



Ordinamento e organizzazione

Riflessioni sul programma di gestione della Corte di cassazione per il settore penale

di [Gabriella Cappello](#)

21 luglio 2021

Sommario:

Riflessioni sul programma di gestione della Corte di cassazione per il settore penale
di Gabriella Cappello

1. Il documento

Il documento è diviso in due parti.

Una contiene un vero e proprio *masterplan* dell'attività giudiziaria dell'ufficio e tiene conto soprattutto dei dati ricavabili dal lavoro della Commissione flussi nel tentativo di impostare l'organizzazione del lavoro e una distribuzione della forza-lavoro tra le sezioni civili e penali, anche sulla base della percentuale di carico esigibile dai consiglieri.

In quest'ottica, assume rilievo la indicata redistribuzione dei 48 consiglieri (previsti *ex lege* in aumento di organico) tra il settore civile e quello penale (dei quali solo 19 sono assegnati a tale ultima articolazione interna dell'ufficio, numero che, tuttavia, risente di una discrasia rilevabile dal confronto tra l'attuale organico e la somma dei consiglieri destinati al civile e al penale che dà il diverso risultato di 53, cioè 34 più 19, con una differenza dunque di cinque unità).

2. Considerazioni per il settore penale

Va positivamente rilevata la precisazione secondo cui la lettura dei dati statistici deve essere rapportata all'esigenza di non aggravare ulteriormente il carico di lavoro dei Consiglieri che, negli ultimi anni, hanno raggiunto gli obiettivi programmati di riduzione dei tempi sotto l'anno, ma a costo del massimo sforzo esigibile.

Al contempo, nella parte dedicata alla ripartizione interna del nuovo organico si rileva una contraddizione, che riguarda la redistribuzione dell'aumento dell'organico tra i due settori, civile e penale, e una lacuna, invero di tipo strutturale, nella raccolta dei dati a monte, da parte cioè della Commissione flussi, che finisce per condizionare l'analisi multifattoriale della complessità dei procedimenti.

Quanto alla prima, data la premessa del rapporto tra la produttività media del settore civile e quella del settore penale (pari a più di 1 a 2), la redistribuzione proposta non farà che confermare tale divario e, in tal modo, anche la eterogeneità (in qualche misura giustificata dalla diversità delle materie, non certo dalla diversità del rito che penalizza il penale, siccome caratterizzato da una maggiore incidenza del rito partecipato) dei criteri di gestione delle due articolazioni interne della Corte.

Pertanto risulta contraddittorio sottolineare la maggiore produttività del settore penale e l'esigenza di non aggravare le condizioni di lavoro dei consiglieri assegnati al settore penale e non individuare, al contempo, come la premessa avrebbe indotto a ritenere, un tetto massimo al pari del settore civile. Si è scelta, invece, la assai meno incisiva strada di rimettere ai presidenti titolari di conciliare produttività e condizioni di lavoro nella formazione dei ruoli, che determinerà inevitabilmente (come già sperimentato anche durante l'emergenza pandemica) una eterogeneità di interventi rimessi alla diversa sensibilità dei presidenti titolari, con prassi più o meno virtuose.

All'interno del comparto penale, poi, è del tutto ignorato l'indice di smaltimento *pro capite* (in altri termini, il dato che riguarda il numero delle sentenze diviso per i consiglieri effettivi in servizio presso ciascuna sezione). Esso assume particolare rilevanza nei casi di sezioni che

registrano carenze di organico numerose e pluriennali (come nel caso della Quarta sezione penale che ha sperimentato e sperimenta in atto il fenomeno in maniera esponenziale con un totale di sette vacanze, alcune esistenti da anni, dovute a trasferimenti, pensionamenti, fuori ruolo e così via).

