



CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

GIOVANNI MAMMONE

# RELAZIONE

sull'amministrazione della giustizia nell'anno 2019



Roma, 31 gennaio 2020

*“ ... a difesa della libertà di tutti e soprattutto dei diritti dei più deboli, non potrà non esserci un comune impegno di tutte le forze sociali e politiche ... per avere leggi sempre più giuste e magistrati che per umanità, rigore morale, capacità professionale, imparzialità di giudizio sappiano essere corretti interpreti di quelle leggi nella concreta realtà sociale. ... È su di loro soprattutto che si fondano le mie speranze per l'avvenire dell'amministrazione della giustizia nel nostro Paese”.*

VITTORIO BACHELET

(intervista a *Il Mattino* del 30 luglio 1979)



# CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

GIOVANNI MAMMONE

## RELAZIONE

sull'amministrazione della giustizia nell'anno 2019



Roma, 31 gennaio 2020



# INDICE

## PARTE PRIMA

### *LA GIUSTIZIA IN ITALIA NEL 2019*

1.	Il 40° anniversario della scomparsa di Vittorio Bachelet	11
2.	Il dibattito sulla riforma della Giustizia	13
3.	La situazione della giustizia civile e penale. La prescrizione dei reati	18
	I. I dati nazionali	18
	II. La giustizia civile	19
	III. La giustizia penale	23
	IV. La prescrizione dei reati	29
4.	Gli organici del personale di magistratura e del personale amministrativo	30
5.	La giurisdizione di merito	32
	I. Il settore civile	32
	II. Il settore penale	36

## PARTE SECONDA

### *LA CORTE DI CASSAZIONE*

6.	I compiti e le risorse umane della Corte di cassazione	41
7.	I dati statistici. Le Sezioni civili e la Sezione tributaria. La protezione internazionale. Il settore penale	44
8.	I rapporti con l'Avvocatura	54
9.	I rapporti con le giurisdizioni superiori	56
10.	La Corte di cassazione e le Corti europee	59
11.	I Servizi elettorali	62

## PARTE TERZA

### *LA GIURISPRUDENZA CIVILE E PENALE DELLA CORTE DI CASSAZIONE*

12.	La giurisprudenza della cassazione civile	67
13.	La giurisprudenza della cassazione penale	75

## PARTE QUARTA

### *LE STRUTTURE AUSILIARIE*

14. Il Segretariato generale	85
15. L'Ufficio del Massimario	90
16. Strutture di innovazione. Il Centro elettronico di Documentazione e l'Ufficio per l'innovazione della Corte di cassazione	93
17. L'Ufficio dei Formatori decentrati	96
18. L'Autogoverno. Il Consiglio direttivo	99
19. l'Ufficio Statistica	101

## TABELLE

### *DATI STATISTICI*

#### *RELATIVI AI PROCEDIMENTI CIVILI E PENALI*

Dati statistici relativi ai procedimenti civili	107
Dati statistici relativi ai procedimenti penali	115



**INAUGURAZIONE  
DELL'ANNO GIUDIZIARIO 2020**

**RELAZIONE DEL PRIMO PRESIDENTE  
DELLA CORTE DI CASSAZIONE  
SULL'ANDAMENTO DELLA GIUSTIZIA  
NELL'ANNO 2019**



## PARTE PRIMA

### *LA GIUSTIZIA IN ITALIA NEL 2019*

#### 1. *Il 40° anniversario della scomparsa di Vittorio Bachelet.*

Il 12 febbraio prossimo ricorre il quarantesimo anniversario della scomparsa di Vittorio Bachelet, Vice Presidente del Consiglio superiore della magistratura barbaramente ucciso da mano terrorista nel 1980. I tre anni in cui egli ricoprì quella carica furono marcati da tragici eventi che segnarono la vita della Nazione e videro in più occasioni colpita la Magistratura. Idealmente, assieme a Lui in questa sede ricordiamo anche quanti, uomini e donne, nell'adempimento dei loro compiti istituzionali e di servizio sono rimasti vittime del terrorismo e della criminalità organizzata.

Di Vittorio Bachelet ricordiamo oggi non solo la figura di giurista, politico e studioso, ma anche e soprattutto la dimensione di uomo delle Istituzioni, che nell'esercizio del suo ruolo di Vice Presidente seppe improntare la dialettica tra le persone a momento di leale confronto di opinioni e proposte divergenti. Egli favorendo il dialogo, sempre aperto e trasparente, tra le componenti del Consiglio favorì il raggiungimento di una esemplare unità di intenti dell'Istituzione, che in quei momenti difficili conferì a tutta la magistratura unità interna e prestigio presso l'intera collettività, che nell'operato dei giudici e dei pubblici ministeri vide un saldo contrasto al terrorismo politico. Vittorio Bachelet con la sua opera seppe, in altre parole, interpretare nella sua essenza reale e portare all'esterno il messaggio di autonomia ed esercizio indipendente della giurisdizione insito nelle disposizioni costituzionali che disciplinano la funzione dell'organo di governo autonomo della magistratura.

Quaranta anni dopo, proprio dal messaggio da Lui trasmesso dobbiamo trarre linfa ed energia per affrontare la crisi che nel corso dell'anno trascorso ha attraversato il Consiglio superiore della magistratura. L'immagine di un tentativo strumentale di indirizzare l'attività consiliare a fini di parte ha non poco colpito l'opinione pubblica e ha minato la fiducia che i magistrati stessi pongono nel corretto esercizio della funzione di governo autonomo.

Il Presidente della Corte di cassazione nella sua qualità di componente di diritto del CSM intende contrastare con forza ogni contaminazione dell'Istituzione e riaffermare il ruolo fondamentale che il Consiglio ricopre nell'assetto costituzionale della Nazione e la necessità di salvaguardarne l'immagine istituzionale e l'integrità morale.

Il titolo quarto della Costituzione ha voluto che la Magistratura fosse un ordine autonomo ed indipendente da ogni altro potere. Questa solenne dichiarazione è il fondamento istituzionale dell'imparzialità del giudice e, allo stesso tempo, il riconoscimento dello strumento massimo di garanzia dei diritti dei cittadini. Il Consiglio superiore della magistratura – organo collegiale ed elettivo previsto dalla Costituzione e presieduto dal Presidente della Repubblica – è infatti l'organo istituzionale che regola, in maniera autonoma ed indipendente, l'esercizio della giurisdizione e l'attività dei giudici e dei pubblici ministeri e allo stesso tempo dà tutela agli appartenenti all'ordine giudiziario.

Tale funzione è il frutto dialettico delle culture e delle competenze di cui sono portatori i componenti dell'organo collegiale, togati e laici, che la Costituzione ha voluto eletti dai magistrati e dal Parlamento, e che quindi provengono da varie categorie dell'esperienza giuridica. Il Costituente nel considerare positivamente il confronto tra magistratura e politica, quale momento di sintesi di esperienze, pone la sede naturale del confronto all'interno del Consiglio. Ed è in questa sede naturale che i componenti del Consiglio stesso, con il riparo offerto dalle prerogative loro riservate dalla Costituzione e dalla legge ordinaria, debbono confrontarsi e liberamente determinarsi per le loro scelte a proposito dell'adozione dei provvedimenti sullo *status* dei magistrati, sui tramutamenti, sul conferimento degli incarichi direttivi, nel rispetto scrupoloso delle disposizioni legislative, regolamentari e procedurali che disciplinano l'attività istituzionale del CSM.

L'auspicio è che lo smarrimento provocato da quanto emerso nel corso dell'indagine giudiziaria muova le coscienze di fronte al rischio di delegittimazione dell'immagine stessa del Consiglio e che questa consapevolezza costituisca valido deterrente a che ulteriori comportamenti vengano nel futuro adottati in violazione delle regole fondamentali della deontologia.

Al Presidente della Repubblica tutta la magistratura guarda con rinnovata fiducia e rivolge un grato ringraziamento per la saldezza e la determinazione con cui è intervenuto per ricondurre l'azione del Consiglio alla sua normalità istituzionale, per imporne il corretto funzionamento e allontanare da esso l'immagine negativa determinata dai menzionati eventi. Le parole pronunziate in occasione della seduta del Plenum consiliare del 21 giugno 2019 costituiscono non solo un monito, ma anche un sostegno morale e un incoraggiamento per chi fermamente crede nella funzione costituzionale del governo autonomo.

## 2. *Il dibattito sulla riforma della Giustizia.*

Nel corso dell'anno 2018 molto si era discusso circa le riforme della giustizia penale e civile che consentissero l'accelerazione dei tempi processuali e migliorassero le *performances* del sistema. Il dibattito è divenuto pressante dopo che la legge c.d. spazzacorrotti (l. 9 gennaio 2019 n. 3) ha modificato l'art. 159 cod. pen., prevedendo che a decorrere dal 1° gennaio 2020 dopo la sentenza penale di primo grado è sospeso il decorso della prescrizione fino al passaggio in giudicato della sentenza che definisce il giudizio.

Nella relazione presentata per l'inaugurazione dello scorso anno si è dato conto del dibattito sviluppatosi a proposito delle conseguenze della detta normativa, rilevandosi da più parti che il blocco della prescrizione avrebbe procrastinato ulteriormente la durata dei processi, in quanto esso, per l'impreparazione della struttura giudiziaria, si sarebbe risolto in un pregiudizio tanto per coloro che, sottoposti a giudizio, sarebbero rimasti in questa condizione per un tempo indefinito, quanto per le vittime del reato che avrebbero visto prolungati i tempi della risposta di giustizia.

Il dibattito in questione aveva subito provocato la scissione tra l'entrata in vigore della legge nel suo complesso (previsto alla data del 31 gennaio 2019) e l'entrata in vigore del nuovo testo dell'art. 159 cod. pen. (prevista per il 1° gennaio 2020). Nel corso del 2019 si è osservato ulteriormente che, oltre alle criticità della struttura organizzativa degli uffici giudiziari, è la conformazione normativa stessa del giudizio penale a dilatare oltremodo i tempi del processo. Il dibattito si è quindi spostato sulle modalità più idonee a ridurre i tempi, ora proponendo una durata predeterminata del processo per ciascuno dei gradi di

giudizio, o la riforma di singoli istituti processuali, ora prefigurandosi un ritorno al sistema precedente, che prevedeva un prolungamento dei tempi di prescrizione dopo la conclusione di ciascuno di detti gradi.

Nel corso del 2019 sono intervenute consistenti integrazioni delle risorse umane a disposizione degli uffici giudiziari, grazie agli aumenti dell'organico del personale di magistratura ed al varo di nuove assunzioni di personale amministrativo. Non è approdato invece a risultati concreti il proposito di apportare modifiche di carattere acceleratorio al processo penale, non solo per la parte che la legge non considera più coperta dalla prescrizione, ma anche per quella anteriore – soprattutto per le fasi dell'indagine e dell'udienza preliminare – in cui si verificano le criticità che determinano la dispersione dei tempi e la maturazione della prescrizione. È dunque auspicabile che, ferma restando la possibilità di un ripensamento in sede legislativa, la circostanza che la nuova disposizione, in quanto di natura sostanziale, avrà le sue prime pratiche ricadute non prima di cinque anni, costituisca occasione per il legislatore di impiegare questo ulteriore lasso di tempo in maniera costruttiva per adottare le necessarie innovazioni processuali ed ulteriori misure di rafforzamento delle strutture giudiziarie.

Nel corso dell'anno dopo rapida discussione parlamentare è stata invece approvata la legge sul c.d. codice rosso, ovvero la legge 19 luglio 2019 n. 69, che ha introdotto modifiche al codice penale ed a quello di procedura penale, nonché altre disposizioni in materia di tutela delle vittime di violenza domestica e di genere. La legge introduce nel codice penale nuove fattispecie in proposito con l'obiettivo di incrementare la tutela dei soggetti deboli coinvolti dai detti atti violenti (art. 387 *bis*, violazione dei provvedimenti di allontanamento dalla casa familiare e del divieto di avvicinamento ai luoghi frequentati dalla persona offesa; 558 *bis*, costrizione o induzione al matrimonio; art. 612 *bis*, diffusione illecita di immagini o video sessualmente espliciti, c.d. *revenge porn*; art. 583 *quinquies*, deformazione dell'aspetto della persona mediante lesioni permanenti al viso; aggravamento delle pene in alcuni casi di violenza o abuso domestico). Importanti anche le disposizioni di carattere processuale dirette ad accelerare e facilitare l'intervento degli organi investigativi in caso di denunce degli atti di violenza all'Autorità giudiziaria. Al riguardo è, tuttavia, importante

segnalare il dato fondamentale che l'intervento in favore delle vittime deve interessare le strutture non solo giudiziarie, ma anche pubbliche (servizi sociali), private (associazioni di volontariato) e sanitarie, sulla base di un modello di intervento di cui dovrà necessariamente essere individuato un credibile soggetto di coordinamento.

Il decreto legge 30 dicembre 2019 n. 161 ha ulteriormente rinviato al 1° marzo 2020 la regolamentazione delle intercettazioni telefoniche attuata dalla legge 23 giugno 2017 n. 103 (c.d. riforma Orlando), già oggetto di precedenti proroghe, l'ultima delle quali disposta dall'art. 9 del d.l. 14 giugno 2019 n. 53 (convertito dalla legge 8 agosto 2019 n. 53) ne aveva fissata l'entrata in vigore al 1° gennaio 2020. Il decreto legge contiene anche una revisione della disciplina, con importanti novità concernenti, tra l'altro, l'utilizzo del captatore informatico (c.d. *trojan horse*), il soggetto chiamato a selezionare il materiale effettivamente utile per il prosieguo delle indagini (che sarà il pubblico ministero e non la polizia giudiziaria, come precedentemente fissato).

Nel settore della giustizia civile la legge 12 aprile 2019 n. 31 recante disposizioni in materia di azioni di classe ha riformato la disciplina concernente le c.d. *class actions*. Questo strumento di tutela che consente ai componenti di una determinata categoria di soggetti di attivare un'azione comune a salvaguardia di un interesse collettivo, già previsto dagli artt. 139, 140, 140 *bis* del d.lgs. 6 settembre 2005 n. 206, recante il codice del consumo, ha trovato una nuova regolamentazione, in quanto è stato dissociato dalla tutela del consumatore ed è divenuto strumento generalmente fruibile. Nel libro IV del codice di procedura civile, dopo il titolo VIII è stato inserito il nuovo titolo VIII *bis* intitolato ai *procedimenti collettivi* (artt. da 840 *bis* a 840 *sexiesdecies*); l'entrata in vigore delle disposizioni è stata tuttavia differita di 12 mesi dalla stessa legge n. 31 a decorrere dalla data della propria pubblicazione sulla Gazzetta ufficiale (avvenuta il 18 aprile 2019) per consentire al Ministero della Giustizia di attuare gli accorgimenti tecnici necessari alla definitiva applicazione delle nuove norme. Il decreto legge n. 162 del 2019 (c.d. *Milleproroghe*, art. 8) ne ha tuttavia rinviato di sei ulteriori mesi l'entrata in vigore, proprio al fine di consentire la definitiva elaborazione dei detti strumenti applicativi.

Anche nel settore della giustizia civile è particolarmente avvertita l'esigenza di adottare misure acceleratorie del giudizio per consentire una più sollecita soluzione delle controversie private. Il tema è stato portato di frequente in passato all'attenzione dell'opinione pubblica, dato che nella scarsa efficienza del servizio giudiziario civile si individua una delle ragioni di criticità del quadro economico, in quanto una giustizia rapida ed efficiente dà consapevolezza di risolvere rapidamente i contenziosi e costituisce un incentivo per gli imprenditori italiani e stranieri ad investire nella nostra economia.

Su queste premesse, in una delle sue ultime riunioni dell'anno il Consiglio dei Ministri ha approvato un disegno di legge di delega al Governo per l'efficienza del processo civile e per la revisione della disciplina degli strumenti di risoluzione alternativa delle controversie. Semplificazione, speditezza e razionalizzazione delle procedure costituiscono gli obiettivi della delega, i cui principi più importanti possono essere sintetizzati come segue: a) semplificazione e riduzione dei riti, con revisione del processo di cognizione in primo grado e riduzione dei casi di competenza del tribunale in composizione collegiale; b) compressione dei tempi di svolgimento delle varie fasi processuali, con obbligo del giudice di predisporre, in caso di svolgimento di attività istruttoria, il calendario delle udienze con scansione delle attività previste, e obbligo delle parti di depositare atti e documenti con modalità telematiche; c) razionalizzazione dei casi di obbligatorio espletamento della mediazione, escludendola dai settori in cui tale tentativo di soluzione alternativo della controversia non ha dato buon esito (responsabilità sanitaria, contratti finanziari, bancari ed assicurativi); d) modifica della disciplina dell'espropriazione immobiliare.

L'ampiezza degli obiettivi prefigurati impone un attento coordinamento processuale e ordinamentale, di modo che lo strumento della delega legislativa appare opportuno. In questa sede, in ossequio alle invocate esigenze di semplificazione del rito, potrebbe essere rivitalizzata l'iniziativa in precedenza intrapresa dagli uffici ministeriali di suggerire modalità di stesura degli atti processuali improntate a funzionalità e sinteticità espositiva. Al riguardo potrebbero essere utilizzati i documenti elaborati da un gruppo di lavoro ministeriale

appositamente costituito che, negli anni 2016-2017, avanzò proposte concrete al riguardo, sia per il processo civile che per quello penale.

Quanto agli interventi in materia di ordinamento giudiziario, deve menzionarsi l'importante innovazione prevista dalla legge 27 dicembre 2019 n. 160, recante il bilancio di previsione dello Stato per l'anno 2020, che ha introdotto l'organico di magistratura distrettuale flessibile, composto da magistrati che non solo sono destinati a sostituire i magistrati assenti ed a porre riparo alle esigenze temporanee, ma possono anche essere assegnati agli uffici giudiziari del distretto "che versino in condizioni critiche di rendimento". Il tema sarà più diffusamente trattato assieme al tema dell'organico del personale di magistratura (par. 4).

Particolarmente delicato è invece il tema, da più parti sollevato, degli interventi legislativi diretti a regolare l'attività del Consiglio superiore della magistratura, concernenti soprattutto la riforma del sistema elettorale della componente togata.

Sul piano generale deve considerarsi che se "riforma" del CSM deve esserci, nel senso del recupero di un'etica condivisa aliena da personalismi e interessi estranei al corretto funzionamento della giurisdizione, le disfunzioni possono essere sanate non da un mutamento del sistema elettorale, ma da un consapevole moto di rivalsa della magistratura nel suo complesso. Al di fuori del problema del sistema elettorale, la cui soluzione è comunque rimessa al legislatore, le situazioni di opacità derivate da eventuali comportamenti individuali possono essere superate assegnando la massima trasparenza alle decisioni del Consiglio, che può essere ottenuta evitando le influenze esterne e le pressioni interessate, privilegiando invece il dibattito *all'interno* del plenum, nel rispetto delle procedure e delle regole di comportamento che il Consiglio stesso si è dato.

In qualche modo collegato è il tema del ricollocamento in ruolo dei componenti togati dopo la cessazione del mandato consiliare. La regola aurea è quella del ritorno nello stesso posto di provenienza unita ad un divieto di congrua durata temporale del tramutamento di sede o della partecipazione ai concorsi per il conferimento di incarichi direttivi o semidirettivi. In questo caso si tratterebbe solo di ripristinare norme già esistenti e recentemente abrogate.

### 3. *La situazione della giustizia civile e penale. La prescrizione dei reati.*

#### **I. I dati nazionali.**

I dati forniti dalla Direzione generale di statistica del Ministero della Giustizia indicano, sul piano nazionale e quindi con riferimento a tutti gli uffici giudiziari del territorio, nel periodo 2018-2019 <sup>(1)</sup>, un decremento del numero dei procedimenti sopravvenuti, leggero nel settore civile (-1,4%) e più significativo in quello penale (-2,6%). Procedendo con la stessa metodologia di analisi dei dati seguita nelle precedenti relazioni degli anni 2018 e 2019, può rilevarsi quanto segue.

La giustizia ha visto nel primo scorcio del nuovo secolo in campo civile e penale numerosi interventi legislativi, sempre settoriali dato che gli ultimi interventi di carattere sistematico risalgono in entrambi i casi agli anni novanta del secolo passato, mentre invece la perdurante situazione di criticità richiede una correzione di prospettiva. La valutazione degli interventi legislativi di carattere acceleratorio conseguente all'incrocio temporale del loro intervento con i dati statistici è che quando si sono adottati efficienti strumenti di soluzione extragiudiziale delle controversie civili e di contenimento dell'intervento sanzionatorio penale, il ricorso al giudice si è ridotto. Ne è risultato un aumento di celerità e di qualità della risposta di giustizia, nonché un utilizzo più proprio delle strutture, meno intasate da questioni bagatellari e più coinvolte nella soluzione delle controversie concernenti gli interessi primari delle persone ed i settori più importanti dell'economia.

Queste considerazioni da un lato raccomandano la coltivazione delle iniziative di carattere legislativo che vanno nella direzione della creazione di strumenti preventivi di deflazione del contenzioso civile e di indirizzo dell'esercizio dell'azione penale, dall'altro impongono che i giudici nazionali esercitino la loro funzione secondo criteri sem-

---

<sup>1</sup> Le statistiche ministeriali sono riferite al 30 giugno di ogni anno e, pertanto, per quanto riguarda i dati della Corte di cassazione, non sono confrontabili con i resoconti dell'Ufficio Statistica interno, che sono invece riferite al 31 dicembre; nel computo dei dati nazionali si tiene conto in ogni caso esclusivamente dei dati ministeriali.

pre più rispondenti alle esigenze di una società moderna, che accanto alla tutela dei diritti delle persone pone anche esigenze di sicurezza e di benessere collettivo ed individuale. Al giudice viene chiesto di svolgere la sua funzione con competenza non solo generalista, ma anche settoriale, che lo ponga sempre più a contatto con i principi che regolano le giurisdizioni sovranazionali, soprattutto di carattere europeo. È con questa premessa, dunque, che debbono essere letti i dati che sul piano statistico e valutativo possono derivarsi dal corso del settore giustizia nell'anno 2019.

## II. La giustizia civile.

Il numero dei *procedimenti civili* complessivamente pendenti in tutti gli uffici giudiziari <sup>(2)</sup> al 30 giugno 2019 era di 3.312.263 unità, inferiore a quello di 3.480.186 del 30 giugno 2018, con una percentuale di riduzione del 4,80 %. Questo dato è in costante diminuzione di anno in anno (al 30 giugno 2014 i procedimenti pendenti erano 4.548.834, circa il 27% in più).

Il periodo 2018-2019 ha visto una sostanziale stabilità delle nuove iscrizioni dinanzi al Giudice di pace ed una riduzione dinanzi ai Tribunali (-1,7%) ed alle Corti d'appello (-8,3%) nonché, di contro, un persistente forte aumento percentuale dei ricorsi per cassazione (+12,2%). Questi dati debbono essere letti con una precisazione, in quanto se la riduzione dinanzi ai giudici di primo grado è reale, per quanto riguarda appello e cassazione la riduzione del primo è frutto solo di un travaso delle impugnazioni in materia di protezione internazionale. Infatti a seguito del decreto legge 17 febbraio 2017 n. 13 – che, come noto, ha istituito apposite sezioni specializzate presso i tribunali distrettuali, aventi competenza a decidere sui provvedimenti amministrativi in materia di protezione internazionale con provvedimento non reclamabile e ricorribile solo per cassazione – le impugnazioni contro le ordinanze in questione, prima distribuite tra

---

<sup>2</sup> Per omogeneità con i dati ministeriali, quest'anno a differenza che negli anni passati tra i procedimenti civili iscritti, definiti e pendenti non sono compresi i procedimenti di accertamento tecnico obbligatorio in materia previdenziale, previsti dall'art. 445 *bis* cod. proc. civ., che le statistiche ministeriali non considerano.

le Corti di appello, sono affluite tutte in cassazione, gravando la Corte di legittimità (il che sarà oggetto di trattazione specifica nel prosieguo della relazione).

Pur tenendo conto di questa premessa, il dato nazionale è complessivamente in diminuzione, in quanto al 30 giugno 2019 nel raffronto con il 30 giugno 2018 i procedimenti civili pendenti risultano comunque calati del 4,8%, il che pare frutto della combinata incidenza della riduzione complessiva delle iscrizioni e dell'incremento in alcuni settori specifici delle definizioni (ad esempio nei procedimenti dinanzi al giudice di pace e in quelli di esecuzione mobiliare), con prevalenza del numero dei procedimenti definiti rispetto a quelli iscritti, di modo che il rapporto tra le due grandezze si è mantenuto favorevole per i primi.

La combinazione di questi dati comporta che i tempi di durata dei processi risultano in certa misura ridotti, seppure in misura non soddisfacente in relazione ai parametri fissati dalla Corte europea dei diritti dell'uomo per il rispetto dei canoni del giusto processo.

Avendo a riferimento i tre periodi di rilevazione statistica luglio-giugno degli anni 2016-2017, 2017-2018 e 2018-2019, tali considerazioni possono riassumersi secondo i prospetti che seguono.

### **PROCEDIMENTI CIVILI DI NUOVA ISCRIZIONE (dati nazionali)**

<b>Uffici</b>	<b>2016-17</b>	<b>2017-18</b>	<b>2018-19 <sup>(3)</sup></b>
Corte cassazione	30.080	33.242	37.296 (12,2%)
Corti d'appello	126.536	127.464	116.854 (-8,3%)
Tribunali	2.067.350	2.003.793	1.970.010 (-1,7%)
Giudici di pace	977.675	991.872	996.725 (+0,5%)
Tribunali minorenni	69.350	65.9865	57.331 (-13,1%)
<b>Totali</b>	<b>3.270.991</b>	<b>3.222.357</b>	<b>3.178.216 (-1,4%)</b>

*Fonte: Servizio statistico Ministero Giustizia*

<sup>3</sup> A margine la variazione percentuale nei confronti del periodo precedente.

**PROCEDIMENTI CIVILI PENDENTI**  
**(dati nazionali)**

<b>Uffici</b>	<b>2016-17</b>	<b>2017-18</b>	<b>2018-19 <sup>(†)</sup></b>
Corte cassazione	106.856 (+0,36%)	109.019 (+2,02%)	113.862 (+4,4%)
Corti d'appello	296.717 (-5,71%)	277.356 (-6,53%)	251.732 (-9,2%)
Tribunali	2.251.406 (-2,41%)	2.127.539 (-5,71%)	2.018.193 (-5,1%)
Giudici di pace	914.880 (-9,35%)	874.255 (-4,45%)	834.988 (-4,5%)
Tribunali minorenni	95.724 (+5,99%)	92.017 (-4,88%)	93.488 (+1,6%)
<b>Totali</b>	<b>3.665.583</b>	<b>3.480.186</b>	<b>3.312.263 (-4,8%)</b>

*Fonte: Servizio statistico Ministero Giustizia*

**PROCEDIMENTI CIVILI – RAPPORTO DEFINITI/ISCRITTI**  
**(dati nazionali)**

<b>Periodo</b>	<b>2016-2017</b>	<b>2017-2018</b>	<b>2018-19</b>
a. Procedimenti iscritti	3.270.991	3.222.357	3.176.216
b. Procedimenti definiti	3.368.908	3.348.970	3.302.887
Rapporto b/a	+3,00%	+3,91%	+3,97%

*Fonte: Servizio statistico Ministero Giustizia*

**PROCEDIMENTI CIVILI – DURATA MEDIA (dati nazionali)**

<b>Uffici</b>	<b>2016-17</b>	<b>2017-18</b>	<b>2018-19</b>	<b>% 18/19 vs 16/17</b>
Corti d'appello	749	689	646	- 13,9%
Tribunali ordin.	380	364	354	- 7,0%
Giudici di pace	344	330	308	- 10,6%
Tribunali minor.	554	484	621	+ 12,2%

*Fonte: Servizio statistico Ministero Giustizia*

<sup>†</sup> A margine la variazione percentuale nei confronti del periodo precedente.

Secondo i dati forniti dal Ministero della Giustizia, nel periodo luglio 2018-giugno 2019 l'istituto della *mediazione* ha visto un leggero calo delle iscrizioni delle procedure (da 263.263 a 258.786, circa 2,0% in meno). Il dato, secondo le avvertenze dello stesso Ministero, è parziale, in quanto riferito solo agli Organismi di mediazione che hanno comunicato i dati relativi (426 su 594). La mediazione, come noto, costituisce un istituto conciliativo obbligatorio solo per alcune tipologie di controversie ed è articolato su molteplici organismi conciliativi. Ferma restando la complessità della ricostruzione del quadro generale, può riconoscersi all'istituto conciliativo comunque effetto deflattivo del contenzioso civile, soprattutto se si tiene conto che le procedure concluse con il raggiungimento dell'accordo hanno avuto una durata media di 129 giorni nell'anno solare 2017, di 142 nel 2018 e 141 nel primo semestre 2019, ben più celere, quindi, della durata media del solo giudizio di primo grado dinanzi al tribunale, nel periodo luglio 2018 giugno 2019 fissato in 354 giorni. Deve tuttavia prendersi atto, come rilevato in altra parte della relazione (par. 2), che nel progetto di riforma della giustizia civile approvato dal Consiglio dei Ministri alla fine del 2019 è dato largo spazio alla riforma degli strumenti di risoluzione alternativa delle controversie, con la previsione di un più largo ricorso alla negoziazione assistita.

