 656 c.p.p. e 3.191 richieste provenienti da soggetti detenuti).

I procedimenti definiti sono stati 8.364. Le pendenze sono diminuite dell'8%.

Si conferma, come per il periodo precedente, un maggior numero di istanze di affidamento in prova al servizio sociale (pendenti iniziali 834, 2.086 quelle sopravvenute e 2.176 quelle decise; i provvedimenti di accoglimento sono stati 741, quelli rigettati 1.1.175, 84 quelle dichiarati inammissibili, 139 sono state le istanze definite con provvedimento di non luogo a procedere).

Le istanze di detenzione domiciliare, a fronte delle pendenti iniziali pari a 544, sono sopravvenute in numero di 1.580. Di esse quelle definite sono state 1.610 (608 provvedimenti di accoglimento, 484 di rigetto, 147 di inammissibilità, 337 di non luogo a procedere).

Le istanze di semilibertà, a fronte delle iniziali 198, sono sopravvenute in numero di 556. Quelle decise sono state 582: esse registrano un incremento di accoglimento pari al 31%.

E' sopravvenuto un numero significativo di procedimenti in tema di differimento dell'esecuzione della pena per incompatibilità con la detenzione domiciliare (140).

27.3.E', poi, da segnalare il rilevante aggravio di lavoro derivante dall'entrata in vigore del D.L. 23 dicembre 2013, n. 146 (misure urgenti in tema di tutela dei diritti fondamentali dei detenuti e di riduzione controllata della popolazione carceraria), convertito con modificazioni dalla L. 21 febbraio 2014, n. 10 (liberazione anticipata speciale), del D.L. 26 giugno 2014, n. 92 (disposizioni urgenti in materia di rimedi risarcitori in favore dei detenuti e degli internati che hanno subito un trattamento in violazione dell'art. 3 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, nonché di modifiche al codice di procedura penale e alle disposizioni di attuazione, all'ordinamento del Corpo di Polizia penitenziaria e all'ordinamento penitenziario, anche minorile), convertito con modificazioni nella L. 11 agosto 2014, n. 117, che ha introdotto nell'ordinamento penitenziario l'art. 35-ter.

In tema di rimedi risarcitori sono pervenute a tutti gli Uffici di sorveglianza del distretto complessivamente 369 istanze. Attesa la complessità della procedura e dell'istruttoria, che interessa tutti gli istituti del territorio nazionale in ragione della provenienza geografica dei soggetti ristretti nelle carceri toscane, il lavoro dei magistrati è enormemente incrementato.

27.4.A fronte di 2.367 permessi concessi (2.086 permessi premio e 261 permessi per gravi motivi), si sono verificate soltanto tre evasioni da permesso premio.

27.5.Le istanze relative all'esecuzione presso il domicilio delle pene detentive non superiori a un anno sono state complessivamente 583.

27.6.E' da segnalare il costante aumento delle istanze di ammissione al patrocinio a spese dello Stato, che sono passate da 771 del periodo precedente a 794 del periodo in esame (+3%).

27.7.Merita di essere sottolineata la complessa situazione strutturale degli istituti di pena che, da tempo, non ricevono risorse necessarie a garantire, quanto meno, la manutenzione ordinaria con conseguenti riflessi sulle condizioni di vita carceraria. Viene segnalata la difficoltà obiettiva di assicurare i bisogni più elementari dei detenuti e le attività trattamentali adeguate.

Non è neppure garantito il lavoro che rappresenta un diritto del condannato definitivo.

A fronte di questi aspetti critici, meritano, peraltro, di essere segnalate alcune iniziative assai significative, espressive del ruolo che le Istituzioni e il volontariato possono svolgere rispetto alla realtà penitenziaria. Infatti, l'Università degli studi ha attivato, di concerto con le Autorità penitenziarie, un polo universitario negli istituti di Prato e di San Gimignano, mentre sono stati realizzati laboratori teatrali a Firenze Sollicciano, Volterra, Livorno.

La Regione ha dato il via al progetto dell'istituto a custodia attenuata per le madri detenute con bambini (ICAM), previsto dal Protocollo d'intesa del 27 gennaio 2010 tra l'Amministrazione penitenziaria, l'Opera Madonnina del Grappa, il Tribunale di sorveglianza. Il percorso, peraltro, non si è ancora concluso.