Di fronte ad una produttività *pro capite* invariata, del tutto fuorviante è allora il dato riferibile all'indice di smaltimento e al c.d. arretrato, rispetto al quale va tenuto conto di un anno e mezzo di emergenza pandemica. Se si parte da questo dato, a indice di smaltimento *pro capite* invariato (se non addirittura incrementato), non ha alcun pregio una valutazione che si basi sul dato sezionale, a meno di ritenere che dai consiglieri delle sezioni svantaggiate deve pretendersi di più (e già si è sottolineato lo sforzo enorme dei consiglieri del settore penale) rispetto a quelli che prestano servizio in sezioni che hanno addirittura goduto di due unità lavorative in più rispetto all'organico in precedenza previsto.

Quanto alla lacuna, invece, va fatta una premessa.

L'organizzazione del lavoro della sezione dipende in larga parte dal rapporto percentuale numero procedimenti/forza lavoro. In tale rapporto s'inserisce, quale dato di preminente rilievo, la c.d. "pesatura" del fascicolo. Ebbene, un aspetto tradizionalmente sottovalutato (e non considerato dallo stesso programma) riguarda la presenza delle parti civili. Il numero di queste, spesso, è indicativo della natura del procedimento a rilevante impatto, sia sociale, che mediatico (il riferimento va, in primo luogo, ai reati in materia di malattie professionali, agli infortuni sul lavoro, ai disastri...), da cui deriva una maggior difficoltà, direttamente proporzionale, nello studio del procedimento e nella predisposizione della relazione, da un lato; una maggior durata del processo, con conseguente maggiore impegno del collegio in udienza, dall'altro; infine, più lunghi tempi della camera di consiglio, anche per la verifica delle diverse cadenze temporali ai fini di prescrizione.

Tale dato, certamente rilevabile dal singolo magistrato addetto all'esame preliminare e dallo stesso presidente titolare, non sembra però trovare alcuna cittadinanza in sede di rilevazione flussi e, quindi, resta del tutto neutro ai fini della redistribuzione dell'organico. Con la conseguenza che, per esempio, la Quarta sezione penale, competente per i reati colposi secondo le previsioni tabellari (nei quali il fenomeno è maggiormente apprezzabile), ha un organico tra i più ridotti, a fronte di un numero molto alto (5) di presidenti di sezione non titolari. Peraltro, nello stesso progetto si sottolinea che la rilevazione in sede di esame preliminare risente di un certo indice di variabilità soggettiva, il che rischia di "disperdere" completamente il dato segnalato rispetto a ogni tipo di rilevazione, nella quale, invece, trova notevole risalto la

tradizionale “pesatura” per numero di imputati (propria dei procedimenti in materia di criminalità organizzata, assegnati per rotazione trimestrale alle sezioni Prima, Seconda, Quinta e Sesta). Inoltre, tale dato incide, e non poco, sulla percentuale di assegnazione (e, quindi, definizione semplificata) dei procedimenti in settima sezione. Si rileva, peraltro, che la “volubilità” del dato ricavabile dallo spoglio avrebbe suggerito di trovare rimedi che consentissero di utilizzare meglio quegli stessi dati, piuttosto di attestarne una sorta di sub valenza rispetto al dato numerico degli imputati (più che delle imputazioni, altro dato che la rilevazione sembra trascurare e che, forse, restituirebbe maggior grado di affidabilità alla rilevazione nel suo complesso).

Criteri più stringenti e modelli di scheda di spoglio più definiti potrebbero aiutare a superare la percentuale di variabilità segnalata nel progetto e recuperare così anche i dati relativi alla settima sezione che vanno inevitabilmente dispersi.

Un dato sicuramente apprezzabile, nel progetto, è quello di aver evidenziato la sostanziale invariabilità del tasso di ricambio, nonostante gli eventi pandemici. In tal modo si è riconosciuto che solo il sacrificio imposto ai singoli consiglieri ha in parte neutralizzato il fisiologico rallentamento della produttività nel periodo pandemico, garantendo lo smaltimento dei fascicoli a corsia preferenziale (a rischio prescrizione e con imputati soggetti a misura cautelare).

Questo ci permette di addentrarci nella valutazione degli aspetti organizzativi.