Il rapporto 2020 *Doing Business* Italia, elaborato da un complesso di istituzioni economiche sovranazionali raggruppate nel *World Bank Group*, colloca il nostro Paese al n. 58 della graduatoria generale degli undici indicatori che caratterizzano il "fare impresa" (nel rapporto 2019 la posizione era al n. 51 e nel 2018 al n. 46). Avendo a riferimento i parametri del settore *tempi e costi delle controversie (enforcing contracts*, dati al 1° maggio 2019) il rapporto ci colloca al n. 122 (peggio che il n. 111 nel 2018, il n. 108 nel 2017 e il n. 106 nel 2016) nella graduatoria dei 190 Paesi presi in considerazione. In questa graduatoria molti Stati vicini all'Italia per assetti economici e sociali (tutti membri della Unione europea) sono collocati in posizione migliore (Francia 16, Spagna 26, Germania 13, Regno unito 34, Belgio 56, Portogallo 38, Irlanda 91); Grecia (146) e Cipro (142) hanno una collocazione peggiore <sup>(5)</sup>.

---

<sup>5</sup> DB lascia immutata rispetto ai rapporti 2018 e 2019, la durata media del giudizio di primo grado in Italia in gg. 1.120 (a fronte di una durata media nei Paesi OECD ad alto reddito di gg. 589,6), con un costo totale percentualmente pari al 27,6 % del valore

Rimane, invece, elevata la valutazione della qualità del servizio giudiziario italiano. Essa tiene conto di quattro sottoparametri (struttura degli uffici giudiziari e delle procedure adottate, modalità di esame della controversia, grado di automazione degli uffici giudiziari, possibilità di modalità di risoluzione della controversia alternative a quelle giudiziali) che, in una scala da 0 a 18, assegna all'Italia il punteggio 13,5 (Germania 12,5 - Francia 12 - Spagna 11,5). Favorevolmente è stata valutata l'introduzione del processo civile telematico e la riforma delle procedure esecutive.

L'efficienza della giustizia civile è una componente della resa qualitativa dei servizi pubblici posti a disposizione della collettività ed è strumentale alla qualità dell'attività di impresa, soprattutto nel momento in cui il sistema di impresa è chiamato ad assumere una dimensione che supera i confini nazionali ed europei. Pur prendendosi atto degli interventi attuati negli anni, rimane valido il monito che "migliorare il complesso di istituzioni, regole e prassi su cui poggia l'attività economica, e che influenzano i comportamenti di lavoratori e imprese, è uno sforzo di lunga lena" <sup>(6)</sup>.

### **III. La giustizia penale.**

Le statistiche ministeriali indicano che, a livello nazionale in tutti gli uffici giudiziari giudicanti e requirenti, il numero dei *procedimenti penali* nei confronti di autori noti pendenti al 30 giugno 2019 era di 2.675.633 unità, in riduzione rispetto a quello di 2.787.377 del 30 giugno 2018, con una variazione in diminuzione del 4,0 %. Sono diminuiti rispetto allo stesso periodo anche i nuovi procedimenti iscritti (-2,6%) e quelli definiti (4,1%).

---

della causa (QUASI IN LINEA con la media dei detti Paesi OECD dove la percentuale è del 21,5 %). Tale durata è determinata prendendo in considerazione una virtuale controversia tra imprenditori, dal momento in cui insorge il contrasto al momento in cui la parte vincitrice realizza l'utile economico derivante dalla sentenza favorevole di primo grado. La valutazione è basata non su dati statistici, ma su parametri di valutazione predefiniti dagli autori del rapporto.

<sup>6</sup> Così il Governatore della Banca d'Italia nella sua *Relazione annuale* del 28 maggio 2018.

## PENDENZA DEI PROCESSI PENALI

Uffici	(a) 2016-2017	(b) 2017-2018	(c) 2018-2019	rapporto c/b
Corte cassazione	28.538	24.249	20.450	- 15,7%
Corti d'appello	269.546	268.296	263.915	-1,6%
Tribunali ord.	1.167.194	1.155.198	1.167.448	+ 1,1%
Tribunali min.	38.212	39.644	40.433	+ 2,0%
Procure Rep. (7)	1.336.195	1.186.970	1.079.780	- 9,0%
Giudici di pace	129.651	113.020	103.607	- 8,3%
<b>Totali</b>	<b>2.969.336</b>	<b>2.787.377</b>	<b>2.675.633</b>	<b>- 4,0%</b>

*Fonte: Servizio statistico Ministero della Giustizia*

Sul piano generale, con riferimento agli uffici di merito, l'analisi dei dati statistici nazionali consente di rilevare alcuni importanti fenomeni da tenere ben presenti per comprendere la situazione del settore penale che, nonostante la costante riduzione delle sopravvenienze e delle pendenze mostra segni di difficoltà per quanto concerne durata dei procedimenti e prescrizione.

La durata media dei procedimenti nell'anno giudiziario 2018-2019 è cresciuta in primo grado del 4 % per il tribunale (da 378 a 392 giorni) a fronte della sostanziale stabilità per il giudice di pace (-0,4%: da 229 a 228 giorni). La crescita della durata dei procedimenti davanti al tribunale si presenta costante negli ultimi anni (da 369 giorni del 2016-2017 a 378 giorni del 2017-2018 a 392 giorni del 2018-2019), sicché dimostra la sofferenza in cui si trova il giudizio penale di primo grado. La durata media nel grado di appello ha registrato una ulteriore riduzione (- 2,4 %: da 861 a 840 giorni), pur attestandosi su elevati valori assoluti dai quali verosimilmente deriva il notevole tasso di incidenza delle prescrizioni nel grado, pari al 25% circa dei procedimenti definiti dalle Corti di appello. Tale tasso si presenta, del resto, costante negli ultimi anni (25,8% nel 2017 e 25,4% nel 2018), a ulteriore conferma della già segnalata criticità del giudizio di secondo grado.

<sup>7</sup> Il dato è comprensivo delle pendenze delle procure presso i tribunali per i minorenni, rimasto sostanzialmente stabile negli anni, e di quelle presso le procure generali distrettuali, di numero peraltro statisticamente non significativo.

È bene nuovamente rimarcare, con riguardo alla durata del giudizio di appello, che buona parte dei quasi due anni e mezzo che esso attualmente richiede sono imputabili a “tempi di attraversamento” che nulla hanno a che vedere con la celebrazione del giudizio (attesa degli atti di impugnazione; collazione degli stessi; avvisi alle parti; predisposizione dei fascicoli da trasmettere alla Corte d’appello; trasmissione degli stessi; registrazione; fissazione del giudizio; avvisi alle parti), sicché lo snellimento delle procedure legali, l’attribuzione di maggiori risorse umane e tecnologiche e un migliore utilizzo di esse potrebbe ridurre drasticamente la durata media del secondo grado. In particolare, il tempo di attraversamento potrebbe certamente ridursi in modo considerevole per mezzo della semplificazione delle regole concernenti la presentazione dell’impugnazione (consentita presso qualunque ufficio giudiziario, con conseguente notevole lasso temporale per la trasmigrazione degli atti e incertezza circa l’irrevocabilità della decisione), le notificazioni e gli avvisi (da effettuarsi al domicilio dell’imputato, anziché presso il difensore, con conseguente prolungamento dei tempi), mentre maggiori risorse umane e tecnologiche potrebbero restringere i tempi di predisposizione e trasmissione del fascicolo (finalmente elettronico).

Si registra, d’altra parte, una leggera flessione delle pendenze in secondo grado (-1,6%), derivante da un parallelo leggero incremento delle definizioni (+0,9%), e una costante ancorché modesta crescita delle pendenze in primo grado (+1,1%), nonostante un lieve calo delle sopravvenienze (-1,7%), a dimostrazione della crescente sofferenza organizzativa dei tribunali.

Gli uffici GIP/GUP definiscono con riti alternativi soltanto l’11% del contenzioso (7% per patteggiamenti e giudizi abbreviati, 4% per decreti penali irrevocabili), a riprova della scarsa appetibilità di tali soluzioni semplificate, e circa l’11% con rinvio a giudizio, a conferma della bassa funzione di filtro svolta in udienza preliminare, funzione che in un’ottica di maggiore efficienza potrebbe essere ulteriormente incrementata mediante una ridefinizione della regola di giudizio di cui all’art. 425 cod. proc. pen. che ponga l’accento sulla effettiva prognosi dell’accusa.

Analogamente risultano in costante e stabile flessione (-9%) le pendenze delle Procure della Repubblica presso il Tribunale ordina-

rio, diminuzione che deriva principalmente dalla continua contrazione delle sopravvenienze (-2,3%). Anche le Procure della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni hanno registrato una consistente riduzione delle pendenze (-8,7%) e delle nuove iscrizioni (-8,1%).

Nel corso del primo semestre 2019 le Corti di assise, la cui concreta operatività risente della variegata composizione e delle conseguenti complessità organizzative, hanno registrato un incremento delle pendenze (+8,4%) che è certamente destinato a crescere ulteriormente e in misura considerevole a seguito dell'entrata in vigore della legge 12 aprile 2019, n. 33 che impedisce la celebrazione del rito abbreviato per i reati puniti con l'ergastolo (commessi in data successiva al 20 aprile 2019). Si deve, infatti, tenere presente che a fronte dei circa 300 omicidi aggravati che si definiscono ogni anno, circa 200 erano giudicati dal GIP/GUP con il rito abbreviato; tale rilevante numero di procedimenti, sovente complessi, sarà in futuro giudicato dalla Corte d'assise che vedrà quasi triplicato il proprio carico di lavoro, con ricaduta negativa sul rispetto del principio della ragionevole durata dei processi.

Il tasso di assoluzione che si registra davanti al tribunale ordinario (50% in caso di giudizio ordinario) deve essere inteso in senso a-tecnico poiché ricomprende anche le cause di improcedibilità, estinzione (inclusa la prescrizione) e non punibilità del reato che sono state recentemente introdotte (ad es. art. 131 *bis* cod. pen.; 464 *septies* cod. proc.pen.), sicché, in disparte tali particolari esiti processuali, non può sottacersi la necessità di implementare più efficienti strumenti di selezione del contenzioso.

Per comprendere le ragioni del difficoltoso funzionamento del giudizio di primo e secondo grado, difficoltà che possono condurre anche ad una abnorme durata del processo, meritano una particolare considerazione i riti alternativi (giudizio abbreviato e applicazione della pena) che si sono dimostrati scarsamente appetibili e quindi incapaci di concorrere sensibilmente alla riduzione dei carichi di lavoro.

Per analizzare il fenomeno, si deve tenere presente anzitutto che la Procura della Repubblica ha definito con l'esercizio dell'azione penale circa il 42 e il 43% del totale delle definizioni (rispettivamente, anni giudiziari 2017/18 e 2018/2019).

## PROCURE DELLA REPUBBLICA - DEFINIZIONI

	2017-2018	2018-2019
Definiti totali	1.158.273 (100%)	1.101.804 (100%)
Richieste archiviazione	480.198 (41%)	454.234 (41%)
Esercizio azione penale	491.431 (42,43%)	476.066 (43,21%)
- Richieste rinvio a giudizio	81.045 (7%)	82.216 (7%)
- Richieste riti alternativi	180.216 (16%)	168.500 (15%)
- Citazioni dirette	230.170 (20%)	225.350 (20%)
Altro	186.644 (16,50%)	171.504 (15,80%)

*Fonte: Servizio statistico del Ministero della Giustizia*

Inoltre il GIP/GUP ha esaurito nel medesimo periodo il 12% del totale dei procedimenti con decreto che dispone il giudizio, il 6 e il 7% (rispettivamente anni giudiziari 2017/18 e 2018/19) con sentenze di rito abbreviato o patteggiamento e il 4% con decreti penali divenuti esecutivi.

### (PROCEDIMENTI PENALI RILEVATI PRESSO I TRIBUNALI ORDINARI SEZIONE GIP/GUP PER ALCUNE MODALITÀ DI DEFINIZIONE, REGISTRO AUTORI DI REATO NOTI - ANNI GIUDIZIARI 2017/2018 E 2018/2019)

	2017-2018	2018-2019
Definiti totali	783.496 (100%)	741.637 (100%)
Decreti archiviazione	505.047 (64%)	477.420 (64%)
Sentenze riti alternativi	49.328 (6%)	51.184 (7%)
Decreti condanna esecutivi	34.386 (4%)	31.502 (4%)
Rinvii a giudizio	90.324 (12%)	90.188 (12%)
Altro	104.411 (14%)	91.343 (13%)

*Fonte: Servizio statistico del Ministero della Giustizia*

L'analisi statistica delle definizioni davanti al tribunale (monocratico o collegiale) dimostra uno scarso successo dei riti alternativi. Emerge con tutta evidenza che nel periodo 2018-2019 larga parte

di essi è instaurata a seguito del giudizio direttissimo; infatti, circa l'83% dei procedimenti che si avviano con il rito direttissimo vengono definiti con il patteggiamento o l'abbreviato (nel giudizio direttissimo il patteggiamento viene scelto nel 34% dei casi e l'abbreviato nel restante 50%). Da ciò discende che, depurato del giudizio direttissimo, il rito alternativo (abbreviato o patteggiamento) viene scelto soltanto nel 13% dei casi quando il processo viene avviato con il rito ordinario e cioè a seguito del decreto di citazione a giudizio emesso dal Pubblico ministero, restando confinati alla fase dell'udienza preliminare i riti alternativi per i procedimenti per i quali è prevista la richiesta di rinvio a giudizio.

Le cause di un così scarso successo dei riti alternativi vanno in parte individuate nella durata del processo e nella conseguente aspettativa della prescrizione: di ciò si ha conferma esaminando i casi di successo dei riti alternativi che riguardano, infatti, prevalentemente gli imputati detenuti o sottoposti a misura cautelare per i quali è generalmente improbabile che il giudizio si dilazioni in termini talmente ampi da lambire la prescrizione. Del resto, gioca a sfavore dei riti alternativi anche la situazione processuale, largamente diffusa, caratterizzata dall'assenza dell'imputato, sovente straniero, che è assistito da un difensore di ufficio, al quale è inibito l'accesso a tali forme semplificate di giudizio; non è un caso, infatti, che nei sistemi giudiziari dove simili riti semplificati hanno maggiore successo è assicurata la presenza dell'imputato, la quale, d'altra parte, è posta anche a presidio dell'effettiva conoscenza dell'accusa: su quest'ultimo aspetto la Corte di cassazione è intervenuta con la pronuncia a Sezioni unite 28 novembre 2019 (ric. Ismail), per la quale la sola elezione di domicilio presso il difensore di ufficio, da parte dell'indagato, non è di per sé presupposto idoneo per la dichiarazione di assenza di cui all'art. 420 *bis* cod. proc. pen., dovendo il giudice in ogni caso verificare, anche in presenza di altri elementi, che vi sia stata un'effettiva instaurazione del rapporto professionale tra il legale domiciliatario e l'indagato, tale da far ritenere che questi abbia conoscenza del processo, ovvero si sia sottratto volontariamente alla conoscenza del processo stesso.

Rimane costante il carico di lavoro della magistratura di sorveglianza (Tribunali e Uffici di sorveglianza) che è stato recentemente oggetto di interventi normativi (decreti legislativi n. 121, n. 123 e n.

124 del 2018) sulla cui applicazione possono essere espresse valutazioni positive in considerazione dell'incremento delle misure alternative che si sta recentemente registrando e che costituisce un segnale estremamente positivo se, come sembra ragionevole attendersi, troverà ulteriore sviluppo in futuro.

Gli uffici del giudice di pace registrano una sensibile riduzione delle pendenze (-8,3%) che deriva in larga parte dalla contrazione delle nuove sopravvenienze (-7,3%) dovuta agli interventi di depenalizzazione e alla costante decrescita del contenzioso minore.

#### **IV. La prescrizione dei reati.**

Quanto alla prescrizione dei reati, i dati statistici testimoniano una costante crescita di efficienza del sistema che mostra una stabile diminuzione dei casi di prescrizione (da 136.888 del 2016 a 120.907 del 2018). Fermo restando quanto si è detto con riguardo alle prescrizioni dichiarate in grado di appello (24,2% nel 2018), nella grande maggioranza dei casi la prescrizione continua a maturare nella fase delle indagini preliminari e viene dichiarata dal GIP con provvedimento di archiviazione (42,7% nel 2018); le ragioni di tale fenomeno derivano essenzialmente dalla limitata possibilità di esercizio dell'azione penale e di celebrazione dei processi di primo grado a causa della ridotta capacità di smaltimento del giudizio ordinario (di ciò si dirà meglio analizzando i dati territoriali).

È bene ribadire che sul dato delle prescrizioni non ha ancora inciso la sospensione del corso della prescrizione dopo la sentenza di primo grado introdotta, a decorrere dal 1° gennaio 2020, dalla legge 9 gennaio 2019, n. 3. È utile, in proposito, evidenziare che tale significativa innovazione, una volta a regime (e perciò non prima di cinque anni, tale essendo il termine di prescrizione per i reati contravvenzionali puniti in modo meno grave), potrà determinare, in disparte i positivi effetti sul numero delle pendenze in grado di appello che dovrebbero derivare dall'attesa diminuzione delle impugnazioni dilatorie, un incremento del carico di lavoro della Corte di cassazione pari a circa 25.000 procedimenti l'anno, tale essendo il quantitativo medio dei procedimenti che negli ultimi anni si è estinto per prescrizione in secondo grado. Si tratta, secondo l'ipotesi di studio qui esaminata, di

un significativo allarmante incremento (pari a circa il 50%) dell'attuale carico di lavoro del giudice di legittimità che difficilmente, nonostante la grande efficienza delle Sezioni penali della Corte di cassazione che definiscono attualmente circa 50.000 procedimenti annui con una durata media del giudizio inferiore a 170 giorni e il recente (non ancora attuato) incremento dell'organico dei magistrati, potrà essere tempestivamente ed efficientemente trattato, sicché risulta necessario porre allo studio e attuare le più opportune soluzioni normative, strutturali e organizzative tali da scongiurare la possibile crisi del giudizio di legittimità.

Risulterebbero, in proposito, utili interventi finalizzati, per un verso, alla riduzione del contenzioso dilatorio (oltre il 60% dei ricorsi per cassazione viene dichiarato inammissibile) anche mediante la responsabilizzazione delle parti private e dei loro patrocinatori legali che potrebbero essere chiamati ad assumere in via sostitutiva e salvo rivalsa l'onere di versare le eventuali sanzioni in caso d'inammissibilità, nonché, per altro verso, a una migliore e più efficiente gestione del contenzioso per mezzo della creazione, nell'ottica dell'ufficio del processo, di nuove figure qualificate di supporto al giudice di legittimità.

#### 4. *Gli organici del personale di magistratura e del personale amministrativo.*

Alla fine del 2019 erano in servizio negli uffici giudiziari n. 9.008 magistrati ordinari. Per quanto riguarda la rappresentanza di genere, i magistrati sono equamente distribuiti con una leggera preponderanza di quella femminile (54%). L'organico complessivo era scoperto per una percentuale dell'9,83%, equamente distribuita tra magistrati addetti agli uffici giudicanti (-9,74%) e requirenti (-10,01%).

In questo quadro rilievo importante assume l'apporto dei magistrati onorari. La magistratura onoraria è composta da complessive 3.326 unità, di cui 1.211 giudici di pace e 2.115 giudici onorari di tribunale; ad essi si sommano 342 giudici ausiliari di Corte d'appello e 1.762 vice procuratori onorari, nonché, a seguito della recente immissione in servizio, 18 giudici ausiliari di Corte di cassazione addetti alla Sezione tributaria.

L'anno 2018 si era chiuso con l'aumento dell'organico della magistratura di 600 magistrati, con autorizzazione al Ministro della Giustizia a bandire i relativi concorsi nel 2019 e ad assumerne 200 per anno nel triennio 2019-2021 (legge di bilancio 30 dicembre 2018 n. 145). Una prima ripartizione tra gli uffici giudiziari di questo aumento è stata effettuata con il d.m. 17 aprile 2019 (in boll. 31 maggio 2019 n. 10), che ha disposto un incremento dell'organico della Corte di cassazione di 48 posti di consigliere e 4 di presidente di sezione e di quello della Procura generale della Corte di 17 posti di sostituto e 1 posto di avvocato generale. L'aumento di organico del personale di magistratura porterà, tuttavia, un reale beneficio all'intero comparto giustizia solo quando saranno banditi ed espletati i concorsi ulteriori previsti dalla stessa legge n. 145 del 2018 (con possibilità di assumere 200 nuovi magistrati per ciascun anno del triennio 2019-2021).

La legge di bilancio 27 dicembre 2019 n. 160, assieme alle altre disposizioni finanziarie in tema di giustizia, autorizza il Ministro ad assumere, in aggiunta a quanto già analogamente disposto dalla legge 2018, "magistrati ordinari vincitori di concorso già bandito alla data di entrata in vigore della legge" (art. 1, c. 415-416). È chiaro il riferimento al caso dei 251 vincitori del concorso a 320 posti bandito con d.m. 31 maggio 2017, i quali per mancanza di autorizzazione di spesa erano in attesa di assunzione nonostante la definitiva approvazione della graduatoria.

La stessa legge, con disposizione tipica di ordinamento giudiziario (art. 1, c. 432), sostituisce integralmente il capo secondo (artt. 4-8) della legge 13 febbraio 2001 n. 48 con il quale furono istituite presso ciascuna corte d'appello piante organiche di magistrati distrettuali, giudicanti e requirenti, destinate alla sostituzione dei magistrati in organico di ciascun distretto assenti dal servizio, con esclusione di quelli addetti alle funzioni direttive e semidirettive. La nuova disposizione, con l'intento di superare i limiti del sistema precedente, istituisce presso ogni corte di appello l'*organico flessibile*, composto da magistrati che non solo sono destinati a sostituire i magistrati assenti, ma possono anche essere assegnati agli uffici giudiziari del distretto (giudicanti e requirenti) "che versino in condizioni critiche di rendimento". Tali organici sono fissati con decreto ministeriale nei limiti della attuale dotazione organica e sono soggetti a revisioni biennali. Il decreto mi-

nisteriale è preceduto da un parere del Consiglio superiore della magistratura, alla cui competenza è poi rimessa anche la emanazione dei provvedimenti di destinazione dei singoli magistrati.

Per gli organici del personale amministrativo addetto agli uffici giudiziari si registra una percentuale di scopertura nazionale del 22,82% (43.304 posti in pianta organica contro solo 33.423 presenti), superiore a quella dell'anno precedente, ma che sconta anche una effettiva ulteriore riduzione dei posti in organico (che nel 2018 erano 43.658, a fronte di 34.322 presenti).

L'età media del personale è sempre molto elevata (54 anni), nonostante una leggera flessione rispetto al 2018 (54,28 anni) grazie all'immissione in servizio di 625 assistenti e funzionari giudiziari. Nonostante le recenti assunzioni di assistenti giudiziari e funzionari, viene da tutti segnalato un quadro che non potrà che aggravarsi con i previsti pensionamenti del personale attualmente in servizio, che è sempre più prossimo all'età di quiescenza. Particolare affidamento, pertanto, deve essere riposto nelle previste assunzioni di nuove unità di personale di area II e III da inquadrare nei ruoli dell'Amministrazione giudiziaria, da attuare nel triennio 2019-2021, per le quali, concluso lo scorrimento di precedenti graduatorie, a partire dal novembre 2019 si prospetta l'espletamento di ulteriori procedure concorsuali per l'assunzione di circa 5.000 unità di personale.

## **5. *La giurisdizione di merito.***

### **I. Il settore civile.**

Dai dati elaborati dal Ministero della Giustizia per il settore civile risulta una tendenziale flessione delle pendenze dinanzi a tutte le magistrature di merito.

Per i tribunali vi è stata anche una significativa riduzione delle nuove iscrizioni (diminuite a 1.970.010 rispetto alle 2.003.793 dell'anno precedente), ad eccezione degli accertamenti tecnici preventivi, così come per le corti di appello in cui le nuove iscrizioni sono 116.854 rispetto alle 127.464 del periodo precedente, mentre per il giudice di pace si riscontra un leggero incremento (996.725 iscrizioni nel 2018/2019, rispetto a 991.872 nel 2017/2018).

Persiste presso le Corti di appello un costante incremento delle controversie aventi ad oggetto l'equa riparazione (passate da 16.263 a 19.432). Con riguardo ai tribunali si registra la diminuzione delle controversie in alcuni settori di rilievo, quali quelli del lavoro e della previdenza, mentre sono aumentati i procedimenti esecutivi mobiliari e quelli di volontaria giurisdizione.

L'elevato numero di definizioni (989.694 per i giudici di pace, 2.083.489 per i tribunali, senza considerare gli accertamenti tecnici preventivi, e 142.341 per le corti di appello) ha però consentito di assorbire le maggiori sopravvenienze del giudice di pace, e ridurre ovunque l'arretrato che pure rimane alto.

Per l'esattezza, l'arretrato a fine giugno 2019 è risultato pari, per i giudici di pace, a 834.988 cause, delle quali 63.602 giacenti negli uffici del Nord Ovest d'Italia, 37.245 in quelli del Nord Est, 129.437 in quelli del Centro, 566.563 in quelli del Sud e 38.141 in quelli delle Isole.

Per i tribunali è stato, invece, di 2.018.193 procedimenti, esclusi gli accertamenti tecnici preventivi (201.428), delle quali 290.360 nel Nord Ovest, 199.150 nel Nord Est, 434.400 al Centro, 766.441 al Sud e 327.842 nelle Isole.

Per le Corti di appello, infine, è stato pari a 251.732 cause, delle quali 22.797 nel Nord Ovest, 27.622 nel Nord Est, 66.401 al Centro, 101.310 al Sud e 33.602 nelle Isole.

Oltre che per la diminuzione delle pendenze, il bilancio è stato positivo anche per la durata media dei processi, che nell'anno 2018/2019 è diminuita a 646 giorni per le Corti d'appello (-13,9%), 354 giorni per i tribunali (-7,0 %) e 308 giorni per i giudici di pace (-10,6%).

Presso i tribunali per i minorenni, che hanno registrato minori sopravvenienze, ma in cui vi è stata una minore definizione, vi è stato un incremento delle pendenze (passate da 92.017 a 93.448), la durata media del procedimento è stata di 621 giorni (con una variazione percentuale in più del 12,2%).

I dati generali riguardanti l'intero territorio nazionale non escludono, ovviamente, una diversa modulazione del contenzioso su base locale, con ricadute diversificate sulle pendenze e sulle definizioni in

ragione delle specificità dei singoli distretti. Un ruolo significativo nel recupero di efficienza della giustizia civile con una progressiva e tendenziale riduzione dell'arretrato è svolto dai programmi di gestione di cui all'art. 37 del decreto-legge n. 98 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 111 del 2011, e alla relativa circolare del CSM, che inducono gli uffici giudiziari a porre obiettivi di risultato individuando, anche in ragione delle peculiarità del distretto, adeguate soluzioni organizzative. Nelle loro relazioni, tutte le Corti di appello danno atto della riduzione del contenzioso conseguente alla previsione dell'inappellabilità delle pronunce rese dal tribunale in materia di protezione internazionale, che ha consentito di recuperare l'arretrato che in un biennio (2015/2017) aveva raggiunto livelli elevati, ma che, come si vedrà, ha dato luogo ad un rilevante e repentino aggravio del contenzioso della Corte di cassazione.

È comune, altresì, il rilievo di un progressivo e costante aumento delle controversie di equa ripartizione e di una riduzione del contenzioso in materia di lavoro e previdenza.

Continua a trovare applicazione soprattutto in primo grado, ma anche in appello, l'istituto della sentenza contestuale, ai sensi dell'art. 281-*sexies* del codice di procedura civile, mentre limitata applicazione hanno gli istituti di cui agli artt. 186-*bis*, 186-*ter* e 186-*quater*, cod. proc. civ., così come le ordinanze definitive in appello secondo le disposizioni degli artt. 348-*bis* e 348-*ter*.

In proposito, quanto agli istituti processuali, persiste l'indicazione dell'esigenza di riforme dirette allo snellimento delle procedure.

Quanto alle riforme, è stato posto in evidenza come per effetto del decreto legislativo 19 gennaio 2017, n. 3, la Sezione specializzata in materia di impresa è divenuta competente per le azioni *antitrust* con riguardo ad un ambito territoriale che va ben oltre il distretto (Milano per tutto il Nord Italia, Roma per il Centro e la Sardegna, Napoli per il Sud e la Sicilia). Inoltre, dal 19 aprile 2020, per effetto della legge n. 31 del 2019 alla Sezione impresa sono attribuite tutte le azioni di classe e dunque le azioni risarcitorie e restitutorie conseguenti a lesioni di diritti individuali omogenei.

