

**LA CORTE DI CASSAZIONE IN TEMPO DI COVID-19: DA
PROBLEMA AD OPPORTUNITA'**

Milena Falaschi

SOMMARIO: 1. Le fonti normative. – 2. I provvedimenti attuativi in ambito di giustizia ordinaria: le linee guida del Consiglio superiore della magistratura e i decreti del Primo Presidente. – 3. La Corte di cassazione: le attività consentite in tempo di pandemia nella fase 1.- 4. La Corte di cassazione: le attività consentite nella fase 2.- 5. La Procura Generale presso la Corte di cassazione: assunzione di modalità diverse di lavoro.

1. *Le fonti normative.*

L'emergenza sanitaria e le misure necessarie a contenere la diffusione del Covid-19 hanno portato il Governo all'adozione di misure urgenti in una ricerca di un giusto equilibrio tra la tutela dei diritti fondamentali dell'individuo e il perseguimento di esigenze collettive. Gli strumenti normativi finora utilizzati sono stati quelli della decretazione d'urgenza, dei decreti del presidente del Consiglio dei Ministri e delle ordinanze di protezione civile. La delibera del Consiglio dei Ministri del 31 gennaio 2020 ha dichiarato lo stato di emergenza in conseguenza del rischio sanitario connesso alla insorgenza di patologie derivanti da agenti virali trasmissibili, provvedimento che consente l'emanazione di ordinanze della Protezione civile. Alla dichiarazione dello stato di emergenza ha fatto seguito il decreto legge n.6 del 23 febbraio 2020, convertito nella legge n.13 del 2020, che è stato, inizialmente, l'unica fonte normativa primaria a disciplinare le misure di contenimento delle emergenza epidemiologica da Covid 19. L'art.1 elenca numerose misure di contenimento, tra cui la misura del divieto di allontanamento dal comune o dall'area interessata e di accesso al comune o all'area interessata. L'art. 2 prevede che le autorità competenti possano adottare ulteriori misure di contenimento e gestione dell'emergenza anche fuori dei casi di cui all'art 1.

Al decreto legge n. 6 del 2020 hanno fatto seguito alcuni decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri (D.P.C.M.): il decreto del 23

febbraio contenente disposizioni attuative, quello del 4 marzo che prevede la chiusura delle scuole e delle università, i D.P.C.M. dell'8 marzo e del 9 marzo contenenti l'estensione territoriale della zona rossa e ulteriori disposizioni attuative, misure che sono state estese all'intero territorio nazionale, introducendo limitazioni alla libera circolazione dei cittadini, per cui lo spostamento è divenuto possibile solo per comprovate ragioni lavorative, situazioni di necessità o motivi di salute.

Con il D.P.C.M. dell'11 marzo poi è stata disposta la chiusura generalizzata di tutte le attività, tranne i servizi essenziali; con il d.l. 17 marzo 2020 n.18 sono state adottate misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale, misure speciali in tema di ammortizzatori sociali, norme speciali in materia di riduzione dell'orario di lavoro, misure fiscali a sostegno della liquidità ed il sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese, connesse all'emergenza epidemiologica da Covid 19. L'art. 83, in particolare, prevede nuove misure urgenti per contrastare l'emergenza epidemiologica da Covid 19 e concerne gli effetti nel settore della giustizia civile, penale, tributaria, amministrativa, contabile e militare.

Da ultimo con il d.l. 8 aprile 2020 n. 23 il Governo ha previsto misure urgenti in materia di accesso al credito e di adempimenti fiscali per le imprese, di poteri speciali nei settori strategici, nonché interventi in materia di salute e lavoro, di proroga di termini amministrativi e processuali, ed ha stabilito – tra l'altro - il differimento dell'entrata in vigore del Codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza di cui al decreto legislativo n.14 del 2019.

Sono state, poi, emanate ordinanze regionali (precisamente in numero di 15), contenenti disposizioni ancora più rigide, oltre a due ordinanze, una del Ministero della Salute e una del Ministero della Salute di concerto con il Ministero degli interni, con ulteriori disposizioni.

2. I provvedimenti attuativi in ambito di giustizia ordinaria: le linee guida del Consiglio superiore della magistratura e i decreti del Primo Presidente.

Per contrastare l'emergenza epidemiologica nel settore dell'Amministrazione della giustizia il primo intervento legislativo adottato è stato il d.l. n. 11 del 2020, che facendo salve le previsioni del

d.l. n. 9 del 2020 per le c.d. zone rosse, ha riguardato agli artt. 1 e 2 la giustizia ordinaria civile e penale, le commissioni tributarie, la giustizia militare. L'art. 1 ha disposto il rinvio d'ufficio di tutte le udienze sino al 22 marzo 2020, ad eccezione di quanto previsto dall'art. 2, comma 2, lett. g), e ciò al fine di contenere gli effetti negativi sullo svolgimento dell'attività giudiziaria. L'art. 3 contiene disposizioni di contenuto analogo per la giustizia amministrativa; l'art. 4 per la giustizia contabile.

In questa prima fase il Governo ha inteso contrastare l'emergenza epidemiologica con la più drastica delle misure: il rinvio d'ufficio di tutte le udienze, già fissate e ancora da fissare, secondo un modello che richiama all'evidenza la disciplina della c.d. "sospensione feriale", contenuta nell'art. 92 del r.d. 30 gennaio 1941, n. 12.

La duplice esigenza di cui il Governo ha tenuto conto nel predisporre il decreto legge può essere così schematizzata¹: a) lo svolgimento dell'attività giudiziaria rappresenta una fonte di potenziale diffusione dell'epidemia e di compromissione della salute dei cittadini e degli operatori per le modalità e le circostanze con cui si svolge ordinariamente; b) lo stato di diffusione dell'epidemia è tale da produrre effetti negativi sullo svolgimento dell'attività giudiziaria, della quale va assicurata, per quanto possibile, continuità ed efficienza.