Il programma si muove lungo tre direttive (§3.1) e individua i seguenti obiettivi per il settore penale: a) valorizzare la funzione della settima sezione, attraverso un miglioramento dell’attività dell’ufficio preposto all’esame preliminare dei ricorsi; b) assegnare ai presidenti di sezione non titolari il compito di prevenire la formazione di contrasti infra-sezionali; c) orientare la formazione dei ruoli da parte dei presidenti titolari, sì da conciliare l’esigenza della pronta definizione dei procedimenti a carico di detenuti e prossimi alla prescrizione, con quella del raggiungimento della qualità del lavoro, in chiave di maggiore adeguatezza della risposta nomofilattica.

Quanto al primo punto, prendo atto delle osservazioni di P. Di Stefano che condivido, eccezion fatta per alcuni punti (come quello, a mio parere del tutto impraticabile, di ridistribuire sulle sezioni che hanno numeri più bassi di ricorsi destinati alla inammissibilità il surplus di settima di alcune sezioni che ne hanno uno più alto, cfr. penultimo paragrafo, suggerimento che non tiene in alcun conto l’aspetto della specializzazione e, soprattutto, le ragioni di tale diversa proporzione tra sezione e settima).

Quanto al secondo, è apprezzabile lo sforzo di rivalutare il ruolo dei presidenti di sezione non titolari, quali soggetti ai quali ricondurre un attento monitoraggio, magari suddiviso per materie o compatti di materie, degli orientamenti sezionali e intersezionali. Si tratta di un lavoro prezioso che potrebbe alleggerire gli ordini del giorno delle riunioni ai sensi dell'art. 47 O.G. che, a questo punto, ritornerebbero alla primigenia funzione di luogo di discussione di aspetti più propriamente organizzativi del lavoro.

Resta il terzo punto.

È quello più complicato ed è condizionato da molteplici fattori. Occorre partire dalla considerazione che, una volta preso atto della sostanziale invariabilità dell'indice di ricambio nel periodo pandemico (la flessione registrata è stata infatti considerata fisiologica), rimasto superiore a 100, non può non ribadirsi come ciò sia stato possibile a costo di enormi sacrifici dei singoli consiglieri, in un ufficio che sostanzialmente non registra arretrato (il dato riguarda gli anni 2019 e 2020, perché i singoli, più risalenti procedimenti non costituiscono un dato rilevante) e che si pone sulla scena europea come uno dei più efficienti (il riferimento è ovviamente al solo settore penale).

In altri termini, può dirsi, per il penale, che la pandemia è stata effettivamente “assorbita” dal sacrificio personale dei consiglieri, la cui presenza in ufficio per celebrare udienza, a differenza del civile, è ripresa a cadenze sostanzialmente normali sin da subito (dopo il primo *lockdown*) e per i quali minore è stata l'incidenza delle udienze cc.dd. “da remoto”. Il lavoro è proseguito su ruoli di udienza sostanzialmente normali, con l'unico dato del minor numero di procedimenti a trattazione orale che ha determinato un accorciamento dei tempi di permanenza in ufficio. Tuttavia, a tale fenomeno – e il dato merita di essere sottolineato – ha fatto da contrappeso un notevole aumento del tempo dedicato alla preparazione delle udienze a causa della prassi virtuosa invalsa presso alcune sezioni di tenere camere di consiglio su piattaforma Teams in giorni diversi da quelli destinati all'udienza stessa, così invadendo anche spazi della vita privata normalmente e fisiologicamente sottratti agli impegni lavorativi.

La gestione dei procedimenti che sono stati rinviati per motivi legati all'emergenza pandemica pone poi ulteriori problemi per la formazione dei relativi ruoli che hanno raggiunto livelli elevatissimi in termini di peso ponderale *pro capite*.