In relazione alla legge n. 24 del 2017, in materia di responsabilità professionale degli esercenti le professioni sanitarie, viene rilevata

la mancata emanazione del decreto con cui dovrebbero essere determinati i requisiti minimi delle polizze sanitarie assicurative.

Si è, invece, dato atto che allo stato non è ancora possibile una compiuta verifica dell'impatto del decreto legislativo n. 14 del 2019, recante il codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza atteso che solo alcune norme sono già entrate in vigore mentre la maggior parte entrerà in vigore il 15 agosto 2020. Si registra, comunque, una diminuzione del flusso delle procedure concorsuali a seguito delle riforme che hanno inciso sulla restrizione dei presupposti di accesso alle stesse.

L'estensione della negoziazione assistita anche alle ipotesi di separazione consensuale, divorzio e modifica delle condizioni della separazione o del divorzio continua ad influire positivamente sul giudiziale, determinando un calo, sia pure contenuto, delle relative procedure.

È interessante notare come nelle controversie si vanno affermando nuove tematiche connesse alla comunicazione via *web* e *social network* e alla responsabilità del *provider* in caso di violazione dei diritti della persona, in particolare sotto il profilo della tutela della *privacy* e dei possibili rimedi.

Al processo di cognizione di primo grado e al giudizio di appello sono dedicati gli artt. da 3 a 6 del disegno di legge delega approvato dal Consiglio dei ministri per la riforma del processo civile, che definiscono i criteri direttivi per l'esercizio della delega.

Il processo civile telematico ha trovato ormai attuazione completa in ogni distretto e persiste un giudizio su di esso ampiamente positivo, anche se permane qualche difficoltà nell'esame degli atti processuali, specialmente quando si tratta di controversie articolate e complesse.

Lo svolgimento delle procedure di assunzione del personale amministrativo da parte del Ministero ha consentito di sopperire alle repentine scoperture di organico che nel corso del 2017/2018 si erano venute a creare in ragione dei collocamenti a riposo anticipati.

Le Corti si sono avvalse dei giudici ausiliari, in ordine ai quali vi è una valutazione favorevole, e dei tirocinanti *ex art. 73 del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69 (convertito dalla legge 9 agosto 2013, n. 98)*, impegnati in attività di ricerca e di studio valutata in modo positivo e sempre più rapportata alle attività degli uffici.

## II. Il settore penale.

Tutti gli uffici giudiziari segnalano la carenza del personale amministrativo, che condiziona l'andamento della giurisdizione di merito, soprattutto nel settore penale in cui l'impegno è modulato secondo una defatigante quanto rigorosa tempistica (per la durata delle udienze e l'urgenza degli adempimenti), mentre gli interventi tecnologici segnano ancora il passo rispetto ai risultati ottenuti nel settore civile. È, infatti, segnalata in termini allarmati, nonostante le recenti immissioni in ruolo di funzionari e assistenti giudiziari, la scopertura degli organici dovuta al significativo incremento dei pensionamenti, anche anticipati, con conseguente perdita di qualificate professionalità.

Negli uffici giudiziari di merito conseguenza della carenza di personale amministrativo è la diffusione delle prassi di istituire tavoli tecnici e di sottoscrivere protocolli con Enti locali, Ordini forensi e Camere penali per dare una risposta alle varie problematiche organizzative, anche di carenza delle risorse umane. Alcuni uffici giudicanti, anche di livello distrettuale, hanno sottoscritto protocolli, linee guida o altri analoghi piani organizzativi finalizzati a rendere più efficiente la gestione dei procedimenti, stabilendo, d'intesa con gli Uffici requirenti e l'Avvocatura, le priorità di trattazione dei processi che tengono conto delle indicazioni normative (art. 132 *bis* disp. att. cod. proc. pen.) e territoriali nonché della capacità di definizione degli uffici e dei termini di prescrizione. Si tratta di iniziative assunte con grande senso di realtà e con la condivisione di tutti gli attori coinvolti, le quali delineano una buona prassi organizzativa finalizzata a rendere palese e controllabile la selezione dell'ordine di priorità nella trattazione dei procedimenti che, diversamente, sarebbe affidata all'iniziativa del singolo.

Tali iniziative trasferiscono inevitabilmente sull'autorità giudiziaria la responsabilità di compiere scelte di notevole impatto, rese tuttavia necessarie dalla crescente carenza di risorse umane e dalla complessità del modello processuale. Del resto, in attesa di un miglioramento del sistema processuale e dell'efficientamento della struttura organizzativa della giurisdizione ordinaria, appare inevitabile una tale assunzione di responsabilità che, ferme restando le competenze in tema di organizzazione e funzionamento dei servizi giudiziari che spettano al Ministro, facendo tesoro delle indicazioni di priorità provenienti dal legislatore ordinario (ad es. art. 132 *bis* disp. att. cod. proc. pen.) deve farsi ca-

rico di dare concreta attuazione al principio del giusto processo di cui all'art. 111 Cost., con particolare riguardo alla ragionevole durata.

Quanto all'informatizzazione, le notifiche penali per via telematica sono ormai utilizzate in tutti gli uffici giudiziari e semplificano considerevolmente il lavoro delle cancellerie. Il nuovo sistema dei registri penali (SICP) è diffuso in tutti gli uffici di merito, al pari dei principali strumenti di automazione del lavoro amministrativo (SIAMM) e giudiziario, e delle banche dati (Casellario; DAP-SIDET; SIATEL). La dotazione di apparecchiature informatiche è mediamente e complessivamente buona, anche se qualche sede segnala la vetustà di alcune di esse e la necessità di velocizzare gli interventi di risoluzione dei problemi tecnici. Vi sono stati dei disservizi anche gravi, a volte caratterizzati dal blocco totale di importanti strumenti di lavoro (fra cui posta elettronica e posta elettronica certificata); per tali situazioni di vera e propria emergenza viene raccomandato dai capi di corte la predisposizione di strumenti di pronta soluzione, atteso che tali disservizi, ove non risolti tempestivamente, possono pregiudicare la complessiva funzionalità del sistema-giustizia, ormai largamente dipendente dagli strumenti tecnologici.

Quanto agli effetti delle riforme processuali più recenti, non si segnalano, anche in considerazione del pochissimo tempo trascorso, particolari disfunzioni derivanti dall'entrata in vigore delle nuove disposizioni in materia di tutela delle vittime di violenza domestica e di genere introdotte dalla recente legge n. 69 del 2019 (c.d. codice rosso, in vigore dal 9 agosto 2019).

D'altro canto, l'istituto della non punibilità per particolare tenuità del fatto ex art. 131 *bis* cod. pen. è applicato in misura crescente, seppure con modesto impatto sul numero dei procedimenti sopravvenuti, mentre si è dimostrata di scarsa funzionalità l'estinzione del reato per condotte riparatorie ex art. 162 *ter* cod. pen..

L'istituto della sospensione del procedimento con messa alla prova ex art. 168 *bis* cod. pen. risulta di applicazione complessa (per il coinvolgimento di più soggetti e per i tempi di elaborazione del programma di recupero da parte dell'UEPE - Ufficio Esecuzione Penale Esterna) e di scarso impatto semplificatorio. Tali risultanze consentono di valutare il grado di effettività dell'istituto e di adeguare alla realtà le ottimistiche previsioni che vedono nella messa alla prova un

mezzo di deflazione del lavoro del giudice, ovvero di attenuazione del sovraffollamento carcerario, anche se alcuni distretti inviano segnali positivi di un crescente impegno dei magistrati per dare più ampio sbocco all'istituto in esame.

Gli effetti positivi della depenalizzazione del 2016 (d. lgs. n. 7 e 8 del 15 gennaio 2016) si sono sostanzialmente esauriti, mentre l'introduzione della procedibilità a querela per una serie di reati prima perseguibili di ufficio (d. lgs. n. 36 del 10 aprile 2018) ha avuto un modesto impatto.

Nella sua prima fase di applicazione sembra inferiore alle aspettative l'istituto del *concordato anche con rinuncia ai motivi di appello* di cui all'art. 599 *bis* cod. proc. pen., verosimilmente a causa delle limitazioni ed esclusioni oggettive alla sua applicazione (che ricalcano quelle del patteggiamento allargato) e della possibilità di raggiungere l'accordo anche nel dibattimento, senza una effettiva deflazione del lavoro della Corte d'appello poiché l'istanza viene presentata direttamente all'udienza di trattazione.

Sulla spinta del nuovo comma 3 *bis* dell'art. 603 cod. proc. pen. e, ancor prima, delle pronunce della Corte EDU e di quelle delle Sezioni unite della Corte di cassazione, sono in aumento i casi di rinnovazione dell'istruttoria in appello per la assunzione delle prove dichiarative nelle ipotesi di appello del Pubblico ministero mirante al ribaltamento della sentenza di proscioglimento. Viene tuttavia da più parti segnalato un certo rallentamento dell'attività delle corti di appello perché impegnate nella rinnovazione dell'istruttoria.

In disparte le prime difficoltà applicative sostanzialmente attribuibili alla scarsità delle risorse umane, ha riscosso consenso l'introduzione (disposta dal d.lgs. 6 febbraio 2018 n. 11) del nuovo art. 165 *bis* disp. att. cod. proc. pen., che detta una disposizione di particolare importanza per l'organizzazione del lavoro, prevedendo una serie di adempimenti ai quali tribunali e corti d'appello sono tenuti nel momento della trasmissione degli atti al giudice della impugnazione. Gli uffici di primo grado, almeno nei distretti più efficienti, stanno adeguandosi, sicché le corti d'appello e la Corte di cassazione trarranno sicuro beneficio dall'osservanza di detta disposizione, in forza della quale al momento della trasmissione devono essere indicati i termini di scadenza delle misure cautelari, i termini di prescrizione del reato,

i nomi dei difensori e le dichiarazioni, elezioni o determinazioni di domicilio dell'imputato (con specificazione delle relative date di nomina o di effettuazione).

Si registra un crescente e costante incremento della popolazione carceraria (61.174 detenuti su una capienza di 50.476 alla data del 30 novembre 2019) che determina non di rado nuovi casi di sovraffollamento. Costante negli ultimi anni è il numero dei detenuti stranieri che costituiscono quasi un terzo dell'intera popolazione carceraria (20.091 su 61.174 alla data del 30 novembre 2019). Cresce, però, anche il numero di misure alternative alla detenzione concesse dalla magistratura di sorveglianza, segno di una accresciuta efficacia degli strumenti di reinserimento sociale.

Molti uffici territoriali segnalano l'insufficienza di aule attrezzate per la video conferenza e la scarsa funzionalità del servizio svolto dal fornitore esterno, con disservizi e allungamento della durata del processo, nonostante la possibilità di utilizzo processuale di tale utile e innovativo strumento sia stata recentemente estesa e incrementata (artt. 134 *bis* e 146 *bis* disp. att. cod. proc. pen.).

Da tutti gli uffici di merito sono segnalate difficoltà nella gestione dei soggetti sottoposti in via cautelare o definitiva al ricovero in REMS (residenza per l'esecuzione delle misure di sicurezza). Purtroppo, ancora oggi, nonostante la notevole riduzione del numero di internati, l'accoglienza nelle REMS avviene ancora tramite il non codificato sistema della «lista d'attesa». Sono segnalate inoltre notevoli difficoltà nella gestione dei ricoverati che si trovano in gravi condizioni psicofisiche (allontanamenti, crisi psicomotorie, deliri e atti di violenza).



## PARTE SECONDA

### LA CORTE DI CASSAZIONE

#### 6. *I compiti e le risorse umane della Corte di cassazione.*

Lo svolgimento dei compiti e delle attribuzioni istituzionali della Corte di cassazione impone una complessa organizzazione interna attraverso la predisposizione di procedure e servizi interni la cui gestione è rimessa, a seconda dei ruoli, al personale di magistratura ed al personale amministrativo.

Il personale di magistratura, grazie all'aumento disposto con il decreto del Ministro della Giustizia del 17 aprile 2019 dispone di un organico rafforzato. Infatti, la legge 30 dicembre 2018 n. 145 ha incrementato l'organico di ruolo della magistratura di 600 unità, destinandone 52 alla Corte di cassazione, che per effetto del detto decreto ministeriale ha visto aumentare il proprio organico da 308 a 356 consiglieri e da 55 a 59 presidenti di sezione, oltre il Primo Presidente ed il Presidente aggiunto. Tale organico è tuttavia al momento solo virtuale, atteso che il Consiglio superiore della magistratura ha solo recentemente avviato le procedure per la selezione e la destinazione dei nuovi consiglieri

#### **CORTE DI CASSAZIONE – ORGANICO DEL PERSONALE DI MAGISTRATURA (al 31.12.2019)**

<b>Funzioni</b>	<b>Organico</b>	<b>Vacanze (*)</b>	<b>Percentuale scopertura</b>
Primo Presidente	1	-	-
Presidente aggiunto	1	-	-
Presidente di sezione	59	8 (4)	13,56%
Consigliere	356	63 (15)	17,70%
Magistrati di tribunale	67	7	10,45%
Magistrati ausiliari	50	32	64,00%

(\*) Tra parentesi sono indicate le vacanze riferibili al vecchio organico;

Fonte: Consiglio superiore della magistratura

Quello della scelta dei nuovi consiglieri è attività particolarmente delicata, in quanto la selezione deve essere indirizzata non solo alla scelta dei magistrati professionalmente idonei allo svolgimento del giudizio di legittimità, ma anche alla modulazione dei tempi del loro ingresso nella Corte affinché sia consentito alle nuove leve un graduale (ma non lento) inserimento nella struttura del giudizio di cassazione e nella metodologia di lavoro da esso imposta. D'altro canto la destinazione dei nuovi consiglieri è resa comunque necessaria dal progressivo depauperamento dell'organico che già prima dell'aumento aveva visto un assottigliamento delle presenze a causa delle cause più varie (pensionamenti, progressioni in carriera, collocamenti fuori ruolo, ecc.). Pertanto, l'esigenza è in via primaria quella di reintegrare il vecchio organico e in via ulteriore quella di coprire un congruo contingente dei 48 consiglieri e dei 4 presidenti di sezione destinati con l'aumento di organico, lasciando ad un secondo momento la destinazione del numero rimanente.

Tale politica dei tramutamenti eviterebbe anche un troppo rapido depauperamento degli uffici di merito e, in particolare delle Corti d'appello, tra i cui componenti verosimilmente cadrebbe la scelta della maggioranza dei nuovi consiglieri.

Per quanto riguarda la distribuzione del personale di magistratura tra le singole sezioni, al dicembre del 2019 le presenze effettive assommavano a 293 consiglieri e 51 presidenti di sezione (oltre il Primo Presidente ed il Presidente aggiunto), a fronte di un organico sezionale come nel dettaglio rappresentato nella seguente tabella. Il nuovo organico della Corte di cassazione adottato con il d.m. 17 aprile 2019 imporrà la riformulazione di tale organico ed a tale fine è in corso l'analisi della Commissione flussi del Consiglio direttivo a seguito della quale potrà essere conclusa la relativa procedura tabellare di revisione.

**CORTE DI CASSAZIONE – ORGANICI SEZIONALI  
DEL PERSONALE DI MAGISTRATURA AL 31.12.2019**

<b>Sezioni civili</b>	<b>Presidenti Sez.</b>	<b>Consiglieri</b>	<b>Sezioni penali</b>	<b>Presidenti Sez.</b>	<b>Consiglieri</b>
Prima	5	27	Prima	4	25
Seconda	4	23	Seconda	4	25
Terza	5	29	Terza	4	21
Lavoro	7	41	Quarta	5	23
Quinta Trib.	6	35	Quinta	5	29
Sesta	1	1	Sesta	5	25
<b>Totali</b>	<b>28</b>	<b>155</b>	<b>Totali</b>	<b>27</b>	<b>148</b>

*Fonte: Segretariato generale della Corte di cassazione*

Nell'organico di magistratura della Corte di cassazione non rientrano i magistrati di tribunale dell'Ufficio del Massimario e del Ruolo, che costituiscono un organico a parte, fissato per legge in 67 unità.

L'Ufficio del Massimario costituisce la struttura ausiliaria della Corte, il cui compito tradizionale consiste nell'analisi sistematica della giurisprudenza di legittimità, poi trasfusa in una capillare attività di massimazione dei provvedimenti, nella redazione a supporto dell'attività delle Sezioni unite e delle Sezioni ordinarie di relazioni periodiche e nella effettuazione di ricerche di legislazione, dottrina e giurisprudenza. Tale funzione originaria è stata ampliata dall'art. 74 del d.l. n. 69 del 2013, convertito dalla legge n. 98 del 2013, che ha elevato a 67 il numero dei magistrati introducendo la figura dell'assistente di studio (30 magistrati di tribunale) da destinare alle Sezioni civili per almeno un quinquennio allo scopo di consentire l'eliminazione dell'arretrato.

Il d.l. 31 agosto 2016 n. 168, convertito dalla legge 25 ottobre 2016 n. 197, aveva previsto la possibilità di applicare detti magistrati di tribunale alla Corte (ove in possesso di determinati requisiti) per comporre i collegi giudicanti delle udienze civili e penali. La successiva legge 27 dicembre 2017 n. 205, però, ha limitato tale possibilità alle sole udienze della Sezione Quinta (Tributaria). Nell'anno 2019 sono stati 22 i magistrati del Massimario applicati alla Sezione per due udienze mensili ciascuno.

Grazie alla legge n. 205, infine, la stessa Sezione Quinta si avvale, dal 2018, di magistrati ausiliari (attualmente diciannove), reclutati fra quelli in pensione e destinati a durare in carica per un triennio con l'obbligo di redigere almeno 150 provvedimenti all'anno.

## 7. *I dati statistici. Le Sezioni civili e la Sezione tributaria. La protezione internazionale. Il settore penale.*

### **I. I dati statistici generali.**

Nell'anno 2019 gli indicatori di valutazione quantitativa della Corte di cassazione (ricorsi iscritti, procedimenti definiti e procedimenti pendenti a fine periodo) hanno subito notevoli spostamenti di tendenza. Per quanto riguarda il numero dei procedimenti definiti, deve rilevarsi che nel mese di luglio sono state tolte dal calendario numerose udienze dei collegi civili e penali allo scopo di calibrare il carico di lavoro dei componenti dei collegi nei periodi immediatamente precedenti (10 gg.) o successivi (5 gg.) alle ferie giudiziarie, dopo la riduzione della durata delle stesse disposta dal d.l. 12 settembre 2014 n. 132. Tale riduzione ha comportato per tutte le sezioni, indistintamente, la definizione di un minor numero di processi, pur non compromettendo il dato finale che vede, nel settore civile un aumento dei procedimenti definiti e, nel settore penale, un ulteriore calo del numero dei procedimenti pendenti.

Sul piano generale deve rilevarsi che nel settore civile la linea affermatasi nei recenti anni passati, che vedeva la stabilità sostanziale delle nuove iscrizioni e l'aumento proporzionale dei procedimenti definiti, anche se in misura non sufficiente ad intaccare la massa dei procedimenti pendenti, è stata travolta dal pesante aumento dei ricorsi iscritti in materia di protezione internazionale, dalla riduzione dei procedimenti definiti nelle Sezioni Seconda, Terza e Lavoro, dall'incremento delle definizioni nelle Sezioni Prima e Quinta (tributaria) e dalla riduzione dell'arretrato in materia tributaria; evento, quest'ultimo, che certifica un vero e proprio cambio di indirizzo della Sezione interessata. La Sezione Sesta – che svolge la funzione di filtro e, mediante Sottosezioni composte da consiglieri delle corrispondenti Sezioni ordinarie definisce i ricorsi inammissibili o improcedibili e quelli prontamente

definibili perché manifestamente fondati o manifestamente infondati – si è sostanzialmente uniformata agli stessi *trends*.

L'incremento delle decisioni, peraltro, non può costituire un obiettivo assoluto dato che per la sua funzione primaria la Corte deve emanare pronunzie convincenti, che per motivazione ed autorevolezza si impongano dinanzi ai giudici di merito ed agli utenti della giustizia. L'esperienza rende però evidente che la stesura delle sentenze, quando non si affrontano questioni di interesse generale o non sia necessario sciogliere nodi di carattere interpretativo, pur richiedendo studio e ponderazione preliminare, consente una esposizione contenuta delle ragioni della decisione.

Le sentenze che non rivestono valenza nomofilattica possono essere motivate in maniera sintetica e, se la fattispecie lo permette, con il richiamo dei precedenti. Tale tecnica ha il pregio non solo di ottimizzare i tempi motivazionali, ma anche di rafforzare l'importanza del precedente e di stabilizzare la giurisprudenza di legittimità. Anche nel 2019 dunque la Prima Presidenza ha raccomandato l'utilizzazione della motivazione semplificata, già prevista in un documento del 2016 quale strumento di sinteticità e ottimizzazione dell'attività decisoria.

Successivamente il legislatore con il decreto legge 31 agosto 2016 n. 163, convertito dalla legge 25 ottobre 2016 n. 197, ha effettuato un passo ulteriore nel senso della semplificazione e della ottimizzazione dell'attività decisoria, elevando l'ordinanza in camera di consiglio a forma ordinaria di decisione dei ricorsi civili e limitando la decisione in pubblica udienza soltanto ai casi di reale rilievo nomofilattico.

Deve del resto considerarsi che la definizione dei procedimenti richiede, oltre al deposito delle ordinanze o delle sentenze da parte dei giudici, anche il disbrigo di una serie di operazioni ulteriori di carattere burocratico, che debbono essere compiute da funzionari specificamente abilitati e qualificati. La consistente scopertura di organico di questi funzionari, però, comporta che la struttura amministrativa non riesca a completare in tempo ragionevole il lavoro del personale di magistratura, con conseguente rallentamento delle pubblicazioni delle sentenze. Sanare questa ulteriore occasione di rallentamento è stato impegno costante della Dirigenza amministrativa, la quale ha condotto al riguardo una proficua attività di monitoraggio e di movimento del personale. Grande (e fiduciosa) è l'attesa derivante dall'esito dei

concorsi avviati dal Ministero della Giustizia per la selezione di nuovo personale da destinare ai ruoli dei funzionari giudiziari.

Nel settore penale, in ragione dell'entrata a regime della legge 23 giugno 2017 n. 103 e della riforma in materia di impugnazioni ivi prevista, nell'anno 2019 è sensibilmente diminuito rispetto all'anno precedente il numero dei ricorsi iscritti e, di conseguenza, il numero dei procedimenti definiti. Il persistente indice di ricambio positivo ha procurato peraltro un'ulteriore diminuzione dei ricorsi pendenti a fine anno, ridotti alla mera fisiologia, e il raggiungimento di un periodo di durata media dei procedimenti ancora più breve che nel 2018.

Scendendo nella specificità dei settori può rilevarsi quanto segue.

## II. Le Sezioni civili e la Sezione tributaria.

Il settore civile della Corte di cassazione nel 2019 <sup>(1)</sup> ha visto un aumento del 3,7% dei ricorsi iscritti, un contenuto aumento (+1,86%) dei procedimenti definiti e l'aumento del 5,4% della pendenza generale. Il *trend* dei nuovi ricorsi, stazionario negli anni dal 2014 al 2017, ha ricevuto una impennata nel 2018 (+21,7%) e nel 2019 (+3,7%). I procedimenti pendenti tra il 2014 (100.778) ed il 2019 (117.033) sono aumentati del 16,1%.

### CORTE DI CASSAZIONE - MOVIMENTO DEI PROCEDIMENTI CIVILI – CONFRONTO ANNI 2014-2019

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Variaz. % 2018/2019	Variaz. % 2014/2019
Iscritti	30.303	29.966	29.693	30.298	36.881	38.725	+ 3,7%	+27,8%
Definiti	28.197	26.200	27.376	30.243	32.444	33.048	+ 1,88%	+17,22%
Pendenti	100.778	104.561	106.860	106.915	111.353	117.033	+ 5,09%	+16,1%

Fonte: Ufficio di statistica della Corte di cassazione

<sup>1</sup> A differenza che per le fonti ministeriali l'Ufficio statistica della Corte di cassazione tiene conto dei dati risultanti nell'anno solare.

Il rilevante incremento dei ricorsi civili iscritti nel 2018 e, soprattutto, nel 2019 trova ragione nell'incremento esponenziale del contenzioso in materia di protezione internazionale. Come noto i provvedimenti delle commissioni territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale sono impugnabili dinanzi alle sezioni specializzate dei tribunali introdotte dal decreto legge 17 febbraio 2017 n. 13 (convertito dalla legge 13 aprile 2017 n. 46), le quali decidono con decreti pronunziati in camera di consiglio, non appellabili ma ricorribili per cassazione, ai sensi dell'art. 3 del d.lgs. 28 gennaio 2008 n. 25, come appunto emendato dal d.l. n. 13. In altre parole il regime processuale del contenzioso dinanzi al giudice ordinario attivato dall'impugnazione dei provvedimenti amministrativi non prevede più l'appello contro la pronuncia di primo grado, di modo che il ricorso per cassazione rimane l'unico mezzo di impugnazione.

Tale innovazione ha comportato un vertiginoso aumento del contenzioso di legittimità in materia di protezione internazionale. I ricorsi iscritti annualmente in materia sono aumentati in soli quattro anni da 374 unità nel 2016 fino a 10.341 nel 2019 ed hanno comportato un aggravio considerevole dei ruoli della Prima Sezione civile, tabellarmente competente per la loro trattazione. La Sezione ha adeguato i sistemi di lavoro alla nuova realtà: dapprima ha incrementato il carico di udienza di tali ricorsi, poi ha sollecitato e ottenuto l'adozione di misure organizzative di sostegno (quali la copertura di tutti i posti del suo organico prescindendo dalla distribuzione lineare delle scoperture complessive e la coassegnazione di consiglieri di altre sezioni per rafforzare i ruoli di udienza).

Nonostante tali interventi, a causa della rapida lievitazione dell'arretrato sezionale e della necessità di trattare celermente i ricorsi (l'art. 6 del d.l. n. 13, nel testo convertito in legge, prevede che la Corte decida "entro sei mesi dal deposito del ricorso"), la Prima Presidenza ha concordato con la Conferenza dei Presidenti titolari delle Sezioni civili, a decorrere dal 1° luglio 2019, la rotazione trimestrale dell'assegnazione dei ricorsi in materia di protezione internazionale anche tra le altre Sezioni, con esclusione della Sezione tributaria. Tale misura organizzativa, che riprende lo strumento organizzativo tabellarmente previsto nel settore penale per l'assegnazione dei ricorsi in alcune specifiche materie, fatta oggetto di apposito decreto del Primo Presidente,

ha incontrato l'unanime parere favorevole del Consiglio direttivo. In ossequio al canone della specializzazione dei magistrati richiesto dalla legge ed all'esigenza di creare una omogenea nomofilachia di settore, è stata creata inoltre una apposita struttura di coordinamento diretta da un presidente di sezione non titolare della Prima Sezione e composta da magistrati di tutte le Sezioni interessate all'assegnazione periodica, per un costante confronto destinato ad eliminare i contrasti giurisprudenziali. All'esito della prima sperimentazione, in sede di elaborazione del progetto tabellare per il triennio 2020-2022 e dopo la revisione degli organici sezionali conseguente all'aumento già menzionato dell'organico generale, potranno essere adottati con consapevolezza ulteriori provvedimenti organizzativi.

**MOVIMENTO DEI PROCEDIMENTI - PROTEZIONE  
INTERNAZIONALE/IMMIGRAZIONE**  
**Analisi dei flussi annuali – valori assoluti e percentuali  
in relazione al totale carico civile (2017-2019)**

	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>
Ricorsi iscritti	856 (2,82%)	5.221 (14,15%)	10.366 (26,70%)
Procedimenti definiti	322 (1,06%)	892 (2,74%)	3.053 (9,23%)

*Fonte: Ufficio di statistica della Corte di cassazione*

Nell'anno 2019 i rilevanti investimenti di risorse umane e materiali indirizzati dalla Corte a favore della Quinta Sezione civile (tributaria) negli anni precedenti hanno dato i loro frutti, in quanto al 31 dicembre la Sezione finalmente presenta un bilancio positivo in tutte le sue componenti.

Al riguardo va dato atto, innanzitutto, di una consistente riduzione dei nuovi ricorsi iscritti, derivante essenzialmente dall'introduzione di meccanismi conciliativi giudiziali e stragiudiziali delle controversie tra Stato e contribuente che hanno procurato una diminuzione del numero delle sentenze pronunziate dai giudici di merito. Inoltre, le procedure introdotte per la c.d. rottamazione delle cartelle e per la

definizione agevolata del contenzioso hanno procurato la conclusione anticipata di molti procedimenti.

Le misure legislative intervenute (applicazione dei magistrati del Massimario alla Sezione e nomina dei magistrati ausiliari) e quelle organizzative adottate (coassegnazione di consiglieri delle altre Sezioni civili e copertura integrale dell'organico sezionale di magistratura, rafforzamento della Sottosezione-filtro, divisione della Sezione in tre aree di competenza interna e rafforzamento dello spoglio preliminare, creazione di un apposito nucleo di personale della Guardia di finanza di supporto ai magistrati addetti allo spoglio, rafforzamento dell'organico amministrativo), unite all'impegno generoso del personale di magistratura e di cancelleria, hanno consentito alla Sezione di definire nell'anno 2019 più di diecimila procedimenti, numero mai raggiunto nella storia di una sezione civile della Corte di cassazione.