Con delibera del 5 marzo 2020 il Consiglio Superiore della Magistratura ha assunto, con una prima delibera, le linee guida ai Dirigenti degli uffici giudiziari in ordine all'emergenza sanitaria Covid 19 ed ha disposto che : “- I dirigenti degli uffici dovranno adottare a norma degli artt. 271 e segg. della vigente circolare sulle tabelle richiamata anche dalla vigente circolare sull'organizzazione delle procure, misure organizzative volte a modulare mediante modalità alternative lo svolgimento dell'attività lavorativa dal domicilio del magistrato e di favorire il più possibile modalità organizzative del lavoro da remoto mediante l'utilizzo delle dotazioni tecnologiche ed informatiche fornite dal ministero”. Nella medesima delibera ha sollecitato il Ministero della giustizia a valutare le modifiche delle norme processuali necessarie a garantire la piena

¹ Relazione illustrativa al d.l. n. 18/2020 .

utilizzazione in tutti i procedimenti civili e penali delle modalità di svolgimento delle attività giurisdizionali svolte da remoto.

Sulla base del d.l. n. 11/2020 e delle linee guida del CSM, il Primo Presidente della Corte di cassazione, con decreto in data 9 marzo 2020, ha dato le prime disposizioni generali per il periodo dal 9 al 22 marzo 2020, prevedendo, in questa prima fase, il rinvio di ufficio e a nuovo ruolo di tutte le udienze fino al 15 aprile 2020 e quindi non solo di quelle pubbliche ma anche di quelle che si celebrano direttamente in camera di consiglio (camerale partecipata, camerale non partecipata, de plano, ecc...). Per il solo settore penale in Corte di cassazione fanno eccezione al rinvio ex lege unicamente le udienze dei procedimenti nei quali nel periodo di sospensione scadono i termini di cui all'art. 304 c.p.p. e quelle nei procedimenti in cui sono state richieste o applicate misure di sicurezza detentive.

Infatti, il decreto contempla talune precise eccezioni in relazione a quelle controversie repute "urgenti" dal legislatore ai sensi dell'art. 2, comma 2, lett. g), n. 2, lettere da a) a d), modello che si ispira chiaramente all'elencazione prevista dai provvedimenti emergenziali adottati in occasione di altre calamità naturali ².

Per consentire l'ordinato svolgimento dell'attività giudiziaria è stata sospesa sino al 22 marzo 2020 la trasmissione alla Procura generale dell'avviso di trattazione dei procedimenti ex art. 611 c.p.p. Anche con riguardo al settore civile tutte le udienze e le adunanze camerale fissate nel

² V. l'art. 49, comma 1, del d.l. 17 ottobre 2016, n. 189 recante Interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite dagli eventi sismici del 2016, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 dicembre 2016, n. 229, che disponeva la sospensione di tutte le udienze, ad eccezione «delle cause di competenza del tribunale per i minorenni, delle cause relative ad alimenti, ai procedimenti cautelari, ai procedimenti per l'adozione di provvedimenti in materia di amministrazione di sostegno, di interdizione, di inabilitazione, ai procedimenti per l'adozione di ordini di protezione contro gli abusi familiari, a quelli di cui all'articolo 283 del codice di procedura civile e in genere delle cause rispetto alle quali la ritardata trattazione potrebbe produrre grave pregiudizio alle parti». Disposizioni di uguale tenore si ritrovano nell'art. 6, comma 1, del d.l. 6 giugno 2012, n. 74 recante Interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite dagli eventi sismici che hanno interessato il territorio delle province di Bologna, Modena, Ferrara, Mantova, Reggio Emilia e Rovigo, il 20 e il 29 maggio 2012", convertito, con modificazioni, dalla legge 1 agosto 2012, n. 122; e nell'art. 5, comma 1, del d.l. 28 aprile 2009, n. 39 recante Interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite dagli eventi sismici nella regione Abruzzo nel mese di aprile 2009 e ulteriori interventi urgenti di protezione civile, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 giugno 2009, n. 77.

periodo compreso tra il 9 ed il 22 marzo 2020 sono state soppresse e le relative cause rinviate a nuovo ruolo, con rifissazione nella prima udienza utile successiva al 22 marzo 2020. E' poi chiarito che per entrambi i settori della giurisdizione, nel caso in cui sia disposto il rinvio delle udienze a data successiva al 31 maggio 2020, i Presidenti titolari assicureranno in ogni caso la trattazione delle cause rinviate entro il 31 dicembre 2020, eventualmente in aggiunta all'ordinario carico programmato delle udienze fissate e da fissare entro tale data.

Il Primo Presidente della Corte di cassazione, alla luce dell'ulteriore decretazione, ossia del D.P.C.M. 9 marzo 2020 e del D.P.C.M. 11 marzo 2020, ha adottato il decreto n. 36 del 13 marzo 2020 con il quale ha soppresso le udienze e le adunanze fissate fino al 10 aprile, mentre era ancora in vigore il d.l. n. 11 del 2020, che sospendeva tutte le udienze inizialmente fino al 22 marzo 2020, esercitando la facoltà prevista per il capo dell'ufficio di differire quelle fissate fino al 31 maggio 2020. Il provvedimento è andato incontro alla peculiare esigenza della Corte, unico Ufficio giudiziario a rilevanza nazionale, di limitare gli spostamenti dei magistrati per contenimento del rischio di contagio, concentrando il più possibile lo svolgimento delle attività indifferibili presso la Corte di cassazione e favorendo l'attività di lavoro, di studio e di aggiornamento da remoto.

Con il medesimo decreto il Primo Presidente ha disposto, altresì, i provvedimenti per l'avvio della c.d. seconda fase per uscire dall'emergenza, di cui si dirà di seguito.

Infine, con il decreto legge n. 18 del 17 marzo 2020 il Governo, abrogati gli artt. 1 e 2 del decreto legge n. 11 del 2020, nonché gli artt. 1 e 2 del decreto legge n. 9 del 2020 (v. l'art. 83, comma 22 del nuovo d.l.), mettendo in atto un intervento normativo più articolato, ha portato a compimento la disciplina per il contrasto dell'emergenza già avviata con il decreto legge n. 11/2020, strutturando definitivamente l'intervento in due fasi.