Sotto tale specifico aspetto, va preliminarmente sottolineata l'esigenza che sia assicurato il rispetto della regola tabellare della predisposizione dei ruoli di udienza a cadenza semestrale (cfr. art. 13.2 delle vigenti tabelle). Si tratta di un criterio che assicura una effettiva trasparenza

nella organizzazione degli uffici, con riflessi notevoli anche sulle condizioni lavorative e il benessere dei singoli consiglieri, soprattutto provenienti da aree del territorio diverse da quella romana.

Quanto alla formazione dei ruoli, poi, l'emergenza pandemica costringe a trovare alcune soluzioni, anche temporanee, per conciliare la necessità di recuperare l'arretrato (sia pur minimo, tenuto anche conto di un anno e mezzo di emergenza pandemica) con il carico esigibile da ciascun consigliere. In tal senso, sono sperimentabili prassi quali le udienze monotematiche e l'invio in settima dei procedimenti destinati alla declaratoria di estinzione dei reati per prescrizione.

L'emergenza pandemica, come dicevo, ha determinato l'adozione della prassi, secondo la maggioranza dei consiglieri intervistati virtuosa, della cosiddetta camera di consiglio mediante applicativo Teams di Microsoft. Tale metodo di lavoro ha consentito di abbreviare i tempi di permanenza in ufficio da parte del collegio e degli altri soggetti coinvolti nel rito pubblico, ma anche di affinare le capacità di approfondimento e studio del singolo fascicolo, spesso possibili solo a spese della camera di consiglio vera e propria.

Ebbene, mantenere tale prassi virtuosa nel post pandemia consentirebbe di sfruttare meglio il rapporto presenza/lavoro di ogni singolo consigliere a condizione, però, che anche le camere di consiglio “da remoto” vengano disciplinate e considerate come parte dell'impegno del singolo componente del collegio nello studio e smaltimento dei fascicoli.

L'altra sezione del progetto contiene la parte di c.d. indirizzo programmatico (§10). Essa è, sostanzialmente, finalizzata a garantire la certezza del diritto e la maggiore prevedibilità delle decisioni, per un verso, attraverso una migliore definizione del rapporto tra sezioni semplici e sezioni unite; per altro, con l'introduzione di un modello motivazionale sempre più conciso che tenga conto di una standardizzazione della tecnica del linguaggio utilizzato.

Si tratta forse della parte più ambiziosa dell'intero progetto che introduce il tema del futuro stesso della Corte di cassazione.

Le due parti del documento sono, però, intimamente connesse e pongono un preliminare quesito: quale modello di giudice di legittimità si vuole coltivare? Se la nomofilachia deve essere concentrata nelle SS.UU., allora il ruolo delle sezioni sarà sostanzialmente quello di confrontarsi con i “numeri”. Quanto al settore penale, le sezioni serviranno soltanto a preservare il tasso di ricambio e dimostrare che la giurisdizione di legittimità italiana è la più produttiva e veloce d'Europa.

Se la nomofilachia invece comincia, come a mio modesto parere dovrebbe (e forse ancora si tenta a fatica di fare) nelle sezioni, allora tutto quello che si è detto sopra, a partire da una più equilibrata redistribuzione del numero dei consiglieri tra il settore civile e quello penale, è fondamentale e, come singoli consiglieri, abbiamo il dovere di porci quali effettivi interlocutori della dirigenza perché si raggiungano condizioni lavorative che ci mettano nella posizione di svolgere il nostro lavoro sì da dare impulso alla funzione nomofilattica propria delle funzioni di legittimità, a cominciare dalle sezioni semplici.

In tale prospettiva, allora, gli obiettivi del programma opportunamente individuano la necessità del rilancio dell'ufficio spoglio, quale snodo dell'articolazione interna che può consentire la formazione di ruoli monotematici, funzionali a un rafforzamento del messaggio nomofilattico e alla coerenza degli orientamenti, nonché alla definizione di un maggior numero di ricorsi; ma anche l'esigenza di diffondere un nuovo modello motivazionale che, nell'attuale assetto costituzionale, garantisca la certezza del diritto oggettivo e la parità di trattamento dei cittadini.

