

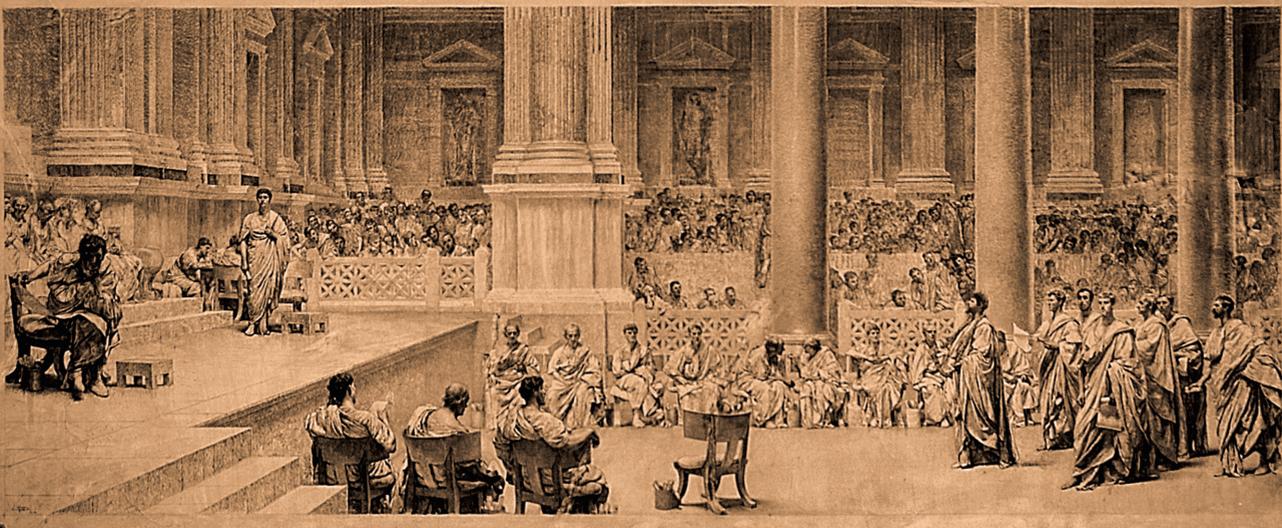


CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

PIETRO CURZIO

RELAZIONE

sull'amministrazione della giustizia nell'anno 2020



Roma, 29 gennaio 2021

“Apparteneva a quella categoria di spiriti rarissimi, i quali, benché profondi conoscitori di una dottrina, in grado di vederla per così dire dal di dentro, da un punto di vista inaccessibile ai profani, conservano tuttavia il senso della relatività del suo valore nell’ordine delle cose, la misurano in termini umani”.

M. YOURCENAR, Memorie di Adriano

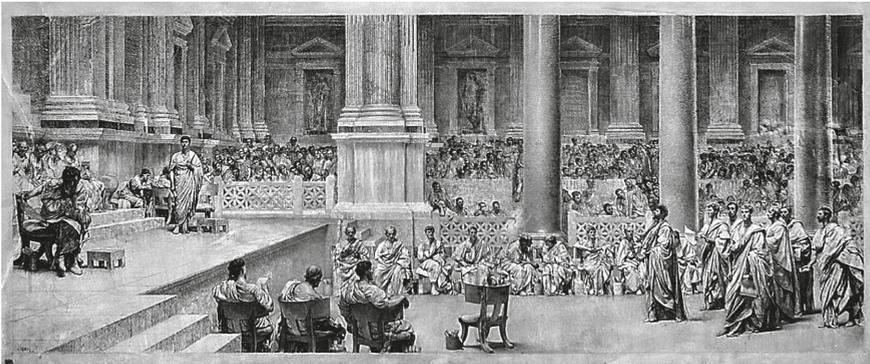


CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

PIETRO CURZIO

RELAZIONE

sull'amministrazione della giustizia nell'anno 2020



Roma, 29 gennaio 2021

In copertina e nel frontespizio:

C. Maccari, *Processo a Verre*, bozzetto dell'affresco per l'Aula Magna (non realizzato)

INDICE

PARTE PRIMA

LA GIUSTIZIA NELL'ANNO PIÙ DIFFICILE

1.	Le risorse umane e materiali	15
2.	I flussi e i tempi dell'attività giudiziaria	19
	2.1. La giustizia civile	20
	2.2. La giustizia penale	24
3.	Gli effetti della pandemia	31
4.	Le questioni di maggior rilievo emerse	33
	4.1. Il settore civile	33
	<i>4.1.1. Il rallentamento dell'attività economica imposto dai provvedimenti normativi emergenziali</i>	33
	<i>4.1.2. La risposta organizzativa</i>	34
	<i>4.1.3. La tutela dei soggetti deboli</i>	35
	<i>4.1.4. La tutela del lavoro</i>	38
	<i>4.1.5. La tutela a fronte dei mezzi di comunicazione di massa e le azioni di classe</i>	39
	4.2. Il settore penale	39
	<i>4.2.1. La violenza contro le donne</i>	39
	<i>4.2.2. La deflazione del sistema penale</i>	40
	<i>4.2.3. La pena, il recupero del condannato e il disagio</i>	41

5.	I progetti per il cambiamento del sistema processuale	42
5.1.	Crisi di effettività del diritto penale	43
5.2.	La necessità di coordinamento tra gli interventi riformatori che interessano l'ambito civile e quello penale	45
5.3.	Le ricadute a livello processuale dell'ineffettività del sistema penale	46
5.4.	Il sistema delle impugnazioni	48

PARTE SECONDA

LA CORTE DI CASSAZIONE

1.	Le risorse umane e materiali della Corte	49
1.1.	Le risorse umane: i magistrati	49
1.2.	Le risorse umane: il personale amministrativo	53
1.3.	Le risorse materiali: l'edilizia giudiziaria e le dotazioni informatiche	55
2.	Il lavoro svolto nel 2020	57
2.1.	Le Sezioni civili e la Sezione tributaria	57
2.1.1.	<i>Nuove iscrizioni e pendenze complessive del settore civile</i>	58
2.1.3.	<i>La durata dei procedimenti</i>	65
2.1.4.	<i>Decisioni: tipologia dei provvedimenti ed esiti</i>	66
2.1.5.	<i>Le Sezioni Unite civili</i>	67
2.1.6.	<i>Le Sezioni civili</i>	68
2.1.7.	<i>La Sezione Tributaria</i>	69
2.1.8.	<i>Le conseguenze dell'emergenza sanitaria nel settore civile</i>	70
2.2.	Le Sezioni penali	72

2.2.1. <i>I procedimenti pendenti</i>	72
2.2.2. <i>La durata media</i>	73
2.2.3. <i>Il contenzioso e le modalità di definizione</i>	74
3. L'avvio del processo civile telematico. Il protocollo e il suo livello di attuazione	76

PARTE TERZA

LA GIURISPRUDENZA DI LEGITTIMITÀ

1. Le decisioni più rilevanti	81
2. Il settore civile	82
2.1. Solidarietà e auto-responsabilità nell'ambito dei rapporti familiari	82
2.1.1. <i>le nuove frontiere della genitorialità</i>	83
2.2. Le situazioni di vulnerabilità	85
2.2.1. <i>L'immigrazione</i>	85
2.2.2. <i>La tutela della persona offesa nella responsabilità civile</i>	87
2.3. L'effettività della tutela giurisdizionale	89
2.4. Tutela del lavoro	91
2.5. Le regole del mercato	94
2.6. La disciplina del contratto	95
2.7. I "derivati" e gli enti locali	96
2.8. L'azione revocatoria e il fallimento	97
2.9. La materia tributaria	99
2.10. Il trattamento dei medici specializzandi	103
2.11. Gli aiuti di stato	103
2.12. Il processo civile	105

3.	La giurisprudenza disciplinare	107
4.	Il settore penale	109
	4.1. linee evolutive della giurisprudenza delle Sezioni unite penali	109
	4.1.1. <i>Sostanze stupefacenti: la coltivazione; la ingente quantità</i>	110
	4.1.2. <i>Tutela dei soggetti deboli: la violenza sessuale mediante abuso di autorità</i>	111
	4.1.3. <i>L'utilizzazione delle intercettazioni in "processi diversi"</i>	113
	4.1.4. <i>Processo equitabile: l'effettiva conoscenza del procedimento</i>	113
	4.1.5. <i>Eseguibilità delle sentenze della cedu "erga omnes"?</i>	115
	4.1.6. <i>Misura ablativa e accertamento del reato: quali possibili rapporti tra confisca e prescrizione (fattispecie di lottizzazione abusiva)</i>	116
	4.2. La giurisprudenza delle Sezioni semplici	117
	4.2.1. <i>Omicidio mediante omissione e omissione di soccorso: la posizione di garanzia come elemento distintivo</i>	117
	4.2.2. <i>Reati transnazionali: configurabilità; giurisdizione</i>	118
	4.2.3. <i>La esecuzione della pena e i diritti fondamentali</i>	119
	4.2.4. <i>La operatività dei reati finanziari: i "bitcoin"; i prestiti del soggetto mafioso; "market abuse"</i>	120
	4.2.5. <i>La tutela dei soggetti deboli: immigrazione illegale e diritto del mare; riduzione in schiavitù; maltrattamenti</i>	122
	4.2.6. <i>Il diritto alla salute: ambiente; contrabbando di liquido per sigarette elettroniche</i>	123
	4.2.7. <i>La colpa: il datore di lavoro in relazione all'infortunio; la colpa medica</i>	124
	4.2.8. <i>Libertà di espressione: la diffamazione a mezzo pec.; la pena detentiva</i>	127
	4.2.9. <i>Il reato di sostituzione di persona e la frode con mezzi informatici</i>	128

<i>4.2.10. La corruzione e l'atto discrezionale; il peculato dell'albergatore e la sua depenalizzazione; i fondi del gruppo consiliare regionale</i>	128
<i>4.2.11. Nuove mafie</i>	130
<i>4.2.12. Il principio di proporzionalità e la pena accessoria</i>	130

PARTE QUARTA

LA DIMENSIONE ORGANIZZATIVA

1. Le strutture di sostegno e il loro contributo al lavoro della Corte	133
1.1. Le strutture di governo della Corte di cassazione	134
2. Le risposte della Corte alla pandemia	134
2.1. La sicurezza dei luoghi di lavoro	137
2.2. La sicurezza delle persone	138
3. La Dirigenza amministrativa e il personale della Corte	138
4. Il Centro Elettronico di Documentazione (CED)	140
5. L'Ufficio del Massimario e del Ruolo	142
6. Gli strumenti di formazione	144

PARTE QUINTA

LA CORTE, LA SOCIETÀ E LE RIFORME

1. La Corte e le possibili riforme	147
1.1. Le riforme nel settore civile	149

1.2. Le riforme nel settore penale	151
1.3. Le riforme organizzative	153
1.4. La funzione nomofilattica	156
1.5. Il linguaggio	160
2. La Corte e l'Avvocatura	162
3. La Corte e il governo autonomo: il Consiglio direttivo	164
4. La Corte e l'associazionismo giudiziario.	166

PARTE SESTA

I RAPPORTI CON LE ALTRE CORTI

1. I rapporti con le giurisdizioni speciali	169
1.1. Il sindacato delle Sezioni unite per motivi inerenti alla giurisdizione	170
1.2. L'eccesso di potere giurisdizionale in generale	173
1.3. Il difetto di potere giurisdizionale	175
2. I rapporti con gli organi di autodichia	175
3. Il riparto di giurisdizione con il giudice amministrativo	176
4. L'ambito della giurisdizione contabile	180
5. Il riparto con il giudice tributario	181
6. I rapporti con la Corte costituzionale	182
7. I rapporti con le Corti europee	187
8. Le reti europee	190

PARTE SETTIMA

CONSIDERAZIONI FINALI

La Cassazione e il futuro del sistema giustizia

1.	Un affresco che non c'è	195
2.	La Costituzione e la Corte di cassazione	196
3.	Quantità, qualità, tempi del giudizio di legittimità	197
4.	La Corte e il Legislatore	198
	4.1. Il rapporto tra appello e cassazione	198
	4.2. Rito camerale e ruolo insostituibile dell'udienza pubblica	199
5.	La Corte e il Governo	201
6.	La Corte e il governo autonomo della Magistratura	202
7.	Per una cultura del confronto	203

**INAUGURAZIONE
DELL'ANNO GIUDIZIARIO 2021**

**RELAZIONE DEL PRIMO PRESIDENTE
DELLA CORTE DI CASSAZIONE
SULL'ANDAMENTO DELLA GIUSTIZIA
NELL'ANNO 2020**

PARTE PRIMA

LA GIUSTIZIA NELL'ANNO PIÙ DIFFICILE

Il 2020 è stato un anno difficile per tutto il paese. La pandemia ha indotto l'Esecutivo e il Legislatore ad adottare misure che hanno inciso profondamente anche sull'andamento dell'attività giurisdizionale. Quelle adottate per la giustizia ordinaria hanno comportato per vasti settori la sospensione dei termini processuali e il blocco delle udienze da marzo a maggio. Terminata la fase più acuta della pandemia, nuovi interventi normativi hanno permesso di riprendere l'attività nel rispetto di misure volte a tutelare la salute degli operatori e degli utenti. La risposta degli uffici giudiziari è stata generosa.

Di tutto ciò si darà conto nelle pagine che seguono, in cui si analizzerà lo stato del sistema giustizia in generale (parte prima) e poi con riferimento alla Corte di cassazione (dalla parte seconda in poi). È opportuno peraltro precisare che, mentre i dati che riguardano l'intero sistema, pervenuti dal Ministero della giustizia e dalle Corti d'appello, considerano un periodo di un anno che comprende il secondo semestre del 2019 e il primo semestre del 2020, quelli valutati nella parte seconda, riguardante specificamente la Corte di cassazione, considerano il periodo 1° gennaio – 31 dicembre 2020. Questi ultimi, in particolare, consentono di apprezzare quel recupero di attività che ha permesso a fine 2020 di ottenere risultati non lontani da quelli del 2019, nonostante la gravità delle crisi che ha segnato il 2020.

1. Le risorse umane e materiali

Alla fine del 2020 erano in servizio negli uffici giudiziari n. 9.100 magistrati ordinari, oltre a n. 269 magistrati in tirocinio e n. 248 magistrati collocati fuori ruolo, a fronte di un organico complessivo di n. 10.751 posti (l. n. 145/2018), per cui residuano n. 1.313 posti vacanti negli uffici giudiziari e n. 534 posti da coprire con nuovi concorsi.

Per quanto riguarda la rappresentanza di genere, i magistrati sono equamente distribuiti con una leggera preponderanza di quella femminile

(55%). L'organico complessivo era scoperto per una percentuale del 12,61%, equamente distribuita tra magistrati addetti agli uffici giudicanti (-12,63%) e requirenti (-12,54%).

In alcune realtà territoriali vengono segnalate rilevanti criticità organizzative, derivanti dalla significativa scopertura dei posti e dal vorticoso *turn-over* causato dalla scarsa appetibilità della sede, che determinano importanti conseguenze sull'efficienza dell'ufficio e sulla qualità dell'attività giudiziaria.

L'anno 2020 era iniziato con la nomina di 251 magistrati ordinari, attualmente in tirocinio, e con l'auspicato svolgimento di un nuovo concorso da celebrare dopo l'approvazione della legge di bilancio 30 dicembre 2018, n. 145 che ha autorizzato il Ministro della Giustizia a bandire i concorsi nel triennio 2019-2022. La pandemia ha di fatto impedito di avviare le procedure concorsuali, sicché non saranno a breve coperte le pur rilevanti scoperture dell'organico di magistratura.

In questo quadro si colloca l'apporto dei magistrati onorari. La magistratura onoraria, che presenta una costante decrescita di presenze, è composta da 1.169 giudici di pace (pianta organica n. 3.512), 2.035 giudici onorari di tribunale (organico previsto di n. 2.714), 328 giudici ausiliari di Corte d'appello (organico di n. 400 unità) e 1.722 vice procuratori onorari (a fronte di un organico di n. 2.080), nonché 13 giudici ausiliari di Corte di cassazione addetti alla Sezione tributaria (organico stabilito in di n. 50 unità).

Per gli organici del personale amministrativo addetto agli uffici giudiziari si registra una percentuale di scopertura nazionale del 26,19% (43.304 posti in pianta organica contro solo 32.216 presenti), superiore a quella dell'anno precedente, nonostante le recenti immissioni, tra l'altro, di n. 1.927 dipendenti, di cui 807 assistenti giudiziari.

L'età media del personale è sempre molto elevata (54 anni). Nonostante le recenti assunzioni di assistenti giudiziari e funzionari, viene da tutti segnalato un quadro che non potrà che aggravarsi con i previsti prossimi pensionamenti del personale attualmente in servizio, con conseguente perdita di qualificate professionalità. 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, già in parte avviate alla fine del 2020 e da attuare nel corso del 2021.

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.

Gli uffici giudiziari di merito, per ovviare alla carenza di personale amministrativo, hanno fatto frequente ricorso alla istituzione di tavoli tecnici e alla sottoscrizione di protocolli con Enti locali, Ordini forensi e Camere penali al fine di fornire risposta alle varie problematiche organizzative, conseguenti anche alla 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 relative agli affari urgenti (art. 132-*bis* disp. att. cod. proc. pen.), delle realtà e territoriali, nonché della capacità di definizione dei singoli. Si tratta di iniziative rilevanti, di notevole impatto e condivise con tutti gli attori coinvolti che delineano buone prassi volte ad assicurare, pure a fronte delle drammatiche carenze di risorse umane e finanziarie, l'efficienza complessiva del servizio nel rispetto del canone costituzionale del giusto processo e dei criteri di conoscibilità e trasparenza dell'azione giudiziaria.

Sulla base delle segnalazioni che provengono dai distretti, il quadro nazionale delle risorse materiali si presenta particolarmente deficitario per quanto riguarda l'edilizia giudiziaria e penitenziaria.

La generalità degli uffici giudiziari presenta significative carenze strutturali, necessità di interventi di manutenzione straordinaria, anche per quello che riguarda gli impianti tecnici e di sicurezza, e una complessiva inadeguatezza degli spazi resa particolarmente evidente dalla necessità di adottare, a causa della pandemia, misure di distanziamento particolarmente incisive nell'accesso agli uffici e nella permanenza all'interno di essi di professionisti e utenti.

L'edilizia penitenziaria e le strutture dell'esecuzione penale esterna mostrano da anni gravi *deficit* di capienza e una significativa vetustà degli edifici che hanno determinato l'ormai endemica problematica del sovraffollamento carcerario, cui consegue un significativo contenzioso nel settore risarcitorio ex art. 35-*ter* l. n. 354/1975 e situazioni di grave crisi, sfociate, durante la fase più virulenta della pandemia, anche in tumulti e rivolte, nonché una diffusa difficoltà di gestione del rischio di contagio che ha spinto il legislatore a intervenire mediante l'adozione in via d'urgenza di strumenti deflattivi del circuito detentivo (art. 123 DL n. 18/2020).

Molti distretti segnalano la crescente difficoltà conseguente alla modifica del sistema di gestione della manutenzione degli uffici giudiziari (legge n. 190/2014), in virtù della quale le spese obbligatorie degli uffici giudiziari previste dalla legge n. 392 del 1941 sono state trasferite, a decorrere dal primo settembre 2015, dagli enti locali al Ministero della Giustizia che, a sua volta, le ha in massima parte delegate ai Presidenti delle Corti di appello. I vertici distrettuali evidenziano che, nonostante la razionalizzazione dell'attività delle Conferenze Permanenti distrettuali e circondariali e la costituzione di strutture amministrative dedicate alle competenze delegate in materia di procedure a evidenza pubblica, permangono gravi criticità per la mancanza di personale tecnico e delle necessarie competenze manageriali.

Anche le altre dotazioni strumentali degli uffici giudiziari palesano una situazione di generale inadeguatezza.

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).

Se si eccettua la dotazione informatica delle singole postazioni di lavoro, generalmente adeguata, il complesso del sistema, inclusi i più rilevanti sistemi della rete (rete geografica e degli uffici; rete wireless; sale server; ecc.), i sistemi centralizzati (posta elettronica, anche certificata; sicurezza; assistenza) e le principali applicazioni del sistema giudiziario (processo civile telematico; sistemi gestionali del settore civile e penale; ecc.), mostrano palesi segni di obsolescenza e inadeguata manutenzione da cui, purtroppo frequentemente, derivano blocchi generalizzati e ripetuti di tutta o parte del sistema informatico.

Del tutto inadeguata, salvo taluni uffici di rilievo nazionale, si presenta la situazione della mobilità di servizio a causa di mezzi obsoleti, privi di adeguata manutenzione e, comunque, inadeguati alle necessità degli uffici giudiziari distribuiti sul territorio nazionale.

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.).

2. *I flussi e i tempi dell'attività giudiziaria*

I dati forniti dalla Direzione generale di statistica e analisi organizzativa del Ministero della Giustizia indicano, sul piano nazionale e, quindi, con riferimento a tutti gli uffici giudiziari del territorio, nel periodo 1° luglio 2019 – 30 giugno 2020¹, un significativo decremento (superiore al 10%), del numero dei procedimenti sopravvenuti, sia nel settore civile che in quello penale.

Per quanto riguarda, invece, il numero dei procedimenti pendenti si registra, nel settore civile delle giurisdizioni di merito, una leggera flessione (- 0,9% rispetto all'anno precedente), eccezion fatta per l'ufficio del giudice di pace dove la pendenza è cresciuta del 2,9%; ciò a fronte di una diminuzione delle definizioni ascrivibile alla sospensione delle attività processuali prevista dalla legge a causa dell'emergenza epidemiologica (- 16% rispetto all'anno precedente).

Dinanzi alla Corte di cassazione si è determinato un incremento delle pendenze, anch'esso dovuto alla sospensione delle attività per un significativo lasso di tempo (+ 5,6%). Come si vedrà nella seconda parte, questo incremento è stato incisivamente ridotto nel corso del secondo semestre del 2020.

Nel settore penale di merito, la pendenza complessiva si è ridotta del 4,2%, pure in presenza di una diminuzione delle definizioni (- 4% rispetto all'anno precedente).

Si tratta, giova ribadirlo, di dati che risentono della grave crisi pandemica che ha colpito il Paese nel primo semestre 2020 e che, quindi, sono scarsamente confrontabili rispetto alla serie storica di riferimento; del resto, la sospensione *ex lege* e il conseguente rallentamento dell'attività giudiziaria nel periodo di riferimento costituiscono un *unicum* nel panorama giudiziario degli ultimi settant'anni; ciò risulterà ancora più evidente, quando sarà esaminata la durata media dei procedimenti.

Procedendo con la stessa metodologia di analisi dei dati seguita nelle relazioni degli anni precedenti, può rilevarsi quanto segue.

¹ 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.

2.1. La giustizia civile

Il numero dei procedimenti civili complessivamente pendenti in tutti gli uffici giudiziari² al 30 giugno 2020 era di 3.321.149 unità, di poco superiore a quello di 3.312.263 del 30 giugno 2019, con una percentuale di incremento del 0,3 %; si tratta, però, di un dato che deve essere analizzato nel dettaglio.

È bene evidenziare, infatti, che le pendenze nella giurisdizione di merito (Corte d'appello, Tribunale e Tribunale per i minorenni), escluso il giudice di pace dove si è registrato un significativo incremento (+ 2,9%), sono diminuite complessivamente del 0,9%, con una più marcata diminuzione in secondo grado (- 7,2%).

Sono, invece, cresciute in modo non marginale le pendenze davanti alla Corte di cassazione (+ 5,6%); tale tendenza all'incremento delle pendenze, derivante da molteplici fattori che si esamineranno nella parte seconda, tuttavia è stata drasticamente invertita nel secondo semestre del 2020, in cui, venute meno le limitazioni legislative e grazie alle conseguenti misure organizzative adottate dalla dirigenza, la produttività è sensibilmente cresciuta, sicché a fine anno la crescita della pendenza si è ridotta al 2,5%.

PROCEDIMENTI CIVILI PENDENTI

Uffici	2017/18	2018/19	2019/20	Variazione 2019/20 - 2018/19
Corte cassazione	109.019	113.862	120.186	5,6%
Corti d'appello	277.356	251.732	233.572	-7,2%
Tribunali	2.127.539	2.018.193	2.015.188	-0,1%
Tribunali minorenni	92.017	93.488	93.329	-0,2%
Totale merito	2.496.912	2.363.413	2.342.089	-0,9%
Giudici di pace	874.255	834.988	858.874	2,9%
Totale generale	3.480.186	3.312.263	3.321.149	0,3%

Fonte: Direzione generale della statistica - Ministero Giustizia

² 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.

Si consideri, tuttavia, che il dato delle pendenze è in costante diminuzione di anno in anno (al 30 giugno 2018 i procedimenti pendenti erano 3.480.186), sicché è improprio trarre conseguenze affrettate senza considerare gli effetti della pandemia.

Il periodo 2019-2020 ha visto una sostanziale flessione delle nuove iscrizioni; la domanda di giustizia proposta al giudice di pace è diminuita del 17,5%, quella al Tribunale del 15,1%, quella alle Corti d'appello del 17,3%, quella alla Corte di cassazione del 4,8%.

PROCEDIMENTI CIVILI DI NUOVA ISCRIZIONE

Uffici	2017/18	2018/19	2019/20	Variazione 2019/20 - 2018/19
Corte di cassazione	33.242	37.296	35.517	-4,8%
Corti d'appello	127.464	116.854	96.688	-17,3%
Tribunali	2.003.793	1.970.010	1.672.292	-15,1%
Tribunali minorenni	65.986	57.331	52.624	-8,2%
Totale merito	2.197.243	2.144.195	1.821.604	-15,0%
Giudici di pace	991.872	996.725	822.184	-17,5%
Totale generale	3.222.357	3.178.216	2.679.305	-15,7%

Fonte: Direzione generale di statistica e analisi organizzativa - Ministero Giustizia

Anche questi dati debbono essere letti con una precisazione: l'importante flessione della domanda di giustizia è attribuibile, come già si accennato, all'arresto pressoché totale dell'attività giudiziaria nei primi mesi del 2020, arresto che ha interessato in misura minore la Corte di cassazione, i cui carichi di lavoro sono significativamente aumentati in conseguenza della eliminazione dell'appello nelle procedure di protezione internazionale e della previsione del solo ricorso per cassazione avverso le relative decisioni del Tribunale distrettuale.

I dati relativi alla definizione dei procedimenti indicano una sensibile riduzione della produttività (circa 10%), registrata su tutto il territorio nazionale e senza distinzione di ufficio giudiziario.

PROCEDIMENTI CIVILI DEFINITI

Uffici	2017/18	2018/19	2019/20	Variazione 2019/20 - 2018/19
Corte cassazione	31.081	32.453	29.191	-10,1%
Corti d'appello	146.866	142.341	114.875	-19,3%
Tribunali	2.130.785	2.083.489	1.688.017	-19,0%
Tribunali minorenni	69.404	54.910	52.319	-4,7%
Totale merito	2.347.055	2.280.740	1.855.211	-18,7%
Giudici di pace	965.834	989.694	809.366	-18,2%
Totale generale	3.343.970	3.302.887	2.693.768	-18,4%

Fonte: Direzione generale di statistica e analisi organizzativa - Ministero Giustizia

L'analisi del rapporto tra nuovi procedimenti iscritti e procedimenti definiti mostra un segnale di arretramento del tasso di efficienza degli uffici giudiziari, ascrivibile prevalentemente alla crisi pandemica; la sfida dell'anno giudiziario 2021 sarà, perciò, quella di recuperare l'efficienza del servizio giustizia in presenza delle relative condizioni.

PROCEDIMENTI CIVILI - RAPPORTO DEFINITI/ISCRITTI

Corte di cassazione

Anni giudiziari	2017/18	2018/19	2019/20
Procedimenti iscritti	33.242	37.296	35.517
Procedimenti definiti	31.081	32.453	29.191
Rapporto definiti/iscritti	93,5%	87,0%	82,2%

Totale merito

Anni giudiziari	2017/18	2018/19	2019/20
Procedimenti iscritti	2.197.243	2.144.195	1.821.604
Procedimenti definiti	2.347.055	2.280.740	1.855.211
Rapporto definiti/iscritti	106,8%	106,4%	101,8%

Giudice di pace

Anni giudiziari	2017/18	2018/19	2019/20
Procedimenti iscritti	991.872	996.725	822.184
Procedimenti definiti	965.834	989.694	809.366
Rapporto definiti/iscritti	97,4%	99,3%	98,4%

Totale

Anni giudiziari	2017/18	2018/19	2019/20
Procedimenti iscritti	3.222.357	3.178.216	2.679.305
Procedimenti definiti	3.343.970	3.302.887	2.693.768
Rapporto definiti/iscritti	103,8%	103,9%	100,5%

Fonte: Direzione generale di statistica e analisi organizzativa - Ministero Giustizia

La combinazione di questi fattori comporta che nel corso del 2019/2020 i tempi di durata dei processi risultano sostanzialmente stabili, con qualche riduzione della durata per le Corti d'appello e i Tribunali civili, così confermandosi il positivo trend di diminuzione che si era registrato negli anni precedenti. Risultano, invece, sensibilmente aumentati per il Tribunale per i minorenni e, in misura minore, per il giudice di pace.