Più precisamente, l'art. 83, comma 1, del d.l. n. 18 del 2020 ha spostato in avanti la sospensione ex lege delle attività giurisdizionali, disponendo che

«dal 9 marzo 2020 al 15 aprile 2020 le udienze dei procedimenti civili e penali pendenti presso tutti gli uffici giudiziari sono rinviate d'ufficio a data successiva al 15 aprile 2020» (disciplina della c.d. prima fase) ed ha poi previsto una seconda fase, dal 16 aprile al 30 giugno 2020, nella quale è consentita un'attività processuale purché si tenga conto delle finalità esplicitate nel comma 6 dell'art. 83 rappresentate dall'esigenza di «contrastare l'emergenza epidemiologica da Covid 19 e contenerne gli effetti negativi sullo svolgimento dell'attività giudiziaria», nonché «evitare assembramenti all'interno dell'ufficio giudiziario e contatti ravvicinati tra le persone».

Il Consiglio dei Ministri ha ritenuto di prorogare la sospensione fino all'11 maggio 2020 a causa del protrarsi dell'emergenza epidemiologica Covid 19 con il d.l. 8 aprile 2020 n. 23, rinvio che si applica anche alla legge n. 28 del 2010, alle negoziazioni assistite di cui al decreto legge n. 132 del 2014 e ai procedimenti di risoluzione stragiudiziale delle controversie regolati dalle disposizioni vigenti, nonché ai procedimenti relativi alle commissioni tributarie e alla magistratura militare, fissando il termine al 3 maggio 2020 per il processo amministrativo.

Infine, in questo quadro normativo di riferimento va ricordato che nella seduta plenaria del 26 marzo 2020 il Consiglio superiore della magistratura ha approvato le nuove Linee guida dirette agli Uffici Giudiziari in ordine all'emergenza Covid 19, nonché i protocolli alle stesse allegati. Le linee guida riguardano la gestione sia della prima delle due fasi previste dall'art. 83 d.l. n. 18 del 2020 (che doveva terminare il 15 aprile 2020 e che in base all'art. 36 del d.l. n. 23 del 2020 è stato prorogato all'11.05.2020), sia della seconda fase (dal 12 maggio al 30 giugno 2020, per il processo amministrativo dal 3 maggio 2020), in merito alla quale, peraltro, dovrebbe essere adottata una successiva delibera contenente ulteriori specifiche indicazioni, onde tener conto della continua evoluzione dell'emergenza sanitaria e della conseguente produzione normativa, con le quali offrire ai dirigenti degli uffici, chiamati alla "adozione di linee guida vincolanti per la fissazione e la trattazione delle udienze" ex art. 83, comma 7 lett. d) d.l. n. 18/2020 al fine di "assicurare le finalità di cui al comma 6" della norma predetta.

3. La Corte di cassazione: quali attività sono consentite in tempo di pandemia?

L'art. 83, comma 2, del d.l. n. 18 del 2020 ha disposto che «dal 9 marzo 2020 al 15 aprile 2020 (ora fino all'11 maggio 2020: art. 36 D.L. n. 23/2020) è sospeso il decorso dei termini per il compimento di qualsiasi atto dei procedimenti civili e penali. Si intendono pertanto sospesi, per la stessa durata, i termini stabiliti per la fase delle indagini preliminari, per l'adozione di provvedimenti giudiziari e per il deposito della loro motivazione, per la proposizione degli atti introduttivi del giudizio e dei procedimenti esecutivi, per le impugnazioni e, in genere, tutti i termini procedurali».

Mentre il soppresso art. 1, comma 2, del d.l. n. 11 del 2020, semplicemente enunciava che erano «sospesi i termini per il compimento di qualsiasi atto dei procedimenti indicati al comma 1» utilizzando la medesima formula prevista dall'art. 1 della legge n. 742 del 1969 – il comma 2 dell'art. 83 del d.l. n. 18 del 2020 precisa ora in maniera opportuna che si intendono sospesi tutti i termini:

- a) per l'adozione di provvedimenti giudiziari e per il deposito della loro motivazione;
- b) per la proposizione degli atti introduttivi del giudizio e dei procedimenti esecutivi;
- c) per le impugnazioni e, in genere, tutti i termini procedurali;
- d) compresi quelli c.d. “a ritroso”.

La sospensione dei termini opera poi per tutti gli atti processuali, compresi quelli necessari per avviare un giudizio di cognizione o esecutivo (atto di citazione o ricorso, ovvero atto di precetto), come per quelli di impugnazione (appello o ricorso per cassazione).

Viene così espressamente confermato l'orientamento interpretativo a tenore del quale la nozione di “termine processuale” essendo espressione

di un principio immanente nel nostro ordinamento, non può ritenersi limitata all'ambito del compimento degli atti successivi all'introduzione del processo, dovendo invece estendersi anche ai termini entro i quali lo stesso deve essere instaurato, purché la proposizione della domanda costituisca l'unico rimedio per la tutela del diritto che si assume lesa.

Opportunamente, il legislatore urgente del d.l. n. 18 del 2020 ha previsto, al comma 10 dell'art. 83, che del periodo compreso tra il giorno 8 marzo e il 30 giugno, non si tenga conto ai fini dell'equa riparazione di cui all'art. 2 della legge 24 marzo 2001, n. 89 (la c.d. legge Pinto) per tutti i procedimenti in cui vi sia stato un rinvio dell'udienza già fissata. In precedenza, invece, il comma 5 dell'art. 2 del d.l. n. 11 del 2020 escludeva dal computo soltanto il periodo intercorso tra una udienza e l'altra, con un limite massimo di tre mesi da conteggiare a partire dal 31 maggio 2020.

Per i termini a ritroso, infine, il comma 2, seconda parte, dell'art. 83, in maniera innovativa stabilisce che quando il detto termine ricade, in tutto o in parte, nel periodo di sospensione, è differita l'udienza o l'attività da cui decorre il termine, in modo da consentirne il pieno rispetto.