Sotto tale aspetto, il contenuto del progetto è altamente apprezzabile perché riconnega direttamente al parametro di cui all'art. 111 Cost. e all'art. 6 CEDU l'autorevolezza e la persuasività del discorso giustificativo, strumentali a garantire l'uniformità della giurisprudenza, quale valore fondamentale per l'ordinamento e la prevedibilità delle decisioni. Ma è ancora più apprezzabile laddove eleva il parametro della chiarezza delle decisioni allo stesso rango di quello della celerità dei procedimenti (*«La corretta e sintetica struttura della motivazione aiuta la progressione logica del ragionamento, evita inutili ripetizioni, favorisce un confronto costruttivo tra le parti e tra queste e il giudice»*).

Se questo è l'obiettivo (peraltro non inedito per la Corte di cassazione, già da qualche anno essendo stata introdotta la c.d. motivazione semplificata, quale dato rilevante anche ai fini della valutazione della professionalità del singolo magistrato), non può sottacersi come esso sia di quelli più difficili da perseguire: la “imposizione” di un modello redazionale è estranea alla cultura e alla formazione dei magistrati, ciò che differenzia l'esperienza italiana da quella di altri paesi europei.

La difficoltà di inverare tale modello risente, peraltro, di un'impostazione culturale comune anche all'avvocatura: è evidente come la ridondanza dei motivi influenzi la lunghezza del documento finale, nel quale essi *devono* essere riportati. Se – nella prospettiva del giudice – la concisa illustrazione dei passaggi argomentativi agevola la ricostruzione della *ratio decidendi* e garantisce una più efficiente attività difensiva, in maniera coerente al disposto di cui all'art. 24 Cost., l'avvocatura non può, dal canto suo, esimersi dall'avviare una analoga riflessione che

ponga la tecnica redazionale dei motivi del ricorso (e, in genere, dell'impugnazione) al centro della programmazione formativa. Solo lo sforzo congiunto, infatti, può garantire risultati apprezzabili in termini di utile impiego della forza lavoro nella giurisdizione che resta, come altri, un servizio a favore della collettività e che necessita, dunque, di un approccio lavorativo improntato alla massima razionalità.

In altri termini, chiarezza e concisione dovrebbero entrare ufficialmente nel codice, incidendo in buona misura sulle abitudini di avvocati e giudici. Su tale aspetto, è significativo e altamente apprezzabile che il Primo Presidente si sia rivolto, non solo ai magistrati, ma anche agli avvocati, nel ricordare la centralità della *concinnitas* degli atti processuali, quale elemento per una migliore razionalizzazione del servizio giustizia, soprattutto in un ufficio, quale la Corte di cassazione, la cui funzione primaria è quella di assicurare la certezza del diritto attraverso decisioni che siano chiare, non soltanto ai giudici del merito (ai fini dell'eventuale giudizio di rinvio ai sensi dell'art. 627 cod. proc. pen. o quali precedenti), ma soprattutto alla collettività che fruisce del servizio.

Questa, come dicevo, è la parte più ambiziosa, quasi visionaria, del progetto e richiede il coinvolgimento di più figure, all'interno delle singole sezioni, oltre a un continuo confronto a livello intersezionale e tra i presidenti titolari e il vertice dell'ufficio. È necessario diffondere un modello culturale che assegni primario rilievo alla tecnica redazionale rispetto alla qualità del lavoro svolto dal singolo e prevedere modelli redazionali stringenti, a partire da quelli della Settima penale, per i quali le stesse schede di spoglio dovrebbero contenere formule più calibrate (magari con riferimenti al diritto vivente, elaborati sulla scorta delle questioni più ricorrenti), capaci di dar conto in maniera concisa delle ragioni della inammissibilità.

In sostanza, le schede di spoglio potrebbero diventare vere e proprie bozze di decisione o, comunque, le relative formule potrebbero costituire la base per le motivazioni delle ordinanze di inammissibilità, trasfuse a loro volta in modelli predisposti, nei quali siano comunque assicurati inevitabili margini di adattabilità.