PROCEDIMENTI CIVILI – DURATE MEDIE

Anni giudiziari	2017/18	2018/19	2019/20	Variazione 2019/20 - 2018/19
Corte di Appello	712	679	627	-7,7%
Tribunale ordinario	375	359	348	-3,1%
Giudice di pace	334	318	327	2,8%
Tribunale minorenni	504	543	629	15,8%

Fonte: Direzione generale di statistica e analisi organizzativa - Ministero Giustizia

Secondo i dati forniti dal Ministero della Giustizia, nel periodo luglio 2019 - giugno 2020, anche l'istituto della mediazione ha registrato un rilevante calo delle iscrizioni delle procedure rispetto all'anno precedente (- 12%): tale riduzione si rileva essenzialmente nel corso del primo semestre 2020, in cui si è registrata una flessione del 41%, a fronte di una sostanziale stabilità del numero di procedure attivate nell'anno precedente.

Ferma restando la complessità della ricostruzione del quadro generale, può riconoscersi all'istituto conciliativo un effetto comunque deflattivo del contenzioso civile, soprattutto se si tiene conto del fatto che le procedure concluse con il raggiungimento dell'accordo hanno avuto una durata media di 143 giorni nel 2019 e di 160 nel primo semestre 2020, ben più celere, in ogni caso, della durata media del solo giudizio di primo grado dinanzi al tribunale (348 giorni nel periodo luglio 2019 - giugno 2020; 359 giorni nell'anno precedente).

2.2. 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 2020 era di 2.644.787 unità, sostanzialmente stabile (-1,0 %) rispetto a quello di 2.670.529 del 30 giugno 2019.

PENDENZA DEI PROCESSI PENALI (DATI GENERALI)

Anni giudiziari	Iscritti	Definiti	Pendenti al 30 giugno	Iscritti	Definiti	Pendenti al 30 giugno
2017/2018	2.763.469	2.868.515	2.787.377			
2018/2019	2.691.808	2.752.925	2.670.529	-2,6%	-4,0%	-4,2%
2019/2020	2.409.825	2.317.115	2.644.787	-10,5%	-15,8%	-1,0%

Fonte: Direzione generale di statistica e analisi organizzativa - Ministero Giustizia

Tuttavia, se si analizza il dato distinguendolo per tipologia di ufficio, emergono alcune importanti differenze.

PENDENZA DEI PROCESSI PENALI

Uffici	2017/2018	2018/2019	2019/2020	Variazione 2018/19 - 2019/20	Variazione 2017/18 - 2018/19
Pendenti al 30 giugno					
Corte di Cassazione	24.249	20.450	27.748	35,7%	-15,7%
Corte di Appello	268.296	263.914	265.293	0,5%	-1,6%
Tribunale e relative sezioni	1.155.198	1.167.129	1.175.083	0,7%	1,0%
Giudice di pace	113.020	101.377	110.537	9,0%	-10,3%
Tribunale per i minorenni	39.644	40.428	40.923	1,2%	2,0%
Procura Generale della Repubblica (avocazioni)	43	88	55	-37,5%	104,7%
Procura della Repubblica presso il Tribunale ordinario	1.172.730	1.064.182	1.010.726	-5,0%	-9,3%
Procura della Repubblica per i minorenni	14.197	12.961	14.422	11,3%	-8,7%
Totale Generale	2.787.377	2.670.529	2.644.787	-1,0%	-4,2%

Fonte: Direzione generale di statistica e analisi organizzativa - Ministero Giustizia

Se, infatti, gli uffici giudicanti di merito, escluso il giudice di pace che ha registrato un incremento significativo delle pendenze (+ 9%), si attestano su

una *performance* sostanzialmente stabile (Corte d'appello + 0,5%; Tribunale + 0,7%; Tribunale per i minorenni + 1,2%), segno che le misure organizzative adottate hanno consentito di fare fronte alla crisi pandemica, non così si verifica per il giudizio di legittimità che ha registrato un importante incremento delle pendenze (+ 35,7%).

Rinviando a una più dettagliata analisi del fenomeno registratosi in sede di legittimità, è il caso di anticipare che l'incremento delle pendenze in Corte è stato quasi integralmente riassorbito nel secondo semestre del 2020, quando, venuta meno la sospensione *ex lege*, è ripresa a pieno regime l'attività giudiziaria; esaminando le pendenze dell'intero anno solare 2020, si registra, infatti, un incremento del 3,8%, a dimostrazione del grandissimo sforzo compiuto dalle Sezioni penali per abbattere l'arretrato formatosi nei primi mesi dell'anno.

Deve essere sottolineato che la sospensione *ex lege* delle attività processuali ha influito in modo peculiare sul giudizio di cassazione che è caratterizzato da rigide scansioni temporali connesse alle specificità del rito di legittimità. Si deve tenere presente, infatti, che oltre al sostanziale blocco delle udienze pubbliche e camerali partecipate, che costituiscono almeno un terzo dell'intero carico di lavoro, la sospensione *ex lege* ha imposto il rinvio d'ufficio anche dei procedimenti da trattare in camera di consiglio senza la presenza delle parti, che rappresentano oltre il 60% dell'attività della Corte di cassazione, ivi compresi quelli per i quali, ravvisata una causa di inammissibilità, era stata disposta l'assegnazione alla Settima sezione.

PENDENZA DEI PROCESSI PENALI (UFFICI GIUDICANTI)

Uffici giudicanti	2018/2019			2019/2020			Variazione 2018/19 - 2019/20		
	Iscritti	Definiti	Pendenti al 30 giugno	Iscritti	Definiti	Pendenti al 30 giugno	Iscritti	Definiti	Pendenti al 30 giugno
Corte di Cassazione	50.991	54.790	20.450	42.638	35.340	27.748	-16,4%	-35,5%	35,7%
Corte di Appello	111.714	114.698	263.914	97.481	93.299	265.293	-12,7%	-18,7%	0,5%
Tribunale e relative sezioni	1.116.708	1.085.397	1.167.129	963.063	896.737	1.175.083	-13,8%	-17,4%	0,7%
Giudice di pace	158.819	165.024	101.377	126.089	118.063	110.537	-20,6%	-28,5%	9,0%
Tribunale per i minorenni	35.275	34.832	40.428	29.540	28.996	40.923	-16,3%	-16,8%	1,2%

Fonte: Direzione generale di statistica e analisi organizzativa - Ministero Giustizia

La situazione degli uffici requirenti, a prescindere da quelli di secondo grado che presentano dati numerici talmente ridotti da essere statisticamente irrilevanti, è caratterizzata da una buona efficienza della Procura ordinaria, che registra una flessione del 5% delle pendenze, rispetto a quella minorile che mostra segni di sofferenza (+ 11,3% di procedimenti pendenti).

PENDENZA DEI PROCESSI PENALI (UFFICI REQUIRENTI)

Uffici requirenti	2018/2019			2019/2020			Variazione 2018/19 - 2019/20		
	Iscritti	Definiti	Pendenti al 30 giugno	Iscritti	Definiti	Pendenti al 30 giugno	Iscritti	Definiti	Pendenti al 30 giugno
Procura Generale della Repubblica (avocazioni)	104	59	88	65	105	55	-37,5%	78,0%	-37,5%
Procura della Repubblica presso il Tribunale ordinario	1.187.554	1.266.269	1.064.182	1.121.455	1.116.573	1.010.726	-5,6%	-11,8%	-5,0%
Procura della Repubblica per i minorenni	30.643	31.856	12.961	29.494	28.002	14.422	-3,7%	-12,1%	11,3%

Fonte: Direzione generale di statistica e analisi organizzativa - Ministero Giustizia

In tutti gli uffici giudiziari (giudicanti, requirenti, di merito e di legittimità) sono, invece, fortemente diminuiti rispetto all'anno giudiziario 2018/2019 i nuovi procedimenti iscritti.

La sensibile flessione delle iscrizioni e delle definizioni riflette in maniera evidente l'impatto della pandemia e del conseguente rallentamento dell'attività giudiziaria imposto dai decreti-legge succedutisi nel primo semestre del 2020.

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 la durata dei procedimenti e la prescrizione.

DURATA DEI PROCESSI PENALI

Ufficio	2017/2018	2018/2019	2019/2020	Variazione 2018/19 - 2019/20
Cassazione	153	136	287	111,0%
Corte di Appello	861	840	1.038	23,6%
Tribunale ordinario	378	392	478	21,9%
Procura della Repubblica	322	307	330	7,5%
Giudice di pace	229	225	342	52,0%

Fonte: Direzione generale di statistica e analisi organizzativa - Ministero Giustizia

Quest'anno il dato relativo alla durata media non è attendibile in una prospettiva di analisi statistica basata sulle serie storiche. È particolarmente difficile procedere all'analisi della durata media dei procedimenti penali poiché l'indicatore (cd. *disposition time*)³ utilizzato per l'analisi fornisce una stima prospettica della durata, basata sull'assunzione che la capacità di smaltimento si mantenga uguale a quella osservata nel periodo di riferimento; in virtù di tali caratteristiche, esso non fornisce previsioni accurate là dove l'indicatore è riferito a periodi di forti e temporanee oscillazioni del numero di procedimenti definiti, come è il caso del periodo 2019-20 che incorpora la significativa riduzione delle definizioni osservata nel primo semestre 2020 in conseguenza dell'emergenza sanitaria.

Quanto alla prescrizione dei reati, la cui analisi è attendibile poiché riferita all'anno solare 2019 in cui non hanno agito gli effetti della pandemia, i dati statistici testimoniano una costante crescita di efficienza del sistema che mostra una stabile diminuzione dei casi di prescrizione (da 125.680 del 2017 a 113.524 del 2019).

³ Con riferimento a questi ultimi, ai fini di una più corretta interpretazione dei dati, si richiama l'attenzione sul fatto che l'indicatore di durata *disposition time* misura il tempo medio prevedibile di definizione dei procedimenti mettendo a confronto il numero di procedimenti pendenti alla fine dell'anno con il numero di procedimenti definiti nell'anno.

PRESCRIZIONI DICHIARATE PER FASE O GRADO

Ufficio	procedimenti prescritti			incidenza sui definiti			incidenza sui prescritti nazionali		
	2017	2018	2019	2017	2018	2019	2017	2018	2019
Corte Suprema di Cassazione	660	646	861	1,2%	1,1%	1,7%	0,5%	0,5%	0,8%
Corte di Appello	28.185	29.216	29.725	25,8%	25,4%	25,8%	22,4%	24,2%	26,2%
Tribunale ordinario (sentenze di prescrizione gip/ gup+dibattimento I grado)	37.436	36.981	37.275	6,3%	6,1%	6,2%	29,8%	30,6%	32,9%
Tribunale ordinario (decreti di archiviazione gip - registro noti)	56.904	51.655	43.745	11,1%	10,4%	9,4%	45,3%	42,7%	38,6%
Giudice di pace (solo dibattimento)	2.495	2.409	1.918	3,6%	3,3%	2,9%	2,0%	2,0%	1,7%
Totale nazionale	125.680	120.907	113.524	9,4%	9,0%	8,7%	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: Direzione generale di statistica e analisi organizzativa - Ministero Giustizia

In questo contesto generale, le percentuali più elevate di declaratorie di estinzione del reato per prescrizione si registrano nel giudizio di primo grado (32,9% a fronte delle 30,6% del 2019) e in fase d'appello (26,2% a fronte del 24,2% del periodo precedente). Questo dato può essere ricondotto alla sospensione delle attività processuali durante l'emergenza epidemiologica che ha reso inevitabile la riorganizzazione dei ruoli e impossibile assicurare la concentrata trattazione di tutti i processi rinviati nel residuo lasso di tempo.

Si rileva, invece, una diminuzione delle declaratorie di prescrizione nella fase delle indagini preliminari (38,6% nel 2019, rispetto al 42,7% nel 2018). Questo dato è suscettibile di diverse letture, potendo essere interpretato o come espressione di una maggiore attitudine organizzativa delle Procure oppure come capacità dei Tribunali di fissare con maggiore celerità i procedimenti relativi a decreto penale di condanna.

Spostando l'attenzione dai dati generali dell'andamento della giustizia in Italia a quelli di dettaglio che riguardano le modalità di esercizio della giurisdizione, balza all'occhio la sostanziale stabilità negli anni per quello che concerne le modalità di definizione dei procedimenti da parte degli

Uffici di Procura; per poco più di un terzo dei procedimenti vengono formulate richieste di archiviazione (35% nel 2019/2020), mentre per i restanti è esercitata l'azione penale. Gli atti di esercizio dell'azione penale (n. 423.421 nel 2019/2020) sono in larga parte costituiti dalla citazione diretta a giudizio (n. 202.554 nel 2019/2020) che costituisce quasi il triplo rispetto ai rinvii a giudizio disposti dal GUP (n. 77.126 nel 2019/2020).

MODALITÀ DI DEFINIZIONE PRESSO LE PROCURE

Procure c/o Tribunale ordinario	2018/2019		2019/2020	
Definiti totali	1.266.269		1.116.573	
<i>di cui definiti con:</i>	val.ass.	val.%	val.ass.	val.%
Richieste di archiviazione	456.262	36%	393.500	35%
Richieste di rinvio a giudizio ordinario	82.241	6%	68.005	6%
Richieste di riti alternativi	168.683	13%	152.862	14%
Citazioni dirette a giudizio	225.352	18%	202.554	18%

Fonte: Direzione generale di statistica e analisi organizzativa - Ministero Giustizia

Dalla tabella che segue si evince che a dibattimento circa la metà dei processi che si celebrano con il rito ordinario (50,5%) e oltre i due terzi dei giudizi di opposizione al decreto penale (69,7%) si concludono con una pronuncia di assoluzione. Premesso che da tale percentuale non sono esclusi i procedimenti conclusi con declaratoria di non doversi procedere (per prescrizione o per altre cause di improcedibilità che non attengono all'infondatezza dell'accusa: ad es. 131-*bis* cod. pen.), resta significativo l'indicatore che se ne ricava.

Il complesso dei dati relativi alle percentuali di assoluzione all'esito di dibattimento evidenzia un problema sia di valutazione prognostica sulla sostenibilità dell'accusa a dibattimento da parte del pubblico ministero (art. 125 disp. att. cod. proc. pen.) che di effettività dei controlli giurisdizionali da parte del giudice per le indagini preliminari. Da tempo viene segnalata l'opportunità di incrementare e rendere più penetranti i poteri definitivi attribuiti al GUP in sede di udienza preliminare, ampliando la discrezionalità allo stesso attribuita dal codice di rito, onde ulteriormente ridurre le ipotesi di assoluzione al dibattimento per infondatezza dell'accusa.

ESITO DEL GIUDIZIO DI PRIMO GRADO

Tribunale ordinario (dibattimento monocratico, collegiale e corte di assise)	2018/2019				2019/2020				
	<i>Definiti con:</i>	<i>Tot.</i>	<i>di cui con:</i>			<i>Tot.</i>	<i>di cui con:</i>		
			<i>Assoluzione</i>	<i>Condanna</i>	<i>Promiscua</i>		<i>Assoluzione</i>	<i>Condanna</i>	<i>Promiscua</i>
Giudizio ordinario	199.754	50,5%	40,4%	9,1%	156.510	50,5%	40,5%	9,0%	
Giudizio immediato a seguito di opposizione a decreto penale	20.164	69,7%	27,5%	2,8%	14.139	67,1%	29,6%	3,4%	
Giudizio immediato	5.796	23,2%	58,5%	18,2%	5.362	23,2%	57,9%	18,9%	
Applicazione pena su richiesta	23.795				17.379				
Giudizio direttissimo	5.321	38,5%	54,9%	6,6%	4.471	39,1%	54,8%	6,1%	
Giudizio abbreviato in sede di direttissimo	16.406	9,0%	84,5%	6,4%	13.139	8,9%	85,3%	5,8%	
Giudizio abbreviato in sede di ordinario	14.005	24,6%	65,6%	9,8%	11.799	26,7%	64,1%	9,2%	
Totale	285.241	43,2%	48,9%	7,9%	222.799	43,0%	49,1%	7,9%	

Fonte: Direzione generale di statistica e analisi organizzativa - Ministero Giustizia

MODALITÀ DI DEFINIZIONE PRESSO I TRIBUNALI ORDINARI SEZIONE GIP/GUP

Tribunale ordinario - sezione GIP/GUP	2018/2019		2019/2020	
Definiti totali	741.667		629.792	
<i>di cui definiti con:</i>	<i>val.ass.</i>	<i>val.%</i>	<i>val.ass.</i>	<i>val.%</i>
Decreti di archiviazione	477.447	64%	407.986	65%
Sentenze per rito alternativo	51.184	7%	41.012	7%
Decreti Di Condanna Esecutivi	31.504	4%	20.549	3%
Rinviati Per Il Giudizio	90.185	12%	77.126	12%

Fonte: Direzione generale di statistica e analisi organizzativa - Ministero Giustizia

Dall'esame dell'attività dell'Ufficio GIPAGUP⁴ emerge che la quasi totalità delle richieste di archiviazione avanzate dal pubblico ministero (n. 393.500 nel 2019/2020) viene accolta (n. 407.986 nel 2019/2020) e che le imputazioni coatte ex art. 409, comma 5, cod. proc. pen. costituiscono un evento marginale.

Sempre stabile, ancorché insufficiente, il ricorso ai riti speciali (patteggiamento e abbreviato), se si eccettuano quelli innestati a seguito di giudizio direttissimo e in udienza preliminare; sul punto è sufficiente richiamare la Relazione dell'anno 2020 nella quale sono esposte, senza che siano emersi segnali di un'inversione di tendenza, le principali criticità dei riti speciali e le ipotesi di intervento per rimuoverle.

3. Gli effetti della pandemia

La pandemia ha provocato indubbe ricadute negative sull'attività giudiziaria, ma, nello stesso tempo, ha sollecitato l'adozione, ai sensi dell'art. 83, commi 6 e 7 DL n. 18/2020, di importanti iniziative organizzative che possono costituire un modello di riferimento anche dopo la fine dell'emergenza e che esprimono il mutamento culturale della magistratura.

Anzitutto, vi è la consapevolezza che l'impegno organizzativo deve essere rivolto a recuperare oltre due mesi di lavoro arretrato accumulatosi a causa del blocco dell'attività giudiziaria; compito essenziale per evitare l'“effetto domino” di un'ulteriore dilazione dei tempi della giustizia e pesanti ricadute sul tessuto socioeconomico. Rendere la giustizia incisiva attraverso un reale recupero di efficienza dei suoi apparati deve costituire un obiettivo di lunga durata per le istituzioni di uno Stato moderno, anche in funzione della programmata politica di crescita e di sviluppo.

Nell'immediatezza della crisi epidemiologica, quasi tutti gli uffici distrettuali hanno costituito una “cabina di regia” tra tutti gli attori coinvolti per adottare le più incisive soluzioni condivise.

Gli strumenti messi a disposizione dal legislatore dell'emergenza hanno consentito un ampio ventaglio di possibilità che, adoperate in sinergia, hanno offerto un contributo rilevante alla ripartenza, conciliando l'imprescindibile

⁴ È impossibile procedere, senza la necessaria visione diacronica, a un confronto algebrico tra i dati perché nell'anno in esame si riversano anche le richieste definitive degli anni precedenti.

necessità di tutela della salute con l'altrettanto indispensabile necessità della ripresa dell'attività giudiziaria.

La scelta operata del legislatore di affidare la graduale ripresa dell'attività giudiziaria alle opzioni organizzative dei vertici degli uffici giudiziari è stata apprezzata da tutti gli attori del settore che, nell'ambito di un complesso e articolato procedimento di consultazione con l'autorità sanitaria regionale e il Consiglio dell'Ordine degli Avvocati, hanno contribuito, nel rispetto dei propri ruoli di co-protagonisti della giurisdizione, alla individuazione delle migliori modalità di gestione del sistema giustizia nella condizione di emergenza.

Dall'esame delle prassi adottate nei vari distretti emerge, quindi, un dato di fondo, che può essere messo a sistema per essere usato nelle ordinarie condizioni operative: la necessità di una diversificazione nella risposta da parte degli uffici secondo le caratteristiche dei territori, valorizzando la comunione di intenti degli attori coinvolti.

La gran parte degli uffici segnala, purtroppo, che è stato difficile raggiungere adeguati risultati nel settore dell'edilizia giudiziaria, ove manca una progettualità autentica e di lungo periodo, tanto che si è proceduto prevalentemente con aggiustamenti e dispendiosi interventi manutentivi settoriali.

Viceversa, si sono sfruttate le opportunità di semplificazione ed efficientamento organizzativo che derivano da un uso consapevole delle tecnologie. La necessità di ridurre il contatto tra le persone ha spinto gli uffici giudiziari a valorizzare l'uso della posta elettronica, dei siti *web* e degli strumenti di condivisione e di lavoro a distanza, strumenti che hanno consentito di fare fronte alla grave situazione sanitaria venutasi a creare e che hanno d'altra parte mostrato le potenzialità che la tecnologia mette a disposizione per la razionalizzazione e l'innovazione organizzativa.

Queste positive esperienze hanno, inoltre, spinto i protagonisti del sistema giustizia a prendere atto della necessità di incrementare ulteriormente i servizi e il lavoro a distanza, ma, nello stesso tempo, hanno fatto emergere le attuali gravi limitazioni a una piena diffusione dell'uso delle tecnologie nel settore giustizia, essendo di fatto in larga parte impediti, quanto meno nell'ambito penale, il lavoro a distanza sui sistemi di gestione dei registri e di digitalizzazione degli atti.

Allo stesso modo, la celebrazione delle udienze mediante collegamento da remoto, consentita dalla normativa emergenziale, richiede urgenti interventi di potenziamento della rete per assicurare quel livello di qualità

necessario ad assicurare a tutte le parti di partecipare attivamente e consapevolmente al processo.

Anche le innovazioni introdotte nel settore del rito civile “cartolare” e del giudizio scritto di legittimità hanno incontrato un generale consenso, perché hanno permesso di svolgere le udienze con modalità tali da garantire la salute degli operatori.

In conclusione, può dirsi che la crisi pandemica ha determinato una crescita nella qualità della organizzazione degli uffici, ha permesso l’acquisizione di nuove competenze gestionali e ha fatto maturare un’accesa consapevolezza dell’importanza del coinvolgimento di tutti gli attori del mondo giustizia e dell’utilizzo della tecnologia per incrementare la qualità e quantità del lavoro giudiziario.

4. *Le questioni di maggior rilievo emerse*

In questo paragrafo saranno esaminate le principali questioni e le linee di tendenza di maggiore interesse emerse nel corso del 2020 nell’attività giudiziaria degli uffici di merito.

4.1. Il settore civile

4.1.1. Il rallentamento dell’attività economica imposto dai provvedimenti normativi emergenziali

Si registra un complessivo rallentamento delle sopravvenienze, dovuto sia ai provvedimenti che hanno direttamente inciso sull’attività giudiziaria, sia agli interventi normativi che, nei settori più legati all’andamento economico (sfratti, esecuzioni, procedure concorsuali), hanno previsto la sospensione delle attività idonee ad accentuare la criticità di alcuni settori. Meritano di essere, in particolare, segnalati i provvedimenti normativi nel settore degli sfratti (bloccati fino al 30 aprile 2021), delle procedure concorsuali (ove l’art. 10 del decreto legge n. 23/2020, dettando “Disposizioni temporanee in materia di ricorsi e richieste per la dichiarazione di fallimento e dello stato di insolvenza”, ha stabilito che “Tutti i ricorsi ai sensi degli articoli 15 e 195 del regio decreto 16 marzo 1942, n. 267 e 3 del decreto legislativo 8 luglio 1999, n. 270 depositati nel periodo tra il 9 marzo 2020 ed il 30 giugno 2020 sono improcedibili), del lavoro (ove è stato disposto il blocco dei licenziamenti). Nel settore degli affitti commerciali, al mancato pagamento dei canoni si associa un aumento della escussione delle fidejussioni.

Solo nell'anno 2021 si potrà vedere, attraverso l'analisi del contenzioso, in quale misura i vari interventi volti ad assicurare sostegno economico alle attività pregiudicate dall'emergenza saranno stati idonei a scongiurare o ridurre effettivamente la crisi economica originata dalla pandemia. Parallelamente, partiranno i nuovi strumenti sulla crisi di impresa, la cui idoneità verrà subito messa alla prova: è stata differita al 1° settembre 2021 l'entrata in vigore del codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza (d.lgs. n. 14 del 2019), che introduce le procedure di allerta, cioè di indicazione dei c.d. segnalatori di crisi di impresa, sia interne all'organizzazione imprenditoriale sia esterne ad essa, affidate ai creditori pubblici qualificati, nonché la "procedura di composizione assistita della crisi", finalizzate a una più precoce emersione e più facile risoluzione delle situazioni di crisi aziendale, nonché ad evitare che sfocino in procedure liquidatorie e a salvaguardare così i valori aziendali e i livelli occupazionali.

4.1.2. La risposta organizzativa

Dall'esame delle relazioni provenienti dalle Corti d'appello si traggono innanzitutto alcuni interessanti spunti di metodo. Sono ormai dati acquisiti in tutte le realtà territoriali l'analisi del contenzioso e l'impegno gestionale, che spesso si deve confrontare con la carenza di personale e strutture adeguate, al fine di governare al meglio le sopravvenienze senza subirne passivamente l'accumulo.

Tuttavia, alcuni uffici giudiziari segnalano qualcosa in più: buone prassi e metodologie organizzative nuove che si avvalgono della costituzione di una rete di collaborazione e protezione operante sul territorio, di professionalità esterne atte a dare un contributo in materie specifiche; sono strumenti utilmente impiegati non solo per la gestione del contenzioso esistente, ma per prevenire la formazione di nuovo arretrato, per incidere sulla cultura giuridica facilitando la penetrazione di istituti nuovi nel territorio, per intervenire prontamente laddove si ravvisi l'affioramento di nuove situazioni emergenziali. Emerge quindi una concezione dell'ufficio giudiziario non più solo ricevente, volto alla definizione delle controversie che gli vengono sottoposte, ma attivo, anticipatorio, propulsivo di iniziative volte a prevenire le conflittualità o a fornire strumenti avanzati di tutela dei diritti.

In particolare, si registra che la penetrazione di istituti nuovi nella cultura giuridica del territorio è accelerata là dove non è lasciata alla normale evoluzione dei tempi, ma è oggetto di progetti specifici che necessitano di impegno e particolare attenzione, ma danno i loro frutti: là dove in generale i distretti segnalano che l'istituto della mediazione non è risolutivo, in

talune Corti d'appello da anni è avviato un laboratorio su mediazione e negoziazione assistita che, operando una mappatura dell'intero contenzioso con il diretto coinvolgimento degli avvocati, facilita l'avvio in mediazione di una più ampia serie di cause, che non presentino la necessità di risoluzione di problemi giuridici complessi.

4.1.3. La tutela dei soggetti deboli

Il metodo della creazione di una rete di protezione territoriale e la collaborazione con professionalità esterne per accelerare la formazione delle competenze specifiche necessarie, ha dato buoni frutti anche per la tutela dei minori e dei soggetti deboli e in materia di immigrazione.

4.1.3.1. I MINORI ABBANDONATI O MALTRATTATI

L'esigenza di raccordarsi con altre istituzioni operanti sul territorio, per costituire una rete di giustizia di prossimità, è segnalata come particolarmente utile anche in settori, come quello della tutela dei minori, in cui la creazione di una rete di relazioni stabili e di forme di collaborazione con gli attori pubblici e privati consente agli uffici di non limitarsi ad aspettare la segnalazione e di contribuire all'adozione di misure preventive e di buone prassi, soprattutto là dove occorre intervenire in tempi ristrettissimi perché la tutela sia efficace.

In particolare, in riferimento alla tutela dei minori, numerosi uffici segnalano che nell'anno appena trascorso, in assenza di quella stanza di compensazione che è la scuola e di attività esterne, si è riscontrato un silenzioso aumento dei maltrattamenti in famiglia verso minori e più in generale l'incremento di situazioni concernenti minori maltrattati o abbandonati.

Numerosi uffici non si limitano a segnalare l'aumento delle pendenze presso il Tribunale dei minori, ma segnalano l'importanza del fattore tempo per l'effettiva tutela dei minori maltrattati o abbandonati, e la necessità di adottare percorsi giurisdizionali urgenti. All'interno di alcune Corti è stato attivato un servizio di mediazione familiare gratuito, allo scopo di intervenire a fronte della esplosione della aggressività in famiglia legata alla pandemia.

Altre Corti hanno individuato una deroga alla sospensione dei termini processuali con riferimento alle procedure minorili, il che ha consentito di accelerare l'inserimento di minori abbandonati alla nascita, che non potevano restare in ospedale perché anche esposti a rischio contagio, nelle famiglie adottive.

4.1.3.2. I MINORI STRANIERI NON ACCOMPAGNATI.

Le Corti segnalano l'incidenza quantitativa della recente razionalizzazione delle competenze, conseguente, da un lato, alla concentrazione nel Tribunale ordinario delle competenze in materia di trattamento economico dei figli, a prescindere dalla nascita all'interno o all'esterno del matrimonio, e dall'altro all'ampliamento della competenza del Tribunale minorile, cui sono state attribuite quelle relative alla nomina del tutore del minore non accompagnato e a tutta la successiva gestione delle tutele, prima appartenenti al giudice tutelare. I Tribunali minorili sono gli unici uffici giudiziari che hanno segnalato, nel corso dell'anno, un aumento delle sopravvenienze.