28. La chiusura degli ospedali psichiatrici giudiziari.

Con D.L. n. 52 del 2014 è stata disposta la chiusura degli Ospedali psichiatrici giudiziari a far data dal 31 marzo 2015. Peraltro, nonostante tale previsione, l'ex Ospedale psichiatrico giudiziario di Montelupo Fiorentino ospita tuttora 13 internati, in quanto la Residenza per l'esecuzione delle misure di sicurezza di Volterra, aperta l'1 dicembre 2015, si è rivelata insufficiente ad accogliere tutti gli internati ristretti negli altri distretti sede di Ospedali psichiatrici giudiziari. La struttura di Volterra ospita, infatti, 29 internati (sia definitivi che provvisori). Come tutte le altre strutture analoghe, si è rivelata inadeguata, per numero di posti, a far fronte alle esecuzioni sia delle misure di sicurezza applicate in via definitiva che di quelle disposte in via provvisoria.

<<Voce confusa con la miseria, l'indigenza e la delinquenza, parola resa muta dal linguaggio razionale della malattia, messaggio stroncato dall'internamento e reso indecifrabile dalla definizione di pericolosità e dalla necessità sociale dell'invalidazione, la follia non viene mai ascoltata per ciò che dice o che vorrebbe dire...>>.

Sono queste parole di Franco Basaglia che devono guidare tutti gli operatori addetti nella doverosa attuazione di una legge volta all'adeguamento degli ospedali psichiatrici giudiziari ai principi sanciti negli articoli 27 e 32 della Costituzione italiana di reinserimento e cura di autori di delitti affetti da patologie psichiatriche gravi, socialmente pericolosi (come non ha mancato di sottolineare la stessa Corte costituzionale, in particolare nelle sentenze del biennio 2003-2004).

Dobbiamo scongiurare che prevalgano in questo ambito improprie logiche di "darwinismo" che rinneghino la dignità di ogni persona e rivendicare l'importanza della salvaguardia e della cura del paziente psichiatrico, anche se autore di reato, nella fase esecutiva di una misura di sicurezza.

Giustizia minorile.

29. Le procedure adottive.

Il Tribunale per i Minorenni di Firenze ha riservato una particolare attenzione alle procedure inerenti il pregiudizio e quelle di adottabilità che avvengono con piena collegialità nel contraddittorio di tutte le parti in tempi ragionevoli e compatibili con i tempi di crescita dei minori.

Pienamente condivisibile appare la scelta di collocamenti provvisori nella famiglia prescelta a scopo adottivo senza attendere la definitività della sentenza dichiarativa dello stato di adottabilità nei casi in cui il minore, per l'età o il tempo già trascorso in stato di abbandono, avrebbe riportato un serio pregiudizio in attesa dei tempi non brevi della giustizia civile. Tali collocamenti provvisori, confermati nei successivi gradi di giudizio nella maggior parte dei casi, hanno consentito a bambini anche piccoli e piccolissimi, di trovare subito un contesto familiare accogliente, evitando, da un parte, l'istituzionalizzazione e, dall'altro, la stabilità necessaria ad una corretta crescita, evitando anche i traumi da separazione.

Questa delicata attività si è fondata sulla piena collaborazione fra Tribunale per i Minorenni e servizi territoriali in vista della preparazione e della formazione delle coppie verso forme di accoglienza flessibili in relazione ai diversi istituti giuridici (affido, adozione legittimante, adozione in casi particolari), essendo ormai maturata anche nella società civile la consapevolezza che l'esigenza primaria è quella del minore ad avere una famiglia e non viceversa.

E' stata modificata la prassi vigente in materia di affido eterofamiliare dei minori da collocare fuori della famiglia, essendo stato deciso di procedere in primo luogo all'affidamento ai servizi sociali con incarico di reperire la famiglia attraverso le banche dati relative e di procedere alla convocazione della coppia e alla verifica dell'idoneità

rispetto al caso concreto sulla base della preventiva relazione circa le capacità genitoriali.