La concomitanza della riduzione delle sopravvenienze e dell'aumento delle definizioni ha comportato un consistente miglioramento dell'indice di ricambio, di modo che nell'anno 2019 il numero dei procedimenti definiti (11.457) ha superato quello dei nuovi ricorsi (9.537) e, per la prima volta nella storia della Sezione (quindi dal 1999, anno della sua costituzione) la pendenza dei ricorsi in materia tributaria è significativamente diminuita (-3,56%).

### **MOVIMENTO DEI PROCEDIMENTI IN MATERIA TRIBUTARIA** **Analisi dei flussi annuali – valori assoluti e percentuali rispetto** **al totale carico civile (2017-2019)**

	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>
Ricorsi iscritti	11.358 (37,48%)	12.466 (33,80%)	9.537 (24,62%)
Procedimenti definiti	9.060 (29,95%)	9.916 (30,56%)	11.457 (34,66%)

*Fonte: Ufficio di statistica della Corte di cassazione*

Il raffronto disarticolato del movimento dei ricorsi presenti nelle cancellerie delle Sezioni civili negli anni 2017-2018-2019, distinguendo il contenzioso nelle tre grandi voci Sezioni ordinarie (in cui si

ricomprendono anche le materie di competenza tabellare della Prima Sezione civile diverse dalla protezione internazionale), Sezione tributaria e Protezione internazionale è riassuntivamente rappresentato nella tabella che segue.

### **RAFFRONTO DISARTICOLATO DEL MOVIMENTO DEI RICORSI PRESENTI NELLE SEZIONI**

	2017			2018			2019		
	Ordin.	Tribut.	Immigr.	Ordin.	Tribut.	Immigr.	Ordin.	Tribut.	Immigr.
iscritti	18.940	11.360	1.089	18.380	12.475	6.026	18.822	9.537	10.366
eliminati	20.715	9.060	461	21.423	9.917	1.104	18.077	11.457	3.514
pendenti	53.506	52.280	1.136	50.817	54.478	6.058	51.583	52.540	12.910

*Fonte: Ufficio di Statistica della Corte di cassazione*

Sul piano generale, si può poi rilevare che il nuovo rito processuale per la decisione dei ricorsi per cassazione introdotto con la legge n. 197 del 2017 ha trovato larga applicazione. Valutando il rapporto complessivo tra sentenze e ordinanze significativo è l'incremento delle definizioni con ordinanza.

### **MODALITÀ DI DECISIONE DEI RICORSI CIVILI (PROVVEDIMENTI PUBBLICATI)**

Anno	Sentenze	Ordinanze	Decreti	TOTALI
2017	10.587 (35,30%)	18.715 (62,40%)	689 (2,30%)	29.991
2018	6.703 (20,80%)	24.635 (76,47%)	876 (2,30%)	32.214
2019	6.584 (20,04%)	25.597 (77,94%)	662 (2,02%)	32.843

*Fonte: Ufficio di Statistica della Corte di cassazione*

Infine, deve darsi atto che sta proseguendo l'informatizzazione del processo di legittimità, seppure con ritardo rispetto alla giurisdizione di merito per colmare il quale è necessario un immediato sforzo straordinario da parte delle competenti strutture ministeriali. Il si-

stema delle comunicazioni di cancelleria a mezzo di posta elettronica certificata, ai sensi dell'art. 136, secondo comma, cod. proc. civ. e della normativa di settore, entrato in vigore il 15 febbraio 2016, ha raggiunto ormai livelli di efficienza tali da rendere sostanzialmente episodici i rinvii delle cause a nuovo ruolo a motivo di avvisi d'udienza non andati a buon fine.

## II. Le Sezioni penali.

L'anno 2019 è stato caratterizzato dalla ulteriore diminuzione del numero delle sopravvenienze nel settore penale, essendosi ridotto del 2,2% il numero dei procedimenti iscritti rispetto al 2018 (50.801 procedimenti, rispetto ai 51.956 dell'anno precedente), così trovando conferma la tendenza già emersa nel 2018 che aveva registrato una riduzione di oltre l'8% delle sopravvenienze.

Nonostante la diminuzione del numero dei ricorsi, il lavoro delle Sezioni non ha subito flessioni e, anzi, ha registrato un positivo indice di ricambio che, anche nel 2019, si attesta sopra il 100%. Per ogni 100 ricorsi iscritti in cancelleria penale, ne sono stati infatti esauriti quasi 102 (nel 2018 l'indice era stato del 110,8%). Di conseguenza, il numero dei procedimenti pendenti è ulteriormente diminuito, passando dalle 24.609 unità del 1° gennaio 2019 alle 23.579 unità del 31 dicembre 2019 (con una variazione pari a -4,2%).

### CORTE DI CASSAZIONE - MOVIMENTO DEI PROCEDIMENTI PENALI – CONFRONTO ANNI 2017-2019

	2017	2018	2019	Variaz. % 2017/2018	Variaz. % 2018/2019
Sopravvenuti	56.632	51.956	50.801	-8,1%	-2,2%
Esauriti	56.760	57.573	51.831	+1,4%	-10,1%
Pendenti	30.226	24.609	23.579	-19,6%	-4,2%

Si tratta di risultati soddisfacenti che confermano la tendenza positiva degli ultimi anni, in cui le Sezioni penali della Corte si sono

attestate su livelli di produttività assai elevati e tempi medi di definizione dei ricorsi sempre più contenuti (167 giorni, 13 in meno rispetto al 2018).

Anche grazie alle modifiche normative intervenute nell'agosto del 2017, il numero dei ricorsi definiti con la procedura *de plano* è pari al 10%, mentre quelli definiti per inammissibilità dalla Settima Sezione è sceso a poco più del 42%. Quasi la metà dei procedimenti è stato dunque definito con modalità più snelle della pubblica udienza.

Le motivazioni semplificate (tra le quali non si computano i ricorsi decisi *de plano* o dalla Settima sezione) sono state adottate nel 10% dei casi che, va precisato, sono caratterizzati da ricorsi che non richiedono l'esercizio di funzioni nomofilattiche, ma unicamente l'applicazione di principi giurisprudenziali consolidati.

Oltre il 60% dei ricorsi (e, cioè, quelli risolti *de plano*, quelli assegnati alla Settima sezione e quelli decisi con motivazione semplificata) sono stati quindi definiti con l'applicazione di consolidati orientamenti giurisprudenziali, per cui potrebbe essere valutata la possibilità, in un'ottica di maggiore efficienza del giudizio di cassazione, di introdurre una specifica previsione normativa che, valorizzando l'esame preliminare di cui all'art. 610, comma 1, cod. proc. pen., consenta la canalizzazione in più rapidi percorsi definitivi di tutti quei ricorsi che, non presentando nuove questioni di diritto, rimangono nell'ambito delle tematiche già affrontate dalla giurisprudenza o del mero controllo della motivazione del provvedimento impugnato.

Il numero dei procedimenti definiti è pari a 51.420: il 62,2% ha riguardato ricorsi ordinari contro sentenze di condanna o assoluzione, il 5,9% sentenze di patteggiamento, il 3% sentenze di concordato in appello, mentre il 10,5% ha riguardato ordinanze in tema misure cautelari (personali nel 8,2% dei casi e reali nel 2,5%), il 4,4% in tema di sorveglianza e misure alternative e il 2,8% in tema di esecuzione penale.

Si è trattato di procedimenti che hanno avuto per oggetto principalmente delitti contro il patrimonio diversi dai furti (17,1%), reati legati agli stupefacenti (11,9%) e furti (7,9%). Hanno invece avuto un'incidenza rispettivamente pari al 4,7% e al 3,7% sul totale delle definizioni i ricorsi per delitti contro la pubblica amministrazione in

genere e contro l'amministrazione della giustizia in particolare. I delitti contro la famiglia sono arrivati al 3,0% (in costante crescita negli ultimi anni) mentre i reati connessi alla circolazione stradale sono stabili al 2,4% del totale dei definiti.

In sede di esame preliminare dei ricorsi il 59,1% dei procedimenti è stato trattenuto presso le sei Sezioni ordinarie rispettivamente competenti secondo la ripartizione tabellare, mentre il restante 40,9% è stato assegnato alla Settima sezione.

La maggioranza delle definizioni è avvenuta in camera di consiglio (69,2%), in quanto le definizioni in pubblica udienza hanno costituito soltanto il 30,8% del totale. Dal 1° gennaio al 31 dicembre 2019 sono state emesse 30.230 sentenze e 21.918 ordinanze. Solo l'1% dei procedimenti definiti era stato iscritto prima del 1° gennaio 2018. Per il resto, il 52,9% delle definizioni ha riguardato procedimenti iscritti nel 2019 e il 46,2% procedimenti iscritti nel 2018.

Nell'anno 2019, il 9,9% dei procedimenti è stato deciso con sentenza di rigetto e il 20,8 % con sentenza di annullamento (con rinvio nell'11,7% dei casi e senza rinvio nel restante 9,1%).

Nella misura del 67,3% (pari a 31.883 ricorsi) i procedimenti sono stati definiti con dichiarazione di inammissibilità; di questi, 18.781 ricorsi (pari al 58,9%) sono stati definiti per inammissibilità da parte della Settima sezione. Le Sezioni ordinarie hanno dichiarato l'inammissibilità dell'impugnazione soltanto nel 41,1% dei casi (13.102 ricorsi). In particolare, la percentuale delle inammissibilità è stata pari al 69,3% quando ricorrente era la parte privata e al 32,1% nel caso in cui a ricorrere era il Pubblico ministero. L'incidenza degli annullamenti, al contrario, è stata del 19,3% nel caso di ricorsi proposti dalla parte privata e del 50,9% nel caso di ricorsi del Pubblico ministero.

La durata media dei procedimenti, cioè il tempo trascorso tra l'iscrizione del ricorso in cancelleria e la sua decisione, come già evidenziato, è stato di 167 giorni, ben 13 giorni in meno rispetto al 2018. La durata dei procedimenti è variata da un minimo di 18 giorni per il mandato di arresto europeo a un massimo di 199 giorni per i ricorsi ordinari.

**DURATA MEDIA DEI PROCEDIMENTI PENALI  
DALL'ISCRIZIONE ALL'UDIENZA  
ANNI 2017, 2018, 2019**

Anno	mesi	giorni	Totale in gg.	Differenza in gg.
2017	6	20	200	
2018	5	30	180	- 20
2019	5	17	167	- 13

*Fonte: Ufficio statistica della Corte di cassazione*

I procedimenti definiti con dichiarazione di prescrizione del reato (1,7% del totale) sono stati 861, con un incremento rispetto al precedente anno di 215 unità.

**PROCEDIMENTI PENALI DEFINITI CON PRESCRIZIONE  
DEL REATO  
ANNI 2017, 2018, 2019**

Anno	Definiti con prescrizione	Definiti totali	Incidenza %
2017	660	56.483	1,2%
2018	646	57.172	1,1%
2019	861	51.420	1,7%

*Fonte: Ufficio statistica della Corte di cassazione*

## **8. I rapporti con l'Avvocatura.**

Particolare rilievo ha avuto nel 2019 il dialogo della Corte di cassazione con l'Avvocatura del libero Foro e con l'Avvocatura dello Stato.

Il Presidente ed un altro componente del Consiglio Nazionale Forense (CNF) sono componenti del Consiglio Direttivo della Cassazione, il primo di diritto ed il secondo per designazione, e contribuiscono alla formulazione dei pareri sulle tabelle di organizzazione dell'Ufficio, nonché, limitatamente al Presidente del CNF, alle valutazioni di pro-

fessionalità dei magistrati e alle autorizzazioni allo svolgimento degli incarichi extragiudiziari richieste dai magistrati della Corte, della Procura Generale e dell'Ufficio del Massimario. Il loro apporto, in ragione del bagaglio di esperienza professionale maturato, è particolarmente apprezzato nella discussione dei temi generali della organizzazione della Corte direttamente strumentali alla materia tabellare, emergenti sia nel *Plenum* del Consiglio direttivo, che nella apposita Commissione incaricata di valutare la rispondenza dell'assetto organico delle Sezioni in relazione ai carichi di lavoro (Commissione flussi).

Oltre che in tale partecipazione, il colloquio e la collaborazione con l'Avvocatura si sono concretizzati nell'applicazione dei protocolli precedentemente stipulati su questioni d'interesse comune. Quello sottoscritto con il Consiglio Nazionale Forense per la nomina dei difensori d'ufficio nel giudizio di legittimità è ormai pienamente attuato. Le sue modalità operative, basate sull'interfaccia diretto, mediante rete pubblica, fra i sistemi informatici della Corte e quelli del CNF, si sono rivelate assai efficienti ed hanno permesso di accelerare i tempi e superare varie criticità prima lamentate da entrambe le parti.

I protocolli siglati tra Corte di cassazione e CNF nel 2015, a proposito delle modalità di redazione dei ricorsi civili e penali, e nel 2017 per agevolare la funzione defensionale al momento del filtro preliminare dei ricorsi civili effettuato dalla Sesta Sezione civile nonché della decisione in camera di consiglio da parte delle Sezioni ordinarie, sono in esecuzione e se ne auspica da entrambe le parti una verifica di efficienza, al fine di controllarne la rispondenza alle esigenze considerate e di apportarvi – se del caso – gli opportuni aggiornamenti.

Nel corso del 2019 la Corte ha collaborato allo svolgimento dell'attività formativa forense svolta dal Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Roma, sia concedendo l'uso delle sue Aule per lo svolgimento di convegni e seminari, sia partecipando attivamente all'attività stessa con relazioni ed interventi dei propri magistrati, nonché organizzando assieme al Consiglio dell'Ordine eventi culturali che hanno consentito il confronto e il dibattito sui temi giuridici di maggiore attualità.

Con l'Avvocatura dello Stato la Corte ha ravvivato il protocollo per la gestione del contenzioso tributario siglato negli anni passati. L'Avvocatura, pertanto, non solo svolge il suo fondamentale ruolo di difesa delle Amministrazioni pubbliche in sede contenziosa, ma mette

a disposizione della Corte le proprie classificazioni del contenzioso tributario e consente un più meditato svolgimento dell'attività di spoglio della Sezione tributaria. Analoga iniziativa è allo studio per quanto riguarda la gestione del contenzioso in materia di protezione internazionale.

## 9. *I rapporti con le giurisdizioni superiori.*

L'art. 111 della Costituzione prevede che può essere proposto ricorso contro le sentenze del Consiglio di Stato e della Corte dei conti per motivi concernenti la giurisdizione. La sentenza 18 gennaio 2018 n. 6 ha interpretato la norma costituzionale, indicando i limiti oltre i quali Consiglio di Stato e Corte dei conti violano i confini della loro giurisdizione. Inoltre, alla Corte è rimesso il regolamento della giurisdizione su richiesta delle parti o su istanza di ufficio degli stessi giudici ordinari e speciali.

In tale quadro compito delle giurisdizioni ordinaria, amministrativa e contabile e, soprattutto, delle loro tre Corti apicali è quello di definire con esattezza i propri terreni di operatività e, allo stesso tempo, cercare punti di collegamento di carattere nomofilattico in modo da evitare che quanto di comune c'è tra esse (si pensi ai concetti basilari, il risarcimento del danno, la responsabilità contrattuale, la personalità giuridica) per l'operatore del diritto non suoni dissonante a seconda del giudice investito della controversia. Un collegamento che deve essere trovato innanzitutto con le sentenze e deve essere coltivato mediante una base di formazione comune sui temi basilari.

Nel corso dell'anno trascorso non ci sono stati soltanto scambi fra giudici ordinari e speciali, in quanto sono state costituite anche delegazioni miste per incontri e colloqui con giudici e giuristi delle Corti europee ed estere.

Non da ultimo coltivando progetti comuni, quali l'attuazione del principio di sinteticità degli atti nei rispettivi giudizi e partecipando al Tavolo intermagistrature (di cui sono attivi componenti i magistrati del CED e dell'UIC della Corte di cassazione) per seguire e coordinare i rispettivi progetti informatici, adottando percorsi omogenei capaci di facilitare la fruizione del servizio da parte degli utenti finali.

Quanto al giudizio sulla giurisdizione, terreno esclusivo delle Sezioni unite civili, di seguito si indicano alcune delle più importanti pronunzie intervenute nell'anno 2019.

La giurisdizione ordinaria è stata esclusa nelle controversie relative alle condizioni di attribuzione e alla misura degli assegni vitalizi a favore degli ex parlamentari, essendo le stesse devolute alla cognizione degli organi di autodichia del Parlamento, che pur essendo "interni" alla Camera di appartenenza ed estranei all'organizzazione giudiziaria, svolgono ugualmente un'attività di tipo giurisdizionale (ord. n. 18265/2019).

Quanto alla contrattualistica pubblica, in materia di concessione di costruzione e gestione di opera pubblica nonché di concessione di servizi pubblici, sono ricondotte nella giurisdizione ordinaria la fase esecutiva del contratto di concessione e le questioni riguardanti l'adempimento e l'inadempimento della concessione, nonché le conseguenze indennitarie, sul presupposto che si verte nell'ambito di un rapporto negoziale paritetico (ord. n. 18267/2019). È competente il giudice ordinario in controversia avente ad oggetto la domanda di risarcimento dei danni proposta dal privato che lamenta la lesione del legittimo affidamento ingenerato da un comportamento inerte della pubblica amministrazione, non riconducibile all'esercizio di un pubblico potere e soggetto al principio generale del *neminem laedere* (ord. n. 12640/2019).

Sul versante dei rapporti con la giurisdizione contabile, le Sezioni Unite hanno ribadito il principio che l'azione di responsabilità per i danni arrecati ad una società per azioni non costituita *in house* spetta al giudice ordinario, e non alla Corte dei conti, in tutti i casi in cui siano dedotti pregiudizi al patrimonio della società in sé e per sé considerato e non dell'ente pubblico (sent. n. 30006/2019). Inoltre sono stati dettagliati i caratteri della società *in house*, con l'effetto, a seconda dei casi, di escludere (ordd. n. 22712 e 19584/2019 e sent. n. 16741/2019) o dichiarare (sent. n. 5199/2019) la giurisdizione della Corte dei conti nelle azioni di danno erariale a carico della società.

Sempre con riferimento alla Corte dei conti, si è escluso l'eccesso di potere giurisdizionale per invasione della sfera di discrezionalità dell'amministrazione per la conclusione, rivelatasi dannosa, di un'operazione di finanza derivata (del tipo *Interest Rate Swap*, con clausole *Floor* e *Cap*) da parte di sindaco, assessori comunali e funzionari, con-

dannati al risarcimento per avere concluso (o consentito di stipulare) il contratto senza avere esperienza delle operazioni derivate e senza avvalersi di una preventiva consulenza sul contenuto del contratto, adottando la deliberazione senza rispettare i pareri previsti dall'art. 49 del d.lgs. n. 267 del 2000 (sent. n. 9680/2019). La Corte dei Conti si era limitata infatti a valutare l'azione degli incolpati secondo i criteri di efficacia ed economicità di cui all'art. 1 della legge n. 241 del 1990 e, dunque, secondo parametri di legittimità che ne collocavano la decisione all'interno della giurisdizione contabile.

L'eccesso di potere giurisdizionale è stato escluso anche in una vicenda di utilizzazione indebita di finanziamenti pubblici ai Gruppi consiliari, nella quale era stato imputato alla Corte dei conti di avere affermato la responsabilità dei consiglieri e dei capigruppo a seguito dell'esercizio di un sindacato di merito che si assumeva riservato ai competenti organi del relativo Consiglio regionale (ord. n. 10768/2019).

Sul versante dei rapporti con la giurisdizione amministrativa è proseguita nel corso dell'anno 2019 l'opera di identificazione dei parametri del controllo del rispetto dei confini (o limiti esterni) della giurisdizione, con riferimento ai quali si è precisato che non è ammissibile il ricorso avverso sentenza resa, nell'esercizio della funzione nomofilattica, dall'Adunanza plenaria che senza definire, neppure parzialmente, il giudizio di appello abbia enunciato uno o più principi di diritto e restituito per il prosieguo il giudizio alla Sezione remittente (sent. n. 27842/2019).

Ribadita la configurazione della nozione di difetto assoluto di giurisdizione come "invasione" o "sconfinamento" della sfera riservata ad altri poteri dello Stato (del legislatore, del potere esecutivo o di altri organi giurisdizionali) ovvero come "arretramento" rispetto ad una materia che può formare oggetto di cognizione giurisdizionale, le Sezioni Unite hanno poi dato continuità all'indirizzo che configura la fattispecie dello sconfinamento nella sfera del legislatore solo qualora il giudice speciale abbia applicato non la norma esistente, ma una da lui creata, esercitando un'attività di produzione normativa che non gli compete. L'ipotesi non ricorre quando il giudice speciale si sia attenuto al compito interpretativo che gli è proprio, anche se abbia desunto la *voluntas legis* non dal tenore letterale delle singole disposizioni, ma

dalla *ratio* disvelata dal loro coordinamento sistematico disvela (sentt. n. 22711 e n. 8311/2019).

A sua volta, lo sconfinamento nelle attribuzioni della pubblica amministrazione (c.d. merito amministrativo) è stato ritenuto configurabile, in astratto, soltanto quando l'indagine svolta dal giudice amministrativo, ecceda i limiti del riscontro di legittimità del provvedimento impugnato e divenga strumentale ad una diretta e concreta valutazione dell'opportunità e convenienza dell'atto, ovvero quando la decisione finale, pur nel rispetto della formula dell'annullamento, esprima la volontà dell'organo giudicante di sostituirsi a quella dell'amministrazione, procedendo ad un sindacato di merito che si estrinsechi in una pronuncia la quale abbia il contenuto sostanziale e l'esecutorietà propria del provvedimento sostituito, senza salvezza degli ulteriori provvedimenti dell'autorità amministrativa (ordd. nn. 18829, 14264, 11497 e 2081/2019).

Nel proseguire, infine, la riflessione sulla portata della sentenza della Corte costituzionale n. 6 del 2018, le Sezioni Unite hanno ritenuto estraneo al perimetro del sindacato per eccesso di potere giurisdizionale del Consiglio di Stato l'ipotesi del così detto diniego di giustizia (ordd. nn. 16338, 14264 e 13243/2019 e sent. n. 7926/2019) e inammissibile la censura relativa al rigetto dell'istanza di rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia, perché inerente al merito della controversia e non al tema della giurisdizione (ord. n. 2300/2019).

## 10. *La Corte di cassazione e le Corti europee.*

La cooperazione giudiziaria è da tempo all'attenzione delle Istituzioni europee, che le attribuiscono rilevante importanza e si adoperano per favorirla.

In linea con esse, la Corte è pienamente inserita nel contesto internazionale delle giurisdizioni, sia come membro osservatore dell'ELI (*European Law Institute*) che come componente della Rete giudiziaria dell'Unione europea (RJUE), attivata dalla Corte di Giustizia. Il Primo Presidente è, a sua volta, componente della Rete dei Presidenti delle Corti supreme dei Paesi dell'Unione europea, il cui organo direttivo si è riunito sul finire del 2019 proprio in Roma, nel Palazzo della Corte di cassazione.

L'obiettivo comune delle Reti è quello di promuovere e rafforzare il confronto ed il coordinamento fra le Corti per predisporre ed attuare forme di collaborazione rafforzata.

A tal fine la Cassazione ha stipulato anche due protocolli d'intesa con la Corte europea dei diritti dell'uomo (CEDU) e la Corte di giustizia dell'Unione europea (CGUE). Tali convenzioni costituiscono entrambe dei preziosi strumenti per realizzare il dialogo tra le giurisdizioni, incentivando ulteriori forme di collaborazione destinate ad aggiungersi al colloquio diretto realizzato attraverso il rinvio pregiudiziale ed il parere preventivo che le Alte corti possono chiedere alla CEDU ai sensi del Protocollo n. 16 alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (che peraltro l'Italia non ha ancora ratificato).

In particolare, la firma del protocollo con la Corte europea dei diritti dell'uomo, avvenuta a Strasburgo l'11 dicembre 2015, ha fatto da volano ad analoghe iniziative intraprese dalle altre giurisdizioni superiori negli anni successivi. Per la ragionata ed immediata diffusione del diritto vivente delle due Corti, il Gruppo costituito all'interno della Cassazione per l'attuazione del predetto protocollo ha elaborato un piano d'azione teso alla diffusione della cultura dei diritti fondamentali attraverso la conoscenza della giurisprudenza della CEDU e di quella interna che ne abbia fatto applicazione.

Oltre a fornire supporto all'attività di implementazione degli effetti delle sentenze rese nei confronti dell'Italia, il Gruppo ha pertanto periodicamente curato, d'intesa con il Primo Presidente, la selezione e la diffusione dei provvedimenti della Cassazione che hanno applicato in maniera significativa la normativa europea e delle sentenze della CEDU che più direttamente hanno riguardato l'Italia.

Sono stati, inoltre, organizzati in collaborazione con la struttura della Formazione decentrata convegni ed incontri per l'aggiornamento dei magistrati della Corte di cassazione ed il confronto con i giuristi della Corte europea. Il materiale predisposto e le riflessioni svolte in tali riunioni sono stati raccolti in due volumi dal titolo *Dialogando sui diritti. Corte di Cassazione e CEDU a confronto e Fattore tempo e diritti fondamentali*.

A partire dall'anno trascorso, poi, l'attività di aggiornamento è stata sistematizzata all'interno di un *Bollettino* che, dotato di un collegamento ipertestuale al testo integrale dei provvedimenti segnalati, è pubblicato con cadenza semestrale sul sito *internet* della Cassazione ed è fruibile sia all'interno della Corte che dai magistrati di merito, dagli operatori del diritto e da qualunque cittadino interessato. In proposito, il Consiglio superiore della magistratura sta valutando l'opportunità di rendere accessibili anche sul proprio sito *web* i materiali lavorati dal Gruppo di attuazione del Protocollo con la CEDU.

La “Rete giudiziaria dell'Unione europea” (RJUE) – *Réseau Judiciaire de l'Union Européenne*, RJUE - *Judicial Network of the European Union*, JNEU – è stata istituita in occasione del 60° anniversario del Trattato di Roma. La Corte Suprema di cassazione ha aderito al suo progetto di rafforzamento degli scambi e della condivisione di informazioni e documenti, che trova il suo strumento fondamentale in una piattaforma informatica alla cui elaborazione hanno partecipato la Direzione della tecnologia e dell'informazione, la Direzione della ricerca e documentazione, la Direzione della comunicazione e la Direzione generale della traduzione istituite presso la Corte di giustizia.

Questo portale della RJUE, completamente multilingue, ha iniziato a operare dal 3 gennaio 2018 ed attualmente comprende tre sezioni dedicate rispettivamente ai “*Rinvii pregiudiziali*”, alla “*Giurisprudenza degli Stati membri*”, alle “*Note e studi*”, ovvero agli studi preparatori della CGUE pubblicati dopo la conclusione delle singole controversie.

Il progetto attribuisce a ciascun membro il compito di selezionare e inserire sul sito il materiale d'interesse. Tale attività di selezione ed inserimento è materialmente svolta dai componenti del Gruppo dei referenti per l'attuazione del Protocollo di intesa tra la Corte di cassazione e la CEDU, la cui competenza è quindi allargata al diritto dell'Unione.

Sempre nell'ambito delle attività di collaborazione con la Corte di giustizia, la Corte di cassazione cura, attraverso l'Ufficio del Massimario e la Struttura di formazione territoriale della Scuola, un Notiziario quadrimestrale delle pronunce rese dalla Corte di giustizia in sede di rinvio pregiudiziale.

## **11. I Servizi elettorali.**

Per la sua autorevolezza ed imparzialità, la legge assegna alla Corte di cassazione importanti funzioni di garanzia anche in materia elettorale e referendaria.

### **I. Elezione dei componenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.**

Il d.P.R. 30 marzo 1957 n. 361, recante la disciplina per l'elezione della Camera dei Deputati, prevede all'art. 12 (richiamato dalla legge n. 533 del 1993 per le elezioni del Senato della Repubblica) la costituzione, presso la Cassazione, dell'*Ufficio elettorale centrale nazionale*, composto da un presidente di sezione e quattro consiglieri nominati dal Primo Presidente ed eventuali supplenti.

L'Ufficio, prima delle votazioni, decide – entro 48 ore dalla ricezione – i ricorsi contro i provvedimenti adottati dal Ministero dell'Interno in tema di contrassegni elettorali e dagli uffici circoscrizionali o regionali in tema di esclusione di liste o di candidati.