Talune Corti analizzano il segnalato spostamento di competenze solo in termini quantitativi, mentre altre offrono una ben più completa lettura del fenomeno. Segnalano, infatti, che l'accorpamento presso i Tribunali dei minorenni di competenze prima appartenenti al giudice tutelare in materia di minori non accompagnati ha consentito ai Tribunali una visione complessiva del fenomeno, indispensabile per la miglior tutela della condizione del minore. Non mancano di sottolineare le difficoltà di nominare i tutori volontari dei minori, a causa dell'esiguo numero di volontari e della impossibilità allo stato di fruire di alcun rimborso. In realtà, la legge finanziaria 2020 (legge 27 dicembre 2019 n. 160) all'art. 1, comma 882, ha previsto uno stanziamento di fondi per il "rimborso a favore dei tutori volontari delle spese sostenute per adempimenti connessi con l'ufficio della tutela volontaria" (lett. c), oltre a prevedere più in generale (lett. a) "interventi a favore dei tutori volontari". Tuttavia, il decreto previsto dall'art. 1, comma 883, che deve dettare le modalità di attuazione di tale finanziamento, non è stato ancora emanato. Va ricordato che la normativa in materia di tutele introdotta dalla legge n. 47/2017 e dal D.Lgs. n. 220/2017 è stata determinante ai fini della chiusura della procedura di infrazione che la Commissione europea aveva aperto nei confronti dell'Italia e la sua non adeguata applicazione potrebbe condurre a una riapertura della stessa da parte della Commissione che costantemente ne monitora la applicazione.

Molte realtà territoriali di frontiera segnalano di essere luogo di transito, in quanto è elevato il numero dei minori che si allontanano senza più dare notizie di sé: l'Italia è spesso solo un passaggio obbligato per raggiungere altri Paesi, in particolare la Germania e i Paesi del Nord Europa, dove, effettivamente, spesso già si trovano i congiunti dei minori che viaggiano soli.

Alcune Corti segnalano anche che ha inciso sui flussi l'ordinanza n. 9199 del 2019 di questa Corte, che ha attribuito alla nozione di minore non

accompagnato una valenza più ampia rispetto a quella precedentemente fatta propria dai Tribunali, estendendola a tutti i casi in cui il minore sia in Italia privo dei genitori.

Non può mancare di sottolineare la difficoltà causata ai Tribunali per i minorenni dal mancato avvio della gestione informatizzata dei fascicoli. Si segnalano, inoltre, le difficoltà create dalla pandemia in relazione all'ascolto del minore, perché l'audizione a distanza non consente di cogliere tutte le sfumature della comunicazione non verbale.

La maggior presenza di minori stranieri si traduce poi anche nel costante aumento sia delle cause che attengono al permesso di soggiorno per i genitori extracomunitari con figli minori nati o stabilmente dimoranti in Italia da anni (il cui numero è notevolmente cresciuto), sia le cause riguardanti il riconoscimento di sentenze e provvedimenti stranieri in materia di *status* delle persone e adozioni all'estero (che postulano una corretta apertura al riconoscimento dei provvedimenti stranieri, ove emessi nel contraddittorio delle parti e non contrari all'ordine pubblico internazionale, nel rispetto dell'art. 8 della CEDU).

4.1.3.3. LE AMMINISTRAZIONI DI SOSTEGNO E LE TUTELE

Si segnala, in controtendenza rispetto al generale calo delle sopravvenienze, il deciso aumento degli affari di volontaria giurisdizione, in particolare delle amministrazioni di sostegno, verosimilmente riconducibile, in un recente passato, al progressivo invecchiamento della popolazione, ma, attualmente, anche al preoccupante diffondersi di fragilità e patologie di natura psicologica.

4.1.3.4. LA TUTELA DEI MIGRANTI

Le Corti d'appello più interessate dal fenomeno della immigrazione segnalano in primo luogo che, a seguito della abolizione dell'appello con il cd. decreto Minniti, hanno quasi completamente eliminato l'arretrato in materia. Alla eliminazione del contenzioso in appello fa però da contraltare l'aumento esponenziale dei ricorsi in sede di legittimità.

In generale, segnalano un complessivo calo degli sbarchi, che, unitamente ai provvedimenti normativi che hanno comportato, nel periodo da marzo a maggio, un sostanziale fermo anche dell'attività delle Commissioni amministrative territoriali, ha determinato una corrispondente diminuzione delle sopravvenienze in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea.

Ciò nonostante, l'incidenza percentuale del contenzioso in materia di immigrazione, in particolare in alcuni distretti di Corte d'appello, nonché in Cassazione, rimane quantitativamente così rilevante, da frustrare, come segnalano alcune Corti, l'impegno di gestirla a mezzo di prassi virtuose e da rischiare di vanificare ogni altro dato positivo emergente dall'impegno per una corretta gestione del contenzioso e da pregiudicare il perseguimento degli altri obiettivi prioritari, quali il mantenimento del rendimento globale dell'attività giudiziaria, la riduzione dell'arretrato ultra-triennale, la generalizzata trattazione prioritaria dei procedimenti di competenza delle Sezioni specializzate in materia d'impresa e dei procedimenti relativi alle separazioni personali e ai divorzi contenziosi.

In attesa di un diverso approccio complessivo al fenomeno della migrazione dalle zone più povere del mondo, che non è evitabile e che va, insieme, controllato sotto il profilo della sicurezza e valorizzato come una risorsa se teso a garantire inserimento lavorativo e integrazione, può osservarsi che anche in questo campo diverse realtà territoriali segnalano la funzionalità dei progetti di collaborazione con organismi internazionali che professionalmente analizzano i flussi migratori, quali l'EASO, con il quale dal 2020 è stata avviata anche dalla Corte di cassazione una proficua collaborazione a mezzo di una convenzione.

4.1.4. La tutela del lavoro

Dall'esame delle relazioni provenienti dalle Corti d'appello emerge che anche il contenzioso in materia di lavoro nel corso dell'anno ha subito una diminuzione, non soltanto per il blocco dei licenziamenti, ma perché determinate questioni, particolarmente sensibili negli anni scorsi, hanno subito un assestamento giurisprudenziale, grazie ad alcune recenti pronunce della Cassazione, a seguito del quale sono significativamente diminuite le sopravvenienze nel contenzioso della scuola e in quello legato al cd. pubblico impiego privatizzato.

Le controversie trattate con il cd. rito Fornero, rimaste sostanzialmente stabili nel secondo semestre del 2019, si sono ridotte nel primo semestre del 2020. Ciò non tanto per la modifica legislativa dell'assoggettamento dei licenziamenti, quale regola generale, al solo regime risarcitorio di cui al decreto legislativo 4 marzo 2015, n. 23, quanto, presumibilmente, per il c.d. blocco dei licenziamenti di cui al D.L. n. 18/20, con decorrenza dal 23 febbraio 2020, e successive proroghe, che hanno comportato una generalizzata diminuzione di tutte le impugnazioni di licenziamento. Di qui

la ragionevole convinzione che il fenomeno si ponga in termini di spiccata temporaneità.

4.1.5. La tutela a fronte dei mezzi di comunicazione di massa e le azioni di classe

Gli uffici giudiziari che riflettono realtà più innovative segnalano interessanti novità nel contenzioso, quali azioni avviate a fronte di violazioni dei diritti della persona legate a nuove forme di comunicazione di massa, *web* e *social network* e all'individuazione di rimedi che possano essere efficaci, quali la “de-indicizzazione” o la cancellazione dagli archivi informatici.

Si segnala, con qualche preoccupazione per il mantenimento della specializzazione delle Sezioni impresa, l'attribuzione ad esse, in base alle disposizioni della L. 31/2019, a partire dal 19.5.2021 (cfr. art. 26 D.L. n. 149/2020), di tutte le azioni di classe, ossia le azioni risarcitorie e restitutorie conseguenti a lesioni di diritti individuali omogenei, e ciò a prescindere dalla materia in concreto trattata. Il che, per un verso, giustifica la previsione di un ulteriore, rapido aumento del contenzioso e, per altro verso, instilla non pochi dubbi sull'effettiva volontà di preservare il fattore “specializzazione” della Sezione impresa, che per queste cause, considerata la grande varietà dei possibili oggetti, risulterebbe ridotto al rito.

4.2. Il settore penale

Dalle relazioni dei distretti emergono alcuni importanti spunti di riflessione sull'andamento della giustizia di merito e sull'emersione di nuovi fenomeni sociali e criminali.

4.2.1. La violenza contro le donne

Gli uffici di merito segnalano l'accresciuta consapevolezza da parte dei cittadini e delle istituzioni del fenomeno della violenza ai danni delle donne in ambito familiare o domestico e nella società.

Se, per un verso, non si segnalano 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), dall'altro lato, si registra un incremento dei reati spia, quali i maltrattamenti in famiglia, lo *stalking* e le altre violenze ai danni delle donne.

Viene da più parti segnalato l'incremento delle denunce di violenze da parte di donne straniere, ritenuto indice della crescente integrazione sociale cui consegue un'accresciuta consapevolezza da parte delle vittime della possibilità di ottenere tutela e di affrancarsi da pratiche e costumi dei paesi di origine.

Del resto, dalle relazioni dei vertici distrettuali, sembra che il sistema giudiziario abbia predisposto adeguati strumenti organizzativi per apprestare una pronta risposta al fenomeno, anche mediante il coinvolgimento delle strutture socioassistenziali pubbliche e private e un qualificato intervento, anche a livello di prevenzione, dell'autorità di pubblica sicurezza, oltre ad assicurare un canale preferenziale nella trattazione dei procedimenti penali.

Va, infine, rimarcato un aumento dei ricorsi aventi ad oggetto i maltrattamenti in famiglia (art. 572 cod. pen.). Si tratta di un dato che sembrerebbe confermare quanto registrato dagli organi di informazione circa l'aumento di casi di violenza in ambito familiare, soprattutto ai danni delle donne. Tuttavia, va sottolineato come l'effetto di una tale e immediata impennata dei procedimenti in questa materia trova spiegazione anche nella circostanza che le Corti di appello, a seguito della legge n. 69 del 2019 sulla tutela delle vittime di violenza domestica e di genere (c.d. codice rosso), hanno definito molti procedimenti che, prima della novella, non erano considerati prioritari.

4.2.2. La deflazione del sistema penale

L'ambizione, che sembra da più parti condivisa, di ridurre l'intervento del sistema penale repressivo per fatti di non particolare allarme sociale, non sembra ancora avere trovato gli strumenti adeguati.

I vertici distrettuali segnalano che 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.

Viceversa, l'istituto della sospensione del procedimento con messa alla prova *ex art. 168-bis* cod. pen., che presenta caratteri fortemente risocializzanti, risulta nella pratica 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.

Gli strumenti deflattivi, da più parte ritenuti decisivi per assicurare piena funzionalità al processo penale, non mostrano impatti sempre positivi.

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.

Viceversa, l'esclusione della possibilità di proporre personalmente il ricorso per cassazione ha dato buona prova, fermo restando che devono essere individuati altri correttivi per limitare la proposizione di impugnazioni dilatorie.

4.2.3. La pena, il recupero del condannato e il disagio

Per quanto riguarda il disagio sociale, che sovente si riversa sulle strutture giudiziarie e carcerarie, il recupero dei condannati e la gestione della malattia mentale, i dati nazionali e le informazioni che provengono dagli uffici distrettuali riportano indicazioni contrastanti.

Si registra, per la prima volta da diversi anni, una sensibile flessione della popolazione carceraria (53.364 detenuti alla data del 31 dicembre 2020; rispetto a n. 61.174 detenuti alla data del 30 dicembre 2019) che, pur restando in termini assoluti superiore alla capienza regolamentare (50.562 posti), si accompagna a un tangibile incremento delle misure alternative e della detenzione domiciliare, strumenti deflattivi che hanno registrato un significativo incremento anche a causa della pandemia.

È tuttavia costante negli ultimi anni la percentuale dei detenuti stranieri, che costituiscono circa un terzo dell'intera popolazione carceraria (17.344 su 53.364 alla data del 31 dicembre 2020), mentre il rapporto si

riduce sensibilmente per quanto riguarda l'applicazione delle misure alternative, fondamentalmente a causa dei problemi di inclusione sociale.

D'altra parte, se i detenuti in fase cautelare sono 16.810, è bene evidenziare che circa la metà di costoro (8.155) è già stata condannata in primo o in secondo grado, mentre sono 8.655 i detenuti in attesa di primo giudizio; i due terzi dei detenuti (36.183) sono ristretti in espiazione di una condanna definitiva, mentre gli internati con misure custodiali sono soltanto 341.

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).

Se questi sono i dati e gli spunti da essi offerti, tutte le relazioni distrettuali sottolineano che le politiche di trattamento e rieducazione sono l'occasione per un fattivo dialogo e una rafforzata cooperazione fra giurisdizione e amministrazione, senza dimenticare l'importanza del contributo che viene dagli operatori, dalla società civile e delle iniziative di cultura e lavoro organizzate all'interno e attorno alle carceri.

Del resto, si segnala come la giurisprudenza di legittimità consente di apprezzare l'importanza del ruolo positivo e attivo cui è chiamata la magistratura di sorveglianza, tanto in termini di garanzia dei diritti e dei percorsi rieducativi, quanto in termini di rispetto della complessiva funzione della pena.

Infine, deve ricordarsi che la sicurezza interna degli istituti e la adeguatezza ai bisogni di chi vi si trova e vi opera costituisce parte delle più generali politiche di sicurezza e di prevenzione della recidiva. In questo, le possibilità di investimento sull'innovazione nell'edilizia penitenziaria offerte dai fondi europei legati al piano di stimoli *NextGenerationEU* costituiscono certamente una opportunità da non perdere.

5. I progetti per il cambiamento del sistema processuale

Le relazioni dei Presidenti delle Corti d'appello, muovendo dall'esame dell'impatto sul funzionamento della giustizia dell'emergenza sanitaria conseguente al diffondersi della pandemia Covid-19, condividono alcune considerazioni generali di sistema.

5.1. Crisi di effettività del diritto penale

Il sistema penale è da tempo interessato da una crisi di effettività e autorevolezza, indubbiamente acuita dal fenomeno epidemico. Le relative cause sono molteplici.

L'ipertrofia delle fattispecie incriminatrici esprime la tendenza a configurare la giustizia penale quale unica forma di risposta ad "emergenze", per tali dovendosi intendere o la manifestazione di nuovi fenomeni in precedenza sconosciuti, dovuti ai mutamenti della tecnologia e, più in generale, delle condizioni di vita, oppure la maggiore diffusività di forme di criminalità già note che richiedono allo Stato un impegno di contrasto particolarmente forte.

Per fronteggiare le suddette emergenze il legislatore ha adottato, nel corso del tempo, nella elaborazione delle fattispecie incriminatrici due diverse tipologie di risposte, tra loro antitetiche.

Da un lato sono state formulate norme che, lungi dal descrivere la condotta vietata nel rispetto dei principi di tipicità e di determinatezza, contengono illustrazioni di tipo sociologico dei "fenomeni" e non dei "fatti" criminosi (si allude, a mero titolo esemplificativo, alle disposizioni in tema di criminalità mafiosa).

Sotto altro profilo si è assistito all'attribuzione di veste normativa a specifici accadimenti che hanno destato particolare allarme nell'opinione pubblica (è sufficiente ricordare, al riguardo, alcune ipotesi circostanziali di minorata difesa).

Inoltre, nella costruzione di talune fattispecie penali si è registrata una progressiva anticipazione della soglia di punibilità agli atti preparatori con conseguente valorizzazione della dimensione soggettiva a scapito di quella oggettiva nella costruzione della fattispecie penale (si pensi, a mero titolo esemplificativo, ai reati in materia di eversione, terrorismo o di immigrazione).

Infine, si registra la tendenza a utilizzare in chiave eminentemente simbolica alcune nuove disposizioni penali al prevalente scopo di rassicurare il corpo sociale rispetto ad alcuni accadimenti che hanno destato un'eco particolare.

Il complesso di questi fattori pone problemi di coerenza del sistema e amplia lo spazio di intervento della magistratura in ambiti che, invece, in un moderno ordinamento democratico, caratterizzato da particolare complessità, richiederebbero risposte articolate e non necessariamente di tipo giudiziario.

Inoltre, accentua la discrezionalità giudiziaria con inevitabile molteplicità degli orientamenti interpretativi a scapito della prevedibilità

degli stessi quale fattore imprescindibile di orientamento della domanda di giustizia e di effettività delle scelte difensive.

Al contempo, la proliferazione di norme penali, per lo più giustificate con esigenze emergenziali, rende successivamente necessari due diversi tipi di intervento, volti a evitare la paralisi del sistema:

- l'adozione di provvedimenti di depenalizzazione che, se per un verso, deflazionano il carico di lavoro, dall'altro lo accentuano, soprattutto in sede esecutiva;
- l'introduzione di istituti che consentano di escludere la punibilità in concreto con prevalenti, se non esclusive, finalità deflattive: si fa, in particolare, riferimento all'oblazione (artt. 162 e 162-*bis* cod. pen.), alla speciale tenuità del fatto (art. 131-*bis* cod. pen.), alla sospensione del processo con messa alla prova (art. 168-*bis* cod. pen.), alle condotte riparatorie con efficacia estintiva (art. 162-*ter* cod. pen.), nonché alle varie forme di adempimento nel diritto penale tributario, del lavoro, ambientale.

L'introduzione di nuove fattispecie incriminatrici è spesso accompagnata dall'inasprimento del complessivo trattamento sanzionatorio sia in termini quantitativi che qualitativi.

Sotto il primo profilo, l'aumento delle cornici edittali pone, con sempre maggiore frequenza, problemi di ragionevolezza fra il trattamento previsto per i reati originariamente disciplinati dal codice penale e per quelli di nuovo conio, con inevitabili problemi di costituzionalità per contrasto con i principi di uguaglianza di trattamento tra situazioni analoghe e di proporzionalità della pena.

Per quanto attiene agli aspetti qualitativi è inevitabile il riferimento alla confisca che, nel corso del tempo, ha assunto una veste polifunzionale con conseguenti particolari e complessi problemi interpretativi, nonché alle pene accessorie, oggetto di recenti declaratorie di incostituzionalità conseguenti alla previsione di rigidi automatismi sanzionatori.

Non deve essere, infine, sottovalutata la circostanza che una legislazione penale basata su singole emergenze sta determinando, per ciascuna di esse, la creazione di tanti sotto-sistemi che si connotano per proprie norme di corredo contenenti previsioni speciali e, talora, persino eccezionali sia in ambito sostanziale (momento consumativo del reato, circostanze aggravanti, esclusione da cause di non punibilità) che in ambito processuale e penitenziario (si pensi all'esclusione dai benefici penitenziari di talune categorie di reati).

Sulla base delle considerazioni sinora svolte appare, quindi, necessario ripensare le modalità dell'intervento normativo in campo penale e introdurre meccanismi di contenimento dell'ineluttabile e implacabile proliferazione dei reati che vada ben oltre l'inadeguato palliativo della riserva di codice. È, infatti, evidente lo stretto nesso esistente tra produzione legislativa e principio di effettività del sistema penale, principio che ha un fondamento costituzionale (artt. 111 e 112) e concorre alla legittimazione delle norme penali, in quanto i costi economici e umani sono accettabili solo a condizione che essi siano giustificati, ossia che ci si possa attendere che le norme penali producano risultati effettivi e operino nel rispetto del principio di ragionevolezza e proporzione.

5.2. La necessità di coordinamento tra gli interventi riformatori che interessano l'ambito civile e quello penale

Come noto, con il d. lgs. 12 gennaio 2019 n. 14 è stato varato il codice della crisi d'impresa e d'insolvenza. A seguito della modifica apportata con il d.l. n. 23 del 2020, l'entrata in vigore del predetto d. lgs. 14/2019 è stata differita al giorno 1° settembre 2021.

A tutt'oggi il legislatore non ha posto mano alla riforma dello statuto penale dell'impresa, che invece – salvo marginali modifiche – è stato sostanzialmente mutuato nel suo impianto fondamentale dalla legge fallimentare che cesserà il suo ciclo di vita il giorno 1° settembre 2021.

Già le profonde modifiche apportate nel triennio 2005-2007 avevano evidenziato l'urgenza di una revisione del sistema di incriminazioni in materia fallimentare. La profonda rimodulazione della reazione all'insolvenza operata dalla riforma ha ora reso indifferibile tale revisione, considerato che il d. lgs. 14/2018 ha spostato il baricentro della disciplina normativa sugli strumenti tesi a prevenire l'aggravamento della crisi dell'impresa e a garantire la sopravvivenza di quest'ultima con conseguente sostanziale marginalizzazione della nozione di concorsualità come liquidazione giudiziale del patrimonio del debitore.

In tale contesto la scelta di conservare le primitive incriminazioni non appare più realmente giustificabile, anche in ragione dei loro limiti strutturali, evidenziati dallo sforzo giurisprudenziale per conciliarle con lo statuto costituzionale del diritto penale e per sanarne le originarie (e non poche) aporie e irrazionalità. Ed in tal senso il recente intervento della Corte costituzionale (sent. n. 222 del 2018) sulla previsione relativa alle pene accessorie (art. 216, ultimo comma, legge fall.) appare la plastica

dimostrazione (oltre che un segnale d'allarme) dei limiti esegetici di norme ideate per uno scenario economico profondamente diverso da quello presente e che non appaiono realmente adattabili ora anche alla mutata impostazione delle procedure concorsuali.

Non è seriamente ipotizzabile che tali incriminazioni, cristallizzate nella loro primitiva formulazione e ispirazione, siano ora in grado di amalgamarsi con il mutato contesto normativo di riferimento. La stessa introduzione, ad opera dell'art. 25 del d. lgs. 14/2019, di misure premiali di carattere penale dall'ampio spettro applicativo nel caso in cui l'imprenditore attivi tempestivamente le iniziative tese a prevenire l'aggravamento della crisi, impone una diversa e più articolata selezione dei fatti meritevoli di sanzione penale e una rimodulazione dell'intervento punitivo in ragione della loro gravità, in grado di diversificare la risposta repressiva ben oltre i limiti segnati dalle attenuanti e aggravanti configurate nel 1942.

Il rischio di scollamento tra la nuova disciplina della crisi d'impresa e dell'insolvenza e il suo anacronistico corredo penale è evidente: l'ineffettività del presidio punitivo (che storicamente, a tratti, ha rappresentato l'unico serio argine ai comportamenti economici devianti) o, peggio, il fallimento della riforma della concorsualità.

5.3. Le ricadute a livello processuale dell'ineffettività del sistema penale

La mancata rivisitazione complessiva del codice penale e delle disposizioni di legge speciali contenenti previsioni incriminatrici, dei beni giuridici meritevoli di effettiva tutela, nonché il mancato ripensamento del sistema sanzionatorio provoca pesanti ricadute negative non solo sull'effettività del diritto penale, ma anche sull'efficienza del processo penale, chiamato a gestire, in un sistema caratterizzato dall'obbligatorietà dell'azione penale, una smisurata quantità di notizie di reato, del tutto sproporzionate rispetto alla effettiva capacità di trattazione, e a garantire la ragionevole durata delle procedure nel pieno rispetto del principio del contraddittorio e delle garanzie difensive.

Il recupero dell'efficacia della giurisdizione penale e l'attuazione dei principi del giusto processo (art. 111 Cost.) presuppone, pertanto, la contemporaneità dell'intervento riformatore sia in ambito sostanziale che processuale. Richiede, altresì, una complessiva rivisitazione organica delle varie fasi in cui si articola il procedimento, oggetto di plurime novelle settoriali che hanno inciso sulla coerenza del modello. Sollecita, poi, un attento

bilanciamento tra esigenze di razionalizzazione, di effettività delle garanzie difensive, qualità e tempi della giurisdizione, efficacia della risposta.

Tale esigenza è resa impellente dalla circostanza che le indagini preliminari, da fase meramente preparatoria del processo in senso tecnico, sono diventate il baricentro del rito a causa della dilatazione dei tempi di celebrazione del dibattimento, costituente, nelle intenzioni del legislatore, il vero fulcro del processo.

Le cause di questa situazione sono molteplici:

- il relevantissimo numero delle notizie di reato in ordine alle quali si rende necessario lo svolgimento delle investigazioni da parte di un numero di magistrati inquirenti gravati da eccessivi carichi di lavoro;
- la conseguente diffusa difficoltà di compimento diretto di atti d'indagine da parte del magistrato cui spetta successivamente la scelta tra la richiesta di archiviazione e il promovimento dell'azione penale in presenza dei relativi presupposti;
- l'assenza di pregnanti controlli giurisdizionali su alcuni momenti tipici delle indagini preliminari quali l'iscrizione nel registro degli indagati, i termini di durata delle indagini, la correttezza della contestazione, direttamente incidente sul sub-modello procedimentale e sulla possibilità o meno di utilizzo di determinati mezzi di prova, riservati ai delitti più gravi, ma sempre rispettosi dei canoni di proporzionalità e ragionevolezza.

Per restituire fisiologia alla fase procedimentale occorre sciogliere alcuni nodi generali quali: i rapporti tra diritto penale e diritto processuale penale; l'attualità della previsione di un'azione penale "temperata"; il rapporto tra numero delle notizie di reato, flussi dei procedimenti, capacità di definizione da parte degli uffici inquirenti e giudicanti, carichi esigibili; recupero degli spazi per il compimento di atti d'indagine da parte del pubblico ministero; completezza delle indagini preliminari, comprensive della ricerca degli elementi a favore della persona indagata, quale preconditione per l'accesso ai riti semplificati e per restituire fisiologia alla fase dibattimentale.

Soltanto una verifica giurisdizionale tempestiva sull'ipotesi di accusa può consentire di:

- recuperare la centralità del dibattimento;
- restituire alle indagini preliminari la loro funzione di elaborazione dell'ipotesi di accusa da sottoporre alla verifica giudiziale nel contraddittorio fra le parti;

- prevenire il rischio di trasformazione della custodia cautelare in carcere in anticipata espiazione della pena;
- scongiurare improprie forme di supplenza da parte degli organi di informazione mediante la celebrazione di pseudo processi mediatici che, oltre ad alimentare una morbosa ed esasperata attenzione verso i fatti di cronaca più clamorosi, determinano un’impropria sovrapposizione tra la realtà e la dimensione virtuale, producono un’innegabile assuefazione emotiva con conseguente annullamento di ogni forma di *pietas* - che pure è uno dei pilastri della convivenza civile - non contribuiscono alla comprensione delle problematiche umane e sociali sottese ai vari accadimenti, calpestano la presunzione costituzionale di non colpevolezza creando dei veri e propri “mostri mediatici”, vanificano il principio di pari dignità di ogni persona, solennemente affermato dall’art. 2 della Costituzione.

5.4. Il sistema delle impugnazioni

Sul terreno delle impugnazioni penali il mantenimento dei tre gradi di giurisdizione postula un inquadramento del giudizio d’appello non come nuovo giudizio, ma come controllo sul provvedimento di primo grado veicolato attraverso motivi d’impugnazione realmente rispettosi del paradigma normativo delineato dall’art. 581 cod. proc. pen.

Non è un caso che il legislatore abbia contemporaneamente modificato l’art. 581 cod. proc. pen. e l’art. 546, comma 1, lett. e), cod. proc. pen., sottolineando la stretta relazione esistente tra completezza, correttezza e chiarezza argomentativa della sentenza di primo grado e censure difensive. Queste ultime possono, infatti, rispettare il parametro della specificità solo in presenza di un provvedimento giudiziario ritualmente motivato sui singoli capi e punti che lo compongono e contenente la precisa enunciazione della *ratio decidendi*.

Ragioni di coerenza legislativa con le scelte operate in campo processuale civile, mediante il d.l. 83/2012, convertito dalla legge 143 del 2012 che ha investito l’udienza filtro per la declaratoria di inammissibilità dell’appello civile, e l’identità della *ratio* sottesa al giudizio di secondo grado – sia esso civile che penale –, richiedono che anche in sede penale il regime di inammissibilità sia esteso alle ipotesi di “manifesta infondatezza” dei motivi di gravame.

PARTE SECONDA

LA CORTE DI CASSAZIONE

L'attenzione viene ora rivolta all'attività della Corte di cassazione nell'anno 2020, riservando l'analisi della giurisprudenza di legittimità alla Parte Terza della Relazione.

1. Le risorse umane e materiali della Corte

1.1. Le risorse umane: i magistrati

L'organico dei magistrati che compongono la Corte di cassazione è stato elevato da 308 a 356 consiglieri e da 55 a 59 presidenti di sezione, oltre il Primo Presidente e il Presidente aggiunto, per un totale di 417, grazie alla legge 30 dicembre 2018 n. 145 e al successivo decreto del 17 aprile 2019 del Ministro della Giustizia.