Con la norma in commento, se ad esempio il termine a ritroso (di cinque o dieci giorni) prima dell'udienza pubblica o dell'adunanza camerale, fissato per il deposito delle memorie ex artt. 378 o 380-bis.1 c.p.c., ricade nel periodo di sospensione, dovrà necessariamente disporsi il differimento delle dette udienze o adunanze camerale.

Quanto alle eccezioni alla sospensione ex lege, vi è una minuziosa previsione che coinvolge quei procedimenti civili relativi a diritti fondamentali e riguardano le cause: di competenza del Tribunale per i minorenni relative alla dichiarazioni di adottabilità, ai minori stranieri non accompagnati, ai minori allontanati dalla famiglia e alle situazioni di grave pregiudizio; relative ad alimenti o ad obbligazioni alimentari derivanti da rapporti di famiglia, di parentela, di matrimonio o di affinità; i procedimenti cautelari aventi ad oggetto la tutela di diritti fondamentali della persona; i procedimenti per l'adozione di provvedimenti in materia di tutela, di amministrazione di sostegno, di interdizione, di inabilitazione nei soli casi in cui viene dedotta una motivata situazione di indifferibilità

incompatibile anche con l'adozione di provvedimenti provvisori e sempre che l'esame diretto della persona del beneficiario, dell'interdicendo e dell'inabilitando non risulti incompatibile con le sue condizioni di età e salute; i procedimenti relativi agli accertamenti e trattamenti sanitari obbligatori in condizioni di degenza ospedaliera per malattia mentale e tutela giurisdizionale ex art. 35 legge n. 833 del 1978; i procedimenti relativi all'interruzione di gravidanza ex art. 12 legge n. 194 del 1978; i procedimenti per l'adozione di ordini di protezione contro gli abusi familiari; i procedimenti di convalida dell'espulsione, allontanamento e trattenimento di cittadini di paesi terzi e dell'Unione europea; i procedimenti di cui agli artt. 283, 351 e 373 c.p.c.

La seconda tipologia di eccezioni viene rimessa ad un provvedimento del giudice e riguarda tutti i procedimenti la cui ritardata trattazione può produrre grave pregiudizio alle parti e in tal caso la dichiarazione di urgenza è fatta dal Capo dell'Ufficio giudiziario e per le cause già iniziate con provvedimento del giudice relatore o del presidente del collegio, provvedimenti comunque non impugnabili.

Nei procedimenti penali le deroghe all'obbligo di rinvio delle udienze riguardano, sempre che sia espressamente richiesta la trattazione, tutti quelli nei quali il soggetto nei cui confronti si procede si trovi in stato di detenzione, sia che si tratti di imputati in stato di detenzione cautelare sia in caso di condannati per pronuncia definitiva in stato di detenzione per espiazione di pena.

La questione che si pone nei giudizi che si celebrano innanzi alla Corte di cassazione è se trovino applicazione le eccezioni al rinvio delle udienze sopra esposte. Sicuramente una precisa indicazione ermeneutica in tal senso è prevista per i procedimenti penali con detenuti, non così per quelli del settore civile per la peculiare natura del giudizio che è volto a vagliare la legittimità dei provvedimenti impugnati ed in tal senso è stata anche l'interpretazione del Primo Presidente. Infatti con decreto n. 36 del 13 marzo 2020 ha disposto di favorire l'attività di lavoro, di studio e di aggiornamento da remoto, per cui nel settore civile sono state soppresse tutte le udienze e le adunanze camerali fissate nel periodo dal 23 marzo al

10 aprile 2020, salvo quelle indicate nell'art. 2, comma 2, lett. g) del d.l. n. 11 del 2020, che previa individuazione, saranno rifissate a una udienza o camera di consiglio successiva al 31 maggio 2020; nel settore penale, ribadito quanto previsto per il civile, inoltre, ha previsto che i Presidenti titolari delle sezioni individuino una sola udienza settimanale per la trattazione dei procedimenti nei quali nel ridetto periodo scadono i termini di cui all'art. 304 c.p.p. e quelle nei procedimenti in cui sono state richieste o applicate misure di sicurezza detentive, integrando la disposizione anche con la previsione dei criteri per la composizione dei collegi.

Altra attività espressamente disciplinata dal decreto del Primo Presidente ha riguardato l'attività di spoglio nel settore penale per la parte rivolta prioritariamente ad individuare i procedimenti rientranti nell'ipotesi di cui all'art. 2, comma 2, lett. g), d.l. n. 11 del 2020, improntando il servizio alla massima flessibilità e riducendo le presenze nel rispettivo turno, consentendo lo scambio dei turni tra i componenti e l'integrazione con consiglieri non tabellarmente inseriti nello spoglio sezionale, previo provvedimento assunto dal Coordinatore della Settima Sezione penale (d'intesa con il coordinatore dell'ufficio sezionale), salva successiva ratifica del Primo Presidente.

Si tratta, infatti, di attività che richiede la consultazione materiale dei ricorsi cartacei depositati dagli avvocati i quali non possono ancora depositarli telematicamente, né gli atti possono essere visualizzati dai magistrati addetti allo spoglio attraverso il Desk.

Nulla di tutto ciò è previsto nel settore civile, in cui la disciplina emergenziale è limitata al riparto delle competenze fra Sesta sezione civile e uffici spoglio sezionali.

Inoltre con decreto n. 40 del 18 marzo 2020 il Primo Presidente, nonostante in Cassazione – a differenza degli altri uffici giudiziari di merito – non trovi applicazione ancora la disciplina dettata dal D.M. n. 44 del 2001 sulla trasmissione in via telematica degli atti di parte e del giudice, ha consentito il deposito da remoto dei provvedimenti giudiziari sia del civile sia del penale, a seguito del quale, con decreto del 19 marzo

2020, il direttore del CED ha curato di diramare ai consiglieri e ai cancellieri della Corte specifiche modalità operative da seguire per il buon esito del deposito.