Ultimate le operazioni di voto ed arrivati i relativi verbali dalle varie articolazioni territoriali, esso determina il totale dei voti validi e le cifre elettorali delle varie liste, procede al riparto dei seggi ed alla loro distribuzione nelle singole circoscrizioni; passa quindi alla risoluzione delle plurielezioni e delle incapienze, formando, infine, l'elenco dei candidati da proclamare a cura degli uffici circoscrizionali costituiti delle Corti di appello.

Nel corso del 2019 vi sono state le elezioni suppletive della Camera dei Deputati nei collegi uninominali nn. 4 e 6 della XXVIII circoscrizione del Trentino Alto Adige. Le votazioni si sono svolte il 26 maggio e non sono state presentate opposizioni o ricorsi

### **II. Elezione del Parlamento europeo.**

L'art. 8 della legge n. 18 del 1979, recante la disciplina per la elezione dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia, prevede la costituzione presso la Cassazione di un *Ufficio elettorale nazionale*, composto da un presidente di sezione e da quattro consiglieri nominati

dal primo Presidente. A differenza di quanto previsto per il Parlamento nazionale, esso è stabilmente incardinato presso la Corte in quanto pur dovendo essere ricostituito ad ogni elezione entro tre giorni dalla pubblicazione del decreto di convocazione dei comizi, resta poi in carica fino all'insediamento di quello successivo.

Tale Ufficio elettorale nazionale prima e dopo le votazioni svolge le medesime attività disimpegnate dall'Ufficio centrale per il rinnovo del Parlamento nazionale. All'esito della proclamazione degli eletti, provvede alla sostituzione di quelli incompatibili perché divenuti deputati o senatori ovvero consiglieri regionali o sindaci di Comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti.

Le elezioni per il rinnovo del Parlamento europeo si sono svolte nel maggio 2019. In tale occasione, a tutti i compiti sopra ricordati se ne è aggiunto un altro che l'Ufficio ha dovuto disimpegnare senza il conforto di alcun precedente, in quanto – primo caso della storia – gli italiani sono stati chiamati ad eleggere 76 rappresentanti, di cui, però, soltanto 73 si sarebbero insediati subito, mentre i restanti 3 avrebbero potuto farlo solo dopo che l'uscita del Regno Unito dall'Unione fosse divenuta giuridicamente efficace.

Contemperando il principio della rappresentanza politica con quello della rappresentanza territoriale, l'Ufficio ha dovuto pertanto fissare, pubblicizzare e poi applicare i criteri per individuare gli eletti destinati a rimanere “sospesi” fino all'uscita della Gran Bretagna dall'Unione. Avverso i suoi provvedimenti sono stati proposti nove ricorsi al Tribunale Amministrativo Regionale che, però, li ha rigettati o dichiarati inammissibili.

**III.** Quanto ai *referendum*, la Costituzione ne prevede tre tipi: quelli di cui all'articolo 75 per l'abolizione, totale o parziale, di una legge o di un atto avente valore di legge, quelli di cui all'articolo 132 sulle modificazioni territoriali delle Regioni e quelli di cui all'articolo 138 in tema di revisione della Costituzione e delle altre leggi costituzionali.

Presso la Corte di cassazione è costituito l'*Ufficio centrale per il referendum* ai sensi dell'art. 12 della legge 25 maggio 1970, n. 352. L'Ufficio è composto dai tre presidenti di sezione più anziani della Corte e dai tre consiglieri più anziani di ciascuna sezione civile o penale.

Il presidente di sezione più anziano svolge le funzioni di presidente e gli altri due quelle di vice presidente dell'Ufficio, che delibera con la partecipazione del presidente (o di un vice presidente) e di sedici consiglieri.

L'Ufficio centrale interviene prima e dopo le operazioni di voto. Nella fase preliminare ha il compito di verificare la legittimità o meno delle richieste di *referendum* che gli vengono presentate. Dopo le votazioni, riceve i verbali dagli uffici territoriali, risolve i reclami sull'espressione dei voti ed il loro scrutinio, verifica il raggiungimento del *quorum*, procede alla somma dei voti validi favorevoli o contrari e, quindi, alla proclamazione dei risultati.

Con un'ordinanza del 16 settembre 2019 l'Ufficio ha dichiarato la legittimità della richiesta di referendum presentata dal Consiglio comunale di Valle Castellana per il distacco del suo territorio dalla Regione Abruzzo e la sua aggregazione alla Regione Marche.

Con ordinanze in data 19 ottobre e 20 novembre 2019 ha dichiarato la conformità a legge della richiesta di *referendum* avanzata da otto Consigli regionali per l'abolizione del metodo proporzionale per l'attribuzione dei seggi nelle elezioni per la Camera dei Deputati ed il Senato della Repubblica.

#### **IV. Elezione dei componenti del CSM e dei giudici costituzionali.**

Nei mesi di ottobre e dicembre 2019 si sono svolte le votazioni suppletive per la elezione di tre componenti togati del Consiglio superiore della magistratura. Anche per tali votazioni, la legge 24 marzo 1958 n. 195 prevede la costituzione, presso la Corte di cassazione, di due distinti uffici elettorali. Entro cinque giorni dal provvedimento di convocazione delle votazioni va infatti costituito l'Ufficio centrale elettorale, formato da tre magistrati effettivi e tre supplenti, che hanno il compito di ricevere le candidature, verificarne la regolarità e raccogliere i voti espressi dai magistrati che esercitano le funzioni di legittimità presso la Corte di cassazione e la Procura Generale.

Almeno venti giorni prima delle votazioni va inoltre costituita la Commissione elettorale centrale, formata da cinque membri effettivi

e due supplenti, ai quali è attribuito il compito di ricevere le schede elettorali di tutta Italia, scrutinarle ed assegnare i seggi.

Alla fine del mese di novembre 2019 si sono svolte anche le votazioni per l'elezione da parte dei magistrati della Corte e della Procura Generale, di uno dei tre giudici costituzionali di provenienza dalla magistratura ordinaria.

Tutte le predette operazioni elettorali si sono svolte regolarmente e gli eletti hanno potuto insediarsi nei nuovi uffici di appartenenza.



## PARTE TERZA

### ***LA GIURISPRUDENZA CIVILE E PENALE DELLA CORTE DI CASSAZIONE***

#### **12. *La giurisprudenza della cassazione civile.***

Nell'effettuare il consuntivo di fine anno della giurisprudenza civile della Corte di cassazione vanno evidenziati l'abituale e fruttuoso dialogo della Corte con la dottrina, nonché il suo continuo confronto con le Corti apicali nazionali ed europee, assieme alla influenza dei principi elaborati da queste ultime e all'applicazione delle pronunzie della Corte costituzionale. Ne deriva un'attività giurisprudenziale di legittimità intensa ed impegnativa, al passo con l'attualità del diritto, rispettosa dei propri precedenti, ma mai autoreferenziale, perché aperta appunto al dialogo e alle meditate innovazioni interpretative. Fatta questa premessa, di seguito si riportano alcuni dei più cospicui contributi giurisprudenziali intervenuti nell'anno appena trascorso, con la precisazione che circa le pronunzie in materia di giurisdizione si è già fatta apposita trattazione a proposito dei rapporti della Corte di cassazione con le altre Corti apicali.

#### **I. Famiglia, persone e diritti fondamentali.**

Con la sentenza n. 12193, le Sezioni Unite hanno affrontato la questione del figlio nato da **maternità surrogata**, in relazione a genitori dello stesso sesso ed hanno affermato che il riconoscimento dell'efficacia del provvedimento giurisdizionale straniero con cui sia stato accertato il rapporto di filiazione tra un minore nato all'estero mediante il ricorso alla maternità surrogata ed il genitore d'intenzione munito della cittadinanza italiana trova ostacolo nel divieto della surrogazione di maternità previsto dall'art. 12, comma sesto, della legge n. 40 del 2004, qualificabile come principio di ordine pubblico, in quanto posto a tutela di valori fondamentali, quali la dignità umana della gestante.

La tutela di tali valori, ritenuti prevalenti sull'interesse del minore per il bilanciamento effettuato direttamente dal legislatore, non esclude peraltro la possibilità di mantenere il rapporto genitoriale, me-

dianete il ricorso ad altri strumenti giuridici, quali l'adozione in casi particolari, prevista dall'art. 44, comma primo, lett. d), della legge n. 184 del 1983.

Questa pronuncia si pone in continuità con la sentenza n. 272 del 2017 della Corte costituzionale la quale, nel dichiarare non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 263 cod. civ., ha ravvisato l'esistenza di situazioni nelle quali la verità "naturale" si impone necessariamente rispetto alla verità "legale", tra le quali si colloca appunto il divieto della maternità surrogata, per "il grado elevato grado di disvalore" che il nostro ordinamento riconnette a tale pratica, al punto da sanzionarla penalmente. La stessa Corte costituzionale con la successiva sentenza 23 ottobre 2019 n. 221, nel dichiarare non fondata la questione di legittimità costituzionale diretta a rimuovere il requisito della diversità di sesso per l'accesso alla procreazione medicalmente assistita, ha richiamato la pronuncia n. 12193, ricordando come la surrogazione di maternità sia vietata in assoluto anche per le coppie eterosessuali.

Con la sentenza n. 13000, la Prima Sezione civile ha affrontato rilevanti problemi di **bioetica** e di equilibrio tra i progressi della tecnica e il rispetto dei principi fondamentali, affermando che, in caso di nascita con tecniche di procreazione medicalmente assistita consentite è possibile attribuire al nato lo *status* di figlio anche nell'ipotesi di **fecundazione omologa post mortem** avvenuta utilizzando il seme crioconservato del padre, deceduto prima della formazione dell'embrione, qualora questi in vita abbia prestato congiuntamente alla moglie o alla convivente, il consenso all'accesso a tali tecniche.

Altre sentenze hanno riaffermato il principio della **bigenitorialità**, considerando il valore della presenza di entrambi i genitori nella vita del figlio, anche dopo la crisi della famiglia, in ragione dell'idoneità a garantirgli stabile consuetudine di vita e salde relazioni affettive con entrambi. La Corte con la sentenza n. 9764, pertanto, pur riconoscendo all'autorità giudiziaria libertà di valutazione in tema di affidamento del figlio di età minore, ritiene necessario un rigoroso controllo sulle "restrizioni supplementari" apportate al diritto di visita dei genitori nel rispetto reciproco alla loro vita familiare, derivante dall'art. 8 della Convenzione EDU (Corte EDU 9.2.2017, S. c. Italia).

Corollario della necessarietà della presenza di entrambe le figure genitoriali nella vita del minore in caso di genitori separati è il richiamo alla regola dell'**affidamento condiviso** (sentenza n. 6535), derogabile solo ove la sua applicazione risulti pregiudizievole per l'interesse del minore.

L'ordinanza n. 12998 della Prima Sezione fissa principi nuovi in materia di **amministrazione di sostegno**, precisando che la designazione dell'amministratore da parte dello stesso interessato, in vista della propria eventuale futura incapacità, prevista dall'art. 408, comma 1, cod. civ., ha la funzione non esclusiva di scelta del soggetto da nominare eventualmente da parte del giudice tutelare e soddisfa anche quella di consentire al designante nella pienezza delle proprie facoltà, di impartire direttive vincolanti sulle decisioni sanitarie o terapeutiche da assumere in futuro all'amministratore designato.

Punto dibattuto nel corso del 2019 è stato quello della **determinazione dell'assegno di divorzio**. La sentenza a Sezioni unite n. 18287 del 2018 tra i criteri da tenere in conto al riguardo richiama l'impossibilità di vivere autonomamente e dignitosamente da parte del richiedente e afferma la necessità di compensare il particolare contributo dato dallo stesso alla formazione del patrimonio comune o dell'altro coniuge durante la vita matrimoniale. Le stesse Sezioni unite con la sentenza 21234 hanno segnalato al contempo che non hanno rilievo, da soli, lo squilibrio economico tra le parti e l'alto reddito dell'ex coniuge, tenuto conto che la differenza reddituale è irrilevante di per sé ai fini della determinazione dell'assegno.

Sempre in materia di diritti fondamentali le Sezioni unite, in fattispecie in cui era richiesto il risarcimento dei danni derivanti dalla rievocazione a mezzo stampa di fatti che avevano a protagonista la persona richiedente ha evidenziato come detta controversia implichi la valutazione di interessi contrapposti: da un lato il diritto dell'opinione pubblica ad essere informata, dall'altro il **diritto all'oblio** del privato. Con la sentenza n. 19681 le Sezioni Unite hanno affermato che, se risponde a libera scelta editoriale la rievocazione storica di vicende concernenti eventi del passato, al contempo il giudice ha il compito di valutare la sussistenza di un interesse pubblico, concreto ed attuale alla individuazione delle persone che di quelle vicende furono protagonisti. Tale menzione è lecita solo ove si riferisca a

personaggi che destino ancora l'interesse della collettività. In caso contrario, prevale il diritto degli interessati a non essere identificati personalmente.

## II. L'immigrazione.

Tra le numerose pronunce in materia va ricordata, per le importanti ricadute pratiche sui processi in corso, la sentenza a Sezioni unite n. 29459 per la quale, a proposito della successione temporale delle leggi in materia, il diritto alla protezione umanitaria sorge nel momento in cui il richiedente giunge sul suolo italiano e chiede la protezione; il momento in cui è presentata la domanda attrae il regime normativo applicabile. Con riferimento al **d.l. n. 113 del 2018**, conv. dalla legge n. 132 del 2018, nella parte in cui ha modificato la preesistente disciplina, si pone dunque un problema non di retroattività ma di individuazione della legge applicabile. Il nuovo regime, quindi, non trova applicazione in relazione alle domande di riconoscimento del permesso di soggiorno per motivi umanitari proposte prima della sua entrata in vigore (5 ottobre 2018) della nuova legge. L'accertamento della sussistenza dei presupposti per il riconoscimento della protezione per motivi umanitari sulla base delle norme preesistenti all'entrata in vigore del decreto legge n. 113 del 2018 comporterà tuttavia il rilascio del permesso di soggiorno per "casi speciali" previsto dall'art. 1, comma 9, della nuova normativa. Su quest'ultimo punto è dunque confermata la soluzione già adottata dalla Prima Sezione con la n. 4890 del 2019.

La stessa Prima Sezione con la sentenza n. 9199 è intervenuta a proposito di minori stranieri che entrano nel territorio italiano non accompagnati, precisando che ai sensi dell'art. 2 della l. n. 47 del 2017 si qualificano come tali, ai fini dell'applicazione degli istituti di tutela, i minori che siano privi di assistenza materiale e non siano accompagnati da soggetti che ne abbiano la rappresentanza legale in base alle leggi vigenti nell'ordinamento italiano. L'apertura della relativa tutela è quindi rimessa al tribunale per i minorenni e non al tribunale ordinario in funzione di giudice tutelare.

Con la sentenza n. 27076 la Corte ha affermato il diritto dello straniero cui sia prorogata la misura del trattenimento presso un cen-

tro di identificazione e di espulsione (CIE) al riesame del provvedimento di proroga ai sensi dell'art. 15 della direttiva n. 2008/115/CE, che è norma *self-executing*, direttamente applicabile nell'ordinamento interno, precisandosi che il riesame deve avvenire con le garanzie di difesa e contraddittorio previste dalla Costituzione e dalla normativa sovranazionale.

### III. La responsabilità

In materia di **responsabilità civile dei magistrati**, le Sezioni Unite (sentenza n. 11747) hanno ribadito che la grave violazione di legge, fonte di responsabilità civile per il magistrato, esiste nel caso in cui la decisione appaia frutto non di un consapevole processo interpretativo, ma sconfini nell'abnormità o nel diritto libero, e sia pertanto caratterizzata da negligenza inesplicabile, prima ancora che inescusabile. Pertanto, la decisione del giudice difforme da precedenti orientamenti della giurisprudenza non integra grave violazione di legge determinata da negligenza inescusabile, atteso che il precedente giurisprudenziale, pur se proveniente dalla Corte di legittimità e finanche dalle Sezioni Unite, non rientra tra le fonti del diritto e, pertanto, non è di norma vincolante per il giudice.

Con la pronuncia n. 13246, in tema di **responsabilità civile della P.A. in relazione alle condotte illecite dei suoi dipendenti**, le Sezioni unite, intervenendo a composizione di un contrasto, hanno osservato che non vi sono ragioni per diversificare l'attività dello Stato o dell'ente pubblico rispetto a quella di ogni altro privato, quando la prima non sia connotata dall'esercizio di poteri pubblicistici. Richiamando i principi sulla regolarità causale, quindi, le Sezioni Unite hanno riconosciuto nella fattispecie l'integrale applicazione della disciplina sulla responsabilità extracontrattuale, per cui lo Stato o l'ente pubblico risponde civilmente del danno cagionato a terzi dal fatto penalmente illecito del suo dipendente, anche quando questi abbia approfittato delle proprie attribuzioni ed agito per finalità esclusivamente personali od egoistiche ed estranee a quelle dell'amministrazione di appartenenza, purché la sua condotta sia legata da un nesso di occasionalità necessaria con le funzioni o poteri che esercita o di cui è titolare.

Con la sentenza n. 7708 è stato per la prima volta affrontata la questione della **responsabilità del c.d. hosting provider**, ovvero del gestore che colloca su un *server* i dati relativi alle pagine di un sito *web* su cui vengono diffusi contenuti illeciti, prevedendosi che la responsabilità sussiste in capo al prestatore dei servizi che non abbia provveduto alla immediata rimozione dei contenuti illeciti, oppure abbia continuato a pubblicarli, quando ricorrano congiuntamente le seguenti condizioni: a) conoscenza legale dell'illecito; b) ragionevole verificabilità dell'altrui condotta, con conseguente colpa grave del prestatore di servizio ospitante; c) possibilità di utile intervento da parte del prestatore stesso in quanto reso edotto in modo specifico dei contenuti da rimuovere.

Particolare importanza assumono alcune pronunzie in materia di **responsabilità sanitaria**, per la novità di alcune questioni sorte a seguito dalle leggi Gelli e Balduzzi. Al riguardo possono essere menzionate le seguenti sentenze della Terza Sezione:

- n. 28990: il criterio equitativo di liquidazione del danno non patrimoniale fondato sulle tabelle elaborate in base agli artt. 138 e 139 del d.lgs. n. 209 del 2005 (Codice delle assicurazioni private) – trova applicazione anche nelle controversie relative ad illeciti anteriori alla entrata in vigore della legge Balduzzi, nonché ai giudizi pendenti a tale data (con il limite dell'eventuale giudicato interno sul *quantum*);
- n. 29495: nella liquidazione equitativa del danno da perdita del rapporto parentale – diversamente da quanto previsto per il pregiudizio all'integrità psico-fisica – le tabelle del Tribunale di Milano non costituiscono concretizzazione paritaria dell'equità su tutto il territorio nazionale;
- n. 28985: a proposito di consenso informato;
- n. 28987: nel regime anteriore alla legge n. 24 del 2017 (c.d. legge Gelli-Bianco), nel rapporto interno tra struttura sanitaria e medico, la responsabilità per i danni cagionati da colpa esclusiva di quest'ultimo deve essere ripartita in misura paritaria con la struttura sanitaria che ha risarcito la vittima, la quale ha diritto alla rivalsa nella misura del 50%.

#### **IV. Questioni processuali in tema di giudizio di legittimità telematico.**

Il processo civile telematico (PCT) è approdato ai gradi di merito ma non ancora al giudizio di cassazione, ove la via telematica è adottata formalmente solo per alcune specifiche funzionalità. Ciò nonostante, in un contesto ancorato ad una dimensione analogica (ossia cartacea), le Sezioni Unite con la sentenza n. 8312, facendo seguito a proprio precedente (n. 22438 del 2018), hanno adeguato il regime del **deposito in cassazione del provvedimento impugnato** alle esigenze di semplificazione, efficienza e funzionalità proprie del processo telematico. Di conseguenza – in applicazione del principio di “strumentalità delle forme” degli atti del processo, quale strumento idoneo alla realizzazione del risultato – si è ridotto l’ambito applicativo dell’improcedibilità all’atto del deposito del provvedimento impugnato, attribuendo rilievo nel corso della procedura, all’asseverazione o al disconoscimento della veridicità del documento contenente la decisione impugnata effettuati dai difensori delle parti.

Per quanto concerne il **riconoscimento in Italia di sentenze straniere** adottate in ambito europeo, per le quali vige il principio del riconoscimento automatico, in presenza di parametri prestabiliti del giudizio di provenienza (garanzie processuali fondamentali e libero esercizio del diritto di difesa) con l’ordinanza n. 19453 la Prima Sezione ha escluso la riconoscibilità della sentenza straniera nel caso di condanna del convenuto in contumacia qualora, a prescindere dalla regolarità formale dell’atto, la notificazione della domanda non sia stata effettuata nel rispetto di tempi idonei a consentire al convenuto di difendersi.

A proposito di **mediazione obbligatoria**, con la sentenza n. 8473 la Corte ha per la prima volta affrontato alcune questioni, ricorrenti nei giudizi di merito, affermando che nel procedimento disciplinato dal d.lgs. n. 28 del 2010 quale condizione di procedibilità per le controversie nelle materie indicate dall’art. 5, comma 1 *bis*, del medesimo decreto è necessaria la comparizione personale delle parti, assistite dal difensore. Tuttavia le parti stesse possono farsi sostituire da un rappresentante, dotato di apposita procura, che può coincidere con il difensore che le assiste.

## V. Professione forense.

Con una serie di contestuali decisioni a definizione di un contenzioso aperto in tutta Italia (ordinanza n. 34446 ed altre), le Sezioni Unite sono intervenute sulla professione forense, ribadendo che il **titolo di avvocato conseguito in Romania** può essere riconosciuto in Italia solo se rilasciato dalla U.N.B.R., Ordine tradizionale Bucarest, unico organismo indicato da tale Stato come competente a operare in questa materia. L'ordinanza precisa, tra l'altro, che non vi è difetto di terzietà in capo al C.N.F., ai sensi dell'art. 111 Cost., per il fatto che tale organo abbia sollecitato i Consigli dell'ordine locali all'adozione dei provvedimenti di cancellazione dagli albi, anche perché l'emanazione di una circolare da parte del C.N.F. non costituisce un interesse diretto rilevante ai fini dell'astensione (art. 51, n. 1, cod. proc. civ.). Nessuna lesione dell'affidamento degli iscritti è configurabile, posto che il diritto all'iscrizione come avvocato integrato presuppone che si tratti di un avvocato legittimamente stabilito, il che non era nel caso in esame. Le Sezioni Unite escludono inoltre che il Consiglio dell'ordine prima di deliberare la cancellazione dalla sezione speciale dell'albo degli avvocati avesse l'obbligo di disporre d'ufficio l'audizione dell'interessato, avendo l'obbligo di invitarlo a presentare le sue osservazioni e l'interessato il diritto di chiedere di essere ascoltato, non trovando applicazione quanto disposto in tema di procedimenti disciplinari.

## VI. Il dialogo tra le Corti.

Molte delle pronunce fin qui citate sono espressione del continuo dialogo ideale che, all'interno del ragionamento decisorio, la Corte di cassazione mantiene costantemente con le Corti sovranazionali e con le Corti superiori italiane. Particolarmente emblematiche della complessità di tale costante rapporto sono le decisioni di seguito richiamate.

Con la sentenza n. 8047 della Seconda sezione della Corte e con la sentenza n. 63 della Corte costituzionale (sentenze pubblicate entrambe il 21 marzo 2019), le due Corti affrontano il medesimo tema dell'applicabilità alle sanzioni amministrative del principio della retroattività della *lex mitior* desumibile dagli articoli 3 Cost., 7 CEDU, 15, comma 1, del Patto internazionale di New York sui diritti civili e politici e 49, paragrafo 1, CDFUE.

Entrambe le sentenze valorizzano l'elaborazione della Corte EDU sulla qualificazione delle sanzioni amministrative come sostanzialmente penali quando ricorrano i presupposti indicati dalla sentenza della Corte EDU 8 giugno 1976, Engel. Sulla scorta di questo comune presupposto, la questione di legittimità costituzionale del secondo comma dell'articolo 6 del decreto legislativo 12 maggio 2015 n. 72 – che esclude la retroattività *in mitius* della disciplina sanzionatoria introdotta da tale decreto per le violazioni finanziarie contemplate dal Testo unico sulla intermediazione finanziaria (T.U.F.) – è stata accolta dalla Corte costituzionale con riferimento al trattamento sanzionatorio (ritenuto sostanzialmente penale) dell'abuso di informazione privilegiata (art. 187 *bis* T.U.F.) ed è stata giudicata priva di rilevanza dalla Corte di cassazione con riferimento al trattamento sanzionatorio (non ritenuto sostanzialmente penale) della violazione delle disposizioni generali o particolari emanate dalla Consob (art. 191, secondo comma, TUF).

Nella sentenza della Corte di cassazione, per altro verso, va segnalato il superamento dell'orientamento che limitava la portata dei principi convenzionali enunciati dalla Corte EDU nella sentenza 4 marzo 2014, Grande Stevens, alla sola prospettiva del giusto processo di cui all'articolo 6 della CEDU.

### 13. *La giurisprudenza della cassazione penale.*

#### **I. Sezioni unite penali.**

Tra le decisioni assunte dalle Sezioni unite penali si segnalano le seguenti pronunzie per la novità delle questioni trattate e i principi affermati:

- n. 14426 del 2019 che, intervenendo indirettamente sul tema della **prova scientifica**, ha riaffermato la natura di prove dichiarative delle relazioni orali rese dal perito o dal consulente tecnico nel corso del dibattimento, sostenendo l'obbligo di procedere alla rinnovazione dibattimentale, attraverso l'esame del perito o del consulente, qualora il giudice di appello fondi la riforma della sentenza di assoluzione su tali prove, escludendo tale obbligo

qualora la relazione scritta del perito o del consulente tecnico sia stata acquisita mediante lettura;

- n. 28910 del 2019 per la quale, sulla scia della sentenza della Corte costituzionale n. 222 del 2018, la durata delle pene accessorie, per le quali la legge stabilisce un limite di durata minimo ed uno massimo non fisso, deve essere determinata in concreto dal giudice in base ai criteri di cui all'art. 133 cod. pen. e non rapportata, invece, alla durata della pena principale inflitta ex art. 37 cod. pen.
- n. 41736 del 2019, con cui si è ribadito che l'intervenuto **mutamento della composizione del giudice** attribuisce alle parti il diritto di chiedere prove nuove e la rinnovazione delle prove già assunte, in quest'ultimo caso indicandosi le ragioni della rinnovazione, precisandosi che residuano al giudice i poteri di valutazione di cui agli artt. 190 e 495 cod. proc. pen. anche con riguardo alla non manifesta superfluità della rinnovazione stessa;
- n. 30475 del 2019, in tema di **stupefacenti**, intervenuta a seguito di interpretazioni difformi circa l'ambito applicativo della legge 2 dicembre 2016, n. 242, che ha qualificato come lecita l'attività di coltivazione di canapa delle varietà iscritte nel Catalogo comune delle specie di piante agricole; la sentenza ha affermato che la cessione, la vendita e, in genere, la commercializzazione al pubblico dei derivati della coltivazione di cannabis sativa L., quali foglie, inflorescenze, olio e resina, integrano il reato di cui all'art. 73, d.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309, anche a fronte di un contenuto di THC inferiore ai valori indicati dall'art. 4, commi 5 e 7, legge 2 dicembre 2016, n. 242, salvo che tali derivati siano, in concreto, privi di ogni efficacia drogante o psicotropa, secondo il principio di offensività;
- n. 51 del 2020 (su ricorso deciso in pubblica udienza il 4 dicembre 2019), in tema di **intercettazioni telefoniche**, a proposito del divieto di utilizzazione dei risultati delle intercettazioni stesse in procedimenti diversi da quelli per i quali siano state disposte, la quale ha ritenuto che il divieto in questione non opera con riferimento ai risultati relativi a reati che risultino connessi ex art. 12 cod. proc. pen. a quelli in relazione ai quali l'autorizzazione era stata *ab origine* disposta;

- n. 24710 del 2019, in tema di rapporti con la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, a proposito del quesito se sia consentito ad una persona condannata in via definitiva far valere, con lo strumento della **revisione "europea"**, la violazione dell'art. 7 CEDU, con richiamo alla sentenza della Corte EDU del 14 aprile 2015 nel procedimento Contrada c. Italia, secondo cui il concorso esterno in associazione di tipo mafioso, per fatti commessi antecedentemente al 1994, costituiva reato non sufficientemente chiaro e prevedibile; la decisione è stata in senso negativo, in quanto si è sostenuto che la sentenza della Corte EDU del 14/4/2015 Contrada c. Italia non è una "sentenza pilota" e non può considerarsi espressione di una giurisprudenza europea consolidata.

Con decisione assunta alla udienza del 19 dicembre 2019 (la cui motivazione è in corso di redazione), in tema di reato di **coltivazione di sostanze stupefacenti**, si è precisato che il reato in questione è configurabile indipendentemente dalla quantità di principio attivo ricavabile nell'immediatezza, essendo sufficienti la conformità della pianta al tipo botanico previsto e la sua attitudine, anche per le modalità di coltivazione, a giungere a maturazione e a produrre sostanza stupefacente; devono però ritenersi escluse, in quanto non riconducibili all'ambito di applicazione della norma penale, le attività di coltivazione di minime dimensioni svolte in forma domestica, che, per le rudimentali tecniche utilizzate, lo scarso numero di piante, il modestissimo quantitativo di prodotto ricavabile, la mancanza di ulteriori indici di un loro inserimento nell'ambito del mercato degli stupefacenti, appaiono destinate in via esclusiva all'uso personale del coltivatore.