Finora il previsto aumento di organico è però solo virtuale, atteso che il Consiglio superiore della magistratura ha bandito solo in data 22 dicembre 2020 la procedura per la selezione e la destinazione alla Corte di 40 nuovi consiglieri (di cui 22 da destinare al settore civile e 18 da destinare al settore penale). È stata recentemente avviata dal CSM la procedura di selezione di nuovi presidenti di sezione per un numero di posti inferiore alle pesanti scoperture.

Nel corso dell'anno sono intervenuti alcuni pensionamenti, per raggiungimento dei limiti di età o per fruizione delle procedure di pensionamento anticipato e altri sono preannunciati per l'inizio del nuovo anno. Ne consegue che la copertura effettiva dell'organico si è ulteriormente ridotta rispetto al 2019, specialmente per quanto concerne i presidenti, come rappresentato nello schema seguente. Sono attualmente presenti 274 consiglieri su 356 e 46 presidenti di sezione su 59.

**ORGANICO DEL PERSONALE DI MAGISTRATURA
(AL 31.12.2020)**

Funzioni	Organico	Presenze effettive	Vacanze	Percentuale copertura
Primo Presidente	1	1	-	-
Presidente aggiunto	1	1		
Presidente di sezione	59	45	14	23,7%
Consigliere	356	274	82	23,03%
Magistrati di tribunale	67	54	13	19,4%
Magistrati ausiliari	50	13	37	74,0%

Diventa quindi particolarmente urgente che il delicato compito di selezionare i nuovi consiglieri sia portato a termine e si provveda senza indugio a completare la procedura per nominare i nuovi presidenti di sezione, le cui posizioni sono vacanti in misura maggiore rispetto alle pubblicazioni effettuate finora e il cui organico, specie nel settore penale, presenta vacanze drammatiche, che rischiano di ripercuotersi sulla saldezza della giurisprudenza e sulla autorevolezza della conduzione delle udienze.

L'attuale rappresentanza di genere all'interno della Corte è così raffigurabile.

MAGISTRATI DELLA CORTE SUDDIVISI IN BASE AL GENERE

Totale	Presidenti								Consiglieri			
	val. ass.		comp %		val. ass.		comp %		val. ass.		comp %	
	Donne	Uomini	Donne	Uomini	Donne	Uomini	Donne	Uomini	Donne	Uomini	Donne	Uomini
Civile	65	111	37%	63%	8	20	29%	71%	57	91	39%	61%
Penale	47	103	31%	69%	7	13	35%	65%	40	90	31%	69%
Totale	112	214	34%	66%	15	33	31%	69%	97	181	35%	65%

Fonte: Corte di cassazione - Ufficio di statistica

È da sottolineare che la rappresentanza femminile è ancora limitata al 35 % circa, una percentuale nettamente inferiore rispetto al dato degli uffici di merito. Peraltro, mentre un'analoga incidenza della presenza femminile si riscontra nella titolarità degli incarichi direttivi in Cassazione, negli uffici di merito la realtà si presenta assai diversa: a una larga preponderanza delle

donne tra i vincitori degli ultimi concorsi (che ha portato la percentuale di rappresentanza femminile complessiva al 55%) si affianca tuttora una netta predominanza del genere maschile nella titolarità degli incarichi direttivi e semi-direttivi.

La distribuzione del personale di magistratura tra le singole sezioni, al dicembre del 2020, tenuto conto delle presenze effettive, è raffigurata nella seguente tabella.

**ORGANICI SEZIONALI DEL PERSONALE DI MAGISTRATURA
(AL 31.12.2020)**

Sezioni civili	Presidenti Sez.	Consiglieri	Sezioni penali	Presidenti Sez.	Consiglieri
Prima	7	26	Prima	2	23
Seconda	4	21	Seconda	5	24
Terza	5	24	Terza	3	23
Lavoro	4	32	Quarta	2	18
Quinta Trib.	5	41	Quinta	4	23
Sesta	1	-	Sesta	3	19
Totali	27	145	Totali	19	130

Il previsto aumento dell'organico ha indotto la Corte a intraprendere un percorso di analisi della distribuzione degli organici nelle Sezioni per effettuare il potenziamento là dove si renderà maggiormente necessario, in considerazione dei flussi dei ricorsi, analisi che verrà portata a termine preliminarmente all'arrivo effettivo dei nuovi consiglieri.

Fra le risorse di magistratura della Corte di cassazione non rientrano i magistrati di tribunale destinati all'Ufficio del Massimario e del Ruolo, che hanno un organico a parte, fissato per legge in 67 unità (attualmente ne sono presenti 54).

L'Ufficio del Massimario è una essenziale struttura ausiliaria della Corte, il cui compito istituzionale consiste nell'analisi sistematica della giurisprudenza di legittimità, che si trasfonde nella accurata attività di selezione e massimazione dei provvedimenti più rilevanti, nella redazione, a supporto dell'attività delle Sezioni unite e delle Sezioni ordinarie, di relazioni e nella effettuazione di ricerche di legislazione, dottrina e giurisprudenza.

Tale funzione originaria è stata in parte modificata 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 Quinta sezione (Tributaria). Nell'anno 2020 sono stati 24 i magistrati del Massimario applicati alla Sezione per due udienze mensili ciascuno.

Il quinquennio previsto dalla detta legge è stato completato al 31 dicembre 2020, il che darà l'opportunità di ripensare la funzione dei magistrati del Massimario, e la stessa composizione numerica dell'ufficio, in occasione della predisposizione, a breve, del nuovo progetto tabellare, al fine di recuperarne la funzione essenziale di collegamento con le singole Sezioni, collaborando con le quali i magistrati del Massimario potranno tempestivamente rilevare, e contribuire a prevenire la formazione dei contrasti, e cogliere con immediatezza le novità più rilevanti e di interesse per la massimazione. Un progetto sperimentale di applicazione al settore penale di alcuni magistrati del Massimario, che potranno partecipare a una udienza mensile, è stato recentemente avviato.

Grazie alla legge n. 205 del 2017, infine, la Sezione tributaria si avvale, dal 2018, di magistrati ausiliari (attualmente tredici rispetto ai cinquanta previsti), reclutati fra quelli in pensione e destinati a durare in carica per un triennio con l'obbligo di redigere almeno 150 provvedimenti all'anno, inseriti allo scopo di contribuire a eliminare il corposo arretrato formatosi in materia. Non può non evidenziarsi che l'utilizzo dei magistrati onorari non si è rivelato in questo settore risolutivo come auspicato, pur avendo recuperato alla Corte notevoli professionalità, per la carenza di vocazioni, ascrivibile sia agli stringenti criteri di selezione adottati, sia alla modestia dell'incentivo economico in relazione all'impegno richiesto.

Infine, sebbene non facciano parte dell'organico della Corte, tra le risorse umane, sulla quale la Cassazione sa ormai di poter stabilmente contare i tirocinanti, selezionati ex art. 73 del d.l. n. 69 del 2013 o sulla base di convenzioni con le scuole di specializzazione delle principali Università romane. Anche quest'anno sono stati presenti e hanno fornito la loro collaborazione, pur con le difficoltà legate all'emergenza sanitaria, almeno 60 giovani laureati. Alcuni di essi sono stati inseriti all'interno dell'ufficio

spoglio dalle Sezioni che hanno già avviato un progetto organizzativo simile all'ufficio per il processo.

1.2. Le risorse umane: il personale amministrativo

L'attività della Corte si avvale del supporto indispensabile del personale amministrativo e tecnico. Malgrado le difficoltà determinate dall'emergenza sanitaria, il personale della cassazione non ha mai fatto mancare nel 2020 – in ogni settore (penale, civile, amministrativo) – il suo apprezzato apporto, dando prova quotidiana di grande professionalità e di encomiabile spirito di servizio, adattandosi alle nuove modalità di svolgimento del lavoro e fornendo supporto e assistenza qualificate anche in riferimento all'incremento dell'utilizzo degli strumenti tecnologici.

Il personale amministrativo, dotato di un organico di 756 unità, è attualmente composto di 546 presenze effettive. Le notevoli scoperture nell'organico costituiscono problema comune a tutti gli uffici giudiziari. Tale problema è però aggravato in Corte dall'esistenza di un significativo numero di dipendenti che sono distaccati o comandati ad altri Uffici (per cui a fronte di una copertura teorica del 13 % si registra una copertura effettiva del 27%), con preoccupanti vuoti di organico nei profili del funzionario giudiziario e del cancelliere esperto, che sono essenziali per l'attività giurisdizionale; a questo va aggiunta l'esistenza di un numero elevato di persone "fragili". La situazione è destinata ad aggravarsi nei prossimi mesi per un cospicuo numero di pensionamenti dovuti anche alla così detta "quota 100".

A partire dal 2018, il Ministero ha ripreso massicciamente l'attività di reclutamento del personale, con l'immissione di 625 funzionari giudiziari in tutta Italia (in Corte ne sono arrivati in totale 77, di cui 20 nel 2020; 8 hanno però già lasciato la Corte per un'altra destinazione) a seguito di un primo concorso portato a termine con estrema velocità e dei successivi scorrimenti della graduatoria. Le previste attività concorsuali, destinate all'assunzione di migliaia di nuovi elementi su base nazionale, già in parte avviate nel corso del 2020, sono rimaste bloccate per via della pandemia e dovranno essere portate a termine nel 2021.

Occorre segnalare che l'inserimento di forze nuove nel personale ha comportato, oltre all'inizio di un processo di progressivo ringiovanimento, l'immissione di professionalità dotate di competenze nuove in campo informatico e linguistico, in grado di interagire proficuamente con le

esperienze preesistenti e di incidere in maniera molto interessante e proficua, con il loro patrimonio di idee e attitudini nuove, sulla stessa organizzazione dei servizi.

L'età media ancora complessivamente elevata del personale amministrativo presente in Corte ha significative ricadute anche sotto il profilo della sua vulnerabilità, stante l'elevato numero di persone fragili (65), con invalidità civile (99), o che fruiscono di permessi ex lege n. 104 del 1992 per accudire familiari (164). La particolare fragilità del personale è stata accuratamente tenuta in conto nel predisporre le modalità di svolgimento dell'attività lavorativa e i turni di presenza in ufficio nel periodo dell'emergenza. Ciò ha necessariamente limitato e reso estremamente rigida la soluzione adottabile per gli altri lavoratori.

Nel primo periodo di *lockdown*, l'art. 87 del d.l. n. 18 del 2020 ha previsto, per ragioni di sicurezza, che alla sospensione della maggior parte dell'attività giudiziaria si associasse un massiccio ricorso al lavoro agile quale modalità ordinaria di svolgimento delle prestazioni lavorative del personale amministrativo.

L'esigenza di garantire l'efficiente prosecuzione delle attività di cancelleria da remoto si è però scontrata – come del resto hanno segnalato anche le Corti d'appello – con l'impossibilità di accedere ai registri informatici di cancelleria al di fuori dalla rete giustizia e con la mancanza di un adeguato numero di dotazioni informatiche in uso al personale, che ha potuto svolgere il lavoro da casa solo grazie alle dotazioni proprie.

Sono state adottate, accanto al lavoro agile, una serie di misure organizzative per contenere al minimo i disagi per l'utenza, pur nel rispetto delle misure di sicurezza: prenotazione dell'accesso ai servizi tramite mezzi di comunicazione telematica, convocazioni scaglionate degli utenti, costituzione di presidi per le attività indifferibili.

Nella seconda fase, alla ripresa della ordinaria attività giudiziaria, si è associato il mantenimento delle nuove misure organizzative che avevano dato buona prova con una revisione in termini quantitativi del rapporto tra lavoro in modalità agile e attività in presenza, limitando il ricorso al lavoro "agile" alle sole attività effettivamente remotizzabili.

1.3. Le risorse materiali: l'edilizia giudiziaria e le dotazioni informatiche

L'emergenza sanitaria e il percorso di innovazione tecnologica in atto (che trova il suo momento più visibile, ma non certo l'unico, nella sperimentazione del processo telematico civile di cassazione) hanno fatto riemergere prepotentemente problematiche già esistenti relative alla carenza di adeguate dotazioni strutturali e strumentali ed evidenziato il collegamento esistente tra il tema dell'edilizia giudiziaria e la necessità di un adeguamento del supporto informatico alle attività della Corte.

Sono due aspetti profondamente legati nella vita della Corte ancor più che in qualsiasi altro ufficio giudiziario.

Il palazzo della Corte, non pensato per accogliere un tale numero di frequentatori abituali, né una tale mole di lavoro e di documenti giacenti, unisce alla sua maestosa monumentalità la mancanza di spazi idonei a fungere da luoghi di studio per i magistrati, precludendo a molti di loro la possibilità di lavorare in Corte, e l'insufficiente ampiezza dei locali destinati alle cancellerie. La complessiva inadeguatezza degli spazi è stata resa particolarmente evidente, come segnalato anche dalle Corti d'appello, dalla necessità di adottare, a causa della pandemia, misure di distanziamento particolarmente incisive.

A ciò si accompagna la crescita progressiva del materiale archiviato, a discapito dello spazio fruibile e a rischio della sicurezza.

L'impossibilità di risolvere l'aspetto logistico con una radicale ristrutturazione, sia per ragioni finanziarie sia per rispettare le caratteristiche architettoniche originarie del palazzo e la loro valenza simbolica, non fanno venir meno la necessità di trovare soluzioni che consentano il miglioramento della situazione logistica dei dipendenti e di quanti frequentano la Corte. Il progresso tecnologico lavora in questa direzione, ma va alimentato con opportuni investimenti.

Si segnala, quindi, come comunque indifferibile lo svuotamento degli archivi cartacei, spostando altrove il materiale esistente, e per questo è stato sollecitato l'intervento del Ministero, che si è impegnato a trovare una soluzione, e ne verrà incoraggiato il ritiro da parte degli avvocati. Per il futuro, il passaggio al processo telematico consentirà di digitalizzare l'archivio e recuperare in tal modo spazi da destinare ad altri usi.

La pandemia ha poi necessariamente veicolato verso il sistema della videoconferenza, sia i contatti con altri interlocutori istituzionali, italiani o stranieri, sia le modalità di svolgimento delle camere di consiglio.

L'incremento del numero delle camere di consiglio e delle riunioni da remoto ha mostrato in tutta la sua evidenza i limiti della rete informatica di cui è dotata la Corte, inadatta a supportare il maggior ricorso alle dotazioni informatiche a causa dell'emergenza Covid-19, con conseguente necessità di interventi strutturali di potenziamento, analogamente a quanto segnalato da quasi tutte le Corti d'appello. Infatti, la rete attuale non è idonea a sostenere l'incremento della attività da remoto e manca un collegamento *wireless* sufficientemente potente e capillarmente diffuso. Lo svolgimento delle camere di consiglio da remoto, a mezzo dell'applicativo MS-Teams, in conformità alle indicazioni della DGSIA, in cui permane la necessità che il presidente o un giudice da questi incaricato sia comunque presente in ufficio per il necessario controllo della regolarità degli atti, ha mostrato i limiti del sistema esistente e le difficoltà di mantenere il collegamento.

Il potenziamento della rete informatica si rende ancor più necessario alla luce della possibilità, in via di sperimentazione, di celebrare l'udienza pubblica da remoto, consentendo il collegamento degli avvocati via MS-Teams.

Il potenziamento della rete è indispensabile anche per poter efficacemente proseguire pur a distanza le attività di studio, di formazione e di ricerca che sono essenziali nella vita della Corte.

È necessaria inoltre la predisposizione di una o più sale riunioni multimediali, attraverso le quali continuare e incrementare, oltre all'attività giudiziaria, la partecipazione della Corte al circuito culturale attraverso l'attività di formazione e l'adeguato svolgimento su piattaforma informatica dei momenti di incontro istituzionale anche a livello internazionale.

Per quanto concerne il lavoro di cancelleria, è risultata evidente la necessità di studiare e realizzare sistemi di sicurezza che consentano al personale di operare accedendo alla rete giustizia da remoto.

Alla necessità di intervenire sulle strutture si associa l'urgenza di un cospicuo investimento, che è stato richiesto e che è in atto, in nuove dotazioni strumentali, in parte destinate a sostituire e incrementare le precedenti già assegnate agli uffici, adeguandole alle nuove esigenze imposte dal PCT, in parte da assegnare in dotazione individuale ai magistrati in sostituzione di quelle obsolete e anche al personale, per consentire di ripensare l'organizzazione del lavoro, riservando un maggior spazio al lavoro agile e al contempo creando le condizioni perché possa essere efficientemente svolto da remoto.

2. Il lavoro svolto nel 2020

Nell'anno 2020, tale essendo il periodo di riferimento oggetto di analisi, gli indicatori di valutazione quantitativa della Corte di cassazione (ricorsi iscritti, procedimenti definiti e procedimenti pendenti a fine periodo) hanno sofferto della situazione di emergenza provocata dalla pandemia e subito notevoli spostamenti di tendenza.

Occorre dare atto al personale dell'Ufficio di statistica operante presso la Corte di avere svolto un lavoro eccezionale per intensità e qualità, aggiornando costantemente le procedure di rilevazione col mutare del quadro pandemico e normativo, rispondendo tempestivamente alle continue richieste di informazione e di elaborazione e, non da ultimo, mettendo la professionalità a servizio delle esigenze di adattamento organizzativo avanzate dalla Presidenza e dalla dirigenza della Corte.

L'effetto della pandemia si è concretato soprattutto tra il mese di marzo e quello di giugno 2020, in conseguenza della sospensione *ex lege* e della successiva fase di ripresa dell'attività giudiziaria, periodo in cui sono state tolte dal calendario numerose udienze dei collegi civili e penali. Tale riduzione ha comportato per tutte le Sezioni, indistintamente, la definizione di un minor numero di processi, compromettendo il dato finale con un contenuto incremento delle pendenze sia nel settore civile che in quello penale, grazie allo sforzo compiuto nel secondo semestre.

Nel settore penale, la contrazione delle iscrizioni, derivante dal blocco delle attività degli uffici di merito registrato nel primo semestre, è stata sostanzialmente compensata dalla diminuzione delle definizioni, dalla quale deriva un incremento della durata dei procedimenti (204 giorni) che resta, comunque, largamente al di sotto delle soglie di attenzione (365 giorni).

Scendendo nella specificità dei settori può rilevarsi quanto segue.

2.1. Le Sezioni civili e la Sezione tributaria

L'analisi del lavoro giurisdizionale della Corte per il settore civile si avvale dei resoconti annuali dell'Ufficio di Statistica interno, che su indicazioni della Presidenza cura, tra l'altro, studi ed elaborazioni periodiche, funzionali ad una migliore valutazione dell'organizzazione dell'attività giudiziaria in relazione sia all'istruttoria per la fissazione degli obiettivi annualmente stabiliti, sia alla verifica del raggiungimento degli stessi.

Le statistiche interne della Corte che qui vengono in rilievo, a differenza, come si è visto, di quelle nazionali predisposte dal Ministero della giustizia, si articolano sul periodo 1° gennaio - 31 dicembre. Peraltro, il dato temporale dell'anno solare consente, in parallelo con la progressiva attuazione del programma di gestione (da tempo, e anche nel 2020 adottato per il settore civile della Corte, come previsto dal CSM), anch'esso articolato su base annuale, di confrontare *in progress*, mese per mese, l'andamento del lavoro giudiziario e il rispetto degli obiettivi, di modo che attraverso periodiche riunioni con i Presidenti titolari delle Sezioni civili, possano essere adottati i provvedimenti di modifica organizzativa che appaiono opportuni.

L'attività della Corte nel complessivo settore civile offre un risultato nell'insieme positivo, ove si consideri che esso è stato raggiunto nonostante il rallentamento dell'attività nei mesi di marzo, aprile e maggio, in seguito all'adozione delle misure attuative finalizzate al contrasto dell'emergenza epidemiologica da Covid-19 (ciò che ha comportato la soppressione delle udienze e delle adunanze camerali fissate in quel periodo e il rinvio delle cause a nuovo ruolo).

A tanto si è aggiunto l'impegno per dare comunque risposta tempestiva alle questioni più urgenti e rilevanti, attraverso la fissazione di udienze e adunanze camerali straordinarie rispetto alle ordinarie cadenze, con un maggior numero di ricorsi fissati, che ha visto la convinta adesione di tutti i Presidenti e i consiglieri della Corte, nonché del personale amministrativo, nella consapevolezza della rilevanza dell'amministrazione della giustizia in un periodo così difficile per la società.

L'indice di ricambio nel settore civile nel periodo 1° gennaio - 31 dicembre 2020, rispetto al periodo 1° gennaio 2019 - 31 dicembre 2019, è aumentato passando dal 85% al 89%. Il settore civile e lavoro ha indice di ricambio pari a 87%, mentre per la materia immigrazione l'indice è pari al 91%. Per il settore tributario l'indice di ricambio è del 93%.

2.1.1. Nuove iscrizioni e pendenze complessive del settore civile

Nel corso del 2020 nel complessivo settore civile, compresa la materia tributaria, si è avuta una rilevante riduzione delle nuove iscrizioni di ricorsi (in misura di 32.548 e pertanto -16% rispetto ai 38.725 all'anno 2019), che indica nell'insieme una inversione di tendenza rispetto agli anni 2018 e 2019, da analizzare, così come gli altri dati, anche in ragione delle ricadute giudiziarie della crisi pandemica.

La serie storica del movimento dei procedimenti (anni 2010-2020), evidenzia sino al 2017 variazioni percentuali nelle iscrizioni in aumento o in diminuzione tra il -5,7% (29.128 ricorsi nel 2012) e il +4,2% (30.303 ricorsi nel 2014), quindi una percentuale sostanzialmente costante.

Nel 2018 invece si registrava (a fronte di 30.298 ricorsi nel 2017) un incremento del 21,7%, con un valore assoluto di 36.881 nuovi ricorsi iscritti.

Nel 2019 il *trend* di crescita veniva confermato con il verificarsi di un ulteriore aumento, contenuto nella misura del 5% (38.725). Tuttavia, in ragione del contestuale aumento delle definizioni, nel 2018 l'impennata delle nuove iscrizioni veniva ampiamente riassorbita e la pendenza complessiva aumentava, rispetto al 2017, solo del 4,1%, e nel 2019 del 5,1%. Nel 2020 la pendenza complessiva è +2,9% (120.473 ricorsi).

SERIE STORICA DEL MOVIMENTO DEI PROCEDIMENTI

Anno	Iscritti <i>in cancelleria centrale civile</i>		Definiti + eliminati		Pendenti <i>al 31 dicembre</i>	
	<i>valori assoluti</i>	<i>variazioni percentuali</i>	<i>valori assoluti</i>	<i>variazioni percentuali</i>	<i>valori assoluti</i>	<i>variazioni percentuali</i>
2010	30.383		28.963		97.653	
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%	26.200	-7,1%	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%
2020	32.548	-16,0%	29.108	-11,9%	120.473	2,9%

Fonte: Ufficio di statistica della Corte di cassazione

Come si evince dalla serie storica dei ricorsi iscritti classificati per anno e materia l'incremento delle iscrizioni nel 2018 riguardava sostanzialmente

i ricorsi nella materia della protezione internazionale (già passati da 374 nel 2016 ai 1.089 nel 2017, e a 6.026 ricorsi nel 2018). Anche le sopravvenienze in materia tributaria erano, però, sensibilmente aumentate nel 2018 (da 11.359 nel 2017 a 12.463).

Il dato di una crescita esponenziale nella materia della protezione internazionale trovava conferma nel 2019 con 10.366 nuove iscrizioni, mentre le iscrizioni in materia tributaria avevano una netta riduzione (9.532).

Esaminando la distribuzione delle nuove iscrizioni del 2020 tra i vari ambiti del settore civile, si rileva che il maggiore arretramento nelle nuove iscrizioni si è avuto in quello del civile e lavoro passato da 29.189 a 22.707 ricorsi.

Il settore tributario, che verrà successivamente esaminato, incide sulle nuove iscrizioni con 9.841 ricorsi, con un leggero aumento rispetto al 2019 (+3,2%).

Rispetto alla protezione internazionale che incide sulle nuove iscrizioni in misura del 21,3%, del lavoro 8,5%, dei contratti 5,5%, della previdenza 5,2%, la materia tributaria rappresenta, nel 2020, il 30,2% dei ricorsi iscritti con un aumento rispetto alla percentuale del 24,6% del 2019.

Nel settore civile ordinario, la diminuzione più rilevante si è verificata nella materia protezione internazionale in misura di -33,1%, fermo restando che il maggior numero di ricorsi attiene, come peraltro, già nel 2019, sempre alla macro-area “diritti della persona”, oltre che a quella obbligazioni e contratti, lavoro e previdenza.

Ciò è sintomatico di come i temi dei diritti civili, dell'identità personale, della genitorialità e della tutela del minore costituiscono oggi un ambito in cui è fortemente richiesto l'intervento nomofilattico della Corte.

Nel 2020, quindi, vi è stata una complessiva diminuzione del contenzioso di nuova iscrizione, che ha riguardato in particolare la materia della protezione internazionale.

Anche nella materia dell'equa riparaazione vi è stata una riduzione significativa delle iscrizioni (-59,4), nonché nelle materie del lavoro e della previdenza, (rispettivamente -20,4% e -22,5%), e nella materia dei contratti (-18,7%).

**SERIE STORICA DEI RICORSI ISCRITTI CLASSIFICATI
PER ANNO E MATERIA AL DEPOSITO**

Materie al deposito								
	Tributi	Lavoro	Contratti	Previdenza	Equa riparazione	Protezione internazionale	Altre	Totale
2010	9.413	6.134	2.405	1.797	2.703	379	7.552	30.383
2011	10.312	5.698	2.993	2.750	1.691	329	7.116	30.889
2012	10.079	4.542	3.599	1.768	1.677	228	7.235	29.128
2013	10.678	5.206	1.754	1.839	1.550	200	7.867	29.094
2014	10.768	5.254	1.580	1.856	1.392	248	9.205	30.303
2015	11.512	4.361	1.720	1.757	795	214	9.607	29.966
2016	11.546	3.821	1.626	1.733	573	374	10.020	29.693
2017	11.359	3.640	1.724	1.850	472	1.089	10.164	30.298
2018	12.463	3.417	1.981	2.137	578	6.026	10.279	36.881
2019	9.532	3.480	2.210	2.190	384	10.366	10.563	38.725
2020	9.841	2.771	1.796	1.697	156	6.935	9.352	32.548
<i>var.% 2020/2019</i>	3,2%	-20,4%	-18,7%	-22,5%	-59,4%	-33,1%	-11,5%	-16,0%

Fonte: Ufficio di statistica della Corte di cassazione

L'analisi dei dati statistici sopra illustrati, evidenzia la ricaduta sulla formazione del nuovo contenzioso della Corte di alcune riforme.

In proposito, occorre ricordare come l'art. 35-*bis*, comma 13, del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25, introdotto dal d.l. n. 13 del 2017, convertito dalla legge n. 46 del 2017, ha previsto la diretta ricorribilità in cassazione del decreto emesso dal Tribunale in materia di protezione internazionale in primo grado che "non è reclamabile".

Tale novella, entrata a regime, ha determinato l'aumento del contenzioso in materia di protezione internazionale a cui sopra si è fatto riferimento.

Tuttavia, l'immediata ricaduta nomofilattica dei principi di diritto enunciati dalla Corte in materia, e per certi versi l'estensione al processo civile della disciplina del patrocinio a spese dello Stato già prevista per il processo penale dall'articolo 106 del d.P.R. n. 115 del 2002 (art. 130-*bis* del d.P.R. 115 del 2002), ha reso più meditata nel 2020 la proposizione dell'impugnazione in sede di legittimità in tale materia.

In secondo luogo, va ricordato che nella materia tributaria nel 2019 interveniva la sospensione dei termini processuali previsti dalla normativa sul condono, che dava luogo ad una significativa diminuzione delle sopravvenienze dapprima “provvisoria”, e poi stabilmente acquisita nel 2020 nel senso di una limitata sopravvenienza di nuove iscrizioni rispetto ai dati del passato.

I servizi di Cancelleria della Corte durante l'emergenza sanitaria Covid -19, non hanno subito interruzione consentendo il deposito dei ricorsi (che tuttavia ha avuto una naturale flessione nei mesi di marzo, aprile e maggio, rispetto al 2019, in ragione della sospensione dei termini processuali disposta dall'art. 83 del d.l. n. 18 del 2020, convertito dalla legge n. 27 del 2020), nel rispetto della decretazione d'urgenza e dei d.P.C.m. intervenuti, con le modalità stabilite al fine di garantire lo svolgimento in sicurezza delle diverse attività.

DISTRIBUZIONE DELLA PENDENZA TRA I SETTORI

Pendenti al 31/12	settore			Pendenti al 31/12	settore	
	Civile e lavoro	Immigrazione	Tributario		Civile	Tributario
2018	51.705	5.174	54.474	2018	51%	49%
2019	52.028	12.463	52.542	2019	55%	45%
2020	53.890	13.101	53.482	2020	56%	44%

Fonte: Ufficio di statistica della Corte di cassazione

Esaminando i dati sulla pendenza civile complessiva (120.473 ricorsi rispetto ai 117.033 del 2019) si può rilevare come il 56% del contenzioso sia costituito dai ricorsi in materia di protezione internazionale (13.101) e civile lavoro (53.890), mentre il 44% ricade nella materia tributaria (53.482).