Particolare attenzione è stata riservata al sostegno della famiglia naturale e alla conservazione delle relazioni familiari, essendosi fatto ricorso solo in casi estremi allo strumento del collocamento dei minori fuori della famiglia. E' da sottolineare il fatto che, mentre la media nazionale dei minori collocati fuori della famiglia vede il 50% circa dei minori in affidamento eterofamiliare, la Toscana ha l'eccellente primato di soli 2/3 minori in affidamento eterofamiliare

Infine, al fine di ridurre i tempi delle procedure relative ai minori allontanati dai genitori e individuare le soluzioni previste dalla l. n. 184 del 1983 maggiormente rispondenti all'interesse dei minori, è stata costituita la banca dati dei minori in comunità sottoposti a provvedimento dell'Autorità giudiziaria in modo da monitorare puntualmente lo stato delle procedure e i tempi di permanenza dei minori in comunità.

Rimane costante il numero dei casi di minori abbandonati alla nascita. Si tratti di numeri significativi ove letti ed interpretati alla luce dell'attivazione, nella "visibilità", delle opportunità offerte sotto il nome di "Mamma segreta".

Sento, infine, il dovere di esprimere preoccupazione per ipotesi di riforma della giustizia minorile che spezzino l'unitarietà dell'attuale sistema della giustizia minorile, fortemente specializzata e incaricata della trattazione in via esclusiva ed unitaria della materia civile della responsabilità genitoriale e delle adozioni, oltre che della giustizia penale minorile. La conoscenza dei processi evolutivi di un soggetto minore dalla nascita ai diciotto anni da parte di un Tribunale specializzato che può contare sul contributo dei giudici onorari, prezioso per l'integrazione tra diritto e scienze psico-sociali, consente di cogliere le ragioni di problemi e devianze e di calibrare opportunamente gli interventi. Grazie a questa cultura consolidata e condivisa la giustizia minorile ha prodotto risultati ottimi in termini di numeri, i più bassi in Europa, di pace sociale e, quindi, anche di spesa.

30. La questione dei minori non accompagnati.

Il 6 gennaio 2016 è entrato in vigore il D.P.C.M. n. 234/2016, regolamento che definisce i meccanismi per la determinazione dell'età dei minori non accompagnati vittime di tratta, adottato in attuazione dell'art. 4 del D. Lgs. n. 24 del 2014.

La corretta identificazione come minorenni dei giovani di età inferiore ai diciotto anni che giungono nel nostro Paese costituisce il presupposto per l'applicazione di misure di protezione e di assistenza previste dalla normativa vigente. Se erroneamente identificati come maggiorenni, infatti, questi ragazzi non vengono accolti in strutture per minori e, lasciati per strada, rischiano di essere vittime di sfruttamento a scopo sessuale o per altra finalità. In alcuni casi possono essere trattenuti in un CIE ed espulsi.

Mentre il D.P.C.M. disciplina in modo chiaro le procedure per la determinazione dell'età dei minori non accompagnati vittime di tratta, vi sono ancora significative lacune normative per quanto riguarda i minori non accompagnati che non siano riconosciuti come vittime di tratta. Questi minori rappresentano ad oggi la quasi totalità dei minori non accompagnati presenti in Italia. Vi è, pertanto, il rischio di un'irragionevole disparità di trattamento quanto ai meccanismi di determinazione dell'età a seconda che il minore non accompagnato sia o meno vittima di tratta.

Va evidenziato che l'art. 2, lett. e), fornisce una definizione unitaria di "minore non accompagnato" (<<lo straniero di età inferiore ai diciotto anni che si trova, per qualsiasi causa, nel territorio nazionale privo di assistenza e rappresentanza legale>>) e che la circolare del Ministero dell'Interno del 25 luglio 2014 ha espressamente previsto, con riferimento a tutti i minori non accompagnati per i quali si renda necessario l'accertamento dell'età e non solo ai minori vittime di tratta, che tale accertamento sia svolto <<secondo i criteri dell'art. 4 del D. Lgs. n. 24 del 2014, in attuazione del quale è stato adottato il D.P.C.M. n. 234 del 2016.

Firenze, 28 gennaio 2017.

La Presidente della Corte d'Appello
Margherita Cassano