## **II. Sezioni semplici penali.**

Per quanto riguarda le Sezioni semplici si segnalano le seguenti pronunzie:

### **In materia processuale:**

- n. 47087 del 2019 (Sez. Quinta) su ricorsi degli imputati avverso il provvedimento confermativo del sequestro conservativo disposto, in un processo per reati fallimentari, su domanda della parte civile Banca Popolare dell'Etruria e del Lazio Soc. Coop. in liquidazione.

zione coatta amministrativa), ha affermato che, in tema di cessione di beni e rapporti giuridici della banca sottoposta a risoluzione in favore di un ente-ponte a norma del d. lgs. n. 180 del 2015 e della delibera della Banca d'Italia n. 559 del 22 novembre 2015, alla banca cedente deve essere riconosciuta la **legittimazione a costituirsi parte civile** nel processo nei confronti di ex esponenti per fatti di bancarotta relativi alla sua gestione, sicché la stessa banca cedente è titolare della facoltà di proporre domanda di applicazione della misura cautelare del sequestro conservativo;

- n. 27315 del 2019 (Sez. Quinta) ha affermato, in tema di **fascicolo informatizzato** inserito nel sistema “TIAP” (Trattamento informatico degli atti processuali), che, nel caso di insussistenza delle condizioni formali dettate dall’art. 64, commi 3 e 4, disp. att. cod. proc. pen. o di inosservanza delle indicazioni dei protocolli d’intesa tra gli uffici giudiziari e gli organismi rappresentativi dell’avvocatura, le parti devono fare affidamento e fondare le proprie richieste sul fascicolo processuale cartaceo e sugli atti ivi contenuti.

#### **Sul piano sostanziale:**

- n. 20786 del 2019 (Sez. Prima) in materia di **omicidio aggravato e atti persecutori** ha rilevato che la disciplina del reato complesso (art. 84 cod. pen.) guarda ai profili oggettivi della fattispecie e non anche alla relazione, eminentemente soggettiva, tra l’accadimento e il suo autore; ha perciò escluso che il delitto di omicidio possa ritenersi aggravato se commesso contestualmente o in occasione della commissione degli atti persecutori, in quanto il disvalore aggiuntivo proprio dell’omicidio aggravato è posto in diretta derivazione dall’aver l’autore prima, non importa quando, oppresso la vittima con atti persecutori, avendo in tal modo egli ricevuto la spinta criminosa proprio dal contesto di sopraffazione in cui si sia realizzata la relazione con la vittima;
- n. 47079 del 2019 (Sez. Quinta) in tema di **tortura**, ha enucleato la nozione di “crudeltà” di cui all’art. 613 *bis* cod. pen., ravvisando in essa requisito della fattispecie di natura prettamente valutativa per il quale il legislatore non richiede la reiterazione, sicché può rivelarsi crudele tanto una singola condotta, quanto una pluralità di condotte che, nel loro insieme, assumano quel significato;

- n. 48014 del 2019 (Sez. Prima), in materia di **epidemia dolosa**, concernente un numero cospicuo di delitti di lesioni personali gravissime commessi da imputato affetto da HIV mediante consapevole trasmissione del virus, tramite rapporti sessuali non protetti, a numerose donne, ha evidenziato che il significato penalistico di epidemia va ricondotta a quello di malattia contagiosa con spiccata tendenza a diffondersi sì da interessare, nel medesimo tempo e nello stesso luogo una moltitudine di soggetti, un pericolo di infezione per una porzione ancora più vasta di popolazione, così escludendo l'evento tipico dell'epidemia che si connota, invece, per diffusività incontrollabile all'interno di un numero rilevante di soggetti per una durata cronologicamente limitata;
- n. 51489 del 2019 (Sez. Prima) in materia di partecipazione ad **associazione di tipo mafioso** denominata 'ndrangheta' in un'articolazione estera dell'organizzazione, ha affermato che gli argini di tipicità del fatto associativo di tipo mafioso – per le strutture che sorgono in territori diversi da quelli ove storicamente la mafia alligna – sono costituiti o dal concreto esercizio della forza intimidatrice del vincolo associativo o dalla riconoscibilità esterna, per effetto di un collegamento organico e funzionale con la associazione-madre, come proiezione di questa e della sua capacità criminale, come strutturatasi nel tempo;
- n. 39363 del 2019 (Sez. Sesta) in materia di **associazione di tipo mafioso**, che ha riconosciuto la natura di associazione mafiosa ad una consorteria insediatasi in Piemonte e stabilmente operante in quel territorio secondo modalità riflettenti lo schema operativo della 'ndrangheta, di cui riconosceva le regole e le autorità poste a loro presidio, esercitando nel suo complesso una pervasiva forza di intimidazione, attuata a prescindere dal ricorso ad azioni eclatanti, ma sulla base di una riconoscibile presenza, cui corrispondeva una condizione di assoggettamento e di omertà;
- n. 36405 del 2019 (Sez. Terza) in materia di **diritto dell'ambiente**, ha affermato che la procedura estintiva delle **contravvenzioni in materia ambientale** prevista dagli artt. 318-bis e ss. del d.lgs. n. 152 del 2006 è applicabile anche nel caso in cui, previo accertamento dell'assenza di danno o pericolo concreto di danno ambientale l'autorità amministrativa di vigilanza com-

petente non abbia impartito prescrizioni per regolarizzare la situazione di fatto che integra la contravvenzione accertata perché già rimossa dal contravventore precedentemente all'emanazione della prescrizione;

- n. 17399 del 2019 (Sez. Terza) in materia di **diritto urbanistico** ha affermato, con riferimento alla confisca per il reato di lottizzazione abusiva, che il principio espresso dall'art. 7 CEDU, come interpretato nella sentenza della Corte EDU del 28/06/2018 nella causa GIEM srl e altri contro Italia, è rispettato attraverso la partecipazione del terzo persona giuridica al procedimento di esecuzione;
- n. 32477 del 2019 (Sez. Quarta) ha affrontato la questione della **colpa da organizzazione in ambito sanitario**, affermando che il direttore sanitario di una casa di cura privata è titolare, in virtù dei poteri di gestione e organizzazione della struttura, di una posizione di garanzia giuridicamente rilevante, tale da consentire di configurare una responsabilità colposa per fatto omissivo per mancata o inadeguata organizzazione per inottemperanza all'obbligo di adottare le cautele organizzative e gestionali, necessarie a prevenire la commissione di reati;
- n. 45935 del 2019 (Sez. Quarta) ha affrontato il tema della **prova scientifica** applicato ai giudizi per reati implicati dalle malattie asbesto-correlate di origine professionale (mesotelioma pleurico) con riguardo alla cd. scienza nuova (conoscenza specialistica che, secondo la moderna epistemologia, può essere considerata come scienza), precisando che per l'accertamento della causalità non è consentito l'utilizzo di una teoria esplicativa originale, mai prima discussa dalla comunità degli esperti, a meno che ciascuna delle assunzioni a base della teoria non sia verificabile e verificata secondo gli ordinari indici di controllo della attendibilità scientifica di essa e dell'affidabilità dell'esperto;
- n. 22214 del 2019 (Sez. Quarta) processo a carico dell'allora sindaco di Genova e di alcuni componenti dell'amministrazione comunale per responsabilità connesse alle morti avvenute in seguito all'esonazione del 2011 e n. 16029 del 2019 (Sez. Quarta) processo a carico di due sindaci per omicidio colposo causato da frane e colate detritiche originate da devastante nubifragio in

cui si è affrontata la questione della **prevedibilità dell'evento nel caso di calamità naturali**; si afferma che il giudizio di prevedibilità dell'evento dannoso non può fondarsi solo su eventi analoghi già accaduti, dovendo il giudizio compiersi *ex ante* e in concreto e che in caso di allerta meteo di massima gravità non sussiste un automatico obbligo di chiusura delle scuole e di inibizione della circolazione dei veicoli;

- n. 39999 del 2019 (Sez. Quinta) in materia di **abusi di mercato**, ha chiarito che (a) la nozione di “informazione privilegiata” comprende anche le informazioni acquisite nelle tappe intermedie del processo che porta alla determinazione della circostanza o dell'evento futuro che incide sul prezzo degli strumenti finanziari o degli altri oggetti dell'operazione speculativa e sulle decisioni di un investitore ragionevole, a condizione che si tratti di informazioni precise ai sensi dell'art. 7 del Regolamento UE n. 596 del 2014, ossia sufficientemente specifiche da permettere di trarre conclusioni sul possibile effetto dell'evento pronosticato sui prezzi, e che (b) la qualifica di *insider* primario, soggetto a responsabilità penale – a differenza dell'*insider* secondario, soggetto solo a responsabilità amministrativa – può essere ravvisata in capo al socio *senior* di una società di consulenza dedita ad attività di *financial due diligence* che, in ragione dell'autorevolezza del ruolo, pur non essendo direttamente impegnato nell'esecuzione dell'incarico, riceva dai professionisti preposti al suo espletamento informazioni rilevanti ai sensi dell'art. 180 TUF;
- n. 4486 del 2019 (Sez. Sesta) in materia di **reati contro la pubblica amministrazione**, in tema di corruzione, ha sostenuto che lo stabile asservimento del pubblico ufficiale a interessi personali di terzi realizzato attraverso l'impegno permanente a compiere od omettere una serie indeterminata di atti ricollegabili alla funzione esercitata, integra il reato di cui all'art. 318 cod. pen. e non il più grave reato di corruzione propria di cui all'art. 319 cod. pen., salvo che la messa a disposizione della funzione abbia prodotto il compimento di un atto contrario ai doveri di ufficio;
- n. 3262 del 2019 (Sez. Seconda) in cui si è ritenuto che la falsa attestazione del pubblico dipendente relativa alla sua presenza in ufficio, riportata sui cartellini marcatempo o nei fogli di pre-

senza, integra il reato di truffa aggravata anche a prescindere dal danno economico corrispondente alla retribuzione erogata per una prestazione lavorativa inferiore a quella dovuta, incidendo sull'organizzazione dell'ente, mediante la arbitraria modifica degli orari prestabiliti di presenza in ufficio, e compromettendo gravemente il rapporto fiduciario che deve legare l'ente al suo dipendente;

- n. 23168 del 2019 (Sez. Seconda) in cui si è affermato il principio che, ai fini dell'integrazione del delitto di arruolamento passivo con finalità di terrorismo anche internazionale, di cui all'art. 270 *quater*, comma secondo, cod. pen., non è necessaria la prova di un "serio accordo" con l'associazione (nella specie, Al Qaeda), ma è sufficiente la dimostrazione della concreta ed incondizionata disponibilità del neo arruolato al compimento di atti terroristici, anche a progettazione individuale, funzionali al raggiungimento degli scopi eversivi di matrice "jihadista" propagandati dall'organizzazione criminale;
- n. 31549 del 2019 (Sez. Seconda) in tema di **misure di prevenzione**, da cui sono state tratte sette massime; la sentenza si riferisce in particolare all'autonoma valutazione da parte del giudice della prevenzione dei fatti accertati in sede penale, anche in caso di assoluzione ai sensi dell'art. 530, comma 2, cod. proc. pen., e all'estensione della confisca di prevenzione, quando ricorra un'attività d'impresa esercitata in forma societaria e con strutture imprenditoriali complesse, a tutto il patrimonio aziendale e all'insieme delle quote nella disponibilità del proposto, anche se formalmente intestate a terzi, ove sia dimostrato che la costituzione della società ovvero l'acquisizione, anche in via di fatto, delle relative partecipazioni siano strumentali al perseguimento di attività illecite;
- n. 33881 del 2019 (Sez. Seconda) in materia di **estradizione** in cui è stato affermato l'obiettivo della realizzazione di un diritto sovranazionale di giustizia e democrazia, all'interno di un sistema ormai acquisito di fonti multilivello, di matrice legislativa e giurisprudenziale, che rafforzi e concorra a definire i principi generali posti a garanzia dei diritti fondamentali di tutti i soggetti destinatari delle norme applicabili, comporta per il giudice

la necessità di un'attenta considerazione di quelle fonti e di quei principi anche all'interno del sistema estradizionale e dei conseguenti rapporti tra gli Stati, oltre le valutazioni di carattere politico che il Ministro della giustizia è tenuto successivamente a svolgere a norma dell'art. 708 cod. proc. pen.

Sull'**ordinamento penitenziario** possono segnalarsi le seguenti pronunce che hanno sollevato questione di legittimità costituzionale: a) ord. Sez. 1 n. 57913 del 2018 che ha dato luogo alla sentenza della Corte costituzionale n. 253 del 23 ottobre 2019 che ha dichiarato la parziale incostituzionalità dell'art. 4-*bis* Ord. pen., in riferimento alla concessione dei permessi premio; b) ord. Sez. 1 n. 17653 del 2019 circa la norma che non consente la detenzione domiciliare speciale per la condannata madre di minore di età superiore a dieci anni, portatore di handicap totalmente invalidante; c) ord. Sez. 1 n. 9126 del 2019 circa la norma che preclude in modo assoluto la detenzione domiciliare per i condannati per i reati di cui all'art. 4-*bis*, legge n. 354 del 1975; d) ord. Sez. 1 n. 31853 del 2019 circa le modifiche recate dalla legge n. 3 del 2019 all'art. 4-*bis* ordinam. penitenz. relativamente alla inclusione dei reati contro la P.A. nel catalogo dei reati ostativi; e) ord. Sez. 1 n. 43437 del 2019 circa le disposizioni limitative degli scambi di beni di modestissimo valore tra detenuti in 41-*bis* Ord. Pen.; f) ord. Sez. 1 n. 45976 del 2019 circa disposizioni che prevedono il termine di 24 ore per i reclami in materia di permessi premio;

Sul piano delle **misure di prevenzione** possono segnalarsi gli orientamenti in tema di (violazione al) foglio di via. Sez. 1 nn. 4074, 33108, 30950 e 36653 del 2019, secondo le quali la mancanza dell'ordine di rientro nel luogo di residenza, per essere il destinatario senza fissa dimora o per non essere stato accertato il luogo di abituale dimora, incidendo sulla conformità dell'ordine al tipo, non consente di ritenere integrato il reato.



## PARTE QUARTA

### *LE STRUTTURE AUSILIARIE*

#### **14. *Il Segretariato generale.***

La dotazione organica del Segretariato della Corte di cassazione prevede cinque magistrati tra cui il Segretario generale, il Segretario generale aggiunto e sino a tre Vice segretari generali, nonché diverse unità amministrative di supporto. Il Segretariato generale costituisce il centro di coordinamento dell'organizzazione della Corte e assicura un costante supporto all'attività del Primo Presidente, nell'ambito delle competenze fissate dalle vigenti tabelle di organizzazione. Ad esso fanno riferimento i magistrati e le Sezioni civili e penali, nonché gli altri Organi ausiliari della Corte per quanto concerne i problemi organizzativi della giurisdizione e della Corte nel suo complesso.

Il Segretariato ha anche competenze di relazione esterna e ciò ne fa un punto di contatto primario della Corte con le altre istituzioni: partecipa ai tavoli tecnici aperti presso il Ministero della Giustizia od altri Ministeri ed interviene a supporto del Primo Presidente nell'attività informativa e conoscitiva presso le competenti Commissioni del CSM e le diverse articolazioni del Ministero della giustizia o degli altri Ministeri o delle altre Autorità istituzionali. Opera, poi, un costante raccordo tra l'attività del Consiglio direttivo della Corte ed il Primo Presidente che lo presiede. Esamina quotidianamente la posta provvedendo al relativo smistamento tra i vari settori fungendo altresì da collegamento tra le iniziative e le competenze del Primo Presidente e quelle dei vari uffici. Verifica la pertinenza degli esposti con le attribuzioni della Corte, anche ai fini degli eventuali accertamenti e/o risposte o per il successivo esame ed assegnazione giurisdizionale secondo le direttive del Primo Presidente. Predisporre le relazioni alle interpellanze parlamentari, nonché sulle richieste informative del CSM o del Ministero della Giustizia. Raccoglie, ai fini di un costante monitoraggio, i dati statistici che pervengono dalle varie Sezioni civili e penali. Svolge una costante attività di raccordo con il Presidente aggiunto, delegato per il settore penale, il quale si avvale anche della collaborazione di uno dei vice-segretari generali, con la Procura generale e le sue artico-

lazioni, nonché con il Consiglio Nazionale Forense, anche ai fini della predisposizione e dell'aggiornamento dei protocolli di intesa stipulati con detti Organi. Cura i rapporti con la stampa, predisponendo le relative comunicazioni. Sovrintende all'organizzazione della Cerimonia di inaugurazione dell'anno giudiziario.

In particolare, i magistrati del Segretariato collaborano con il Primo Presidente, tra l'altro, per la elaborazione delle modifiche tabellari resesi necessarie dall'adozione degli interventi di autorganizzazione adottati sia in campo civile che penale, predisponendo le bozze dei relativi decreti; provvedono all'espletamento delle procedure di assegnazione alle Sezioni civili e penali dei nuovi presidenti di sezione e dei nuovi consiglieri destinati dal CSM alla Corte; curano la preparazione della relazione inaugurale; predispongono la tabella feriale. Al Segretariato generale fanno poi riferimento, con l'ausilio della segreteria del Presidente aggiunto, i tirocini formativi previsti dall'art. 73 del d.l. 21 giugno 2013 n. 69, convertito dalla l. 9 agosto 2013 n. 98, nonché gli stage indetti a seguito di apposite convenzioni con le Scuole di specializzazione delle Università; svolgono, poi, un'attività di costante raccordo tra la Corte di cassazione e le altre Corti Supreme e/o Istituzioni giudiziarie dell'U.E., partecipando ed organizzando, tramite l'URI, anche i relativi incontri internazionali; d'intesa con il Comando generale della G.d.F. ed i Presidenti titolari della I<sup>^</sup> e V<sup>^</sup> Sezione civile, assicurano il coordinamento tra la Prima Presidenza ed il nucleo di appartenenti alla G.d.F., per la catalogazione informatica delle questioni oggetto di impugnativa con riguardo ai procedimenti pendenti e non ancora spogliati. Intervengono, con un suo rappresentante che svolge le funzioni di segretario, alle riunioni del Primo Presidente con i Presidenti delle Sezioni civili e penali, alla Conferenza dei Presidenti per la designazione dei magistrati alle Sezioni unite, alle altre riunioni fissate dal Primo Presidente; curano la procedura di elezione dei giudici della Corte di cassazione in seno alla Corte costituzionale, nonché nell'ambito degli altri organismi Istituzionali rappresentativi (CSM e Consiglio direttivo).

Al Segretariato generale fanno poi diretto riferimento, costituendone delle articolazioni interne, l'Ufficio per le Relazioni internazionali (URI), l'Ufficio Stampa e l'organizzazione dei tirocini formativi di cui all'art. 73 d.l. n. 69/2013.

- a) *L'Ufficio per le Relazioni Internazionali (URI)* è stato istituito presso il Segretariato generale con decreto del Primo Presidente del 28 novembre 2017 ed è diretto da uno dei magistrati del Segretariato coadiuvato da personale amministrativo con competenze linguistica ed informatica. La necessità di prevedere una specifica articolazione organizzativa è derivata dal progressivo aumento dell'attività internazionale della Corte. Al riguardo, va evidenziato che il Primo Presidente è componente della Rete dei Presidenti delle Corti Supreme dell'Unione Europea, che la Corte aderisce alla Rete Giudiziaria dell'Unione Europea (RGUE), quale stabile strumento di collegamento e di collaborazione tra le giurisdizioni nazionali e la Corte di Giustizia e fa parte del *The Judicial Conference of the Supreme Courts of the G20*. Frequente, poi, è la partecipazione del Primo Presidente, della Corte e dei singoli consiglieri ad incontri, convegni, scambi e tavoli di lavoro internazionali, e sono sempre più numerose le occasioni di accoglienza, all'interno della Corte, di delegazioni provenienti dall'estero. Da qui la necessità di assicurare, proprio attraverso l'URI, un efficace supporto, coordinamento e supervisione di tutte le attività di rilevanza internazionale che a diverso titolo coinvolgono il Primo Presidente, la Corte ed i suoi componenti, anche nei rapporti con gli altri Organismi che vantano competenze in materia (in particolare, la Nona Commissione del CSM, la Struttura di formazione decentrata della Scuola Superiore della magistratura, gli Uffici Relazioni Internazionali della Procura generale e delle altre magistrature superiori). Al fine di rendere maggiormente proficui i rapporti di scambio con le Corti Europee, sono stati sottoscritti dei protocolli bilaterali con la Corte di Giustizia, con la Corte EDU e con diverse Corti supreme dell'Unione Europea o di altri Paesi. Per l'attuazione dei protocolli è stato costituito un gruppo di lavoro che cura anche la raccolta dei materiali della Corte da inserire nel sito *web* della Rete giudiziaria. Nell'ambito dei protocolli sottoscritti con la Corte di giustizia e la Corte EDU, per la migliore comprensione e diffusione della giurisprudenza europea e al fine di darvi attuazione, l'URI cura la diffusione degli *abstracts* delle decisioni di maggiore rilievo e realizza un bollettino semestrale inserito nel sito internet della Corte. Al fine di ampliare il più possibile la platea dei partecipanti all'attivi-

tà internazionale, presso l'URI è istituito un albo dei magistrati della Corte.

Nel corso del 2019, risultano notevolmente aumentate le occasioni di scambio e di incontro con le delegazioni straniere in Italia ed all'estero e la partecipazione del Primo Presidente o di un suo delegato alle riunioni internazionali su temi istituzionali che coinvolgono la Corte di cassazione. In particolare, l'URI ha curato l'organizzazione:

- dei convegni di carattere internazionale che si sono svolti presso la Corte di cassazione;
- delle visite ufficiali della Corte del Regno di Thailandia e della Corte Suprema del Regno di Giordania, nonché di quella della Corte di cassazione presso la Corte Suprema del Brasile;
- delle visite di studio tenutesi presso la Corte di cassazione da parte di delegazioni di Corti straniere o di singoli magistrati che di esse fanno parte, di gruppi di studenti e di professori delle facoltà di giurisprudenza delle Università d'Europa;
- della partecipazione della Corte di cassazione al *Legal Forum* sulla Giustizia tenutosi a San Pietroburgo e alla II<sup>a</sup> Conferenza internazionale italo-marocchina, nonché al Terzo colloquio italo-marocchino di diritto comparato, al fine di approfondire lo studio dell'impatto del diritto uniforme sulla legislazione e sulle giurisprudenza nell'area euro-mediterranea;
- dell'incontro del *Board* della Rete dei Presidenti delle Corti Supreme giudiziarie dei Paesi membri dell'Unione Europea, tenutosi in Roma nello scorso novembre.

Ha, inoltre, predisposto in forma di e-book il “libro visite” degli incontri di carattere internazionale tenutesi nell'anno presso la Corte di cassazione ovvero presso le altre Corti o Istituzioni straniere.

Ha poi provveduto ad elaborare le traduzioni richieste dalla Prima Presidenza o dalle Sezioni di processi con imputati stranieri, di provvedimenti, testi di legge, convenzioni internazionali e re-

lazioni per convegni, nonché a rispondere alle numerose richieste di informazioni o di collaborazione provenienti dal Ministero della Giustizia relative al contenzioso esistente presso la CEDU ed alle richieste di collaborazione provenienti dalle altre Corti.

Infine, costituendo ormai la conoscenza della giurisprudenza delle Corti europee un requisito professionale del magistrato, ha proseguito nell'organizzazione di incontri di terminologia giuridica in francese, inglese e spagnolo sui caratteri essenziali dei principali ordinamenti giuridici stranieri, grazie alla collaborazione con i magistrati di collegamento dei Paesi dell'UE od extra-UE.

- b) *L'Ufficio stampa* della Corte è diretto da un magistrato del Segretariato generale e si avvale della collaborazione di un consigliere referente per il settore civile, nonché di unità di personale tra cui un funzionario dell'amministrazione iscritto all'albo dei giornalisti. L'Ufficio – che opera secondo le linee guida stabilite dal CSM con la circolare 11 luglio 2018 – ha il compito di assicurare un'informazione corretta sul merito delle iniziative e delle decisioni di maggior rilievo nomofilattico assunte dalla Suprema Corte. Al riguardo, redige comunicati stampa, previamente approvati dal Primo Presidente, tanto sull'attività svolta dal Primo Presidente, dalla Corte e dalle sue diverse articolazioni, quanto sulle decisioni di maggiore rilievo, così garantendo che i media abbiano un corretto accesso alle notizie che attengono all'esercizio della giurisdizione.

Presso l'Ufficio stampa vengono inoltre accreditati i giornalisti dei maggiori quotidiani per la consultazione presso la Corte delle sentenze emesse dalle diverse Sezioni civili e penali. L'Ufficio, poi, mediante sinergie con queste ultime, svolge un costante monitoraggio dei processi che possono assumere valenza mediatica, anche al fine di informare tempestivamente l'utenza della trattazione dei relativi ricorsi o delle decisioni. Con particolare riguardo ai procedimenti penali, la possibile rilevanza mediatica della decisione viene segnalata già in sede di spoglio del ricorso, così da consentire una previa valutazione sull'opportunità di demandare al Collegio la redazione di una notizia di decisione che, successivamente filtrata dall'Ufficio stampa, possa essere diramata agli

organi di informazione ovvero pubblicata sul sito della Corte tra i comunicati. Attraverso una casella dedicata sul sito della Corte vengono poi pubblicati i comunicati stampa, le news relative all'attività della Corte e dei suoi organi e le principali attività formative e culturali.

- c) *I tirocini formativi.* Anche nel 2019 il Segretariato ha provveduto, con il prezioso e fattivo ausilio della segreteria del Presidente aggiunto, a indire un nuovo bando per l'ammissione di 60 giovani laureati in giurisprudenza al tirocinio formativo presso la Corte di cassazione, come previsto dall'art. 73 del d.l. 21 giugno 2013, n. 69 convertito dalla l. 9 agosto 2013, n. 98 e dall'art. 2 del d.l. 31 agosto 2016, n. 168, convertito dalla l. 26 ottobre 2016, n. 197. A conferma della bontà del percorso formativo che gli aspiranti magistrati possono acquisire presso la Corte di cassazione rileva sia il consistente numero delle domande, ben 201 a fronte di sessanta posti disponibili, sia l'elevata media degli esami dei candidati ammessi, l'ultimo dei quali annovera quasi 29/30 sia il voto di laurea, avendo tutti conseguito 110/110 con lode. Il tirocinio ha avuto inizio nello scorso mese di ottobre e si concluderà nel mese di aprile 2021.

## **15. *L'Ufficio del Massimario.***

L'Ufficio del Massimario ha il compito di analizzare la giurisprudenza di legittimità e di creare le condizioni per la sua diffusione all'interno ed all'esterno della Corte di cassazione. Per tale ragione i magistrati addetti, sotto la guida del Direttore, di due vice direttori e di due coordinatori di settore (civile e penale), svolgono compiti di ausilio della Corte, mediante composite attività, quali la stesura di relazioni preparatorie per le udienze delle Sezioni unite civili e penali, la selezione della giurisprudenza e la massimazione dei principi giurisprudenziali.

Momento di sintesi di tale impegno è la annuale Rassegna della giurisprudenza della Corte di cassazione, elaborata da tutti i magistrati dell'Ufficio, la quale costituisce un insostituibile strumento di conoscenza giuridica.

Con riguardo all'attività di massimazione nel settore civile, lo spoglio delle sentenze ed ordinanze avviene, di norma, nella stessa giornata di pubblicazione o, comunque, entro il giorno successivo, mentre la tempistica media di definizione (tra la pubblicazione della sentenza e l'inserimento della massima in Italggiure) è di regola di trenta giorni.

Con riferimento alla redazione delle relazioni, specialmente su questioni di particolare importanza o su contrasti per le Sezioni Unite civili, la tempistica media è di circa due mesi, periodo che, in ogni caso, non incide sulla (né condiziona la) definizione dei procedimenti cui le relazioni afferiscono, in quanto i termini assegnati per il deposito delle relazioni sono modulati anche in ragione dei ruoli delle udienze delle Sezioni Unite. La medesima tempistica riguarda anche le relazioni chieste dalle Sezioni semplici.

Anche l'attività di massimazione delle pronunce penali e quella di predisposizione delle relazioni soprattutto per le Sezioni unite, ma anche delle relazioni tematiche, si svolge in tempi contenuti. Lo spoglio dei provvedimenti è effettuato nello stesso giorno della pubblicazione o, al massimo, entro il giorno seguente. Nel settore penale – ma di recente si è estesa la prassi anche a quello civile – vengono curate delle relazioni sulle più rilevanti novità normative. Tempestive sono anche le segnalazioni del Servizio Novità, rinvenibili in Italggiure, che forniscono, entro 24-48 ore dalla data della pubblicazione, gli *abstracts* relativi ai provvedimenti più significativi delle Sezioni civili e penali, oltre alle ordinanze di rimessione di questioni alle Sezioni Unite della Corte di Cassazione, alla Corte Costituzionale ed alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea.