Sempre per evitare assembramenti degli avvocati nelle cancellerie degli uffici giudiziari l'art. 83 comma 11 d.l. n. 18 del 2020 stabilisce che dal 9 marzo 2020 e fino al 31 maggio 2020 (ora 30 giugno 2020), e dunque per un limitato lasso di tempo, gli uffici hanno la disponibilità del servizio di deposito telematico anche per gli atti e i documenti di cui all'articolo 16-bis, comma 1-bis, del d.l. n. 179 del 2012, vale a dire gli atti introduttivi del giudizio (atto citazione, ricorso o comparsa di costituzione), con la conseguenza che diviene obbligatorio il deposito telematico di tutti gli atti processuali di parte in tutti i giudizi civili che si celebrano dinanzi ai tribunali e alle corti d'appello.

Il Primo Presidente, prima per il settore penale e poi anche per il settore civile, con i decreti n. 36 del 2020 e n. 47 del 2020, ha stabilito che «i difensori possono far pervenire alla Corte motivi aggiunti e memorie a mezzo pec (...) secondo le modalità tecniche che saranno successivamente indicate», senza individuare le modalità tecniche.

Ora quanto alla Cassazione una premessa appare necessaria: la Corte non beneficia ancora delle modalità telematiche del processo, che allo stato sono limitate alle sole comunicazioni di cancelleria.

Ne discende che entrambe le procedure di cui sopra (deposito di provvedimenti da soggetti abilitati interni e trasmissione di atti provenienti da esterni) allo stato – seppure auspicabili - pongono non pochi problemi, giacché la Corte di cassazione non possiede un registro informatico dove curare il deposito, la conservazione (il c.d. repository) e la successiva consultazione dei documenti nativi digitali, che siano stati trasmessi telematicamente e sottoscritti con firma digitale. Con la conseguenza che di detti atti non sarà possibile assicurarne la conservazione nei registri di cancelleria.

Il Primo Presidente ha, poi, adottato provvedimenti congiunti con il direttore amministrativo del personale prevedendo una diversa

regolamentazione dell'accesso ai servizi per limitare l'afflusso degli utenti alle cancellerie.

4 . La Corte di cassazione: le attività consentite nella fase 2.

Il legislatore d'urgenza ha previsto, come già anticipato, una seconda fase, che va dal 16 aprile (ora 12 maggio ex art. 36 D.L. n. 23/2020) al 30 giugno 2020, nella quale è consentita l'attività processuale, purché sia organizzata tenendo conto delle finalità esplicitate nel comma 6 dell'art. 83. Per tale ragione ai Capi degli uffici giudiziari è conferito il compito di adottare una serie di misure organizzative speciali, anche incidenti direttamente sulla trattazione degli affari giudiziari, che risultino di volta in volta più idonee ad affrontare i rischi derivanti dal contagio epidemiologico in atto.

Per la prima volta nell'ordinamento sono riservati al Capo dell'ufficio il potere di dettare norme cogenti idonee ad incidere non solo su profili organizzativi ma anche sulle modalità di svolgimento del processo.

Nella seduta plenaria del 26 marzo 2020 il Consiglio Superiore della Magistratura, integrando la delibera del 5 marzo 2020, ha approvato le nuove Linee guida dirette agli Uffici Giudiziari in ordine all'emergenza COVID 19, nonché i protocolli alle stesse allegati. Le linee guida riguardano la gestione sia della prima delle due fasi previste dall'art. 83 d.l. n. 18 del 2020 (che terminerà l'11 maggio 2020), sia della seconda fase (dal 12 maggio al 30 giugno 2020); in merito a questa ultima, peraltro, dovrebbe essere adottata una successiva delibera contenente ulteriori specifiche indicazioni, onde tener conto della continua evoluzione dell'emergenza sanitaria e della conseguente produzione normativa.

Le linee guida sembrano privilegiare, quanto alle modalità di trattazione delle udienze sia civili sia penali da non differire e che si concludono con provvedimenti da adottare in udienza, lo svolgimento mediante collegamento da remoto anziché mediante trattazione scritta, che comunque è consentita. Dovrebbero, quindi, essere trattate in videoconferenza le udienze dei procedimenti soggetti al rito del lavoro o a

riti assimilati, nonché le udienze fissate per la discussione orale ex art. 281 sexies c.p.c.

L'udienza in videoconferenza presuppone che tutti i magistrati dispongano di hardware idoneo e di rete internet adeguata ed ancora che funzionino perfettamente teams/skype for business e Consolle del magistrato.

Viene rimessa ai dirigenti degli uffici di assumere tempestivi provvedimenti nel settore penale (anche prima del 15 aprile 2020, ora 11 maggio 2020) in funzione di quanto previsto dal comma 9 dell'art. 83 ovvero della sospensione, fino al 30 giugno 2020, del corso della prescrizione, nonché dei termini di cui agli artt. 303, 308, 309 comma 9, 311 commi 5 e 5 bis e 324 comma 7 c.p.c. e agli artt. 24 comma 2 e 27 comma 6 d.lgs n. 159 del 2011.

Dal modello di protocollo per le udienze da remoto allegato alle linee guida risulta che la DGSIA (Direzione Generale dei Servizi Informativi Automatizzati): – garantirà, con effettività e tempestività, l'assistenza tecnica necessaria ai singoli magistrati o ai cancellieri che assistono il giudice in udienza; – garantirà ai magistrati togati (inclusi i MOT) ed onorari le dotazioni hardware e software necessarie alla trattazione delle controversie con collegamento da remoto; – verificherà che sia pervenuto il link relativo all'avvio della “stanza virtuale” a tutti i magistrati, MOT in tirocinio, tirocinanti, onorari, cancellieri; – avviserà tempestivamente del malfunzionamento della rete per il necessario rinvio delle udienze.

Il CSM auspica, nelle linee guida approvate in data 26 marzo 2020, la stipula tempestiva di protocolli uniformi sul territorio nazionale ed a tal fine vengono allegati in calce alla delibera sia un protocollo relativo alle udienze civili da remoto (lett. f) nonché alle udienze a trattazione scritta (lett. h), redatto a seguito di interlocuzione con la DGSIA (Direzione Generale dei Servizi Informativi Automatizzati) ed il CNF (Consiglio Nazionale Forense), sia protocolli penali sui sistemi di videoconferenza nel processo penale.