2.1.2. Udienze e adunanze camerali: i procedimenti definiti

Alla riduzione nel 2020 delle nuove iscrizioni non ha potuto corrispondere una riduzione del contenzioso pendente, il cui aumento, come si è visto, comunque, è limitato a +2,9%. In ciò ha avuto un ruolo determinante e non prevedibile la crisi sanitaria pandemica.

Nel 2020 sono stati definiti con la pubblicazione del provvedimento 29.100 ricorsi (di cui il 31,2% nella materia tributaria e il 22,7 % in quella della protezione internazionale) rispetto ai 33.045 del 2019, con una

percentuale complessiva di -11,9% che indica una limitata flessione della produttività.

La scomposizione del dato per materia al deposito, e il raffronto con gli anni precedenti, evidenzia un incremento notevole della definizione di 88,2% per la protezione internazionale che è passata da 3.514 ricorsi definiti nel 2019 a 6.614 nel 2020.

Con riguardo a tale ambito, per contenere la crescita esponenziale del contenzioso, sono state adottate dal 2019 diverse misure organizzative che hanno avuto efficacia anche nel 2020. Nei primi mesi del 2020 è terminata, con la Sezione lavoro, la temporanea assegnazione a turno per tre mesi dei ricorsi a tutte le Sezioni civili, tranne la Sezione tributaria. Nel corso dell'anno è poi proseguita la co-assegnazione alla Prima sezione civile di consiglieri di altre Sezioni. Inoltre, i consiglieri della Prima sezione civile si sono resi disponibili a tenere un'udienza in più dedicata alla trattazione dei ricorsi in tale materia.

In tutti gli altri settori, invece, si registra una decrescita delle definizioni, più rilevante nella materia del lavoro (-34,9%) e dell'equa riparazione (-42,3%).

SERIE STORICA DEI RICORSI DEFINITI CON LA PUBBLICAZIONE DEL PROVVEDIMENTO CLASSIFICATI PER MATERIA AL DEPOSITO

Materie al deposito								
	Tributi	Lavoro	Contratti	Previdenza	Equa riparazione	Protezione internazionale	Altre	Totale
2010	7.836	4.611	3.004	1.442	3.350	574	8.146	28.963
2011	6.701	6.240	3.562	1.318	3.709	387	11.032	32.949
2012	5.966	4.504	2.526	1.757	2.043	332	7.884	25.012
2013	8.166	5.029	3.820	1.751	2.439	295	8.667	30.167
2014	7.156	5.234	3.585	1.826	1.285	150	8.961	28.197
2015	6.419	6.045	2.440	1.566	1.431	159	8.140	26.200
2016	8.542	5.221	2.044	1.661	930	238	8.739	27.375
2017	9.026	5.720	2.094	1.636	499	462	10.798	30.235
2018	9.912	5.546	1.982	1.751	527	1.104	11.620	32.442
2019	11.419	3.917	1.778	2.182	688	3.514	9.547	33.045
2020	9.070	2.551	1.347	1.770	397	6.614	7.351	29.100
var.% 2020/2019	-20,6%	-34,9%	-24,2%	-18,9%	-42,3%	88,2%	-23,0%	-11,9%

Fonte: Ufficio di statistica della Corte di cassazione

Tale dati, tuttavia, vanno valutati nel contesto dell'emergenza sanitaria Covid-19, e analizzati nella globalità dell'insieme, risultano molto più confortanti di quanto può sembrare a prima vista.

Come è noto, l'art. 83 del d.l. n. 18 del 2020, convertito dalla legge n. 27 del 2020, ha disposto, ai commi 1 e 2, il rinvio delle udienze e la sospensione dei termini per i procedimenti civili e penali dal 9 marzo 2020 al 15 aprile 2020 (data finale poi prorogata all'11 maggio 2020 dall'art. 36, comma 1, del d.l. 8 aprile 2020, n. 23, convertito dalla legge 5 giugno 2020, n. 40), salvo le eccezioni indicate al comma 3.

Dunque, il periodo di sosta obbligatoria, quasi totale, della giustizia civile, oltre che penale, è durata sino all'11 maggio; dal 12 maggio, e con cessazione al 30 giugno, salvo gli effetti già prodottisi, si è avuto un secondo periodo di emergenza, nel quale i dirigenti degli uffici giudiziari, ai sensi dell'art. 83, comma 6, del d.l. n. 18 del 2020, hanno organizzato lo svolgimento delle attività giurisdizionali.

In ragione di tali eventi, le udienze e le adunanze camerale civili già previste per parte del mese di marzo, e dei mesi aprile e maggio, salvo le eccezioni stabilite, non si sono potute tenere, mentre tra il 12 maggio e il 30 giugno 2020 si sono tenute in numero compatibile e con le misure – anche mediante collegamento da remoto – adottate dalla Presidenza per contrastare l'emergenza epidemiologica da Covid-19 e contenerne gli effetti negativi sullo svolgimento dell'attività giudiziaria, nel rispetto dei termini a difesa delle parti e della pienezza del contraddittorio.

Ciò, ha inciso oggettivamente sul numero complessivo dei ricorsi che è stato possibile trattare e definire nell'anno in udienza/adunanza, nonostante la sinergica collaborazione con l'Avvocatura e la Procura generale e l'impegno profuso dai magistrati della Corte – il cui organico si è andato via via assottigliando – anche nella pronta acquisizione delle competenze informatiche necessarie per utilizzare la piattaforma MS-Teams.

Tuttavia, come risulta evidente se si esaminano i dati complessivi e i dati mensili relativi al 2020 mettendoli a confronto con quelli del 2019, si rileva che una riduzione delle decisioni vi è stata solo nel periodo di maggiore gravità della crisi pandemica, con un successivo pronto recupero che ha permesso di chiudere l'anno in modo confortante.

Nei mesi di gennaio (+18,4%) e febbraio del 2020 (+12,1%), sono stati decisi un numero maggiore di ricorsi rispetto al 2019, per poi ridursi nel mese di marzo (-76,4), mancare nei mesi di aprile e maggio, e riprendere

progressivamente e poi in modo costante e significativo dal mese di luglio (dove si registra +64,8%).

Si può quindi ragionevolmente ritenere che se non vi fosse stata la sospensione dell'attività di udienza/adunanza camerale per l'emergenza sanitaria, il dato dei ricorsi decisi nel 2020, attestatisi su 27.413, avrebbe ben potuto almeno raggiungere quello di 32.627 del 2019.

Il lavoro giudiziario, comunque, non si è mai fermato, atteso che nei mesi di marzo, aprile e maggio proseguiva la redazione, il deposito e la pubblicazione dei provvedimenti giurisdizionali.

Proprio per l'elevato numero di definizioni, il rapporto percentuale tra i procedimenti definiti e quelli sopravvenuti, cd. indice di ricambio, risulta di 89% (superiore a quello del 2019 che si era attestato nella misura dell'85%) e l'indice di smaltimento comunque risulta del 19%, di poco inferiore a quello del 22% del 2019.

I provvedimenti pubblicati sono stati 30.075, con una variazione percentuale della media mensile di solo -13,5% rispetto allo scorso anno. Tale dato è ancor più significativo dell'impegno dei magistrati della Corte, ove si considera che è stato raggiunto in presenza di una riduzione di -35% delle udienze/adunanze camerali. Ed infatti, benché nel 2019 si siano tenute ben 1.338 udienze/adunanze, e nel 2020 ne sono state fissate 896, un significativo incremento dei ricorsi fissati per ciascuna udienza/adunanza e l'impegno profuso dai magistrati della Corte, hanno consentito un consistente recupero di produttività.

2.1.3. La durata dei procedimenti

La media della durata dei procedimenti civili, cioè il tempo trascorso tra l'iscrizione del ricorso in cancelleria e la loro definizione, pur senza tornare ai dati del 2018 (maggiori di circa quattro mesi), è passata da due anni, 6 mesi e 6 giorni nel 2019 a due anni, 4 mesi e 13 giorni. Per la Prima sezione civile il miglioramento si attesta in circa 5 mesi e per la Seconda sezione civile in circa 4 mesi.

Attesa la struttura del giudizio di cassazione, che non prevede fasi istruttorie o udienze interlocutorie, il tempo di definizione è direttamente correlato alla rilevante pendenza dei ricorsi anche rapportata all'organico della Corte.

Il tempo di definizione è un dato di costante attenzione da parte della Corte atteso che l'efficienza della giustizia civile è una componente importante della qualità dei servizi pubblici posti a disposizioni della collettività.

2.1.4. Decisioni: tipologia dei provvedimenti ed esiti

I dati statistici sulle udienze/adunanze camerale e sulla tipologia di provvedimenti pubblicati, evidenziano come la disciplina del decreto-legge n. 168 del 2016, convertito dalla legge n. 197 del 2016, che ha previsto la decisione in camera di consiglio non partecipata, adottata con ordinanza, come forma ordinaria di decisione dei ricorsi civili, limitando la decisione in pubblica udienza soltanto ai casi di reale rilievo nomofilattico, stia avendo piena attuazione.

Nel 2019, in tutte le Sezioni ordinarie il dato delle adunanze camerale sopravanzava quello delle udienze pubbliche. Nel 2020, tale dato si è ulteriormente rafforzato, attesa peraltro la necessità di ricorrere al collegamento da remoto, possibile solo per la trattazione dei procedimenti non partecipati e dunque con esclusione di quelli fissati in udienza pubblica.

Tale contingenza, tuttavia, non ha condizionato la trattazione in pubblica udienza delle questioni di rilievo nomofilattico, che dopo la sospensione, sono state fissate a partire da settembre, quando l'attività giurisdizionale è potuta riprendere in presenza.

La recente introduzione, ad opera della legge di conversione n. 176 del 2020, del comma 8-*bis* nell'art. 23 del d.l. n. 137 del 2020, che prevede la modalità di trattazione "cartolare" delle questioni di particolare rilevanza destinate alla pubblica udienza, costituisce una positiva misura processuale volta a favorire il regolare esercizio della funzione nomofilattica della Corte, in funzione e sino a che dura l'emergenza Covid-19.

Dei 30.075 provvedimenti pubblicati, 3.690 sono sentenze e 24.370 ordinanze definitive, a cui si sono aggiunte alcune ordinanze interlocutorie e i decreti.

Dall'esame delle tipologie dell'esito delle decisioni dei ricorsi definiti nel 2020 con la pubblicazione del provvedimento (nel complesso 29.100, di cui 9.101 Sesta sezione civile) si rileva che nel 2020 rispetto a un *trend* sostanzialmente costante dal 2017, vi è stato un complessivo aumento delle pronunce di inammissibilità (passato dal 18,7% al 24,7%), a fronte di una riduzione di quelle di accoglimento con rinvio (dal 25% al 23,6%), di accoglimento senza rinvio (dal 1% allo 0,9%) di accoglimento senza rinvio decidendo nel merito (dal 6,2% al 4,9%) e di rigetto (dal 41,0% al 37,4%).

SERIE STORICA DEI RICORSI DEFINITI CON LA PUBBLICAZIONE DEL PROVVEDIMENTO CLASSIFICATI PER ESITO

	Esito						Totale
	Accoglimento con rinvio	Accoglimento senza rinvio	Accoglimento senza rinvio <i>(con decisione nel merito)</i>	Rigetto	Inammissibilità	Altre decisioni	
2017	25,4%	1,1%	6,6%	42,9%	16,0%	8,0%	100,0%
2018	25,9%	1,1%	5,8%	42,4%	16,6%	8,3%	100,0%
2019	25,0%	1,0%	6,2%	41,0%	18,7%	8,1%	100,0%
2020	23,6%	0,9%	4,9%	37,0%	24,7%	8,8%	100,0%

Fonte: Ufficio di statistica della Corte di cassazione

2.1.5. Le Sezioni Unite civili

I dati statistici complessivi delle Sezioni unite civili sono decisamente positivi.

Nel 2020, infatti, sono stati definiti quasi 600 ricorsi, di cui circa 545 con pubblicazione del provvedimento, con un indice di ricambio (nel rapporto tra ricorsi definiti e quelli sopravvenuti) significativamente positivo, superiore a 113. La pendenza all'inizio dell'anno era di 567 ricorsi, si è positivamente ridotta a 497 ricorsi.

Nel corso dell'intero anno 2020 sono stati fissati 476 ricorsi; sono state tenute 13 udienze pubbliche e 18 adunanze camerali.

La durata media dei procedimenti definiti registra il mantenimento di un livello tra i più bassi e contenuti in assoluto: è di circa un anno e sei mesi, analoga a quella del corrispondente periodo del 2019, e più bassa di oltre tre mesi rispetto a quella del 2018.

Dei ricorsi pendenti, la maggiore parte, è stata iscritta a ruolo quest'anno; sono appena 58 quelli iscritti a ruolo negli anni fino al 2018 ancora da definire.

Questi risultati ragguardevoli sono stati conseguiti grazie al costante impegno dei magistrati che compongono le Sezioni unite e anche per effetto di alcune scelte organizzative.

Tra queste ultime si segnalano, in particolare:

- la conferma dell'utilizzazione del modulo decisionale della camera di consiglio non partecipata, ai sensi dell'art. 380-*bis*.1. cod. proc. civ., per la trattazione di questioni varie di agevole e rapida soluzione;
- la fissazione di alcune udienze straordinarie;
- l'accorpamento di ricorsi riguardanti la stessa materia in apposite udienze;
- la trattazione nella stessa udienza o camera di consiglio di ricorsi che pongono questioni sovrapponibili o similari;
- la tempestiva assegnazione alle Sezioni unite di nuovi consiglieri in sostituzione di quelli cessati per raggiungimento del limite massimo di permanenza nell'ufficio o per destinazione ad altre funzioni.

2.1.6. Le Sezioni civili

Nel settore civile, l'analisi dei dati delle singole Sezioni, fermo restando il massimo impegno prestato da tutti i magistrati, conferma i dati d'insieme, pur mostrando delle modifiche rispetto all'andamento del 2019 quanto alle rispettive pendenze e sopravvenienze in relazione ai flussi dei ricorsi in materia di protezione internazionale in ragione della sopravvenuta temporanea assegnazione degli stessi a rotazione fino a marzo 2020, e della riduzione del contenzioso in alcune materie.

Per tutte le Sezioni, i ricorsi pendenti iscritti fino al 2014 sono in numero limitato (nel complesso meno di 100), mentre il contenzioso più consistente riguarda i ricorsi iscritti negli anni 2018 (13,5%) e 2019 (33,2%), di cui comunque una parte è già fissata.

Nel corso dell'anno, 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, trasmettendo gli altri alle Sezioni – ha positivamente confermato, nella sostanza, il numero dei procedimenti definiti. Proprio per la funzione svolta dalla Sezione sesta, il contenzioso di quest'ultima si concentra sostanzialmente negli anni 2019 e 2020.

Per tutte le Sezioni si conferma il positivo sistema delle comunicazioni di cancelleria a mezzo di posta elettronica certificata che evidenzia ormai livelli di efficienza tali da rendere sostanzialmente episodici i rinvii delle cause a nuovo ruolo in ragione di avvisi d'udienza non andati a buon fine.

2.1.7. La Sezione Tributaria

L'esame dei dati statistici della Corte pone ancora una volta in evidenza come la maggior parte delle cause pendenti del settore civile sia riferibile alla materia tributaria. A fine 2020, le pendenze complessive dei giudizi civili in cassazione erano 120.473, di queste ben 53.482 in materia tributaria.

Le cause del fenomeno sono state più volte analizzate e sottoposte al dibattito politico istituzionale, in particolare con la relazione sullo stato della giustizia del 2017. Le misure adottate di conseguenza dal legislatore hanno dato risultati circoscritti.

L'assunzione come ausiliari di 50 magistrati in pensione non ha avuto il successo sperato, probabilmente a causa dell'insufficienza dell'incentivo economico rispetto alla gravosità dell'impegno. Infatti, il numero dei posti è stato sin dall'inizio coperto solo per metà e progressivamente nel corso del tempo l'onerosità del ruolo ha dato luogo ad una serie di rinunce all'incarico, con la conseguenza che nel 2020 il numero dei giudici tributari ausiliari si è ridotto a 13.

L'altra forma di sostegno, costituita dall'applicazione alla Sezione tributaria di 22 magistrati dell'Ufficio del Massimario e del Ruolo, se ha fornito un contributo di una certa consistenza al lavoro della Sezione, ha tuttavia sottratto energie preziose all'attività del Massimario, incidendo negativamente sulla situazione complessiva della Corte. Tale applicazione è peraltro in via di esaurimento per scadenza del termine fissato dalla legge.

Infine, si è proceduto all'applicazione di magistrati di altre Sezioni, ma anche questa misura è stata transitoria, perché nel 2019 e 2020 si è dovuto fare fronte, con la medesima risorsa all'altra emergenza costituita dall'esponentiale incremento di ricorsi in materia di immigrazione, a seguito della eliminazione del grado di appello in quel tipo di processi.

Tutto ciò premesso, i dati statistici del contenzioso tributario in Cassazione sono i seguenti: all'inizio del 2018 la pendenza era di 52.276 cause, nel corso dell'anno sopravvennero 12.466 ricorsi, e furono definiti 9.916 ricorsi. A fine anno la pendenza era di 54.474 cause, il punto più alto mai raggiunto. Nel corso dell'anno successivo, il 2019, sopravvennero 9.536 ricorsi e furono definiti 11.461 processi, la pendenza si ridusse a 52.542 cause tributarie. Nel 2020 sono sopravvenuti 9.841 ricorsi e sono state definite 9.141 cause, la pendenza è risalita a 53.482, circa 1.000 cause in meno di quelle pendenti a fine 2018, ma comunque una misura assolutamente elevata.

E tutto ciò nonostante l'impegno dei presidenti e dei consiglieri della Sezione sia stato in questi anni massimo, consentendo nel 2020 di definire

più di 9.000 controversie tributarie di legittimità, un numero di assoluto rilievo, considerata l'emergenza pandemica.

Si tratta, con tutta evidenza di un settore critico che richiede interventi di forte razionalizzazione non solo e non tanto a livello di Cassazione, quanto a livello complessivo di sistema della giustizia tributaria.

L'analisi scomposta per materie delle decisioni della Cassazione mostra che il numero degli annullamenti di decisioni delle Commissioni tributarie regionali è pari al 45,6%. Si tratta di un dato nettamente superiore a quello degli annullamenti delle decisioni dei giudici civili di secondo grado. Un dato che dovrebbe indurre a concentrare l'attenzione sul problema a monte dei giudizi di legittimità e a pensare a riforme dell'appello tributario che consentano a quei giudici di svolgere il loro lavoro a tempo pieno e in via esclusiva al pari di altri giudici specializzati, perché il diritto tributario è ormai uno dei settori più complessi e impegnativi dell'esperienza giuridica e il relativo contenzioso pone problemi di rilevante peso economico e di particolare delicatezza per cittadini, imprese ed erario.

Solo operando in tal senso è ipotizzabile che il numero dei ricorsi che investe la Sezione tributaria della Corte si collochi a livelli fisiologici e che, per questa via, si possa conseguire un riequilibrio tra sopravvenienze e decisioni, che a sua volta incida positivamente sulla situazione complessiva della Corte.

2.1.8. Le conseguenze dell'emergenza sanitaria nel settore civile

Le funzioni e i compiti di organizzazione della Presidenza, e a ricaduta dei Presidenti titolari delle Sezioni, hanno avuto un ruolo decisivo nella gestione dell'emergenza Covid-19.

Nella prima fase dell'emergenza, il legislatore ha demandato ai Capi degli Uffici l'adozione delle misure necessarie a proseguire seppure con le limitazioni necessarie l'attività giudiziaria.

Per la Corte che teneva tutte le udienze e adunanze camerali in presenza, con fascicoli cartacei, lo svolgimento delle camere di consiglio non partecipate a distanza mediante la piattaforma Teams, autorizzato dalla Presidenza *ex art. 83, comma 6, del d.l. n. 18 del 2020*, ha costituito una novità, alla quale i magistrati si sono prontamente adeguati, solo pochi mesi prima non immaginabile, e che è stata attuata con esito del tutto favorevole.

Dopo l'estate, la ripresa dello svolgimento in presenza delle udienze e delle adunanze camerali civili è stata monitorata con costante attenzione

dalla Presidenza, anche con riguardo alle misure organizzative dei servizi di cancelleria, avvalendosi delle diverse competenze e professionalità presenti all'interno della Corte, per assicurare la funzionalità della Corte nel rispetto delle esigenze sanitarie.

La Presidenza, proprio per la ripresa della celebrazione dei procedimenti in presenza il 12 ottobre 2020, dopo aver già dato una serie di indicazioni in materia di accesso alla Corte, distanziamento, misure di protezione, ha emanato il provvedimento "La Corte di cassazione in sicurezza". Il 22 ottobre 2020 è stato pubblicato l'aggiornamento del "Documento di valutazione dei rischi" (DVR) con le specificazioni rese necessarie dall'emergenza Covid-19, e nella stessa data sono state fornite le "Indicazioni per la gestione dei casi di contagio e sospetto contagio".

In mancanza di una fonte normativa, o regolamentare, atteso che si era ormai consumato il potere organizzativo conferito dall'art. 83, comma 6, del d.l. n. 18 del 2020 ai Capi degli Uffici, anche le adunanze camerali nel mese settembre sono proseguite in presenza.

Il legislatore, quindi, attesa la rinnovata esigenza di dare disposizioni per l'esercizio dell'attività giurisdizionale nella vigenza dell'emergenza da Covid-19, con l'art. 23, commi 1 e 9, del d.l. n. 137 del 2020, ha stabilito (a partire dal 29 ottobre e in relazione all'emergenza sanitaria), tra l'altro, che nei procedimenti civili e penali le deliberazioni collegiali in camera di consiglio possono essere assunte mediante collegamenti da remoto individuati e regolati con provvedimento del direttore generale dei sistemi informativi e automatizzati del Ministero della giustizia, e che il luogo da cui si collegano i magistrati è considerato camera di consiglio a tutti gli effetti di legge.

Una volta intervenuto il provvedimento DGSIA, con il decreto n. 144 del 2020, la Presidenza ha adottato le prime misure organizzative, volte a consentire l'attuazione della norma.

Quindi con l'adozione di Linee Guida, all'esito di un'ampia interlocuzione all'interno della Corte, con il Procuratore generale e con l'Avvocatura, la Presidenza ha dato un quadro di indicazioni più articolato e compiuto per lo svolgimento dell'attività giurisdizionale nel perdurare dell'emergenza Covid-19, anche avvalendosi degli strumenti informatici e del collegamento da remoto, alla luce della positiva esperienza già effettuata.

L'incontro con le tecnologie informatiche è ormai un dato acquisito e non rinunciabile per la Corte, in attesa della ormai prossima attuazione del PCT, e la recente introduzione dell'udienza cartolare civile può consentire,

pur in una situazione di emergenza sanitaria, lo svolgimento da remoto di tutte le attività giurisdizionali della Corte.

2.2. Le Sezioni penali

L'anno 2020 è stato caratterizzato, come si è detto, dalla pandemia che, in forza dei provvedimenti assunti in via d'urgenza dal Governo, ha determinato una stasi nell'attività giudiziaria di oltre due mesi; la ripresa è stata graduale, sempre a causa della necessità di diminuire le udienze per ridurre il rischio di diffusione del *virus* e per la necessità processuale di procedere alla rifissazione della quasi totalità dei procedimenti pendenti.

Si è, quindi, registrata una sensibile diminuzione del numero delle sopravvenienze, essendosi ridotto del 24,2% il numero dei procedimenti iscritti rispetto al 2019 (n. 38.508 rispetto a n. 50.801 dell'anno precedente), imputabile alla sospensione dell'attività giudiziaria presso gli uffici di merito determinatasi a causa della pandemia.

2.2.1. I procedimenti pendenti

Il lavoro delle Sezioni ha subito una lievissima flessione che ha determinato un indice di ricambio del 97,7%, rispetto al 101,5% del 2019.

Di conseguenza, il numero dei procedimenti pendenti si è leggermente incrementato, passando dalle 23.583 unità del 1° gennaio 2020 alle 24.473 unità del 31 dicembre 2020 (con una variazione pari a +3,8%).

MOVIMENTO DEI PROCEDIMENTI PENALI - ANNI 2018 - 2020

	2018	2019	2020	Var.% 2018/2019	Var.% 2019/2020
Sopravvenuti	51.956	50.801	38.508	-2,2%	-24,2%
Esauriti	57.572	51.828	37.618	-10,0%	-27,4%
Pendenti	24.610	23.583	24.473	-4,2%	3,8%

Fonte: Corte suprema di cassazione - Ufficio di statistica

Si tratta di risultati molto soddisfacenti che indicano la complessiva tenuta del sistema penale di legittimità, nonostante la grave crisi epidemiologica che ha colpito il Paese.

È importante sottolineare che rispetto al primo semestre 2020, quando si era registrato un incremento delle pendenze di quasi il 36%, lo sforzo organizzativo profuso nel secondo semestre ha consentito di recuperare quasi tutto l'arretrato accumulatosi nei ruoli delle Sezioni penali.

Sarà quindi possibile affrontare il carico di lavoro residuo nonché quello dell'anno 2021 nonostante le difficoltà della pandemia, che verosimilmente imperverserà ancora per diversi mesi, a condizione che vengano confermate le innovazioni normative che hanno consentito la celebrazione dell'udienza da remoto e con il rito scritto, unici strumenti in grado di contrastare il blocco dell'attività giudiziaria di legittimità.

2.2.2. *La durata media*

La durata media dei procedimenti, cioè il tempo trascorso tra l'iscrizione del ricorso in cancelleria e la sua decisione, è stato di 204 giorni, tornando in linea con l'anno 2017, quando era di 200 giorni. In dettaglio, la durata dei procedimenti varia dai 89 giorni per le misure cautelari personali a un massimo di 243 giorni per i ricorsi ordinari.

Il dato della durata media dei procedimenti, pur apparentemente lievitato circa 40 giorni rispetto all'anno precedente quando era pari a 167 giorni, è tuttavia molto confortante se si considera che, oltre a restare largamente al di sotto della soglia annuale rilevante ai fini della responsabilità risarcitoria dello Stato ai sensi della legge 24 marzo 2001, n. 89, risente direttamente ed esclusivamente della sospensione processuale disposta *ex lege* a causa della crisi pandemica: esso non deriva cioè da un calo di efficienza delle Sezioni penali della Corte. Infatti, sommando la sospensione processuale di 64 giorni alla durata media registrata nell'anno 2019, che è stata la più bassa di sempre, ci si accorge che, in realtà, la durata media non si è affatto incrementata, ma che anzi le Sezioni penali sono riuscite a limitare le conseguenze della sospensione dell'attività processuale causata dalla pandemia.

DURATA MEDIA DEI PROCEDIMENTI PENALI DALL'ISCRIZIONE ALL'UDIENZA - ANNI 2018 - 2020

	mesi e giorni	totale in giorni	differenza in giorni rispetto all'anno prec.
2018	6 mesi e 0 giorni	180 giorni	-20
2019	5 mesi e 17 giorni	167 giorni	-13
2020	6 mesi e 24 giorni	204 giorni	37

Fonte: Corte suprema di cassazione - Ufficio di statistica

2.2.3. Il contenzioso e le modalità di definizione

Il numero dei procedimenti eliminati è pari a 37.344: il 58,1% ha riguardato ricorsi ordinari contro sentenze di condanna o assoluzione, il 6,9% sentenze di patteggiamento, il 3,1% sentenze di concordato in appello, mentre il 12,5% ha riguardato ordinanze in tema misure cautelari (personali 10%; reali 2,5%), il 4,9% in tema di sorveglianza e misure alternative e il 6,3% in tema di esecuzione penale.

Si è trattato di procedimenti che hanno avuto per oggetto principalmente delitti contro il patrimonio diversi dai furti (18,1%, in crescita rispetto all'anno precedente), reati legati agli stupefacenti (13,1%, in crescita rispetto all'anno precedente) e furti (7,5%). Hanno invece avuto un'incidenza crescente rispetto agli anni precedenti, rispettivamente pari al 4,8% e al 4,1% 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 3,5% (in costante crescita negli ultimi anni) mentre i reati connessi alla circolazione stradale sono in calo al 1,8% del totale dei definiti.

In sede di esame preliminare dei ricorsi il 63,1% dei procedimenti è stato trattenuto presso le sei Sezioni ordinarie rispettivamente competenti secondo la ripartizione tabellare, mentre il restante 36,9% è stato assegnato alla Settima sezione.

La maggioranza delle definizioni è avvenuta in camera di consiglio (73,8%, in crescita rispetto all'anno precedente), mentre quelle in pubblica udienza hanno costituito il 26,2% del totale. Dal 1° gennaio al 31 dicembre 2020 sono state emesse 20.623 sentenze e 16.721 ordinanze. Meno dell'1% dei procedimenti definiti era stato iscritto prima del 1° gennaio 2018. Per il resto, il 47,9% delle definizioni ha riguardato procedimenti iscritti nel 2020 e il 51,5% procedimenti iscritti nel 2019.

Nell'anno 2020, il 9,8% dei procedimenti è stato deciso con sentenza di rigetto e il 17,2% con sentenza di annullamento (con rinvio nell'10,2% dei casi e senza rinvio nel restante 7%).