In quest'ultimo anno, ai fini di una segnalazione sempre più mirata e tempestiva, si è poi proseguito nell'implementazione degli strumenti di informazione giurisprudenziale, affiancando alla rassegna annuale ragionata della giurisprudenza civile e penale della Corte – oltre a quella in materia tributaria, per la quale è prevista una pubblicazione semestrale – una specifica sezione, nell'ambito della rassegna mensile della giurisprudenza civile, dedicata alla materia della protezione internazionale, avuto riguardo alla peculiarità del relativo contenzioso, divenuto ormai, per l'elevatissimo numero dei ricorsi, “alluvionale”.

Nel 2019, al 31 ottobre risultano massimati nel settore civile 3.903 provvedimenti (con 4.126 massime estratte) su 28.215 pervenuti e 223 massime conformi. Con riguardo alle relazioni nello stesso settore, ed alla stessa data, sono state redatte 40 relazioni preliminari (con un incremento del 190% rispetto al 2018) e 40 relazioni (a fronte di 36 del 2018) sui contrasti giurisprudenziali e sullo stato della giurisprudenza su specifiche questioni, oltre a 19 relazioni tematiche e 41 segnalazioni ed informazioni varie, e 8 tra questionari e report sui convegni organizzati dalla Formazione decentrata (24 fino all'8 luglio 2019, la cui gestione è sempre curata dall'Ufficio del Massimario).

Nel settore penale, alla medesima data, risultano massimati 2.624 provvedimenti (con 2.919 massime estratte) su 26.483 pervenuti. Con riguardo alle relazioni nello stesso settore, ed alla stessa data, sono state redatte 28 relazioni sui contrasti, sugli orientamenti e sullo stato della giurisprudenza e 24 relazioni preliminari per le Sezioni Unite, oltre ad altre 8 relazioni varie.

Questa mole di lavoro, ingente quanto al dato numerico e qualitativamente ragguardevole, viene svolta da 58 magistrati assegnati all'Ufficio su 67 previsti nella pianta organica, dei quali 19 sono addetti al settore penale e 39 al settore civile. Va, peraltro, rilevato che di questi ultimi solo 2 sono impiegati a tempo pieno nell'attività propria del Massimario, essendo gli altri assegnati anche alle sezioni civili per lo spoglio sezionale, nonché alla Sezione tributaria per lo svolgimento dell'attività giurisdizionale.

Le ampie e variegate competenze dell'Ufficio del Massimario, pertanto, sono attualmente svolte, oltre che da 18 magistrati impegnati a tempo pieno (16 nel settore penale e 2 in quello civile), da 27 magistrati impegnati al 50% (dei quali 12 sono applicati per il restante 50% alla Sezione tributaria con funzioni giurisdizionali, e 15 sono applicati al 50% nelle sezioni civili per l'attività di spoglio e come assistenti di studio).

Vi sono, infine, ulteriori 8 magistrati che, pur assegnati all'Ufficio del Massimario, sono impegnati a tempo pieno presso le sezioni, essendo applicati per il 50% alla Sezione tributaria, dove svolgono attività giurisdizionale, e per il restante 50% nelle diverse sezioni civili come assistenti di studio ed addetti allo spoglio sezionale; altri 4 che

fruiscono di esonero totale o parziale in relazione ad incarichi istituzionali in corso di svolgimento.

In conclusione, i dati sopra riportati – che attestano l’incremento dei compiti e degli affari demandati all’Ufficio del Massimario – risultano positivi, essendo assicurato, anche per il 2019, in tempi celeri, un servizio di elevata qualità.

## **16. *Strutture di innovazione. Il Centro elettronico di Documentazione (CED) e l’Ufficio per l’innovazione della Corte di cassazione (UIC).***

**I.** Il Centro Elettronico di Documentazione (CED) costituisce una struttura autonoma alle dirette dipendenze del Primo Presidente, il cui compito è:

- d) fornire ai magistrati italiani (ed in particolare a quelli della Corte di cassazione), ai magistrati europei che ne facciano richiesta ed al pubblico degli abbonati (avvocati, istituzioni pubbliche e private, quali Ministeri, Università, etc.) servizi informatici aventi ad oggetto la realizzazione, la gestione e la consultazione degli archivi di giurisprudenza e di legislazione (c.d. *informatica giuridica*);
- e) fornire alle strutture amministrative e ai magistrati della Corte servizi concernenti la gestione informatica dei processi (sia civili che penali) dal momento del deposito del ricorso sino alla pubblicazione della sentenza ed alla restituzione degli atti al giudice *a quo* (c.d. *informatica giudiziaria*).

Tra le esperienze di informatica giudiziaria più significative che nel 2019 hanno visto impegnato il CED nell’ambito dei settori di competenza, vanno segnalate:

### *a) Settore civile*

Priorità ha avuto il processo civile telematico (PCT) di cassazione, mediante il deposito digitale degli atti di parte e dei giudici della Corte, alla cui realizzazione è predisposto un apposito Tavolo tecnico di cui fanno parte, oltre al CED, l’UIC, la DGSIA, l’Avvocatura generale dello Stato ed il CNF. Dal mese di novembre è cominciata la fase di sperimentazione dei depositi telematici degli avvocati del libero Foro

e dell'Avvocatura dello Stato, con iscrizione a ruolo virtuale dei primi ricorsi e controricorsi. L'obiettivo è quello di realizzare dal febbraio 2020 un sistema di iscrizione dei ricorsi a doppio binario (informatico e/o cartaceo) ed entro la primavera di ottenere il decreto ministeriale per l'obbligatorietà degli atti endoprocessuali, sino a giungere alla creazione del fascicolo di causa informatico, permettendo così al magistrato di consultare e redigere in modalità telematica i provvedimenti. In tale ottica, il CED, con l'ausilio delle altre strutture della Corte, ha redatto anche una proposta di modifica delle norme del codice di procedura civile dedicate al processo innanzi alla Corte di Cassazione, che, condivisa dal Primo Presidente, è stata inoltrata al Ministro della Giustizia per l'ulteriore corso.

#### *b) Settore penale*

Piena operatività hanno raggiunto le procedure telematiche di notificazione e comunicazione della fissazione dei ricorsi, nonché di collegamento con il CNF per la designazione dei difensori di ufficio. Di imminente realizzazione saranno anche quelle relative agli avvisi dalla Corte di cassazione alla Procura generale che consentirà un risparmio cartaceo di circa 70.000 comunicazioni l'anno. Tra le attività di implementazione del SIC penale va menzionata quella che consentirà di archiviare in modello informatico il verbale di udienza, in modo da renderlo accessibile ai magistrati e al personale di cancelleria abilitato, così agevolandosi tanto l'attività di redazione delle sentenze, quanto il rilascio di copie ai difensori ed agli altri soggetti legittimati a farne richiesta.

Sono state, poi, eseguite significative attività di adeguamento e di aggiornamento, con riguardo ai rapporti tra il sistema informativo SIC della Corte di cassazione ed il sistema SITMP, gestito dalla DGSIA, e condiviso con uffici di merito, in materia di procedimenti per l'applicazione delle misure di prevenzione, funzionale al censimento dei beni confiscati ed alla efficacia delle comunicazioni dei provvedimenti giurisdizionali ad Autorità diverse da quelle giudiziarie.

Per quanto riguarda l'informatica giuridica, in prossimità del rinnovo del contratto per l'acquisizione di servizi di conduzione, manutenzione ed evoluzione per il "Sistema di informatica giuridica Italgire della Corte di Cassazione", il CED ha predisposto e trasmesso alla DGSIA una bozza aggiornata del capitolato tecnico, in seno al

quale sono state tratteggiate anche le “Principali Linee di Intervento” volte a migliorare l’accesso, la fruizione ed il contenuto del servizio.

Quanto alle altre attività, tra le più significative, vanno menzionate quelle svolte a supporto: a) dell’URI mediante una rivisitazione del sito della Corte con la previsione di una sezione dedicata denominata “Istituzioni Europee” che consente l’accesso alle informazioni più rilevanti per l’esercizio della giurisdizione provenienti da Organismi europei e comunitari e la consultazione del notiziario mensile, prodotto dal CED, “Legislazione UE, giurisprudenza comunitaria e internazionale”; b) dell’Ufficio Stampa mediante la creazione sul sito della Corte di *link* dedicati ai comunicati stampa e alle notizie più rilevanti dell’attività della Corte; c) dell’Ufficio del Massimario, finalizzate a realizzare migliorie all’applicativo del settore civile e correzioni a quello penale.

Infine, quanto al versante di collaborazione con le Istituzioni europee, il CED, mediante anche la partecipazione al tavolo del Gruppo di lavoro *e-justice/e-law*, ha contribuito allo sviluppo dei progetti di ricerca ed al coordinamento sovranazionale tra sistemi informatici giuridici mediante l’elaborazione di linguaggi comuni e di portali informatici di accesso ai dati rilevanti.

**II.** L’Ufficio per l’Innovazione della Corte di cassazione e della Procura Generale della Corte di Cassazione (UIC) è stato costituito con decreto del Primo Presidente e del Procuratore Generale in data 13 dicembre 2016, ed è composto da tre magistrati referenti per l’informatica, rispettivamente per la Corte uno per il settore penale ed uno per il settore civile e uno per l’Ufficio di Procura.

L’UIC opera in stretta collaborazione con il CED e in collegamento con il CSM, ed ha il compito di supportare i magistrati di legittimità in materia di informatica, nonché di promuovere le iniziative necessarie per il loro pieno coinvolgimento nei progetti di innovazione. All’UIC compete, inoltre, segnalare gli interventi organizzativi utili in materia di innovazione ai dirigenti degli uffici, di collaborare con il Ministero della Giustizia e con il CED, per rendere i programmi informatici forniti ai giudici di legittimità adeguati alla funzione. Unitamente al CED, l’UIC fa parte del Gruppo di lavoro per l’informatica giudiziaria in Cassazione (cui partecipano anche la DGSIA, l’Avvocatura generale dello Stato ed il CNF) e del Tavolo tecnico inter-magistrature.

Tra le attività di maggior rilievo nel 2019, vanno segnalate quelle volte all'avvio del PCT in cassazione ed alla predisposizione del relativo articolato di carattere normativo-processuale, nonché a supporto della Commissione flussi per il parere prescritto per la gestione dei procedimenti civili ex art. 37 del d.l. n. 98 del 2011, conv. dalla legge n. 111 del 2011.

Quanto al profilo formativo/informativo, anche nel 2019 sono state realizzate, in continuità con gli anni precedenti, molteplici iniziative di respiro anche nazionale, tra le quali si segnalano un ciclo di incontri sul tema del processo telematico civile e penale ed apposite sessioni volte a diffondere la pratica del processo telematico civile, tributario, penale, con particolare riguardo agli adempimenti necessari per la verifica delle notifiche.

Va menzionata, poi, la giornata di studi su “Giustizia ed informatica: esperienze a confronto” che l'UIC, in collaborazione con il CED, la Settima Commissione del CSM e con gli UDI di Napoli e Salerno, ha promosso il 12 ottobre u.s. in Capri allo scopo di stimolare una riflessione comune verso l'auspicabile armonizzazione delle differenti discipline, anche in relazione alla necessità di coordinare le scelte nazionali con quelle degli altri paesi UE, imposte dai regolamenti europei in materia.

Continua è poi da parte dell'UIC l'informativa ai magistrati di legittimità, tramite la posta elettronica e altri strumenti informatici di comunicazione, sui temi dell'informatica.

## **17. *L'Ufficio dei Formatori decentrati.***

L'attività di formazione decentrata completa e integra l'offerta formativa realizzata a livello nazionale dalla Scuola Superiore della Magistratura, con l'obiettivo di cogliere e soddisfare le esigenze formative dei magistrati in relazione all'ambiente giudiziario in cui sono impegnati, in maniera più agile e immediata rispetto alla programmazione centrale.

Particolarmente significativo è stato nel 2019 il contributo offerto dalla formazione alla realizzazione dei corsi territoriali, curati in collaborazione con il Comitato direttivo della Scuola nell'ambito del programma annuale della formazione permanente e aperti alla parte-

cipazione dei magistrati di tutti i distretti. Sul piano metodologico, i corsi hanno visto il costante coinvolgimento di esponenti dell'Avvocatura, dell'Università, del mondo accademico e delle Istituzioni, al fine di consentire il dialogo con i magistrati della Corte e la sperimentazione di metodologie didattiche alternative alla relazione frontale, come i gruppi di lavoro e l'intervista guidata.

Nella materia civile, si segnalano, tra gli altri, gli incontri sulle questioni più rilevanti di diritto civile all'esame delle Sezioni unite, che costituiscono il parallelo con le iniziative di diritto processuale organizzate in collaborazione con l'Università Roma Tre.

In ambito processuale vanno richiamati i seminari sulla mediazione delle liti civili e commerciali con particolare riguardo all'esperienza italiana nel contesto internazionale e in tema di processo telematico.

È altresì proseguita la collaborazione con la cattedra di Diritto processuale civile dell'Università Roma Tre, in tema di "Dialoghi" su questioni di procedura civile, attraverso l'organizzazione di appositi seminari dedicati.

Di particolare rilievo anche l'iniziativa dei laboratori di diritto tributario (sul processo tributario e sui metodi di accertamento e sulla prova presuntiva), che giungono al culmine di una programmazione pluriennale di approfondimento della materia, preceduti dalla realizzazione di questionari diffusi allo scopo di far emergere prassi applicative, orientamenti e contrasti di giurisprudenza in sede di merito e di legittimità.

Degno di menzione è l'incontro di studi organizzato d'intesa con il Tribunale Superiore delle Acque Pubbliche in occasione del centenario della sua istituzione, dal titolo "*Il diritto all'acqua come diritto fondamentale: il ruolo del Tribunale delle acque pubbliche e dei Tribunali regionali nella prospettiva sociale e giuridica della riforma del regime delle acque*".

Nel settore penale, particolarmente ricca e qualificata è stata l'offerta formativa. Al riguardo, si menzionano i seminari su: *La cautela personale all'esito delle riforme*, *Logica del giudice e controllo di legittimità*, *La confisca penale*, *Le misure di prevenzione*, *I reati di corruzione e la legge c.d. "Spazzacorrotti"*, *La prova scientifica* e *Procure*

*generali, giurisprudenza di legittimità, funzioni di coordinamento.* In preparazione del corso territoriale su “*Il codice di procedura penale a trent’anni dall’entrata in vigore: bilancio e prospettive*” sono state raccolte in uno specifico report le risposte pervenute dalla Rete dei Presidenti delle Corti Supreme al questionario diffuso dalla struttura di formazione decentrata.

Specifici incontri sono stati predisposti anche per i tirocinanti presso la Corte di cassazione, cui è stato dedicato anche il testo di “*Introduzione alla Corte di cassazione*”, che raccoglie i principali contributi degli incontri seminariali svoltisi nel periodo.

Sono stati, inoltre, organizzati, in collaborazione con il Segretariato generale e con l’Ufficio unico formazione presso la Corte di cassazione, seminari destinati agli assistenti giudiziari neoassunti sui temi dell’organizzazione e del funzionamento della Corte e su elementi di ordinamento giudiziario.

Un altro settore in cui si è concentrata l’attenzione è stato quello del diritto europeo. Dal 2011 nelle strutture di formazione decentrata, per iniziativa del CSM, è stata introdotta la figura “formatori europei”, ovvero di magistrati selezionati per la competenza acquisita nella pratica del diritto europeo dell’Unione Europea e della attuazione della Convenzione Europea dei Diritti dell’Uomo, ai quali è assegnato il compito di accrescere la conoscenza delle fonti e della cultura giudiziaria europea e la competenza linguistica dei colleghi del distretto. In tale ambito, per la prima volta sono stati realizzati seminari in videoconferenza con la Corte europea dei diritti dell’uomo sull’utilizzo della banca dati HUDOC (15 gennaio e 21 febbraio 2019) e sul diritto dell’immigrazione (20 novembre 2019).

Nel settore europeo, in collaborazione con la struttura territoriale di formazione della Corte d’appello di Roma, è stato organizzato un programma di scambio per magistrati europei, finanziato dalla Rete europea di formazione giudiziaria, dal 18 al 29 novembre 2019 con la partecipazione di quindici magistrati europei e di sette formatori delle strutture nazionali di formazione (*EJTN Short term exchanges e trainers exchanges 2019*). Tra le diverse attività incluse nel programma vi sono state la partecipazione alle udienze in Corte di cassazione e in Tribunale ed ai seminari organizzati dalla Struttura formativa della Corte, nonché le visite di studio presso la Corte costituzionale, il

Consiglio superiore della magistratura, il Ministero della Giustizia e il Consiglio di Stato.

La formazione, insieme all'Ufficio del Massimario e del Ruolo, cura *“Il Notiziario sulla giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea in sede di rinvio pregiudiziale”*.

## **18. *L'Autogoverno. Il Consiglio direttivo.***

Il Consiglio direttivo nel corso del 2019 ha dedicato rilevante impegno alla valutazione delle proposte innovative formulate in materia organizzativa dal Primo Presidente, nell'ambito di un sinergico spirito di collaborazione per il miglioramento del funzionamento generale della Corte di cassazione.

Altro aspetto significativo dell'attività consiliare è rappresentato dalla formulazione dei pareri attitudinali e delle comunicazioni prescritte per il conferimento degli uffici direttivi, il cui numero anche nel 2019 è risultato elevato in conseguenza del collocamento a riposo di gran parte dei presidenti di sezione della Corte e della conseguente necessità di loro sostituzione, nonché del gran numero di aspiranti e della complessità delle valutazioni richieste dal vigente Testo unico della dirigenza giudiziaria.

Di particolare impegno e complessità, ai fini della formulazione del parere richiesto dal CSM, è stato l'esame dello schema di decreto ministeriale concernente la proposta di rideterminazione delle piante organiche della Corte di cassazione e della Procura generale previsto dall'art. 1, comma 379, della legge n. 145 del 2018. Concluse le relative analisi ed effettuate le proprie valutazioni, nonostante la ristrettezza dei tempi previsti, il Consiglio direttivo, anche grazie al contributo fornito dalla relazione della Commissione per l'analisi dei flussi e delle pendenze, nella seduta del 1° aprile 2019 ha efficacemente concluso il suo esame con la formulazione di un parere favorevole.

Nel periodo compreso tra il 1° gennaio ed il 31 dicembre 2019, il Consiglio ha tenuto 21 sedute (di cui 20 ordinarie e 1 straordinaria, dedicata alla formulazione del parere sulle rideterminazione delle piante organiche), con la preparazione di 7 ordini del giorno aggiunti, a fronte di 25 sedute (ivi comprese 23 ordinarie e 2 straordinarie) complessivamente tenute nel corso dell'anno 2018.

Nel corso dell'anno, inoltre, sono state esaminate complessivamente 416 pratiche, di cui 132 in composizione ordinaria (pari al 31,7% circa del totale) e 284 in composizione ristretta (pari al 68,3% circa del totale). Tra quelle ordinarie, la maggior parte ha avuto ad oggetto l'esame di provvedimenti, talora complessi e delicati, di variazione della disciplina tabellare; tra quelle a composizione ristretta, elevato è il numero dei pareri espressi per il conferimento degli incarichi direttivi o semidirettivi.

Per quel che attiene agli incarichi extragiudiziari si è registrata una decisa flessione del numero delle pratiche di autorizzazione, verosimilmente dovuto all'adozione di criteri di valutazione maggiormente rigorosi adottati dal CSM specie con riferimento agli incarichi conferiti dai privati.

Particolare interesse riveste il contenuto della risoluzione adottata dal Consiglio direttivo a proposito delle modalità di applicazione della circolare consiliare n. 22851 del 9 dicembre 2015 e succ. mod. sul conferimento degli incarichi extragiudiziari, con cui è stata segnalata al CSM l'opportunità di prevedere limiti massimi dei compensi degli incarichi autorizzabili, eventualmente correlati all'oggetto ed alla complessità di questi ultimi. Si è ritenuto, infatti, che la previsione di limiti massimi possa meglio rispondere ad alcune esigenze: in primo luogo, la garanzia di una predefinita soglia di autorizzabilità potrebbe scongiurare il rischio di eventuali (anche solo "percepite") disparità di trattamento, assicurando, al contempo, una maggiore effettività del parametro; in secondo luogo, potrebbe ovviare al rischio di alimentare, in presenza di un diniego dell'autorizzazione, incomprensioni con il soggetto conferente (soprattutto nei casi in cui questi sia pubblico).

Tra i provvedimenti riguardanti il funzionamento della Corte, nella seduta del 10 luglio 2019 il Consiglio direttivo ha espresso parere favorevole in ordine al decreto n. 67/2019 del Primo Presidente concernente la distribuzione dei ricorsi in materia di immigrazione tra le Sezioni Prima, Seconda, Terza e Lavoro su base trimestrale. All'apprezzamento dell'obiettiva emergenza organizzativa legata all'aumento delle sopravvenienze in materia di immigrazione e protezione internazionale, insuscettibile allo stato, per la sua entità, di essere affrontata con il solo organico di magistrati a disposizione della Prima Sezione civile, si è accompagnata la positiva valutazione delle potenzialità ope-

rative del modulo organizzativo, incentrato sull'adozione di un criterio di rotazione trimestrale della materia fra più Sezioni. Questo criterio di assegnazione dei ricorsi non solo è già previsto dalle vigenti Tabelle per le Sezioni penali – con riferimento ai processi concernenti particolari reati (cfr. il §54 delle Tabelle), in relazione ai quali ha consentito di conseguire proficui risultati – ma è anche rispettoso dell'esigenza di oggettiva predeterminazione delle regole di distribuzione. Nel formulare il suo parere, peraltro, il Consiglio direttivo ha suggerito l'adozione di una duplice soluzione organizzativa per garantire – soprattutto a breve termine, e fatta salva l'adozione di una differente impostazione organizzativa al termine del primo periodo di turnazione – la connessa, imprescindibile, finalità di uniforme elaborazione degli orientamenti interpretativi, tendenzialmente conseguibile attraverso: a) l'individuazione, per ciascuna Sezione, di un Presidente di Sezione preposto all'esame della giurisprudenza in materia e designato a partecipare a periodiche riunioni con i Presidenti di Sezione per la discussione e l'approfondimento delle innovazioni legislative, nonché per la conoscenza e l'evoluzione della giurisprudenza; b) il rafforzamento dell'attività di ricognizione, da parte dell'Ufficio del Massimario, della giurisprudenza formatasi sui ricorsi in esame. Tali suggerimenti sono stati interamente recepiti nel successivo decreto presidenziale n. 92 del 22 luglio 2019, con cui si è anche stabilito che l'Ufficio del Massimario provveda, a partire dal mese di settembre, ad effettuare una selezione dei provvedimenti in materia di immigrazione, da diramare tutti i mesi in una partizione separata all'interno della consueta raccolta dei provvedimenti massimati, inviando altresì, separatamente, le eventuali novità legislative e le pronunce rese nella materia dalla Corte di giustizia e dalla Corte EDU.

## **19. *l'Ufficio Statistica.***

Il Servizio di statistica è stato istituito con decreto del Primo Presidente nell'anno 1996, a seguito dell'ingresso nell'ambito del personale dell'amministrazione giudiziaria delle figure professionali degli statistici. Successivamente, nel 1999 venne organizzato, ancora con decreto, l'Ufficio di statistica della Corte di cassazione per rispondere alla necessità di completa ed idonea conoscenza e misurazione di ogni elemento dell'attività giudiziaria. Alla direzione dell'Ufficio è posto un

funzionario statistico, cui compete la fissazione degli obiettivi, procedendo conformemente alle direttive ricevute, secondo le rispettive competenze, dal Primo Presidente e dal Dirigente amministrativo.

L'Ufficio di statistica, in conformità alle disposizioni di cui al d.lgs. 6 settembre 1989, n. 322, recante norme sul sistema statistico nazionale, è l'interlocutore istituzionale per l'analisi di supporto alle decisioni di organizzazione ed ha una funzione trasversale di coordinamento in tutte le aree, rispondendo alle necessità di completa ed idonea misurazione dei metodi dei processi lavorativi.

Esso fornisce elaborazioni periodiche per un completo monitoraggio nel campo civile, penale ed amministrativo. È chiamato ad occuparsi della promozione e dello sviluppo informatico a fini statistici degli archivi gestionali, della raccolta dei dati amministrativi, dell'elaborazione ed analisi dei dati concernenti le diverse attività della Corte, della pubblicazione e delle elaborazioni previste nel Programma Statistico Nazionale collegato con il circuito della cultura e della professionalità del SISTAN, dei rapporti diretti con la Direzione Generale di Statistica ed analisi organizzativa del Ministero della Giustizia e con gli uffici di merito. Inoltre fornisce periodicamente elaborazioni ad organismi ed altre amministrazioni pubbliche. L'Ufficio partecipa al Circolo di Qualità Giustizia e Sicurezza del SISTAN.

Nel 2019 l'attività dell'Ufficio si è sviluppata avendo particolare riguardo:

- 1) alle attività di monitoraggio, che riguardano le analisi mensili, semestrali, annuali di tutta l'attività giudiziaria della Corte, pubblicate e diffuse attraverso l'intranet della Corte di cassazione nell'*Area statistica*.
- 2) allo svolgimento di "Studi specifici", a cadenza periodica, tra i quali possono segnalarsi: a) il rapporto annuale predisposto in occasione dell'inaugurazione dell'anno giudiziario; b) i modelli semestrali del Programma Statistico Nazionale diffusi attraverso il sito internet della Corte di cassazione; c) gli studi a supporto della distribuzione del personale nelle cancellerie penali, civili e negli uffici amministrativi della Corte di Cassazione; d) le elaborazioni per i programmi di gestione ex art. 37 decreto legge 6 luglio 2011 n. 98, conv. dalla legge 15 luglio 2011 n. 111; per la

relazione al Parlamento sullo stato delle tossicodipendenze; per l'annuale rapporto CEPEJ, al fine di monitorare l'attività giudiziaria e collocarla in ambito europeo; per la "Relazione di monitoraggio sullo stato del contenzioso tributario e sull'attività delle commissioni tributarie" (su richiesta del MEF).

- 3) alla predisposizione di "Studi *ad hoc*", riguardanti l'analisi particolareggiata di dati, la cui elaborazione è di necessario supporto all'attività istituzionale della Corte.

In particolare, le elaborazioni ordinarie con cadenza mensile, semestrale e annuale sono state rinnovate nella loro impostazione fornendo un prodotto più sintetico e arricchito con rappresentazioni grafiche di più immediata interpretazione. Sono stati approfonditi i settori risultati di maggiore interesse in base alle numerose richieste specifiche provenienti dal Primo Presidente, dal Segretario Generale, dai presidenti e responsabili delle varie cancellerie civili e penali e dalla Direzione generale di statistica ed analisi organizzativa del Ministero della Giustizia.

Su richiesta del Primo presidente è stata effettuata un'analisi particolareggiata per il gruppo di materie riguardanti il fenomeno dell'immigrazione, in aderenza alle nuove competenze assegnate alla Corte di cassazione in materia dal decreto legge 17 febbraio 2017 n. 13, convertito dalla legge 13 aprile 2017, n. 46. Le analisi effettuate sono state di supporto all'adozione dei provvedimenti organizzativi volti a fronteggiare l'elevatissimo numero di ricorsi registratesi in tale materia.

Inoltre, è stato svolto un esame dei carichi di lavoro nelle diverse articolazioni della Corte, al fine di fornire al Segretariato generale e alla Commissione flussi dati aggiornati in ordine alle determinazioni inerenti la nuova pianta organica del personale di Magistratura della Corte di cassazione.

A supporto di alcuni provvedimenti organizzativi del Primo Presidente in materia di assegnazione dei procedimenti penali iscritti successivamente all'entrata in vigore della legge 23 giugno 2017 n. 103, sono state effettuate analisi specifiche riguardanti le attività degli Uffici per l'esame preliminare dei ricorsi, in particolare per i procedimenti *de plano ex art. 610*, comma 5-*bis*, cod. proc. pen..

Sono stati sviluppati nuovi studi inerenti l'organizzazione e lo svolgimento delle udienze penali entrando nel dettaglio dei valori ponderali e della loro durata, al fine di consentire al Primo Presidente di adottare le necessarie direttive per un migliore equilibrio dei carichi di lavoro tra le Sezioni, i Collegi ed i consiglieri della Corte, nonché per assicurare un servizio più funzionale all'utenza.

L'Ufficio, dal 2016, partecipa all'implementazione presso l'ISTAT della classificazione internazionale del crimine per fini statistici (ICCS) predisposta dalle Nazioni Unite. Questa classificazione, basata su atti o eventi che costituiscono reato, è strumento per migliorare la qualità dei dati a livello nazionale e sostenere gli sforzi nazionali per monitorare gli obiettivi nei settori della sicurezza pubblica, della tratta, della corruzione e dell'accesso alla giustizia e permettere la comparazione dei dati.