La Corte di cassazione – come già precisato - non beneficia delle modalità telematiche del processo e la scelta in concreto adottata dal Primo Presidente per la seconda fase, di cui al decreto 31 marzo 2020 n. 47 e al decreto 10 aprile 2020 n. 55, è stata quella di differire dopo il 30 giugno

2020 tutte le udienze pubbliche già fissate, salvo che nelle materie sottratte ex art. 83, nonché le adunanze camerale già programmate fino al 31 maggio 2020, esclusi naturalmente i ricorsi nelle materie sottratte.

Inoltre a partire dal giorno 11 maggio 2020 (termine che è stato differito al 12 maggio 2020 ex art. 36 d.l. n. 23/2020 con decreto del Primo Presidente del 10 aprile 2020 n. 55) è stabilito che la Corte – per il settore civile - dal 1° al 19 giugno la Sesta Sezione terrà per ogni sottosezione un numero di adunanze camerale per sezione compatibile con il rispetto degli adempimenti di legge e delle risorse di personale amministrativo effettivamente presente in ufficio; dal 1° al 30 giugno le Sezioni Unite terranno due adunanze camerale in date ancora da fissare; dal 22 al 30 giugno le Sezioni Prima, Seconda, Terza, Lavoro e Quinta terranno un numero di adunanze camerale compatibile con il rispetto degli adempimenti di legge e delle risorse di personale amministrativo effettivamente presente in ufficio. Per il settore penale, fatto salvo quanto previsto per il periodo di sospensione ex lege, i procedimenti già fissati nelle udienze e nelle camere di consiglio dal 12 maggio al 30 giugno 2020 sono rinviati d'ufficio e fuori udienza ad una data successiva al 30 giugno 2020, osservate le eccezioni di cui all'art. 83, comma 3 del d.l. n. 18 del 2020, come integrato dall'art. 36, comma 2 d.l. n. 23 del 2020 con riguardo ai procedimenti nei quali entro l'8 ottobre 2020 scadono i termini di cui all'art. 304 c.p.p. , nonché quelli indicati al punto 2, lett. d) del precedente decreto n. 47 del decreto 31 marzo 2020; nel medesimo periodo potranno essere fissate, nel rispetto dei termini di legge, non più di due camere di consiglio non partecipate e de plano mensili secondo quanto previsto nel decreto n. 47/2020, inviato l'avviso di cui all'art. 610, comma 1 e all'art. 611 c.p.p. a decorrere dal 12 maggio 2020.

E' importante sottolineare che il decreto legge n. 18 del 2020 introduce per la prima volta nel processo civile la facoltà di svolgere «udienza da remoto» (art. 83, comma 7, lett. f): in pratica, quando non è richiesta la presenza di soggetti diversi dai difensori e dalle parti, purché venga salvaguardato il contraddittorio tra le parti, si dovranno collegare tutti, avvocati e giudici, attraverso le App del Ministero della giustizia che già prevedono collegamenti audiovideo. Tuttavia, il decreto nessuna disciplina prevede sulle modalità di partecipazione dei consiglieri che compongono

il collegio all'udienza pubblica ovvero alle adunanze camerale, né sulle forme di tenuta delle camere di consiglio.

Diversamente l'art. 84, comma 6, del medesimo decreto, nell'ambito della speciale disciplina dettata per i processi innanzi al giudice amministrativo, stabilisce con maggiore puntualità che «Il giudice delibera in camera di consiglio, se necessario avvalendosi di collegamenti da remoto. Il luogo da cui si collegano i magistrati e il personale addetto è considerato camera di consiglio a tutti gli effetti di legge»; e siffatta norma, per l'espresso richiamo contenuto nell'art. 85 del citato decreto-legge, trova applicazione anche nei giudizi che si celebrano davanti al giudice contabile.

La problematica che si pone è se le predette disposizioni possano trovare applicazione al di fuori della disciplina emergenziale, nonché le ragioni per giustificare una esclusione dalla previsione di udienze da remoto per i processi civili ovvero di quelli tributari e militari.

Taluno ritiene di ricorrere al canone dell'analogia legis ovvero all'interpretazione estensiva.

E' auspicabile che in sede di conversione del decreto legge possa essere introdotta una modifica in tal senso, che chiarisca anche i termini della disposizione di urgenza. Al riguardo il maxi emendamento presentato dal Governo in sede di discussione, con il quale viene introdotto nell'art. 83 il comma 12-quater - a tenore del quale «dal 9 marzo 2020 al 30 giugno 2020, nei procedimenti civili e penali non sospesi, le deliberazioni collegiali in camera di consiglio possono essere assunte mediante collegamenti da remoto individuati e regolati con provvedimento del Direttore generale dei sistemi informativi e automatizzati del Ministero della giustizia. Il luogo da cui si collegano i magistrati è considerato camera di consiglio a tutti gli effetti di legge. Nei procedimenti penali, dopo la deliberazione, il presidente del collegio o il componente del collegio da lui delegato sottoscrive il dispositivo della sentenza o l'ordinanza e il provvedimento è depositato in cancelleria ai fini dell'inserimento nel fascicolo il prima possibile e, in ogni caso, immediatamente dopo la cessazione dell'emergenza sanitaria» - non appare risolutivo, in quanto facendo riferimento ai procedimenti "non sospesi" parrebbe prevedere una limitazione temporale all'applicazione di

detta modalità di tenuta dell'udienza alla fase emergenziale della pandemia.