Nella misura del 71,6% i procedimenti sono stati definiti con dichiarazione di inammissibilità; di questi il 57,1% da parte della Settima sezione e il 42,9% da parte delle Sezioni ordinarie. In particolare, la percentuale delle inammissibilità è stata pari al 73,4% quando ricorrente è la parte privata e al 33,8% nel caso in cui a ricorrere è il pubblico ministero.

L'incidenza degli annullamenti, al contrario, è stata del 15,7% nel caso di ricorsi proposti dalla parte privata e del 49,8% nel caso di ricorsi del pubblico ministero.

I procedimenti definiti con dichiarazione di prescrizione del reato (1,3% del totale) sono stati 468, con una riduzione rispetto all'anno precedente quando l'incidenza era pari al 1,7%.

PROCEDIMENTI PENALI DEFINITI CON PRESCRIZIONE DEL REATO - ANNI 2018 - 2020

	definiti con prescrizione	definiti totali	incidenza %
2018	643	57.172	1,1%
2019	861	51.419	1,7%
2020	468	37.344	1,3%

Fonte: Corte suprema di cassazione - Ufficio di statistica

Anche grazie alle modifiche normative intervenute nell'agosto del 2017, il numero dei ricorsi definiti con la procedura *de plano* nel 2020 si è incrementato fino al 12,5% (rispetto al 10,3% dell'anno 2019), mentre i procedimenti definiti per inammissibilità dalla Settima Sezione sono stati il 41,7%, in linea con quanto era accaduto l'anno precedente (42,2%).

Oltre la metà dei procedimenti (54,2%) è stato dunque definito con modalità più snelle di quelle ordinarie, a conferma della correttezza delle scelte compiute dal legislatore per deflazionare il carico di lavoro della Corte di cassazione.

Le motivazioni semplificate (tra le quali non si computano i ricorsi decisi *de plano* o dalla Settima sezione) sono state adottate nel 7,4% dei casi allorquando, va precisato, i ricorsi non richiedono l'esercizio di funzioni nomofilattiche, ma unicamente l'applicazione di principi giurisprudenziali consolidati. Si tratta di una emergenza statistica che suggerisce l'opportunità di intervenire per dettare indicazioni finalizzate ad accrescere il ricorso alla stesura di provvedimenti semplificati, risultando, per l'esperienza acquisita negli ultimi anni quando la motivazione semplificata veniva adottata nel doppio dei casi (il 14,9% nel 2018), sicuramente maggiore il numero dei ricorsi che non richiedono l'esercizio della funzione nomofilattica o la risoluzione di particolari questioni di diritto.

In ogni caso, come già era accaduto negli anni precedenti, circa il 61,6% dei ricorsi (e, cioè, quelli risolti *de plano*, quelli assegnati alla Settima sezione e quelli decisi con motivazione semplificata) sono stati 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. Costituisce, infatti, pietra angolare rappresentativa di una buona riforma processuale, l'introduzione, nel rito civile di legittimità, dell'adunanza camerale ex artt. 375, secondo comma, e 380-*bis*.1 cod. proc. civ., che potrebbe essere agevolmente implementata anche nel settore penale.

I recenti provvedimenti emergenziali e la ricerca del doveroso equilibrio tra imprescindibili esigenze difensive, garanzie di definizione in tempi ragionevoli ed efficacia dell'azione giudiziaria sollecitano una rinnovata attenzione di tutti i protagonisti del processo in ordine ai presupposti della trattazione orale in udienza pubblica, tenuto conto della funzione nomofilattica affidata alla Corte di cassazione.

3. *L'avvio del processo civile telematico. Il protocollo e il suo livello di attuazione*

Nel corso del 2020 massima priorità è stata attribuita alla realizzazione del progetto teso a dare avvio al processo civile telematico (PCT) di Cassazione, le cui prime linee risalgono al 2011 e del quale la Corte auspica di poter fruire nel più breve tempo possibile, a partire dal deposito digitale degli atti di parte, promuovendo le attività richieste per l'adozione del decreto di cui all'art. 16-*bis*, comma 6, d.l. 18 ottobre 2012, n. 179, convertito con modificazioni dalla legge 17 dicembre 2012, n. 221.

L'avvio del processo telematico produrrà notevoli benefici sotto il profilo della miglior efficienza del servizio reso, abbattendo i tempi di durata dei procedimenti, facilitando ai presidenti la gestione e la formazione dei ruoli e ai consiglieri lo studio informatizzato dei ricorsi nonché il deposito e la pubblicazione dei provvedimenti, inciderà positivamente sulla disponibilità degli spazi interni alla Corte, eliminando per il futuro l'esigenza pressante e costante di trovare idonea collocazione per nuovi fascicoli cartacei, e

faciliterà l'organizzazione del lavoro di cancelleria, liberando il personale amministrativo di numerose incombenze.

Nella consapevolezza che questo passaggio sia ormai indifferibile per una miglior resa del servizio attraverso l'impiego della tecnologia, tutti gli uffici interni alla Corte con competenze in materia di servizi informatici (CED), di innovazione (UIC), di organizzazione del lavoro dei magistrati (Segretariato) e del personale amministrativo (dirigenza amministrativa) si sono impegnati nel corso dell'anno appena trascorso a prestare la massima collaborazione nella fase di messa alla prova del programma realizzato da parte del Ministero, introducendo le modifiche organizzative atte a facilitare prima la sperimentazione e poi il passaggio a valore legale (quali la creazione di uno sportello dedicato per la ricezione, durante la fase sperimentale, del deposito cartaceo degli atti già inviati telematicamente e l'individuazione di un gruppo di volontari esperti che segue le fasi di attuazione del progetto) e monitorando costantemente lo stato di avanzamento.

Muovendo da un incontro organizzato dalla Corte con il Ministero pochi giorni dopo l'insediamento del Primo Presidente, il 15 ottobre 2020 è stato sottoscritto un protocollo d'intesa tra il Ministro della Giustizia, il Primo Presidente, il Procuratore generale, l'Avvocato generale dello Stato, il Presidente del CNF e il Presidente dell'Organismo Congressuale Forense, teso a individuare un percorso certo che consenta l'avvio del PCT innanzi alla Corte, scandito attraverso uno stringente cronoprogramma.

Il 26 ottobre 2020, come da programma, si è avviata la fase di sperimentazione, in cui gli avvocati hanno potuto iniziare a effettuare il deposito telematico degli atti introduttivi. Nell'ambito della fase sperimentale, il valore legale del deposito è ancorato al contestuale deposito dell'atto in forma cartacea. Il progetto di sperimentazione è stato attentamente seguito dal gruppo di lavoro di "referenti per l'attuazione del processo telematico in cassazione", di cui fanno parte magistrati, avvocati e rappresentanti del personale, istituito dal Protocollo con il compito di monitorare la fase di sperimentazione fino all'adozione del decreto ministeriale. Nella fase di sperimentazione, non priva di criticità tecniche, è positivamente emersa l'estrema partecipazione e collaborazione da parte di tutte le professionalità interessate, nell'interesse comune di giungere al più presto all'idoneo funzionamento del programma.

La Corte ha predisposto una propria "cabina di regia" che ha ripercorso il procedere della sperimentazione a mezzo di *report* settimanali, illustrati nel corso di periodiche riunioni alle quali hanno partecipato tutti gli interlocutori istituzionali interessati.

Nonostante alcuni problemi tecnici del sistema riscontrati nelle prime settimane di sperimentazione, pur a fronte di un numero ridotto di depositi telematici, e l'esistenza di significativi ritardi nel rispetto del serrato e articolato programma di lavoro dettato dal Protocollo, entro il mese di gennaio 2021 è prevista l'adozione del decreto ministeriale di cui all'art. 16-*bis*, comma 6, del d.l. n. 179 del 2012, convertito con modificazioni dalla legge n. 221 del 2012 e successive modificazioni, necessario per l'avvio a valore legale del processo civile telematico (decreto con il quale il Ministro della giustizia, sentiti l'Avvocatura generale dello Stato, il Consiglio nazionale forense ed i consigli dell'ordine degli avvocati interessati, previa verifica, accerta la funzionalità dei servizi di comunicazione); si prevede allo stato che l'efficacia di esso verrà differita alla fine di febbraio.

In questa seconda fase, il deposito telematico degli atti introduttivi, pur dotato di valore legale, rimarrà facoltativo e si affiancherà alla possibilità di continuare a effettuare i depositi nell'abituale modalità cartacea.

Il Protocollo prevede poi che, conclusa la fase sperimentale e quella della facoltatività, si passi (nell'aprile 2021), al deposito obbligatorio degli atti introduttivi in via telematica, previa necessaria modifica della normativa vigente (art. 16-*bis* del d.l. n. 179 del 2012).

Parallelamente alle tappe previste per il deposito degli atti, il Ministero sta completando la realizzazione del più complesso programma a vantaggio della Corte, e quindi la piena gestibilità del fascicolo informatizzato da parte della cancelleria, la realizzazione del *desk* del magistrato di legittimità, analogo all'applicativo *consolle* già in uso da anni presso i giudici di merito, ma calibrato sui diversi caratteri del processo civile di cassazione, attraverso il quale sarà consentito gestire l'intero flusso telematico dei procedimenti, (secondo il cronoprogramma iniziale, ciò dovrebbe avvenire entro maggio 2021), consentendo anche alla Procura generale di partecipare attivamente al progetto.

Il passaggio al processo telematico verrà associato alla messa a disposizione da parte del Ministero di strumentazioni informatiche aggiornate per quanti ne abbiano bisogno, a un programma di formazione e alla predisposizione di un *help desk* dedicato.

Di grande supporto per il passaggio veloce e non traumatico al processo telematico saranno la massiccia scansione degli atti già depositati e la collaborazione attiva degli avvocati, con i quali la Corte ha concluso il 27 ottobre un nuovo Protocollo di intesa (che riprende in larga misura quello sottoscritto durante la fase emergenziale, il 9 aprile 2020) in base al quale i difensori delle parti potranno inviare via PEC gli atti processuali

già in precedenza depositati nelle forme tradizionali in formato pdf alle cancellerie della Corte (una addenda al Protocollo ha previsto che possano essere inviate con la stessa modalità anche le memorie *ex art. 378* cod. proc. civ.). In questo modo, gli atti processuali, trasferiti su supporto informatico potranno essere messi a disposizione dei magistrati e, dopo l'avvio del PCT saranno inseriti direttamente nell'applicativo ministeriale che sarà nella loro disponibilità (il citato *desk* del magistrato) così garantendo la costituzione del fascicolo informatico anche per i procedimenti già incardinati. Il percorso di transizione dalla gestione cartacea dei fascicoli a quella informatizzata è stato in certa misura agevolato e sarà reso meno traumatico proprio grazie alla particolare esperienza maturata nel 2020 in cui, a fronte della emergenza sanitaria, è stato necessario, sia ai magistrati che al personale della Corte, con l'ausilio costante e competente del personale del CED, uno sforzo di implementazione delle proprie competenze tecnologiche per garantire la prosecuzione dell'attività.

PARTE TERZA

LA GIURISPRUDENZA DI LEGITTIMITÀ

1. Le decisioni più rilevanti

La Corte di cassazione nel 2020 ha deciso circa 30.000 cause civili e definito quasi circa 38.000 processi penali. Sarebbe ovviamente impossibile dar conto di tutto ciò che è stato deciso e motivato, e tutte le decisioni sono importanti. In questa parte della relazione si darà conto, sinteticamente, delle sentenze ed ordinanze che appare particolarmente utile segnalare a chi è interessato a conoscere gli orientamenti della Corte e i più rilevanti principi di diritto fissati nell'anno appena concluso. Si tratta, comunque, di un numero di provvedimenti molto elevato, a testimonianza di quanto sia grande ed impegnativo il lavoro svolto.

L'esposizione è articolata in tre parti: civile, disciplinare e penale.

Prima di passare alla rassegna delle decisioni è opportuno ricordare che l'ordinamento assegna alla Corte di cassazione un ruolo particolare, in coerenza e continuità con la sua posizione costituzionale. Le pronunce della Corte rappresentano la guida coerenziatrice nell'interpretazione della legge: l'obiettivo è la ricerca dell'uniformità che si realizza non con un'imposizione dall'alto, ma attraverso il dialogo con le altre Corti e il confronto dialettico con le opzioni ermeneutiche espresse dalla dottrina e con le applicazioni dei giudici di merito. Il diritto vivente, che viene così elaborato, nasce attraverso un metodo circolare e trova il suo punto di forza nella qualità delle argomentazioni che sostengono la scelta interpretativa adottata.

La certezza del diritto che ne deriva è spesso legata al raggiungimento di nuove frontiere: coglie e riflette il divenire e la complessità dell'ordinamento e guarda ai mutamenti della società; non è, dunque, mera conservazione statica o pura tecnica separata dalle tavole dei valori e dei diritti fondamentali, ma è un farsi a tutela dell'eguaglianza dei cittadini, anche nella sua dimensione sostanziale.

Il tema degli spazi e dei confini dell'interpretazione della legge è specchio ed espressione della trasformazione e della crescita del ruolo istituzionale della giurisdizione a presidio dei diritti fondamentali,

nell'ambito di un più generale processo di ridefinizione degli equilibri interni al quadro tradizionale delle fonti.

La Corte di cassazione è consapevole che l'interpretazione non si risolve in un mero cognitivismo e non si acquieta nella piatta e inerte esegesi del testo, ma implica la legittima scelta della fissazione del possibile significato razionalmente associabile all'enunciato interpretato secondo le potenzialità di senso che vi sono incluse, sulla base anche della coerenza con il sistema e della contestualizzazione e dell'attualizzazione del precetto legislativo.

La Corte è, nel contempo, ben conscia dei limiti della giurisdizione. Il giudice è soggetto alla legge; il giudice interprete non può mai abbandonare il testo linguistico o legittimare un voluto giudiziale che si ponga al di fuori della cornice della proposizione prescrittiva espressa dall'enunciato legislativo.

2. *Il settore civile*

Verranno esaminate per prime le decisioni delle Sezioni unite e delle sei sezioni semplici civili. La trattazione non segue le diverse competenze, ma aggrega le sentenze per argomenti.

2.1. Solidarietà e auto-responsabilità nell'ambito dei rapporti familiari

Decidendo in tema di assegno di mantenimento da corrispondere all'altro coniuge in relazione al figlio maggiorenne (nella specie, trentacinquenne), la Corte, con la sentenza n. 17183, ha confermato la pronuncia di appello, la quale aveva escluso la permanenza di detto obbligo in capo al genitore. La Corte ha disatteso l'assunto secondo cui il figlio maggiorenne, quando non goda di redditi sufficienti per provvedere al suo mantenimento, abbia sempre e per sempre il diritto di ricevere tali mezzi dai genitori, in ragione della mera circostanza che egli non abbia ancora raggiunto la completa indipendenza economica nello specifico lavoro prescelto (nella specie, insegnante di musica), adeguato alle sue aspirazioni ed idoneo ad inserirlo, con il dovuto prestigio, nel contesto economico-sociale.

La pronuncia della Corte di cassazione chiarisce – al passo con i tempi, i quali esigono l'accentuazione dei concetti di dovere e di auto-responsabilità – che, secondo le regole dell'onere della prova, spetta al figlio maggiorenne, il quale reclama il mantenimento, di provare che l'assenza di

un lavoro non sia a lui imputabile, nonostante gli sforzi profusi dapprima per procurarsi una competenza adeguata e per dirigersi verso lavori richiesti dal mercato, e poi, per reperire un'occupazione fonte di reddito. Ma si è, nel contempo, precisato che le concrete situazioni di vita spesso sono, di per sé, capaci di dimostrare l'esistenza del diritto: la prova del diritto, infatti, è tanto più lieve, quanto più prossima sia l'età del figlio a quella di un recente maggiorenne, così che la prova risulterà particolarmente agevole in prossimità della maggiore età, appena compiuta, ed anche per gli immediati anni a seguire, quando il soggetto abbia intrapreso, ad esempio, un serio e non pretestuoso studio universitario, già questo integrando la prova presuntiva del compimento del giusto sforzo per meglio avanzare verso l'ingresso nel mondo del lavoro; di converso, la prova del diritto all'assegno di mantenimento sarà più gravosa, man mano che l'età del figlio aumenti, sino a configurare il "figlio adulto". Si è anche precisato come, dunque, sia esigibile l'utile attivazione del figlio nella ricerca, comunque, di un qualche lavoro, che permetta il sostentamento autonomo, pur in attesa dell'auspicato reperimento di un impiego più aderente alle proprie soggettive aspirazioni; non potendo egli pretendere che a qualsiasi lavoro sia adatti soltanto, in vece sua, il genitore.

Tale conclusione dell'attuale "diritto vivente" è coerente, sul piano assiologico, con gli artt. 1, 4 e 30 Cost.: i primi due proclamano – addirittura in cima ai principî fondamentali della Repubblica – essere questa "fondata sul lavoro" ed il terzo afferma il "dovere e diritto dei genitori mantenere, istruire ed educare i figli", secondo una correlazione ineliminabile fra funzione educativo-formativa ed obbligo di mantenimento.

Il principio di "auto-responsabilità" viene, dunque, richiamato a delimitare il diritto soggettivo secondo ragionevolezza, alla stregua delle clausole generali della diligenza e della buona fede: man mano che l'evoluzione dei tempi induce, pertanto, ad accentuare i legami tra la pretesa dei diritti e l'adempimento dei doveri, indissolubilmente legati sin dall'art. 2 della nostra Costituzione.

2.1.1. le nuove frontiere della genitorialità

Un settore centrale nella giurisprudenza della Corte di cassazione, dove la dimensione effettiva dei diritti fondamentali delle persone è sollecitata dalle nuove opportunità offerte dalla tecnica, è quello delle questioni legate alla genitorialità.

È un settore, questo, nel quale si colgono punti fermi, ma anche spinte verso nuovi approdi. La sentenza n. 7668, chiamata a decidere

se possa essere accolta la domanda di rettificazione dell'atto di nascita di un minore nato in Italia, mediante l'inserimento del nome della madre intenzionale accanto a quello della madre biologica, lo ha escluso. Non rileva che la madre intenzionale abbia in precedenza prestato il proprio consenso alla pratica della procreazione medicalmente assistita eseguita all'estero, giacché nell'ordinamento italiano vige, per le persone dello stesso sesso, il divieto di ricorso a tale tecnica riproduttiva. La legge – ricorda la sentenza richiamando una pronuncia della Corte costituzionale (sentenza n. 221 del 2019) – configura le tecniche di procreazione medicalmente assistita come rimedio alla sterilità o infertilità umana avente una causa patologica e non altrimenti rimovibile, escludendo chiaramente, con ciò, che la procreazione medicalmente assistita possa rappresentare una modalità di realizzazione del desiderio di genitorialità alternativa ed equivalente al concepimento naturale, lasciata alla libera autodeterminazione degli interessati. Ancora, la legge prevede una serie di limitazioni di ordine soggettivo all'accesso a tali tecniche, alla cui radice si colloca il trasparente intento di garantire che il suddetto nucleo riproduca il modello della famiglia caratterizzata dalla presenza di una madre e di un padre.

Sulla stessa linea si pone la sentenza n. 8029. Nel caso di minore concepito mediante l'impiego di tecniche di procreazione medicalmente assistita di tipo eterologo e nato all'estero, la Corte ha escluso la possibilità di accogliere la domanda di rettificazione dell'atto di nascita volta ad ottenere l'indicazione in qualità di madre del bambino, accanto a quella che l'ha partorito, anche della donna a costei legata in unione civile, poiché in contrasto con l'art. 4, comma 3, della legge n. 40 del 2004, che esclude il ricorso alle predette tecniche da parte delle coppie omosessuali, non essendo consentite, al di fuori dei casi previsti dalla legge, forme di genitorialità svincolate da un rapporto biologico mediante i medesimi strumenti giuridici previsti per il minore nato nel matrimonio o riconosciuto.

Nel panorama giurisprudenziale, non mancano tuttavia pronunce che mirano a delineare nuove frontiere. Se ne rinviene un riscontro nell'ordinanza n. 8325, con cui la Corte di cassazione ha sollevato una questione di legittimità costituzionale delle disposizioni contenute nella legge in tema di fecondazione assistita, ma anche di stato civile e di diritto internazionale privato, nella parte in cui non consentono, secondo l'interpretazione attuale del diritto vivente derivante da una pronuncia delle Sezioni unite dello scorso anno, che possa essere riconosciuto e dichiarato esecutivo, per contrasto con l'ordine pubblico, il provvedimento giudiziario straniero relativo all'inserimento del cosiddetto genitore d'intenzione non biologico, nella particolare declinazione dell'omo-genitorialità maschile,

nell'atto di stato civile di un minore procreato con le modalità della gestazione per altri. L'ordinanza di rimessione si avvale, per sostenere la non manifesta infondatezza del dubbio di costituzionalità, del circuito della tutela multilivello e della integrazione tra fonti e giurisdizioni nazionali e sovranazionali: il riferimento è, soprattutto, alla Corte di Strasburgo, la quale, nel rispondere alle perplessità della giurisprudenza francese successiva ai casi *Menesson* e *Labassee*, ha evidenziato che lo strumento dell'adozione è astrattamente idoneo a garantire i diritti del nato, purché tuttavia produca effetti simili a quelli del diretto riconoscimento dell'atto di nascita straniero e consista in un procedimento di attribuzione dello *status* celere e idoneo a eliminare la condizione di incertezza sulla condizione giuridica del minore.

2.2. Le situazioni di vulnerabilità

L'attenzione nel momento esegetico alle situazioni di vulnerabilità costituisce uno dei filoni caratterizzanti della giurisprudenza di legittimità del 2020.

2.2.1. L'immigrazione

In tema di immigrazione, la disciplina del permesso per motivi umanitari continua a trovare applicazione, a seguito di un fondamentale arresto delle Sezioni unite dello scorso anno, anche in relazione a domande proposte prima dell'entrata in vigore della normativa sopravvenuta. La norma sulla protezione umanitaria, attuativa del diritto di asilo costituzionale *ex* art. 10, terzo comma, Cost., si collega ai diritti fondamentali che l'alimentano ed è assurda, in via evolutiva e con il sostegno dell'art. 8 della CEDU, a clausola generale di sistema, capace di favorire i diritti umani e di radicarne l'attuazione.

La giurisprudenza ha chiarito che l'orizzontalità dei diritti umani comporta che, ai fini del riconoscimento della protezione umanitaria, occorre operare una valutazione comparativa della situazione soggettiva e oggettiva del richiedente con riferimento al Paese d'origine, in raffronto alla situazione d'integrazione raggiunta nel Paese d'accoglienza, senza che abbia rilievo l'esame del livello di integrazione raggiunto in Italia, isolatamente e astrattamente considerato, essendo necessaria una condizione personale di effettiva deprivazione dei diritti umani che abbia giustificato l'allontanamento. L'integrazione sociale combinata con la privazione dei diritti fondamentali, le condizioni di estrema povertà o ambientali,

i motivi di salute possono utilmente nutrire la fattispecie aperta della protezione umanitaria a condizione che siano valutati in concreto, non essendo sufficiente semplicemente dimostrare l'esistenza di condizioni di vita migliori nel paese di accoglienza. Occorre, in altri termini, dimostrare che la persona che invoca la protezione umanitaria si sia allontanata da una condizione di vulnerabilità effettiva, sotto il profilo specifico della violazione o dell'impedimento all'esercizio dei diritti umani inalienabili ai quali sarebbe nuovamente esposta se la protezione non fosse riconosciuta e fosse così allontanato verso il Paese d'origine.

Consistendo in un catalogo aperto legato a ragioni di tipo umanitario, la misura abbraccia tutte quelle situazioni in cui, pur non sussistendo i presupposti per il riconoscimento dello *status* di rifugiato o della protezione sussidiaria, tuttavia non possa disporsi l'espulsione per le più svariate ragioni, non necessariamente fondate sul *fumus persecutionis* o sul pericolo di danno grave per la vita o per l'incolumità psicofisica.

Su queste premesse, l'ordinanza n. 13565 dà rilievo, nella valutazione da operare caso per caso, alle violenze subite nel Paese di transito e di temporanea permanenza, potenzialmente idonee, quali eventi in grado di ingenerare un forte grado di traumaticità, ad incidere sulla condizione di vulnerabilità della persona, e cassa la decisione di merito che aveva negato la protezione umanitaria senza valutare le circostanziate deduzioni del richiedente relative alle violenze subite in Libia, ove si era recato per reperire un'occupazione lavorativa, indicate come causa della compromissione delle sue condizioni psico-fisiche, così evidenziando la connessione tra il transito in quel Paese e il contenuto della domanda.

L'ordinanza n. 20642 rinviene una condizione di vulnerabilità soggettiva del richiedente nell'esistenza di una fortissima limitazione della libertà individuale in ragione del censo e della casta tale da determinare una inammissibile compressione del diritto fondamentale di scegliersi il proprio compagno di vita e di formarsi una famiglia, soprattutto quando chi viola tali regole è oggetto di discriminazione e riprovazione. È stata così cassata la decisione impugnata, che aveva negato la protezione umanitaria ad un cittadino senegalese, proveniente da una piccola realtà rurale, che aveva intessuto una relazione sentimentale con una donna di una casta superiore alla sua in un paese in cui non è accettato il matrimonio tra persone di caste diverse per censo ed estrazione sociale.

A sua volta, l'ordinanza n. 23720 riconosce che, ai fini della concessione del permesso di soggiorno per ragioni umanitarie, nell'effettuare il giudizio di comparazione tra la situazione del richiedente in Italia e la

condizione in cui questi verrebbe a trovarsi nel paese di provenienza ove rimpatriato, il giudice, al fine di dare concreta attuazione al diritto alla vita privata e familiare, protetto dall'art. 8 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, come interpretato dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'Uomo, deve tener conto, quale fattore concorrente ma non esclusivo di un'eventuale situazione di vulnerabilità, anche dell'esistenza e della consistenza dei legami familiari del richiedente in Italia, effettuando un bilanciamento tra il pericolo di danno alla vita familiare e l'interesse statale al controllo dell'immigrazione. Qui la Corte ha confermato la pronuncia del giudice di merito che aveva ravvisato una condizione di vulnerabilità per il richiedente asilo che aveva abbandonato un paese in cui non aveva legami socioculturali e affettivi di nessun genere, ricongiungendosi alla madre, regolarmente soggiornante in Italia, paese dove aveva avviato altresì un percorso di integrazione.

Sollevando una questione di massima di particolare importanza, l'ordinanza 28316 ha posto alle Sezioni unite l'interrogativo se, ai fini del riconoscimento della protezione umanitaria, assuma rilevanza l'accertato effettivo "radicamento" dello straniero del territorio italiano, fondato su precisi indici di stabilità lavorativa e relazionale, la cui modificazione – a causa del rimpatrio – possa determinare una situazione di vulnerabilità dovuta alla compromissione del diritto alla vita privata o a quella familiare *ex art. 8 della CEDU*.

2.2.2. La tutela della persona offesa nella responsabilità civile

Nel campo della responsabilità civile, emerge con particolare evidenza l'attenzione della giurisprudenza nell'apprestamento di una tutela più avanzata nei confronti della persona offesa.

a) Con la sentenza n. 26757, la Terza sezione ha riconosciuto, in favore di vittima di un reato di violenza sessuale residente in Italia, luogo del commesso crimine, il diritto al risarcimento del danno per l'inadempimento dello Stato italiano all'obbligo di attuazione della direttiva 2004/80/CE del Consiglio del 29 aprile 2004, "relativa all'indennizzo delle vittime del reato" e, in particolare, dell'obbligo, ivi previsto dall'art. 12, par. 2, a carico degli Stati membri, di introdurre, entro il 1° luglio 2005, un sistema generalizzato di tutela indennitaria, idoneo a garantire un adeguato ed equo ristoro, in favore delle vittime di tutti i reati violenti ed intenzionali (compreso il reato di violenza sessuale), nelle ipotesi in cui le medesime non possano conseguire, dai diretti responsabili, il risarcimento integrale dei danni subiti.

La decisione impatta su un contenzioso significativamente esteso e di particolare risonanza, in quanto determinato da vicende riconducibili, di norma, alla c.d. “violenza di genere” e, dunque, a situazioni di grave pregiudizio per i diritti fondamentali della persona da esse implicati. Tale contenzioso è stato originato da un dubbio interpretativo che ha investito la disposizione europea anzidetta, avendo lo Stato italiano sempre sostenuto che la direttiva in questione non avrebbe potuto trovare applicazione generalizzata (rispetto, quindi, a tutti i reati intenzionali violenti) e, comunque, nei confronti di vittime di reati residenti in Italia, in quanto posta a tutela di situazioni soltanto a carattere cd. transfrontaliero, ossia riguardanti soggetti residenti in altri Stati membri e vittime di reati intenzionali violenti subiti in Italia.