Infine, con decreto del primo Presidente del 9 gennaio 2018, l'Ufficio statistica è stato destinato ad assicurare il necessario supporto tecnico all'Ufficio Centrale Nazionale costituito presso la Corte di Cassazione; nel corso del 2019 tale attività è stata svolta in occasione delle elezioni del Parlamento Europeo del 26 maggio 2019.

TABELLE

***DATI STATISTICI  
RELATIVI AI PROCEDIMENTI  
CIVILI E PENALI***



***DATI STATISTICI RELATIVI  
AI PROCEDIMENTI CIVILI***



# I. MOVIMENTO DEI PROCEDIMENTI

## Serie storica del movimento dei procedimenti

anni 2009 - 2019

Anno	ISCRITTI <i>in cancelleria centrale civile</i>		DEFINITI + ELIMINATI		PENDENTI <i>al 31 dicembre</i>	
	valori assoluti	variazioni percentuali	valori assoluti	variazioni percentuali	valori assoluti	variazioni percentuali
	2009	28.418		31.251		96.233
2010	30.383	6,9%	28.963	-7,3%	97.653	1,5%
2011	30.889	1,7%	32.949	13,8%	95.593	-2,1%
2012	29.128	-5,7%	25.012	-24,1%	99.792	4,4%
2013	29.094	-0,1%	30.194	20,7%	98.692	-1,1%
2014	30.303	4,2%	28.217	-6,5%	100.778	2,1%
2015	29.966	-1,1%	26.183	-7,2%	104.561	3,8%
2016	29.693	-0,9%	27.394	4,6%	106.860	2,2%
2017	30.298	2,0%	30.236	10,4%	106.922	0,1%
2018	36.881	21,7%	32.444	7,3%	111.353	4,1%
2019	38.725	5,0%	33.048	1,9%	117.033	5,1%

## Serie storica degli iscritti e definiti+eliminati

anni 2015 - 2019



## II. RICORSI ISCRITTI

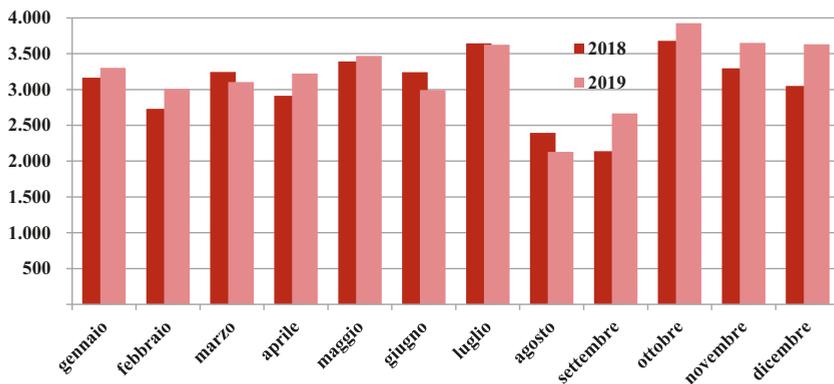
### Serie storica degli iscritti classificati per anno e mese di iscrizione

anni 2015 - 2019

MESE	Anno di iscrizione					media dei 5 anni	Var.% 2019/2018
	2015	2016	2017	2018	2019		
<i>gennaio</i>	2.460	2.290	2.434	3.163	3.301	2.730	4,4%
<i>febbraio</i>	2.536	2.509	2.436	2.729	3.009	2.644	10,3%
<i>marzo</i>	2.766	2.620	2.539	3.244	3.104	2.855	-4,3%
<i>aprile</i>	2.728	2.382	2.501	2.911	3.222	2.749	10,7%
<i>maggio</i>	2.707	3.055	2.994	3.392	3.467	3.123	2,2%
<i>giugno</i>	2.645	2.495	2.834	3.242	2.993	2.842	-7,7%
<i>luglio</i>	2.996	2.812	2.790	3.643	3.624	3.173	-0,5%
<i>agosto</i>	1.474	1.332	1.377	2.393	2.129	1.741	-11,0%
<i>settembre</i>	2.082	1.902	1.834	2.138	2.667	2.125	24,7%
<i>ottobre</i>	2.489	2.733	2.806	3.680	3.926	3.127	6,7%
<i>novembre</i>	2.565	2.582	2.863	3.295	3.651	2.991	10,8%
<i>dicembre</i>	2.518	2.981	2.890	3.051	3.632	3.014	19,0%
<b>Totale</b>	<b>29.966</b>	<b>29.693</b>	<b>30.298</b>	<b>36.881</b>	<b>38.725</b>	<b>33.113</b>	<b>5,0%</b>
<b>Media mensile</b>	2.497	2.474	2.525	3.073	3.227		
<b>var. %</b>	-	-0,9%	2,0%	21,7%	5,0%		

### Iscritti negli ultimi due anni distinti per mese di iscrizione

anni 2018 e 2019.



### III. RICORSI ISCRITTI CLASSIFICATI PER MATERIA

#### Serie storica degli iscritti classificati per materia al deposito

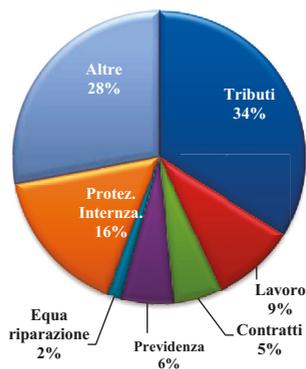
anni 2017 - 2019

	MATERIE al deposito							Totale
	Tributi	Lavoro	Contratti	Previdenza	Equa riparazione	Protezione internazionale	Altre	
<b>2017</b>	11.359	3.640	1.724	1.850	472	1.089	10.164	<b>30.298</b>
<b>2018</b>	12.463	3.417	1.981	2.137	578	6.026	10.279	<b>36.881</b>
<b>2019</b>	9.535	3.459	2.212	2.177	384	10.366	10.592	<b>38.725</b>
<i>var.% 2019/2018</i>	-23,5%	1,2%	11,7%	1,9%	-33,6%	72,0%	3,0%	<b>5,0%</b>

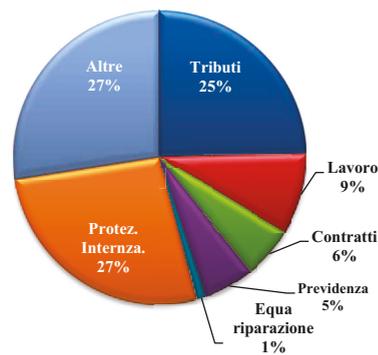
#### Composizione percentuale degli iscritti per materia al deposito

anni 2018 e 2019

**2018**

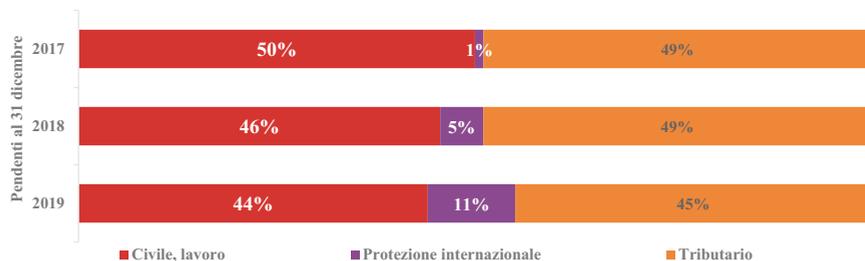


**2019**



#### Composizione percentuale della pendenza al 31 dicembre per settore

anni 2017 - 2019



## IV. INDICI DI RISULTATO

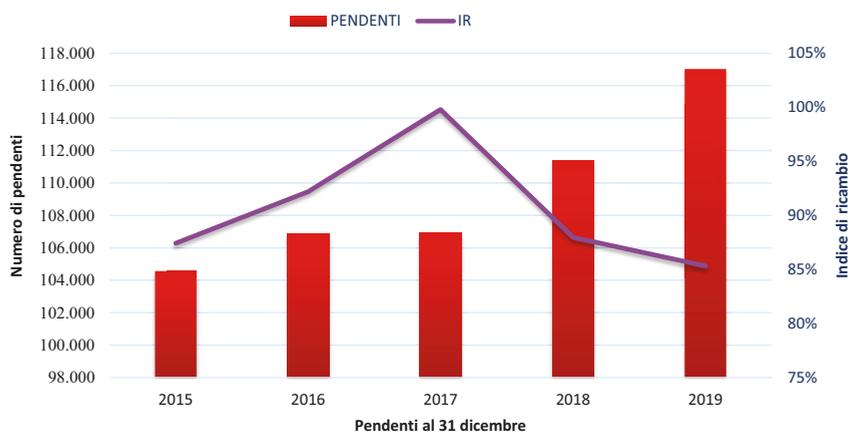
### Serie storica degli indici di ricambio<sup>1</sup> e smaltimento<sup>2</sup>

anni 2009 - 2019

Anno	Indice di RICAMBIO	Indice di SMALTIMENTO	Variazione % della PENDENZA
2009	110%	25%	-
2010	95%	23%	1,5%
2011	107%	26%	-2,1%
2012	86%	20%	4,4%
2013	104%	23%	-1,1%
2014	93%	22%	2,1%
2015	87%	20%	3,8%
2016	92%	20%	2,2%
2017	100%	22%	0,1%
2018	88%	23%	4,1%
2019	85%	22%	5,1%

### Serie storica dei pendenti al 31 dicembre di ogni anno e indice di ricambio

anni 2015 - 2019



<sup>1</sup> L'indice di ricambio = definiti/iscritti.

<sup>2</sup> L'indice di smaltimento = definiti/(iscritti+pendenti).

## V. TIPOLOGIA DEI PROVVEDIMENTI

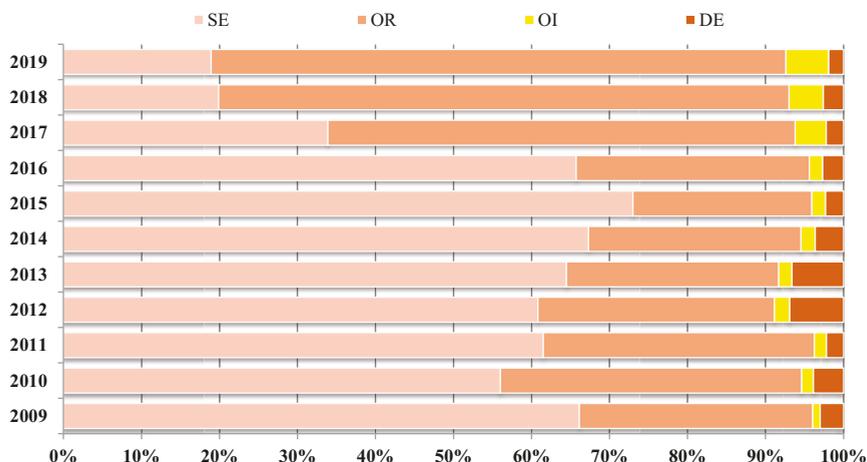
### Serie storica dei provvedimenti pubblicati per tipo

anni 2009 - 2019

	Tipo di provvedimento				Totale
	Sentenza	Ordinanza	Ordinanza interlocutoria	Decreto	
<b>2009</b>	18.733	8.479	272	848	<b>28.332</b>
<b>2010</b>	14.883	10.265	403	1.022	<b>26.573</b>
<b>2011</b>	18.949	10.694	487	670	<b>30.800</b>
<b>2012</b>	14.692	7.328	473	1.666	<b>24.159</b>
<b>2013</b>	18.585	7.843	485	1.907	<b>28.820</b>
<b>2014</b>	18.556	7.510	497	1.004	<b>27.567</b>
<b>2015</b>	19.131	6.009	468	600	<b>26.208</b>
<b>2016</b>	18.133	8.251	465	740	<b>27.589</b>
<b>2017</b>	10.587	18.715	1.250	689	<b>31.241</b>
<b>2018</b>	6.703	24.635	1.479	876	<b>33.693</b>
<b>2019</b>	6.584	25.597	1.907	662	<b>34.750</b>

### Composizione percentuale per tipo di provvedimento pubblicato

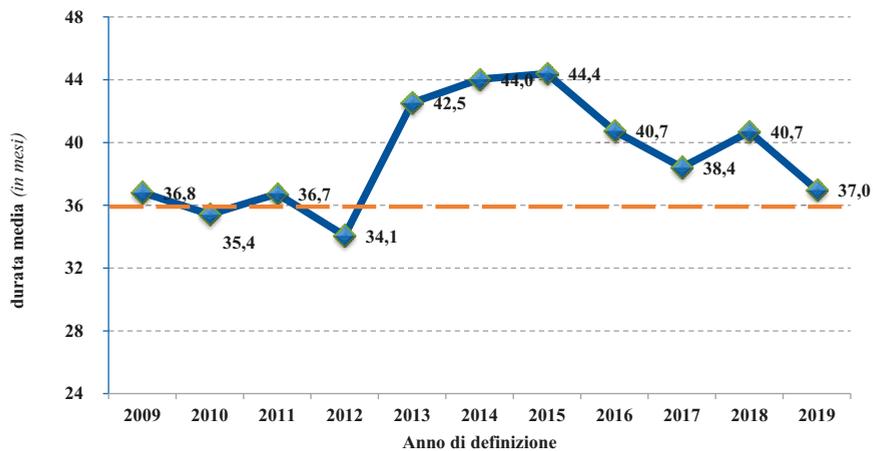
anni 2009 - 2019



## VI. DURATA DEI PROCEDIMENTI DEFINITI

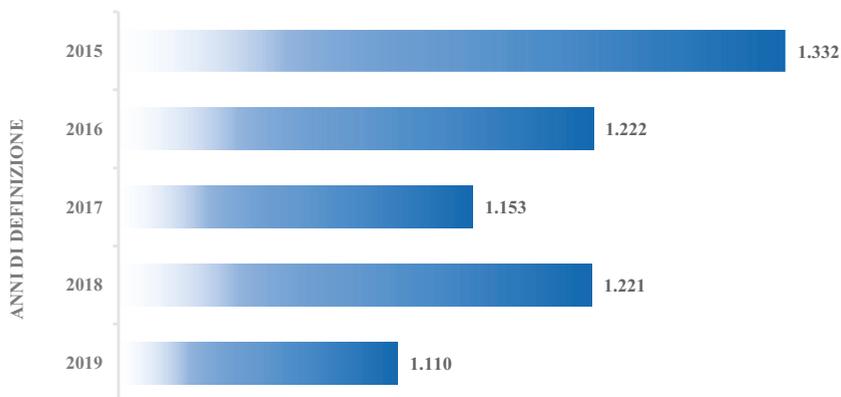
### Serie storica delle durate medie in mesi

anni 2009 - 2019



### Serie storica delle durate medie in giorni

anni 2015 - 2019

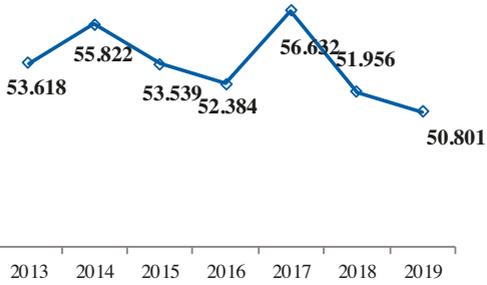


***DATI STATISTICI RELATIVI  
AI PROCEDIMENTI PENALI***



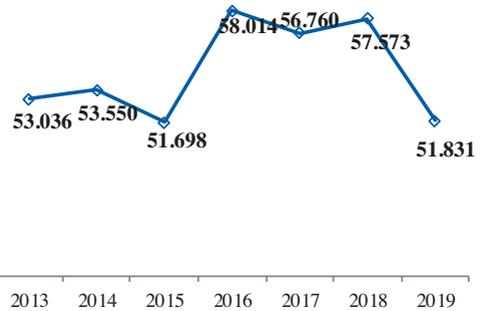
### ISCRITTI

Anni: 2013-2019



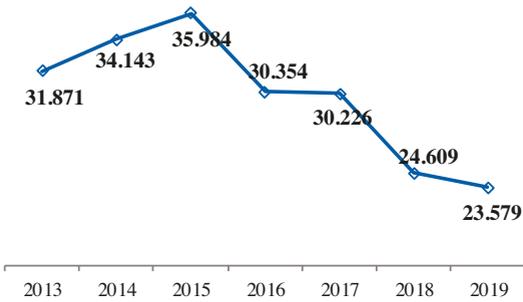
### ESAUTIRTI

Anni: 2013-2019



### PENDENTI

Anni: 2013-2019



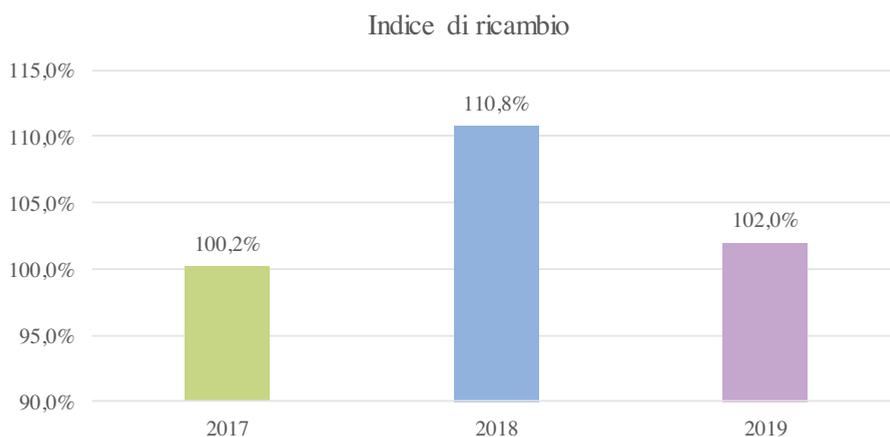
### INDICE DI RICAMBIO

Anni: 2013-2019



**II. MOVIMENTO DEI PROCEDIMENTI PENALI E INDICE DI RICAMBIO  
ANNI 2017-2019**

		<b>2017</b>				
<b>Corte di cassazione</b>	Pendenti iniziali 1-gen 2017	Iscritti in Cancelleria penale	Esauriti	Pendenti finali 31-dic 2017	<i>Indice di ricambio (esauriti/iscritti)</i>	
	30.354	56.632	56.760	30.226	<b>100,2%</b>	
		<b>2018</b>				
<b>Corte di cassazione</b>	Pendenti iniziali 1-gen 2018	Iscritti in Cancelleria penale	Esauriti	Pendenti finali 31-dic 2018	<i>Indice di ricambio (esauriti/iscritti)</i>	
	30.226	51.956	57.573	24.609	<b>110,8%</b>	
		<b>2019</b>				
<b>Corte di cassazione</b>	Pendenti iniziali 1-gen 2019	Iscritti in Cancelleria penale	Esauriti	Pendenti finali 31-dic 2019	<i>Indice di ricambio (esauriti/iscritti)</i>	
	24.609	50.801	51.831	23.579	<b>102,0%</b>	



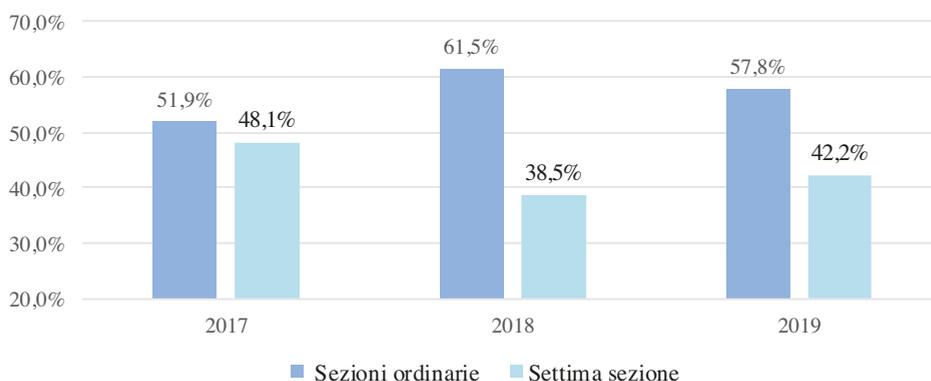
### III. PROCEDIMENTI PENALI DEFINITI, DISTRIBUZIONE TRA LE SEZIONI ANNI 2017-2019

2017					
Sezioni	Procedimenti definiti			Incidenza %	
	dalle sezioni ordinarie	dalla S7	totale	definiti dalle sezioni ordinarie	definiti dalla S7
	29.298	27.185	<b>56.483</b>	51,9%	48,1%

2018					
Sezioni	Procedimenti definiti			Incidenza %	
	dalle sezioni ordinarie	dalla S7	totale	definiti dalle sezioni ordinarie	definiti dalla S7
	35.133	22.039	<b>57.172</b>	61,5%	38,5%

2019					
Sezioni	Procedimenti definiti			Incidenza %	
	dalle sezioni ordinarie	dalla S7	totale	definiti dalle sezioni ordinarie	definiti dalla S7
	29.736	21.684	<b>51.420</b>	57,8%	42,2%

Procedimenti definiti dalle Sezioni ordinarie e dalla Settima sezione - composizione percentuale



**IV. PROCEDIMENTI PENALI DEFINITI, DISTRIBUZIONE PER ESITO  
ANNI 2017-2019**

<b>2017</b>						
	Annullamento con rinvio	Annullamento senza rinvio	Inammissibilità	Rigetto	Altro	Totale
val. ass.	4.885	5.592	38.967	5.974	1.070	56.488
val. perc.	8,6%	9,9%	69,0%	10,6%	1,9%	100,0%

<b>2018</b>						
	Annullamento con rinvio	Annullamento senza rinvio	Inammissibilità	Rigetto	Altro	Totale
val. ass.	5.081	4.971	40.082	6.092	951	57.177
val. perc.	8,9%	8,7%	70,1%	10,7%	1,7%	100,0%

<b>2019</b>						
	Annullamento con rinvio	Annullamento senza rinvio	Inammissibilità	Rigetto	Altro	Totale
val. ass.	5.997	4.657	34.850	5.095	821	51.420
val. perc.	11,7%	9,1%	67,8%	9,9%	1,6%	100,0%

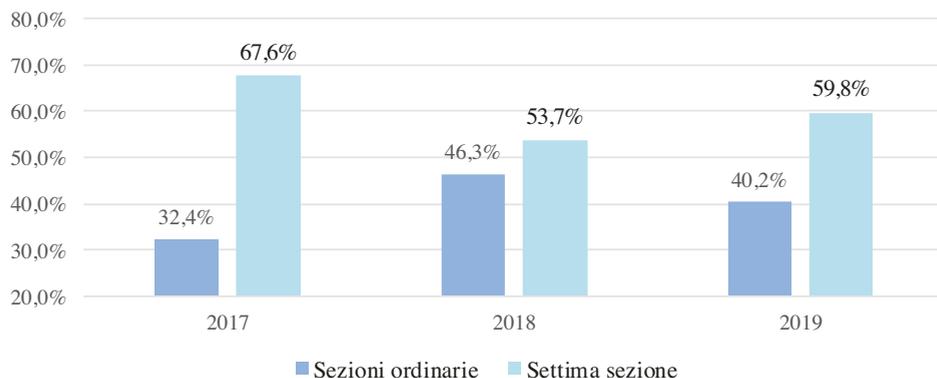
**DEFINITI per esito -2019**



V. PROCEDIMENTI PENALI INAMMISSIBILI, DISTRIBUZIONE TRA LE SEZIONI  
ANNI 2017-2019

2017					
Sezioni	Procedimenti inammissibili			Incidenza %	
	dalle sezioni ordinarie	dalla S7	totale	inammissibili dalle sezioni ordinarie	inammissibili dalla S7
		12.614	26.353	<b>38.967</b>	32,4%
2018					
Sezioni	Procedimenti inammissibili			Incidenza %	
	dalle sezioni ordinarie	dalla S7	totale	inammissibili dalle sezioni ordinarie	inammissibili dalla S7
		18.561	21.521	<b>40.082</b>	46,3%
2019					
Sezioni	Procedimenti inammissibili			Incidenza %	
	dalle sezioni ordinarie	dalla S7	totale	inammissibili dalle sezioni ordinarie	inammissibili dalla S7
		14.027	20.823	<b>34.850</b>	40,2%

Procedimenti inammissibili dalle Sezioni ordinarie e dalla Settima sezione - composizione percentuale



**VI. PROCEDIMENTI PENALI DEFINITI, DISTRIBUZIONE PER TIPO PARTE ED ESITO  
ANNI 2017-2019**

**2017**

			Annullamento con rinvio	Annullamento senza rinvio	Inammissi- bilità	Rigetto	Altra decisione	Totale
Tipologia ricorrente	PM	v.ass.	719	725	814	312	130	2.700
		comp. %	26,6%	26,9%	30,1%	11,6%	4,8%	100,0%
	Parte privata	v.ass.	4.038	4.789	38.059	5.598	926	53.410
		comp. %	7,6%	9,0%	71,3%	10,5%	1,7%	100,0%

**2018**

			Annullamento con rinvio	Annullamento senza rinvio	Inammissibilità	Rigetto	Altra decisione	Totale
Tipologia ricorrente	PM	v.ass.	740	601	794	343	87	2.565
		comp. %	28,8%	23,4%	31,0%	13,4%	3,4%	100,0%
	Parte privata	v.ass.	4.200	4.285	39.193	5.686	856	54.220
		comp. %	7,7%	7,9%	72,3%	10,5%	1,6%	100,0%

**2019**

			Annullamento con rinvio	Annullamento senza rinvio	Inammissibilità	Rigetto	Altra decisione	Totale
Tipologia ricorrente	PM	v.ass.	663	520	749	284	106	2.322
		comp. %	28,6%	22,4%	32,3%	12,2%	4,6%	100,0%
	Parte privata	v.ass.	5.191	4.078	33.997	4.765	700	48.731
		comp. %	10,7%	8,4%	69,8%	9,8%	1,4%	100,0%

**VII. DURATA DEI PROCEDIMENTI PENALI  
ANNI 2017-2019**

2017		
Corte di cassazione	Durata media dall'iscrizione all'udienza	Totale in giorni
	mesi e giorni	
	6 20	200

2018		
Corte di cassazione	Durata media dall'iscrizione all'udienza	Totale in giorni
	mesi e giorni	
	6 -	180

2019		
Corte di cassazione	Durata media dall'iscrizione all'udienza	Totale in giorni
	mesi e giorni	
	5 17	167

Durata in giorni



Classificazione per anno di iscrizione

	2017	2018	2019
Anno in corso	47,1%	48,1%	52,9%
Anno precedente	50,8%	51,3%	46,2%
Prima dell'anno precedente	2,2%	0,6%	0,9%

VIII. PROCEDIMENTI PENALI DEFINITI, CLASSIFICAZIONE PER TIPOLOGIE E REATI  
ANNO 2019

<i>Tipologie</i>	2019		
	Definiti		
	val.ass.	comp.%	
RICORSO ORDINARIO	31.980	62,2%	88,5%
MISURE CAUTELARI PERSONALI	4.188	8,1%	
RICORSO CONTRO SENTENZE DI PATTEGGIAMENTO	3.048	5,9%	
MAGISTRATURA DI SORVEGLIANZA	2.296	4,5%	
ESECUZIONE PENA	1.448	2,8%	
INCIDENTE ESECUZIONE	1.286	2,5%	
MISURE CAUTELARI REALI	1.278	2,5%	
...	...	...	
Tot.	51.420	100,0%	

<i>Reati</i>	2019		
	Definiti		
	val.ass.	comp.%	
DELITTI CONTRO IL PATRIMONIO DIVERSI DAI FURTI	8.802	17,1%	66,6%
STUPEFACENTI	6.142	11,9%	
DELITTI DI FURTO	4.069	7,9%	
DELITTI CONTRO LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE	2.436	4,7%	
DELITTI CONTRO L'AMMINISTRAZIONE DELLA GIUSTIZIA	1.908	3,7%	
DELITTI DI ISTIG. AL SUICIDIO,PERCOSSE,OMICIDIO PRETER.,RISSA,ABBANDONO DI MINORI	1.596	3,1%	
DELITTI CONTRO LA FAMIGLIA	1.509	2,9%	
DELITTI CONTRO LA FEDE PUBBLICA	1.329	2,6%	
DELITTI DI ASSOC. PER DELINQUERE ORDINARIA E DI TIPO MAFIOSO	1.164	2,3%	
CIRCOLAZIONE STRADALE	1.283	2,5%	
DELITTI IN MATERIA DI LIBERTA' SESSUALE	1.256	2,4%	
DELITTI CONTRO LA LIBERTA' MORALE	1.392	2,7%	
FALLIMENTO E PROCEDURE CONCORSUALI IN GENERE	1.342	2,6%	
...	...	...	
Tot.	51.420	100,0%	



GANGEMI EDITORE®  
SIA  
INTERNATIONAL

FINITO DI STAMPARE NEL MESE DI GENNAIO 2019

[www.gangemeditore.it](http://www.gangemeditore.it)