Il Primo Presidente, nell'ambito delle ampie modalità organizzative riconosciute dalla decretazione di urgenza, con appositi decreti ha fissato la disciplina delle adunanze in camera di consiglio da remoto, prima per il settore penale, con il decreto n. 44 del 23 marzo 2020, e poi ha esteso siffatta modalità anche al settore civile, con il decreto n. 47 del 2020, provvedimenti con i quali ha stabilito che il presidente del collegio «o un consigliere da lui delegato» dovrà assicurare la sua presenza nella camera di consiglio in Corte, redigere il ruolo dell'adunanza e una volta sottoscritto consegnarlo alla cancelleria, oltre a realizzare il fine di consultare atti non regolamentari dei fascicoli. Tali accorgimenti appaiono pienamente compatibili con il testo degli artt. 380 bis e 380 bis.1 c.p.c., nonché dell'art. 611 c.p.p., alla luce della delibera del 5 marzo 2020 del Consiglio Superiore della Magistratura, “linee guida ai Dirigenti degli uffici giudiziari in ordine all'emergenza sanitaria Covid 19”.

La soluzione del Primo Presidente, condivisa anche dalla Giunta dell'ANM, consente di evitare una paralisi delle attività per contrastare l'epidemia, anche per il tempo successivo alla sospensione ex lege, in un ufficio in cui il processo telematico non è ancora approdato.

Proprio recependo la previsione del d.l. n. 11/2020 in data 9 marzo 2020 il DGSIA ha inviato a ciascun magistrato un vademecum per l'installazione di Microsoft Teams al fine di celebrare le udienze da remoto e un link di invito ad accedere all'applicativo per il quale il Ministero detiene le licenze (c.d. “stanza virtuale” del magistrato).

La Corte di cassazione, attraverso PST Giustizia, ad ottobre 2019 ha annunciato che è a disposizione il test di accesso telematico dall'esterno dei registri civili e penali della Corte, oltre che il deposito sul sistema SIC-Cassazione degli atti processuali tipici.

Dal mese di febbraio 2020 in Corte è in corso la organizzazione per la sperimentazione dei depositi telematici e del Desk del consigliere, applicativo appositamente concepito per il ruolo del consigliere, con caratteristiche diverse rispetto alla Consolle del magistrato per i due gradi di merito, proprio per la peculiarità della giurisdizione nazionale della

Corte, la quale è esercitata da consiglieri provenienti dall'intero territorio nazionale. E' stata, infatti, prevista l'assistenza tecnica anche a distanza. Inoltre l'applicativo deve tenere conto nella riprogettazione delle norme processuali del rito di legittimità, quali la firma del solo Presidente del collegio per le ordinanze adottate a seguito di trattazione camerale sia ex art. 380 bis sia ex art. 380 bis-1 c.p.c.

Il DGSIA si sta impegnando a consegnare alla Corte e al Ced la versione riprogettata del Desk del consigliere per aprile 2020, per essere sottoposta ai test da maggio, in coincidenza con la seconda fase prevista dal dl 8 marzo 2020, attività che comunque dovrà protrarsi per i tempi necessari a rendere affidabile la piattaforma³.

La fase 2, infatti, per essere utilmente fruita deve dare luogo alla sperimentazione di modalità di udienza senza presenza personale delle parti, magari a ranghi ridotti, e comunque, senza rischio per nessuno, ad esempio con scambio cartolare. L'eccezionale periodo di stasi delle attività negli uffici giudiziari – che non ha precedenti nella storia moderna, a memoria d'uomo - appare essere l'occasione da non perdere per predisporre e studiare modalità alternative di udienza, e così poter superare l'arretratezza telematica e burocratica del settore giustizia, per offrire al legislatore soluzioni già sperimentate. Del resto se oggi si è costretti a sospendere le udienze è perché gli strumenti tecnologici ad oggi messi in campo non permettono di più e di meglio. In un momento straordinario, in cui è indispensabile il contributo di tutti, la giustizia – che rimane un servizio prioritario ed essenziale – è chiamata a fare la sua parte.

E proprio il 10 aprile 2020 è stato pubblicato sul sito istituzionale della Corte di legittimità un protocollo di intesa tra la Corte di cassazione, il Consiglio Nazionale Forense e la Procura Generale presso la Corte per la trattazione delle adunanze camerale civili (e delle udienze ex art. 611 c.p.p.), dichiarato immediatamente efficace e valido fino al 30.06.2020 e del quale il CNF si impegna a dare ampia pubblicità, in base al quale:

a) il provvedimento di fissazione dell'adunanza o dell'udienza camerale conterrà l'invito ai difensori a trasmettere, ove nella loro disponibilità e

³ P. Gori "Verso il processo telematico in Cassazione", in Giustizia Insieme.
www.giustiziainsieme.it/it/attualità-2/875-verso-il-processo-telematico-in-cassazione

secondo le forme di cui agli articoli seguenti del protocollo, entro sette giorni dal ricevimento della comunicazione stessa, copia informatica - in formato pdf - degli atti processuali del giudizio di cassazione, sia civili sia penali, già in precedenza depositati nelle forme ordinarie previste dalla legge (per il civile: ricorso, controricorso, nota di deposito ex art. 372, comma 2, c.p.c., provvedimento impugnato); con espresso avvertimento che nel caso in cui non pervengano nel detto termine in cancelleria tali copie, la trattazione della causa, già fissata, potrà essere rinviata a nuovo ruolo ove il collegio non sia in condizione di decidere nella camera di consiglio da remoto;

b) il difensore provvederà a trasmettere gli atti richiesti, dei quali abbia la disponibilità, mediante invio dal proprio indirizzo di posta elettronica certificata risultante dal RE.G.IND.E., congiuntamente: 1 - agli indirizzi di posta elettronica certificata delle cancellerie della Corte di cassazione e delle segreterie della Procura Generale, che saranno previamente comunicati al Consiglio Nazionale Forense ed adeguatamente pubblicizzati sui rispettivi siti internet dei soggetti che sottoscrivono il presente protocollo; 2 - all'indirizzo di posta elettronica certificata dei difensori delle altre parti processuali risultante dai pubblici registri di cui all'art. 16.ter del d.l. n. 179 del 2012 e successive modificazioni; 3 - l'invio dovrà essere fatto separatamente per ciascuno dei ricorsi per i quali si è ricevuto l'avviso di fissazione dell'udienza ed il messaggio dovrà contenere la chiara indicazione nell'oggetto del numero del ruolo generale, della sezione, civile o penale, della data dell'udienza o adunanza secondo il format che verrà previamente comunicato ed adeguatamente pubblicizzato;

Con analoghe modalità di cui ai punti 2.1. e 2.2. potranno essere trasmesse le memorie ai sensi degli artt. 380-bis, 380-bis 1 e 380-ter c.p.c.