Facendo applicazione, all’esito del disposto rinvio pregiudiziale, di una sentenza della Corte di giustizia, la Corte di cassazione ha affermato, anzitutto, il carattere non transfrontaliero della disciplina recata dal richiamato art. 12, così da essersi reso lo Stato italiano inadempiente all’obbligo di indennizzare le vittime di ogni reato intenzionale violento commesso nel proprio territorio e, quindi, anche in relazione al delitto di violenza sessuale in danno di vittime residenti in Italia. La sentenza n. 26757 ha, altresì, ribadito che l’indennizzo *ex lege* da erogare alle vittime di reato intenzionale violento e, segnatamente, quello per il reato di violenza sessuale (nelle more del giudizio elevato dall’originaria misura di euro 4.800 a quella di euro 25.000) non può essere meramente simbolico, ma, se determinato in via forfettaria, deve tenere conto delle peculiarità del crimine e della sua gravità. Infine, la decisione ha ritenuto che dall’importo liquidato per il danno da tardiva trasposizione nell’ordinamento italiano del citato art. 12, par. 2, della direttiva 2004/80/CE deve essere detratto l’indennizzo scaturente dalla fonte legale, e ciò in applicazione dell’istituto della *compensatio lucri cum damno*, esibendo le due poste la medesima natura compensativa/risarcitoria, ossia di garantire comunque alla vittima del reato intenzionale violento un ristoro per le conseguenze pregiudizievoli, morali e materiali, patite a seguito del crimine, non altrimenti risarcite dal reo.

b) Altre decisioni, pur nella diversità delle fattispecie, convergono verso un rafforzamento degli obblighi scaturenti dai vincoli familiari, e volte a rafforzare la tutela – sul piano risarcitorio – della parte più debole di tali rapporti.

Così, si è affermato (ordinanza n. 17554) che la perdita della *potentia generandi*, dovuta ad un fatto illecito del terzo, costituisce un danno risarcibile non solo per la vittima (e per il coniuge), ma anche per

i figli della vittima, i quali vengono in tal modo privati dell'interesse costituzionalmente protetto dall'art. 29 Cost. a stabilire un legame affettivo con uno o più fratelli. È la prima volta che la Corte espressamente afferma che interesse ad avere un fratello *nondum natum* costituisce un interesse costituzionalmente protetto.

c) Si è poi ribadito (ordinanza n. 11097) il principio, già affermato in passato, secondo cui costituisce un danno risarcibile, anche non patrimoniale, quello derivante dalla condotta del genitore che si disinteressa del proprio figlio, e lo privi dell'affetto che qualsiasi minore per natura si attende dai genitori. Si è aggiunto l'importante corollario che la prescrizione del diritto al risarcimento del danno non patrimoniale, patito dal minore abbandonato o trascurato dal genitore, non decorre dal momento dell'abbandono, ma, trattandosi di un illecito permanente, da quando l'illecito viene percepito o può essere percepito come danno ingiusto conseguente al comportamento del terzo. In applicazione del principio, la Corte ha ritenuto che la prescrizione dovesse decorrere dal momento in cui il figlio abbandonato dal padre aveva percepito l'intrinseca ingiustizia della condotta paterna.

2.3. L'effettività della tutela giurisdizionale

a) Nella prospettiva dell'effettività della tutela giurisdizionale a beneficio delle vittime dell'illecito, merita di essere segnalata la sentenza n. 28180, con la quale le Sezioni unite hanno escluso l'immunità giurisdizionale di RINA (Registro Italiano Navale) s.p.a., quale ente di certificazione della sicurezza per conto dello Stato di Panama, rispetto all'azione civile di responsabilità intentata dai parenti delle vittime del disastro della nave Al Salam Boccaccio 98 verificatosi nel Mar Rosso, la notte fra il 2 e il 3 febbraio 2006, con la morte di 1097 persone. L'immunità giurisdizionale era stata invece affermata, in sede di merito, dal tribunale e dalla corte d'appello, le cui decisioni sono state cassate. In sinergia con la giurisprudenza della Corte di giustizia della UE e della Corte costituzionale, le Sezioni unite hanno affermato che il principio di diritto internazionale consuetudinario sull'immunità giurisdizionale degli Stati non ha un valore assoluto. Esso si estende ai soli atti compiuti dagli Stati *iure imperii*, secondo l'accezione ristretta propria di questo termine, che allude agli atti di governo. Le Sezioni unite hanno quindi precisato che l'affermazione di immunità giurisdizionale, che pur dipende dalla sostanza dell'attività sottesa alla controversia indipendentemente dalla natura pubblica del soggetto coinvolto nella lite, non può essere riconosciuta in presenza di mere attività di ordine genericamente statale, come tali rimesse alla

responsabilità dello Stato seppur svolte, tramite designazione, da società private. La nozione di immunità rileva solo quando la controversia riguardi gli atti involgenti le prerogative sovrane. Le Sezioni unite hanno anche evidenziato che tale interpretazione è l'unica compatibile con i contro-limiti offerti dall'ordinamento costituzionale italiano in base al necessario bilanciamento con il diritto umano fondamentale di accesso a un giudice; e che il criterio di giudizio facente leva sul compimento del pubblico potere insito in un ambito di attività *iure imperii* (in senso stretto), mediante esplicazione di prerogative riservate all'autorità sovrana, deve essere improntato alla constatazione – verso la quale tende l'evoluzione del diritto della UE – che, in generale, le attività di classificazione e di certificazione navale non comportano un potere decisionale che prescindano dal quadro normativo, di fonte eminentemente internazionale, predefinito a garantire le condizioni di sicurezza in mare.

b) Sul versante dei limiti all'immunità giurisdizionale degli Stati esteri, le Sezioni unite, con la sentenza n. 20442, in continuità con un orientamento già espresso in precedenza e sulla base della sentenza della Corte costituzionale n. 238 del 2014, hanno dichiarato la giurisdizione italiana in relazione alla domanda risarcitoria formulata, nei confronti della Repubblica Federale di Germania, dal figlio ed erede di un cittadino italiano per ottenere, *iure proprio e iure hereditatis*, il ristoro dei danni derivanti dalla illegittima cattura, dalla deportazione, dal lavoro forzato e dalla morte del padre durante la seconda guerra mondiale. La pronuncia esclude il carattere assoluto della norma consuetudinaria di diritto internazionale generalmente riconosciuta che impone agli Stati l'obbligo di astenersi dall'esercitare il potere giurisdizionale nei confronti degli Stati stranieri. Il rispetto dei diritti inviolabili della persona umana ha assunto il valore di principio fondamentale dell'ordinamento internazionale, riducendo la portata e l'ambito di altri principi ai quali tale ordinamento si è tradizionalmente ispirato, come quello sulla "sovranità uguaglianza" degli Stati, cui si collega il riconoscimento della immunità statale dalla giurisdizione civile straniera. Di qui la statuizione che tale norma non accorda allo Stato straniero un'immunità totale dalla giurisdizione civile dello Stato territoriale, non potendo tale immunità essere invocata in presenza di comportamenti dello Stato straniero di tale gravità da configurare, in forza di norme consuetudinarie di diritto internazionale, crimini internazionali, in quanto lesivi, appunto, di quei valori universali di rispetto della dignità umana che trascendono gli interessi delle singole comunità statali.

2.4. Tutela del lavoro

a) Emblematica di un rafforzamento della tutela del lavoratore in una realtà economica che tende ad esporre alla precarietà la parte debole del rapporto, è la sentenza n. 1663, della Sezione lavoro, che si occupa dei rapporti di collaborazione dei ciclo-fattorini (*riders*).

Ha affermato la Corte che ai rapporti di collaborazione di cui all'art. 2 del d.lgs. n. 81 del 2015, in un'ottica sia di prevenzione sia "rimediale", si applica la disciplina del rapporto di lavoro subordinato quando la prestazione del collaboratore sia esclusivamente personale, venga svolta in maniera continuativa nel tempo e le modalità di esecuzione della prestazione, anche in relazione ai tempi ed al luogo di lavoro, siano organizzate dal committente, senza che il giudice che ravvisi la concorrenza di tali elementi nella fattispecie concreta sia tenuto a compiere ulteriori indagini, né possa trarre, nell'apprezzamento di essi, un diverso convincimento dal giudizio qualificatorio di sintesi. Ai fini dell'individuazione della nozione di etero-organizzazione, rilevante per l'applicazione della disciplina della subordinazione, è sufficiente che il coordinamento imposto dall'esterno sia funzionale con l'organizzazione del committente, così che le prestazioni del lavoratore possano, secondo la modulazione predisposta dal primo, inserirsi ed integrarsi con la sua organizzazione di impresa, costituendo la unilaterale determinazione anche delle modalità spazio-temporali della prestazione una possibile, ma non necessaria, estrinsecazione del potere di etero-organizzazione. I rapporti di collaborazione di cui all'art. 2 del d.lgs. n. 81 del 2015, norma di disciplina e non di fattispecie, non costituiscono un *tertium genus* intermedio tra autonomia e subordinazione, sicché, al verificarsi delle condizioni ivi previste, consegue l'applicazione della disciplina della subordinazione, senza che sia necessario selezionare quali parti di questa disciplina siano ad essi applicabili.

In sostanza, secondo la Sezione lavoro, non ha decisivo senso interrogarsi sul se tali forme di collaborazione, di volta in volta offerte dalla realtà economica in rapida e costante evoluzione, siano collocabili nel campo della subordinazione ovvero dell'autonomia, perché ciò che conta è che per esse, in una terra di mezzo dai confini labili, l'ordinamento ha statuito espressamente l'applicazione delle norme sul lavoro subordinato, disegnando una norma di disciplina.

Il legislatore, onde scoraggiare l'abuso di schermi contrattuali che a ciò si potrebbero prestare, ha selezionato taluni elementi ritenuti sintomatici ed idonei a svelare possibili fenomeni elusivi delle tutele previste per i lavoratori. In ogni caso ha, poi, stabilito che quando l'etero-organizzazione,

accompagnata dalla personalità e dalla continuità della prestazione, è marcata al punto da rendere il collaboratore comparabile ad un lavoratore dipendente, si impone una protezione equivalente e, quindi, il rimedio dell'applicazione integrale della disciplina del lavoro subordinato.

b) In un momento come l'attuale caratterizzato, in ambito internazionale, europeo e anche nazionale, da un lato dalla già segnalata precarizzazione del lavoro e dall'altro da molteplici attacchi – anche violenti e/o addirittura letali – alla libertà di stampa e ai giornalisti, le Sezioni unite, con la sentenza n. 1867, hanno stabilito che, nell'ambito del rapporto di lavoro giornalistico, l'attività svolta dal collaboratore fisso espletata con continuità, vincolo di dipendenza e responsabilità di un servizio rientra nel concetto di “professione giornalistica”. Pertanto, ai fini della legittimità del suo esercizio è condizione necessaria e sufficiente l'iscrizione del collaboratore fisso nell'albo dei giornalisti, sia esso elenco dei pubblicisti o dei giornalisti professionisti. Di conseguenza è stato escluso che sia affetto da nullità per violazione della norma imperativa contenuta nell'art. 45 della legge n. 69 del 1963 il contratto di lavoro subordinato del collaboratore fisso iscritto nell'elenco dei pubblicisti, anche nel caso in cui svolga l'attività giornalistica in modo esclusivo.

c) Sul diritto al lavoro dei disabili, la sentenza n. 14790, della Sezione lavoro, ha escluso che costituisca comportamento discriminatorio la previsione, in sede di bando di concorso riservato alle categorie *ex art.* 8 della legge n. 68 del 1999, del requisito della sussistenza dello stato di disoccupazione anche al momento dell'assunzione, trattandosi di previsione avente la finalità di tutelare, in conformità con il dettato legislativo e con i principi affermati dalla Corte di giustizia, il disabile disoccupato rispetto ad altro soggetto, egualmente disabile, ma nelle more fuoriuscito dalla categoria dei disoccupati.

Era accaduto che un'Azienda ospedaliera aveva previsto in sede di bando di concorso riservato ai disabili, a pena di non ammissione, l'iscrizione all'elenco di cui all'art. 8 della legge n. 68 del 1999 (che presuppone la sussistenza dello stato di disoccupazione) sia al momento della partecipazione al concorso sia al momento dell'assunzione. In conseguenza non aveva assunto una persona disabile, vincitrice della procedura concorsuale riservata, in quanto, nelle more del suo espletamento, aveva perso lo stato di disoccupazione. Tale persona esclusa aveva agito lamentando una discriminazione in suo danno, evidenziando che il suddetto requisito negativo (insussistenza dello stato di disoccupazione al momento dell'assunzione) non fosse richiesto nei concorsi pubblici rivolti ai soggetti

non disabili né fosse stato previsto in analoghi concorsi riservati a disabili banditi da altre amministrazioni.

La Corte ha individuato innanzitutto i tre elementi che danno luogo ad una discriminazione illegittima (la differenziazione tra persone – o gruppi – nella medesima situazione o condizione; la carenza di una adeguata e ragionevole giustificazione di tale differenziazione; la sproporzione tra la giustificazione stessa ed i mezzi utilizzati). Ha, poi, analizzato la normativa nazionale relativa all’inserimento dei disabili nel modo del lavoro e ne ha sottolineato l’evoluzione da un sistema statutale di tipo compensativo o risarcitorio della menomazione psico-fisica che risentiva della concezione volta a configurare l’inserimento degli invalidi nelle imprese come un peso da sopportare in chiave solidaristica ad altro sistema più rispettoso delle potenzialità individuali, volto a coniugare la valorizzazione delle capacità professionali del disabile con la funzionalità economica delle imprese stesse. Ha, quindi, esaminato le diverse modalità di assunzione presso la pubblica amministrazione dei soggetti con disabilità.

Dopo aver rilevato che, nella fattispecie esaminata, l’Azienda ospedaliera con il bando di concorso in questione si era avvalsa della seconda indicata modalità di assunzione prevedendo non un concorso aperto a tutti (ed in particolare ai normodotati) e con riserva di posti, ma proprio un concorso interamente riservato alle categorie *ex art. 8* della legge n. 68 del 1999, la sentenza ha ritenuto che la discriminazione dovesse essere valutata con riferimento ai soggetti nella medesima situazione o condizione e cioè con riferimento agli altri appartenenti alle categorie *ex art. 8* della legge n. 68 del 1999.

Ed infatti con le previsioni di cui alla legge n. 68 del 1999 ed in particolare con le previsioni speciali riservate ai disabili e concernenti le pur differenti modalità di assunzione non poteva ragionarsi in termini di rapporto con il normodotato, avendo il legislatore previsto, per facilitare al disabile il reperimento della prima occupazione, un *iter* particolarmente agevolato e modalità diverse rispetto a quelle previste per il lavoratore abile.

Secondo la Corte, dunque, era solo con riguardo agli altri appartenenti alle categorie protette (“parametro comparativo” e cioè persone in circostanze materiali paragonabili, che si differenziano dalla presunta vittima principalmente per la caratteristica che forma oggetto del divieto di discriminazione) che andavano verificate l’eventuale carenza di una adeguata e ragionevole giustificazione della verificatasi differenziazione ovvero la sproporzione tra la giustificazione stessa ed i mezzi utilizzati.

È stato, così, conclusivamente ritenuto che la censurata clausola del bando fosse in linea con tale obiettivo di inclusione del disabile attesa la *ratio* di assicurare innanzitutto una occupazione a chi non l'abbia, evidenziando che è proprio lo stato di disoccupazione (certificato dalla permanenza dell'iscrizione negli elenchi) che assolve alla funzione di garanzia dell'interesse tutelato dalla norma e non l'opposto, in piena conformità con il dettato costituzionale di cui all'art. 4 che sancisce il diritto al lavoro, inteso come espressione di partecipazione operosa alla vita collettiva, di contributo alla crescita generale ed economica del Paese ma anche di realizzazione di sé e dei propri desideri, di soddisfacimento delle aspettative e dei bisogni personali, oltre che con il principio di eguaglianza sostanziale (art. 3, comma 2) e con quello di solidarietà (art. 2).

La Corte ha, tuttavia, avvertito che tutto ciò, evidentemente, non significa svilire legittime aspettative di miglioramento di una condizione lavorativa (che, nello specifico, era stata la tesi prospettata dalla persona disabile esclusa, in quanto non più disoccupata, che aveva specificamente fatto leva sulla nuova prospettiva di cui alla più recente legge sull'inserimento lavorativo dei disabili) ma semplicemente consente di realizzare il "primo obiettivo" del legislatore, ossia assicurare una occupazione a chi versi in uno stato di disoccupazione al momento dell'assunzione.

2.5. Le regole del mercato

Di grande interesse generale è la sentenza n. 19597, delle Sezioni unite, avente ad oggetto la questione dell'applicabilità (o meno) della disciplina antiusura anche agli interessi moratori.

Le Sezioni unite hanno ritenuto di privilegiare la tesi che considera il concetto di interesse usurario "non estraneo" all'interesse moratorio, proprio in vista della maggiore tutela del creditore; tutela che non sarebbe analogamente forte in caso di applicazione dell'art. 1384 cod. civ., potendo lo strumento della riduzione della penale dare luogo ad un'eccessiva pluralità di soluzioni a livello nazionale. Pertanto, pur dando atto della diversità tra la categoria civilistica degli interessi corrispettivi e quella degli interessi moratori, le Sezioni unite hanno stabilito che la disciplina antiusura, essendo volta a sanzionare la promessa di qualsivoglia somma usuraria dovuta in relazione al contratto, si applica anche agli interessi moratori, la cui mancata ricomprensione nell'ambito del tasso effettivo globale medio (T.e.g.m.) non preclude l'applicazione dei decreti ministeriali di cui all'art. 2, comma 1, della legge n. 108 del 1996, ove questi contengano comunque la rilevazione del tasso medio praticato dagli

operatori professionali. In quest'ultimo caso, pertanto, il tasso-soglia sarà dato dal T.e.g.m., incrementato della maggiorazione media degli interessi moratori, moltiplicato per il coefficiente in aumento e con l'aggiunta dei punti percentuali previsti, quale ulteriore margine di tolleranza, dal quarto comma dell'art. 2 sopra citato; qualora, invece, i decreti ministeriali non rechino l'indicazione della suddetta maggiorazione media, la comparazione andrà effettuata tra il tasso effettivo globale (T.e.g.) del singolo rapporto, comprensivo degli interessi moratori, e il T.e.g.m. così come rilevato nei suddetti decreti. Dall'accertamento del carattere usurario degli interessi discende l'applicazione dell'art. 1815, secondo comma, cod. civ., di modo che gli interessi moratori non saranno dovuti nella misura (usuraria) pattuita, bensì in quella dei corrispettivi lecitamente convenuti, in applicazione dell'art. 1224, primo comma, cod. civ.; nei contratti conclusi con i consumatori sarà altresì applicabile la tutela prevista dagli artt. 33, comma 2, lett. f) e 36, comma 1, del d.lgs. n. 206 del 2005 (codice del consumo), essendo rimessa all'interessato la scelta di far valere l'uno o l'altro rimedio. Quanto all'onere della prova in ordine alla spettanza ed alla misura degli interessi moratori, la sentenza ha stabilito che quell'onere si atteggia nel senso che il debitore che intenda dimostrare l'entità usuraria degli stessi è tenuto a dedurre il tipo contrattuale, la clausola negoziale relativa agli interessi moratori e quelli applicati in concreto, l'eventuale qualità di consumatore, la misura del T.e.g.m. nel periodo considerato e gli altri elementi contenuti nel decreto ministeriale di riferimento, mentre la controparte dovrà allegare e provare i fatti modificativi o estintivi dell'altrui diritto.

2.6. La disciplina del contratto

a) In materia contrattuale, si segnala la sentenza n. 6459, con cui le Sezioni unite hanno stabilito che per il patto fiduciario con oggetto immobiliare, che si innesta su un acquisto effettuato dal fiduciario per conto del fiduciante, non è richiesta la forma scritta *ad substantiam*, trattandosi di atto meramente interno tra fiduciante e fiduciario che dà luogo ad un assetto di interessi che si esplica esclusivamente sul piano obbligatorio; ne consegue che tale accordo, una volta provato in giudizio, è idoneo a giustificare l'accoglimento della domanda di esecuzione specifica dell'obbligo di ritrasferimento gravante sul fiduciario. Di interesse in questa pronuncia è il metodo di analisi, con l'attenzione rivolta alla dimensione pratica del fenomeno fiduciario, che offre un quadro variegato di accordi fiduciari verbali tra coniugi, conviventi e familiari relativi alla intestazione

di immobili acquistati in tutto o in parte con denaro di uno solo di essi, nel quale le parti, per motivi di opportunità, di lealtà e di fiducia reciproca, sono restie a consegnare in un atto scritto il *pactum* tra di esse intervenuto. La Corte considera che condizionare all'osservanza della forma scritta la validità del patto fiduciario significherebbe praticamente escludere la rilevanza pratica della fiducia in molte ipotesi di fiducia *cum amico*, dato che la formalità del patto finirebbe quasi sempre per incidere sulla dimensione pratica del comportamento, escludendone la fiduciarità dal punto di vista della morfologia del fenomeno empirico.

b) Sempre in materia contrattuale, con particolare riferimento alla vendita di beni di consumo affetti da vizio di conformità, un tritico di pronunce della Seconda sezione, la n. 1082, la n. 10453 e la n. 22146, ha tratteggiato le prerogative del consumatore, il quale: ha il diritto di agire anche per il solo risarcimento del danno qualora la riparazione o la sostituzione risultino, rispettivamente, impossibile ovvero eccessivamente onerosa; può chiedere la risoluzione del contratto quando sia scaduto il termine ritenuto congruo per la riparazione inizialmente domandata; ovvero, scaduto il termine congruo per la sostituzione o riparazione, può agire anche per la riduzione del prezzo, pur in presenza di un difetto di lieve entità.

2.7. I “derivati” e gli enti locali

Anche nella prospettiva della disciplina dell'indebitamento degli enti locali e della finalizzazione della spesa, è di grande interesse la sentenza n. 8770, delle Sezioni unite, in materia di *interest rate swap*. Con tale pronuncia le Sezioni unite hanno chiarito che l'*interest rate swap* è il contratto derivato che prevede l'impegno reciproco delle parti di pagare l'una all'altra, a date prestabilite, gli interessi prodotti da una stessa somma di denaro, presa quale astratto riferimento e denominato nozionale, per un dato periodo di tempo, per cui gli elementi caratteristici del contratto sono costituiti dalla data di stipulazione, dal capitale di riferimento (nozionale), dalla data di inizio di decorrenza degli interessi, dalle date di scadenza e di pagamento e dai diversi tassi di interesse da applicare. Ed hanno precisato che lo *swap* può anche essere *non par* nel momento della stipulazione, con conseguente necessità di riequilibrio delle prestazioni col versamento di una somma di denaro (detta *upfront*). L'interesse della pronuncia non si ferma alla declamazione definitiva. Essa, infatti, contiene importanti affermazioni: in tema di causa del contratto in questione, che risiede “nella negoziazione e nella monetizzazione di un rischio”, trattandosi di un contratto che si forma

nel mercato finanziario, riguarda un rischio finanziario ed è espressione di una “logica probabilistica” che appartiene “ad una tradizione giuridica diversa dalla nostra”; sul carattere di “spiccata aleatorietà” che deriva dalla stipulazione di strumenti di finanza derivata come lo *swap*, per cui anche nel periodo di vigenza dell’art. 41 della legge n. 448 del 2001, e cioè fino al 2008, il potere di stipulazione degli enti locali incontrava sicuri limiti, primo fra tutti quello della convenienza economica. In questa prospettiva, le Sezioni unite hanno enunciato il principio secondo cui “in tema di contratti derivati, stipulati dai Comuni italiani sulla base della disciplina normativa vigente fino al 2013 (quando la legge n. 147 del 2013 ha escluso la possibilità di farvi ulteriore ricorso) e della distinzione tra i derivati di copertura e i derivati speculativi, in base al criterio del diverso grado di rischiosità di ciascuno di essi, pur potendo l’ente locale procedere alla stipula dei primi con qualificati intermediari finanziari, nondimeno esso poteva utilmente ed efficacemente procedervi solo in presenza di una precisa misurabilità/determinazione dell’oggetto contrattuale, comprensiva sia del criterio del *mark to market* sia degli scenari probabilistici, sia dei cd. costi occulti, allo scopo di ridurre al minimo e di rendere consapevole l’ente di ogni aspetto di aleatorietà del rapporto, costituente una rilevante disarmonia nell’ambito delle regole relative alla contabilità pubblica, introduttiva di variabili non compatibili con la certezza degli impegni di spesa riportati in bilancio”. Traendo, poi, le conseguenze derivanti dal carattere aleatorio dell’operazione, la sentenza ha concluso che “l’autorizzazione alla conclusione di un contratto di *swap* da parte dei Comuni italiani, specie se del tipo con finanziamento *upfront*, ma anche in tutti quei casi in cui la sua negoziazione si traduce comunque nell’estinzione dei precedenti rapporti di mutuo sottostanti ovvero anche nel loro mantenimento in vita, ma con rilevanti modificazioni, deve essere data, a pena di nullità, dal Consiglio comunale ai sensi dell’art. 42, comma 2, lett. i), del d.lgs. n. 267 del 2000”. Tale conclusione è parsa quella maggiormente in armonia con la necessità “di assicurare il coinvolgimento degli schieramenti assembleari di minoranza, i quali sono chiamati ad esercitare un controllo sull’operazione finanziaria” che potrebbe tradursi in un aggravio degli oneri sugli esercizi successivi, in conseguenza dell’aleatorietà del contratto.

2.8. L’azione revocatoria e il fallimento

Risolve un problema pratico avvertito nelle procedure concorsuali la sentenza n. 12476, che affronta la questione della possibilità o meno di esperire l’azione revocatoria (ordinaria o fallimentare) dopo il fallimento

dell'*accipiens*. Prendendo le mosse dalla particolarità della vicenda, nella quale la domanda di rivendicazione ai sensi dell'art. 103 legge fall. era stata promossa, nei confronti della curatela di un fallimento, da parte di un soggetto a sua volta fallito, per cui la curatela di quest'ultimo si era attivata contro alcuni atti dispositivi compiuti quando la società era ancora *in bonis*, le Sezioni unite hanno ribadito che la situazione giuridica esercitata dal curatore del fallimento non integra un diritto di credito esistente prima e indipendentemente dall'esercizio dell'azione giudiziale, ma rappresenta "un vero e proprio diritto potestativo all'esercizio dell'azione revocatoria", la cui finalità è quella di mantenere integro il patrimonio del debitore, determinando l'inefficacia dell'atto dispositivo nei soli confronti del creditore che agisce. Ragione per cui l'inefficacia dell'atto o del pagamento non è mai originaria, ma può solo sopravvenire a seguito della sentenza che accoglie la domanda di revocatoria e il bene dismesso con l'atto revocando viene in considerazione soltanto per il suo valore; con la conseguenza che, se l'azione revocatoria viene esperita successivamente al fallimento dell'acquirente, il suo accoglimento verrebbe a favorire (ingiustamente) il ceto creditorio della parte alienante danneggiando nello stesso tempo la garanzia collettiva dei creditori dell'acquirente. Tuttavia – e in questo risiede l'effettiva novità della pronuncia in esame rispetto al precedente approdo interpretativo – il fattore tempo non deve essere trascurato, perché il divieto di proporre l'azione costitutiva non può dipendere "da un evento (la sopravvenuta dichiarazione di fallimento del terzo: l'acquirente) del tutto occasionale ed estrinseco rispetto ai creditori dell'alienante". Le Sezioni unite hanno perciò ritenuto di ravvisare il corretto "punto di equilibrio" del sistema stabilendo che "il fallimento del terzo acquirente, dichiarato dopo l'atto di alienazione, vale a dire dopo l'atto di frode determinativo della lesione della garanzia patrimoniale ma prima che l'azione revocatoria sia esercitata, impedisce solo l'esercizio dell'azione costitutiva, non anche invece l'esercizio di quell'azione restitutoria per equivalente parametrata al valore del bene sottratto alla garanzia patrimoniale". Per cui, in definitiva, il fallimento dell'acquirente rende inammissibile l'esercizio dell'azione revocatoria "perché non è consentito incidere sul patrimonio del menzionato fallimento recuperando il bene alla sola garanzia patrimoniale del creditore dell'alienante: e quindi perché non è dato di sottrarre quel bene all'asse fallimentare cristallizzato al momento della dichiarazione di fallimento". Ma non impedisce di insinuarsi al passivo di quel fallimento per il corrispondente controvalore, senza che a ciò sia di ostacolo il principio (ribadito) di cristallizzazione del passivo di cui all'art. 52 della Legge fallimentare. In tal caso, dunque, i creditori dell'alienante "restano tutelati nella garanzia patrimoniale generica dalle regole del concorso, nel senso che possono insinuarsi al passivo del fallimento

dell'acquirente per il valore del bene oggetto dell'atto di disposizione astrattamente revocabile”.