Tutto ciò naturalmente fa salvo quanto previsto dai decreti del Primo Presidente della Corte di cassazione innanzi richiamati, quanto alla trasmissione delle memorie e dei motivi aggiunti nei procedimenti civili e penali.

Anche la Procura Generale si è impegnata a provvedere a trasmettere agli indirizzi di posta elettronica certificata delle cancellerie della Corte di cassazione ed agli indirizzi di posta elettronica certificata dei difensori copia informatica degli atti processuali del giudizio di cassazione, sia

civili che penali, già in precedenza depositati nelle forme ordinarie previste dalla legge; con le stesse modalità potranno essere trasmesse le conclusioni scritte ai sensi degli artt. 380-bis.1 e 380-ter c.p.c., nonché le richieste e le memorie di cui all'art. 611 c.p.p.

La Camera di Consiglio sarà svolta secondo le modalità indicate nei decreti del Primo Presidente n. 44 del 23 marzo e n. 47 del 31 marzo 2020.

L'iniziativa sicuramente merita un plauso, anche per il merito di avere realizzato il Protocollo in un tempo davvero molto contenuto, tuttavia presenta – ad una prima lettura – due lacune. Il Protocollo non fornisce alcuna indicazione sulle modalità operative per gli adempimenti connessi all'ipotesi di ricorso (penale) proposto da parte pubblica (PM presso il Tribunale e PG presso la Corte di appello); risulta, inoltre, essere stata omessa una qualsiasi interlocuzione con l'Ufficio dell'Avvocatura generale dello Stato, tenuto conto che per oltre il 50% del contenzioso pendente in Corte di cassazione una delle parti è rappresentata dallo Stato o comunque da enti pubblici. Per entrambe le omissioni è auspicabile una integrazione del Protocollo.

5. La Procura Generale presso la Corte di cassazione: assunzione di modalità diverse di lavoro.

Il Procuratore Generale, al fine di attuare le previsioni delle lettere f) ed h) del d.l. 8 marzo 2020 ed onde evitare la paralisi, alla presenza degli Avvocati generali e della rappresentanza del Segretariato, ha concordato con la Giunta Anm della Cassazione la possibilità di utilizzo dei sistemi di videoconferenza, che potrebbero semplificare le attività di udienza, in particolar modo i procedimenti camerati non partecipati, anche penali, quelli *de plano* penali e le udienze della settima sezione penale.

Ha, inoltre, prestato la propria collaborazione alla stesura del Protocollo di cui si è riferito al paragrafo precedente.

Il provvedimento di maggiore rilievo della Procura Generale ha però riguardato la nota di orientamento emessa dallo stesso ufficio nella prospettiva di suggerire riflessioni e soluzioni pratiche al drammatico problema del mondo giudiziario rappresentato dalla carcerazione e dalla gestione delle carceri in genere in piena emergenza Covid 19.

In assenza – del tutto o quasi - di specifiche disposizioni legislative, il Procuratore Generale si è fatto interprete della necessità che gli uffici del pubblico ministero, demandati all’iniziativa cautelare ed esecutiva, nonché partecipi al contraddittorio nei procedimenti di sorveglianza, condividano un orientamento operativo comune in tema di misure precautelari e cautelari, nonché di esecuzione delle pene nella fase iniziale ed in quella gestionale.

La nota del Procuratore Generale risponde quindi a detta esigenza, ponendosi più che come linea guida come una riflessione diretta a suggerire criteri condivisi di valutazione da adoperare nella difficile ponderazione delle esigenze di cautela sociale con la necessità di attenuare il peso del sovraffollamento carcerario con l'emergenza sanitaria.

Con la nota del 1° aprile 2020 il Procuratore Generale ha divulgato un primo ed importante documento di orientamento nella prospettiva di individuare soluzioni pratiche alla prevenzione del contagio da COVID 19 all'interno delle strutture detentive, sì da preservare dal rischio la popolazione carceraria e gli operatori penitenziari, laddove non sia possibile garantire il distanziamento sociale, ovvero si sia in presenza di nuovi ingressi, fruizione di semilibertà o permessi premio, durante la fase emergenziale.

L'esigenza è emersa nel corso della riunione via web del 23.03.2020 che il Procuratore Generale ha intrattenuto con i Procuratori presso le Corti d'appello, cui è seguita una interlocuzione interna all'Ufficio ed estesa alle esperienze di uffici di primo grado. Le indicazioni fornite che, come egli precisa, costituiscono "riflessioni utili per le scelte che devono quotidianamente essere operate e per la loro possibile pratica soluzione, senza alcuna pretesa di costituire orientamento per gli uffici o linee guida", sono caratterizzate da una attenta lettura dell'attuale quadro giuridico, tale da consentire un "alleggerimento" degli istituti penitenziari, nel rispetto delle esigenze di tutela sociale e riguardano tre aspetti: a) le misure cautelari a rischio di diffusione del contagio (custodia in carcere ed obbligo di presentazione alla polizia giudiziaria), nei corollari della misura precautelare, della richiesta, dell'esecuzione e della revoca della

misura cautelare; b) l'esecuzione delle pene detentive; c) la fase penitenziaria dell'esecuzione⁴.

Il documento mette a fuoco – in tutte e tre le prospettive - le principali vie di deflazione penitenziaria offerte dal sistema, anche attraverso l'interpretazione estensiva o analogica di disposizioni del codice di procedura penale o della legge sull'ordinamento penitenziario, che può trovare supporto nel diritto vivente.

⁴ Il documento è stato pubblicato su Sistema Penale del 3.4.2020, con nota di Gian Luigi Gatta; Giustizia Insieme del 3.4.2020 a cura di Stefano Tocci; Giurisprudenza Penale del 3.4.2020