2.9. La materia tributaria

Di grande significato sistematico ed impatto pratico sono alcune pronunce della Corte in materia tributaria.

a) Nel caso di cui alla sentenza n. 23902, le Sezioni unite erano chiamate a stabilire se siano assoggettate o meno all'imposta comunale sugli immobili (ICI) le aree, originariamente edificabili, private tuttavia di tale qualità in forza di un accordo di compensazione urbanistica. Si trattava, nella specie, di un'area privata della sua originaria edificabilità in quanto inserita in un parco pubblico, rispetto alla quale non si era ancora completata, per il proprietario, l'esatta individuazione dell'area di fruizione compensativa della volumetria (c.d. periodo di volo). La Corte, nel cassare la sentenza di merito che aveva ribadito l'assoggettamento ad ICI dell'area in questione, ha compiuto un articolato *excursus* dei c.d. diritti edificatori che, benché in qualche misura riconosciuti nell'ordinamento (art. 2643, n. 2-*bis*, cod. civ.), non sono tuttavia né definiti, né tipizzati; tanto che si parla di questi facendo uso di termini diversi (crediti edilizi, crediti compensativi, titoli volumetrici etc.). Riguardo ad essi, la sentenza ha precisato che la loro caratteristica è la “riconosciuta scorporabilità dal terreno che li ha originati, con conseguente loro autonoma cedibilità negoziale; intendendosi per tale la possibilità, oggi sancita dall'art. 2643 n.2-*bis* cit., del loro trasferimento oneroso tra privati indipendentemente dal trasferimento del terreno”. Nel caso della compensazione urbanistica, “la P.A. attribuisce al proprietario un indice di capacità edificatoria (credito edilizio o volumetrico) fruibile su altra area di proprietà pubblica o privata, non necessariamente contigua e di anche successiva individuazione; ciò a fronte della cessione gratuita dell'area oggetto di trasformazione pubblica, ovvero di imposizione su di essa di un vincolo assoluto di inedificabilità o preordinato all'esproprio”. Di talché il diritto edificatorio di origine compensativa “deriva dall'adempimento di un rapporto sinallagmatico in senso lato, avente ad oggetto un terreno urbanisticamente non edificabile, ristorato con l'assegnazione al proprietario di un *quid* volumetrico da spendere su altra area”. Conseguenza da tale impostazione che deve escludersi la possibilità di assoggettare ad ICI, come area edificabile, il terreno dal quale origina il diritto edificatorio compensativo; conclusione, questa, che deriva in modo inequivocabile dall'assenza della natura reale del diritto in questione, la cui caratteristica è la “perfetta ed autonoma ambulatorietà”. Esclusione che è ancora più

evidente in un caso come quello in esame, nel quale “il diritto di costruire non può più essere esercitato sul fondo di origine, e non può ancora essere esercitato sul fondo di destinazione perché non ancora assegnato né, forse, individuato”.

b) Si confronta anche con il diritto parlamentare la sentenza n. 26494, con la quale le Sezioni unite sono state chiamate a stabilire se l’assegno di fine mandato (o di solidarietà) erogato ai senatori in caso di mancata rielezione, ovvero corrisposto ai beneficiari designati o agli eredi legittimi in caso di decesso del parlamentare nel corso della legislatura, e gravante sul “Fondo di solidarietà fra gli onorevoli senatori”, abbia natura di retribuzione differita, sia manifestazione di capacità contributiva e debba essere sottoposto a tassazione al momento della sua erogazione, oppure se esso abbia natura di “indennità equipollente” al T.F.R. e debba andare esente da imposizione in quanto costituito esclusivamente attraverso contributi a carico del senatore beneficiario. Le Sezioni unite hanno affermato il principio secondo cui l’indennità di reinserimento o contributo di solidarietà erogato ai senatori al momento della cessazione dalla carica parlamentare, previsto dal Regolamento del Fondo di solidarietà fra gli onorevoli senatori, ovvero corrisposto ai beneficiari designati o agli eredi legittimi in caso di decesso del parlamentare nel corso della legislatura, e gravante sul “Fondo di solidarietà fra gli onorevoli senatori”, ha natura di retribuzione differita, è manifestazione di capacità contributiva e va sottoposto a tassazione al momento della sua erogazione, secondo la disciplina prevista in tema di tassazione separata previsto dall’art. 17 TUIR. A tale conclusione la sentenza è pervenuta prendendo le mosse dalla constatazione per cui tale indennità si matura per effetto della cessazione dalla carica parlamentare e viene erogata agli aventi diritto attraverso un fondo le cui finalità previdenziali sono previste dal regolamento del Senato. Ricordando come anche la giurisprudenza costituzionale sia andata sempre più nella direzione di contenere le agevolazioni fiscali in tema di indennità corrisposte in dipendenza di cariche parlamentari, le Sezioni unite hanno tuttavia evidenziato la non completa sovrapponibilità del contributo di solidarietà all’indennità di buonuscita prevista per i dipendenti pubblici. Per cui, dovendosi considerare quel contributo “quale forma del tutto originale e *sui generis* previdenziale”, la sentenza conclude nel senso che ad esso va applicato il regime di tassazione separata vigente *ratione temporis* nel caso in oggetto (artt. 16 e 17 T.U.I.R.).

c) Risolve una questione interpretativa molto avvertita tra gli operatori e con ricadute pratiche di grande rilevanza la sentenza delle Sezioni unite n. 28709. Il principio affermato da tale pronuncia è che, in

tema di riscossione ed esecuzione a mezzo ruolo di tributi il cui presupposto impositivo sia stato realizzato dalla società e la cui debenza risulti da un avviso di accertamento notificato alla società e da questa non impugnato, il socio può impugnare la cartella notificatagli eccependo (tra l'altro) la violazione del beneficio di preventiva escussione del patrimonio sociale. In tal caso, se si tratta di società semplice (o irregolare) incombe sul socio l'onere di provare che il creditore possa soddisfarsi in tutto o in parte sul patrimonio sociale; se si tratta, invece, di società in nome collettivo, in accomandita semplice o per azioni, è l'amministrazione creditrice a dover provare l'insufficienza totale o parziale del patrimonio sociale (a meno che non risulti *aliunde* dimostrata in modo certo l'insufficienza del patrimonio sociale per la realizzazione anche parziale del credito, come, ad esempio, nel caso in cui la società sia cancellata). Ne consegue che, se l'amministrazione prova la totale incapienza patrimoniale il ricorso andrà respinto; se invece il coobbligato beneficiario prova la sufficienza del patrimonio, il ricorso andrà accolto. Se la prova della capienza è parziale, il ricorso sarà accolto negli stessi limiti. Se nessuna prova si riesce a dare, l'applicazione della regola suppletiva posta dall'art. 2697 c.c. comporterà che il ricorso sarà accolto o respinto, a seconda che l'onere della prova gravi sul creditore, oppure sul coobbligato sussidiario.

d) L'interpretazione della norma tributaria non è insensibile alla natura della prestazione, in particolare quando questa sia rivolta alla cura della persona bisognosa. Lo dimostra, emblematicamente, la sentenza n. 14846, della Sezione tributaria. Muovendo dalla sottolineatura che l'ufficio di amministratore di sostegno è precipuamente volto alla cura della persona bisognosa, la Corte perviene alla conclusione che l'amministrazione del patrimonio del beneficiario non configura, di norma, attività economica indirizzata alla produzione del reddito e, quindi, imponibile ai fini IVA, non avendo l'eventuale indennità corrisposta in via equitativa dal giudice funzione corrispettiva di effettivo controvalore del servizio svolto dall'amministratore (preferibilmente scelto entro la cerchia familiare dell'amministrato), a meno che la gestione non risulti in concreto volta a ricavare introiti con carattere di stabilità o, comunque, sia espletata da un professionista a titolo oneroso, assumendo rilievo ai fini della tassabilità l'oggettiva natura economica dell'attività espletata.

e) Investe la tematica delle agevolazioni tributarie nel settore della fiscalità urbanistica la sentenza delle Sezioni unite n. 8094, che interviene sulla interpretazione dell'art. 33, comma 3, della legge 23 dicembre 2000 n. 388 (finanziaria del 2001), la quale ha previsto che i trasferimenti di beni immobili in aree soggette a piani urbanistici particolareggiati, comunque

denominati, regolarmente approvati ai sensi della normativa statale o regionale, sono soggetti all'imposta di registro dell'1 per cento e alle imposte ipotecarie e catastali in misura fissa, a condizione che l'utilizzazione edificatoria dell'area avvenga entro cinque anni dal trasferimento. La pronuncia ha chiarito che il beneficio previsto da tale disposizione si applica anche qualora l'edificazione non sia realizzata nel termine di legge, purché tale esito derivi non da un comportamento direttamente o indirettamente ascrivibile all'acquirente, tempestivamente attivatosi, ma da una causa esterna, sopravvenuta, imprevedibile ed inevitabile, tale da configurare la forza maggiore ovvero il *factum principis*, ciò rendendo inesigibile, secondo una regola generale immanente nell'ordinamento, il comportamento richiesto dalla norma nel termine da essa previsto. In applicazione di tale principio, la Corte ha cassato la decisione del giudice di merito che aveva ritenuto legittima la revoca del beneficio in un'ipotesi di mancata edificazione causata dalla mancata adozione, ad opera del Comune, dei provvedimenti conseguenti alla convenzione di lottizzazione.

f) Nel diritto tributario internazionale, con riguardo alla corretta allocazione delle risorse all'interno dei Paesi, spicca la sentenza 2313, sui dividendi transfrontalieri. La Sezione tributaria, con tale pronuncia, riconosce l'esenzione per la distribuzione da società figlia italiana nei confronti della madre residente in Gran Bretagna. Il principio affermato è che il credito d'imposta previsto dall'art. 10, par. 4, lett. b, della Convenzione contro le doppie imposizioni tra l'Italia e la Gran Bretagna, stipulata il 21 ottobre 1988 (ratificata con legge n. 329 del 1990), non è escluso dal riconoscimento dei benefici (nella specie esenzione da ritenuta) della direttiva madre-figlia n. 453 del 1990 (attuata con il d.lgs. n. 136 del 1993), atteso che detto riconoscimento, secondo l'interpretazione offerta dalla Corte di Giustizia (causa C-389/18, del 19 dicembre 2019, *Brussels Securities*), non elimina, necessariamente, il rischio della doppia imposizione economica né della violazione del principio di neutralità fiscale. Sicché, deve verificarsi in concreto se il meccanismo di tassazione previsto dallo Stato membro elimini effettivamente detto rischio, dovendosi evitare non soltanto la tassazione diretta dei dividendi in capo alla società madre, ma anche quella indiretta intesa come conseguenza dell'applicazione di meccanismi che, sebbene accompagnati da deduzioni o esenzioni, possono causare alla società madre un trattamento deteriore rispetto a quello che spetterebbe qualora le due società fossero dello stesso Stato, dovendo la percezione dei dividendi essere fiscalmente neutra per la società madre, con riguardo all'assoggettamento ad imposta, senza possibilità di opzione e senza esenzione ai sensi dell'art. 2, a.iii) della direttiva 2011/96/UE del 30 novembre 2011.

2.10. Il trattamento dei medici specializzandi

Le Sezioni unite, con l'ordinanza interlocutoria n. 23901, hanno formulato una nuova domanda di pronuncia pregiudiziale con riguardo all'ambito di estensione temporale del diritto al risarcimento dei medici specializzandi per la mancata tempestiva trasposizione da parte dello Stato italiano della direttiva 82/76/CEE, muovendo dalla premessa che le incertezze e i dubbi interpretativi al riguardo non si sono sopiti neppure a seguito della sentenza della Corte Giustizia, 24/01/2018, C616/16 e C- 617/16, emanata dopo una prima domanda di pronuncia pregiudiziale effettuata dalle stesse Sezioni unite. Infatti, anche dopo tale decisione si sono manifestate ulteriori difformità di vedute, che hanno interessato non solo i giudici del merito ma anche la Corte di cassazione e che si sono tradotte in due opposte opzioni ermeneutiche, in particolare con riferimento al trattamento da attribuire ai medici specializzandi che iniziarono il corso di specializzazione in data anteriore al 1° gennaio 1982.

Le questioni pregiudiziali sulle quali le Sezioni unite hanno chiesto alla Corte di Giustizia dell'Unione europea di pronunciarsi con procedimento accelerato sono le seguenti:

“Se l'art. 189, terzo comma, del Trattato sull'Unione Europea e gli artt. 13 e 16 della Direttiva 82/76/CEE del Consiglio, del 26 gennaio 1982, che modifica la direttiva 75/362/CEE e la direttiva 75/363/CEE, ostino ad un'interpretazione secondo cui il diritto alla remunerazione adeguata previsto dall'art. 13 della Direttiva 82/76/CEE a favore dei sanitari che svolgono l'attività di formazione, sia a tempo pieno che a tempo ridotto, e sempre che sussistano tutti gli altri requisiti richiesti dalla normativa e dalla giurisprudenza europea, spetta anche ai medici che si siano iscritti ad una scuola di specializzazione in anni precedenti l'anno 1982, e che siano in corso all'1° gennaio 1983.

Se il diritto al risarcimento del danno per il ritardo nel recepimento della Direttiva suindicata da parte dello Stato italiano compete di conseguenza, anche a detti sanitari, limitatamente alla frazione di risarcimento successiva al 1° gennaio 1983”.

2.11. Gli aiuti di Stato

Va segnalata la sentenza n. 22631, con cui la Terza sezione ha definito una controversia di particolare rilievo. Si tratta, segnatamente, della causa promossa da una società di navigazione (Traghetti del Mediterraneo) contro

altra società di navigazione (Tirrenia), per conseguire il risarcimento del danno a titolo di responsabilità dello Stato italiano sotto diversi profili: quello dello Stato-Legislatore, per aver erogato aiuti a Tirrenia in base alla legge n. 684 del 1974, incompatibili con il Trattato istitutivo dell'Unione; quello dello Stato-Giudice, per aver contravvenuto, con la decisione della Corte di Cassazione n. 5087 del 2000 (resa nella precedente causa tra le stesse parti avente ad oggetto il risarcimento richiesto da Traghetti per i danni subiti a causa della politica di prezzi bassi praticata dalla società concorrente durante il periodo 1976-1980 in ragione dei conseguiti aiuti di Stato), all'obbligo di formulare, ai sensi dell'art. 234 del Trattato, questioni pregiudiziali davanti alla Corte di Giustizia europea quanto alla conformità al diritto comunitario dell'anzidetta legge n. 684 del 1974; quello, infine, dello Stato-Amministratore, per non avere informato la Corte di cassazione dell'apertura di una procedura di infrazione, dinanzi alla Commissione europea. Nel corso del giudizio è stata investita, in più di un'occasione, la Corte di Lussemburgo della decisione su questioni di interpretazione del diritto comunitario, tra cui la questione della compatibilità tra quest'ultimo diritto e l'esimente interpretativa prevista dall'art. 2, comma 2, della legge n. 117 del 1988 (sulla responsabilità civile del giudice); compatibilità esclusa dalla sentenza del 13 giugno 2006 della stessa Corte di Giustizia dell'Unione europea, in conseguenza della quale si è originato il dibattito che ha portato alla riforma della anzidetta legge nel 2015. In forza della sentenza di appello, il *thema decidendum* si è, quindi, concentrato sulla responsabilità dello Stato-Legislatore per illecito comunitario derivante dalla istituzione ed erogazione, nel periodo dal 1976 al 1980, di aiuti di stato nuovi, in assenza di previa notifica ai sensi del Trattato; proprio a siffatto titolo è stata condannata la Presidenza del Consiglio dei ministri a risarcire il danno patito da Traghetti. Sicché, con la citata sentenza n. 22631, la Terza sezione – dopo aver disposto ulteriore rinvio pregiudiziale ai sensi dell'art. 267, par. 3, TFUE, con cui si chiedeva, sotto diversi profili, se, nelle condizioni proprie della causa principale, gli aiuti di Stato potessero, o meno, qualificarsi come “aiuti esistenti” e, quindi, non “nuovi” – ha confermato la decisione di secondo grado, enunciando taluni principi particolarmente significativi in tema di aiuti anticoncorrenziali e di responsabilità dello Stato per la relativa illecita erogazione, assumendo a fondamento della decisione l'esito della citata pregiudiziale comunitaria, avutosi con sentenza della Corte di Giustizia del 23 gennaio 2019. In particolare si è affermato che, qualora il giudice nazionale sia chiamato a decidere sulla sussistenza della responsabilità per illecito euro-unitario dello Stato-Legislatore per violazione della norma del Trattato sugli aiuti di Stato (attualmente: art. 108 TFUE), deve operare una verifica così

scansionata: a) anzitutto se il provvedimento controverso, nel procurare ai beneficiari un vantaggio mediante risorse pubbliche, costituisca un aiuto di Stato ai sensi del Trattato; b) quindi, se l'aiuto di Stato rientri nella categoria di quelli vietati dal Trattato, in quanto idoneo a falsare la concorrenza e ad incidere sugli scambi fra gli Stati membri; c) infine, se il predetto aiuto rientri nella procedura di controllo prevista dal Trattato e, quindi, se si tratti di "nuovo aiuto" (pertanto, rilevante ai fini del giudizio di responsabilità per l'illecito in questione) e non di un "aiuto esistente", che, in quanto tale (e, dunque, non avente rilievo al predetto fine), si sottrae a detta procedura di controllo. Inoltre, la sentenza, in armonia con quanto ritenuto dalla citata decisione della Corte di Lussemburgo del gennaio 2019 (che ha escluso, in forza dei principi di affidamento e di certezza del diritto, l'applicazione nella controversia de qua della norma dell'art. 15 del regolamento (CE) n. 659/1999 in tema di regime prescrizione, giacché volta soltanto a limitare nel tempo i poteri della Commissione in materia di recupero degli aiuti di Stato e non con effetto di sanatoria retroattiva degli aiuti di Stato inficiati da illegittimità per il solo fatto che essi divengono aiuti esistenti ai sensi dell'articolo 1 dello stesso regolamento n. 659/1999), ha affermato il principio secondo cui l'azione risarcitoria contro lo Stato per l'illecito euro-unitario è soggetta alle regole di prescrizione dell'ordinamento interno (artt. 2934 ss. c.c.).

2.12. Il processo civile

a) In materia processuale deve essere menzionata la sentenza n. 19596, con la quale le Sezioni unite sono state chiamate a dirimere un contrasto, esistente per la verità nella giurisprudenza di merito, relativo all'attribuzione dell'onere di attivare il procedimento di mediazione nelle cause di opposizione a decreto ingiuntivo; con la necessità di individuare anche le relative conseguenze in caso di mancato adempimento dell'onere. La sentenza ha affermato il principio secondo cui nelle controversie soggette a mediazione obbligatoria ai sensi dell'art. 5, comma 1-*bis*, del d.lgs. n. 28 del 2010, i cui giudizi vengano introdotti con richiesta di decreto ingiuntivo, una volta instaurato il relativo giudizio di opposizione e decise le istanze di concessione o sospensione della provvisoria esecuzione del decreto, l'onere di promuovere la procedura di mediazione è a carico della parte opposta; con la conseguenza che, ove essa non si attivi, alla pronuncia di improcedibilità di cui al citato comma 1-*bis* conseguirà la revoca del decreto ingiuntivo. A siffatta conclusione le Sezioni unite sono pervenute sulla base di una serie di convergenti considerazioni di carattere testuale, logico e sistematico.

Muovendo dalla premessa secondo cui gli artt. 4 e 5 del d.lgs. n. 28 del 2010 non offrono un dato “neutro” ai fini della soluzione del problema, la sentenza ha rilevato che il procedimento di mediazione è stato collocato dalla legge in un momento successivo a quello della decisione sulle istanze di concessione o revoca della provvisoria esecuzione del decreto ingiuntivo, cioè in un momento in cui la causa è ormai incanalata secondo un binario ordinario. Pertanto, pacifico essendo che nel giudizio di opposizione a decreto ingiuntivo è l’opposto ad avere la qualità di creditore, la sentenza ha ritenuto logico che ricada su di lui l’onere di attivare la mediazione. Ampio rilievo è stato dato, infine, all’argomento, ribadito più volte dal Giudice delle leggi, in base al quale devono essere guardate con sfavore tutte le forme di giurisdizione condizionata al previo esperimento di rimedi amministrativi.

b) Va anche ricordata la sentenza n. 26672, nella quale le Sezioni unite hanno affrontato lo specifico problema del rapporto esistente tra l’azione di responsabilità civile magistrati e la domanda di revocazione avverso una sentenza della Corte di cassazione. Le Sezioni unite, scrutinando, in particolare, la natura dell’impugnazione per revocazione di cui all’art. 391-*bis* cod. proc. civ., hanno osservato che quest’ultima disposizione “partecipa in pieno dei mezzi straordinari di impugnazione quali mezzi strumentali al superamento della *res iudicata*”, sottraendosi al regime di cui all’art. 324 del codice di rito. Tale mezzo di impugnazione, però, “sfugge alla distinzione tra mezzi ordinari e mezzi straordinari di impugnazione perché tale distinzione è da riferire alla cosa giudicata formale, cioè ad un ambito che è relativo solo alla decisione del giudice di merito e non anche a quello relativo al provvedimento del giudice di legittimità”. Richiamando, a questo punto, il testo dell’art. 4 della legge n. 117 del 1988 e la logica che è sottesa all’intera normativa sulla responsabilità civile dei magistrati, le Sezioni unite hanno enunciato il principio di diritto secondo cui la domanda “di risarcimento per il danno attribuito a provvedimento della Corte di cassazione che abbia deciso la causa nel merito deve essere proposta, a pena di decadenza, nel termine di tre anni (due anni in base alla disposizione applicabile *ratione temporis*) decorrenti dalla pubblicazione del provvedimento sull’istanza di revocazione ai sensi dell’art. 391-*bis* cod. proc. civ., anche se dichiarata inammissibile per estraneità al parametro legale dell’errore di fatto; ovvero, se il rimedio della revocazione non sia stato esperito, dal provvedimento asseritamente fonte di danno, salvo in quest’ultimo caso la valutazione da parte del giudice dell’azione di responsabilità civile della ricorrenza dei presupposti per proporre la domanda di revocazione e, in caso positivo, la dichiarazione di inammissibilità della domanda per mancato esperimento del rimedio di cui all’art. 391-*bis* cod. proc. civ.”. La sentenza ha anche

esaminato la diversa ipotesi nella quale il rimedio della revocazione non sia stato esperito, pervenendo alla conclusione che in tal caso il giudice di merito è tenuto a dichiarare inammissibile la domanda di risarcimento danni ai sensi della legge n. 117 del 1988 qualora accerti che la sentenza di cassazione avrebbe potuto essere impugnata per revocazione e tale rimedio non sia stato effettivamente proposto.

c) Chiamate nuovamente ad esprimersi in ordine agli strumenti processuali a disposizione degli avvocati per ottenere i compensi professionali relativi all'attività svolta nell'ambito dei procedimenti civili, alla luce del complesso quadro di riferimento, le Sezioni unite, con la sentenza n. 4247, hanno stabilito che, come regola generale, se un avvocato abbia scelto di agire utilizzando il procedimento di cui all'art. 28 della legge n. 794 del 1942 (come modificato dagli artt. 14 e 34 del d.lgs. n. 150 del 2011) per i compensi relativi all'attività professionale svolta in più gradi e/o fasi di un giudizio in favore del medesimo cliente, la domanda per i relativi compensi deve essere proposta al giudice collegiale che abbia conosciuto per ultimo della controversia. A tale conclusione si è pervenuti sottolineando che alla possibilità, nell'anzidetta ipotesi, di rivolgersi con un'unica domanda cumulativa al giudice del merito che abbia conosciuto per ultimo della controversia – originariamente configurata come ampiamente facoltativa – deve essere oggi attribuita una configurazione adeguata ai principi del giusto processo, la cui applicazione comporta che, per assicurare un'effettiva tutela del diritto di difesa di cui all'art. 24 Cost., in coerenza con l'art. 6 della CEDU, devono essere evitati frazionamenti di tutela processuale per la medesima vicenda e comunque si deve dare una risposta, possibilmente celere, alla domanda di giustizia proposta, con una decisione di merito che sia esauriente. In questo quadro, nell'indicata fattispecie, la proposizione da parte dell'avvocato di distinte domande davanti a ciascuno degli uffici di espletamento delle prestazioni professionali senza far luogo al cumulo è da considerare meramente residuale ed è una strada percorribile soltanto se risulti in capo al creditore un interesse oggettivamente valutabile alla tutela processuale frazionata del credito.

3. La giurisprudenza disciplinare

Di grande rilievo nomofilattico sono altresì alcune pronunce delle Sezioni unite in tema di responsabilità disciplinare dei magistrati e degli avvocati.

a) Con riguardo alla composizione della Sezione disciplinare del Consiglio Superiore della Magistratura, la sentenza n. 741 ha affermato

che, nell'ipotesi in cui, per effetto di astensione, ricusazione o dimissioni di consiglieri appartenenti alla categoria dei magistrati requirenti, il collegio non possa essere integrato da un supplente avente pari funzioni e sia necessario procedere a nuove elezioni, con i relativi tempi tecnici e il conseguente blocco dell'attività disciplinare cui il Consiglio è tenuto *ex art. 105 Cost.*, deve darsi un'interpretazione costituzionalmente orientata dell'art. 6 della legge n. 195 del 1958, intendendo estensivamente il concetto di "supplente corrispondente", in modo da salvaguardare l'indefettibilità e la continuità della funzione disciplinare attribuita dalla Costituzione direttamente al Consiglio superiore; ne consegue che, in tale situazione, legittimamente il CSM può procedere alla sostituzione di un componente requirente, che sia stato ricusato, con un componente giudicante, atteso che l'unico limite va ravvisato nel fatto che la sostituzione non può avvenire con un componente laico se il ricusato è un togato, o viceversa, perché la Costituzione impone una determinata proporzione tra laici e togati e tale equilibrio non può essere alterato.

b) Nello stesso ordine di idee si muove l'ordinanza n. 19893, con cui le Sezioni unite hanno stabilito che nel procedimento dinanzi alla Sezione disciplinare del CSM, qualora la ricusazione di più componenti renda impossibile al suo interno formare un collegio che rispetti l'indefettibile proporzione tra membri laici e membri togati, la competenza a decidere sulla relativa istanza spetta alle Sezioni unite della Corte di cassazione, atteso che in difetto di una disposizione di legge che disciplini espressamente tale ipotesi o della concreta possibilità di estensione analogica di altra norma, la lacuna va colmata secondo i principi generali che regolano la materia della ricusazione del giudice, tra i quali vi è anche quello per cui la competenza a conoscerne è sempre attribuita o ad un collegio dello stesso ufficio o al giudice superiore. Ne consegue che ove la soluzione interna all'ufficio, disciplinata per il CSM dall'art. 6 della legge n. 195 del 1958, non sia realizzabile per mancanza di un numero sufficiente di giudici rispettoso della proporzione fra laici e togati, non resta che ricorrere all'altra, investendo della decisione il giudice superiore.

c) In tema di illeciti disciplinari, merita di essere segnalata la sentenza n. 8906, con la quale le Sezioni unite hanno affermato che il divieto per i magistrati di iscrizione ai partiti politici, che si ricava dall'art. 3, comma 1, lett. h), del d.lgs. n. 109 del 2006, vale indistintamente per tutti, sia che svolgano funzioni giudiziarie sia che siano collocati in aspettativa e fuori dal ruolo organico della magistratura per qualunque ragione, ivi compreso lo svolgimento di un mandato elettorale e/o amministrativo. Con tale pronuncia le Sezioni unite hanno altresì ritenuto manifestamente infondata

la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, lett. h), del d.lgs. n. 109 del 2006 in riferimento agli artt. 2, 3, 19, 48, comma 2, 49, 51, comma 1, e 117, comma 1, Cost., in relazione agli artt. 9, 11 e 14 della C.E.D.U., sollevata sull'assunto che il divieto di iscrizione e di partecipazione sistematica e continuativa ai partiti politici renderebbe più difficoltosa per il magistrato la possibilità di essere eletto, comprimerebbe il suo diritto di autodeterminazione nel campo della fede politica e violerebbe il principio di eguaglianza nell'accesso ai pubblici uffici e alle cariche elettive, atteso che il diritto del magistrato di partecipare alla vita politica non è senza limitazioni nella Costituzione e deve essere bilanciato con la tutela di altri beni giuridici costituzionalmente protetti, quali il corretto esercizio della giurisdizione, il prestigio dell'ordine giudiziario e i principi di indipendenza e di imparzialità della magistratura (artt. 101, 104, 108 Cost.), a tutela dei quali l'art. 98, terzo comma, Cost., conferisce espressamente al legislatore ordinario la facoltà di introdurre, per i magistrati, "limitazioni al diritto d'isciversi ai partiti politici".

4. Il settore penale

L'illustrazione delle principali linee evolutive della giurisprudenza penale seguirà, anzitutto, gli interventi nomofilattici delle Sezioni unite penali, per poi proseguire con le decisioni delle Sezioni semplici che saranno prospettate secondo una visione per temi e problemi.

4.1. Linee evolutive della giurisprudenza delle Sezioni unite penali

La estrema articolazione e varietà delle materie sostanziali e processuali che sono state portate allo scrutinio del massimo consesso, con pubblicazione delle relative sentenze nel 2020, induce ad adottare un criterio selettivo e indicativo delle stesse per grandi temi.

Emerge chiaramente che una delle principali direttrici seguite dalle Sezioni unite – con immediate risposte lineari e progressive delle Sezioni semplici – ha avuto ad oggetto l'"equità" del processo; intesa, da un lato, come garanzia della partecipazione consapevole ed effettiva dell'imputato e, dall'altro, come strumento di accertamento della verità processuale e conseguente irrogazione delle sanzioni previste, nel pieno rispetto dei limiti che la Costituzione e le fonti sovranazionali impongono al sacrificio dei diritti fondamentali.

Sul versante sostanziale, l'opera nomofilattica delle Sezioni unite si è dispiegata essenzialmente su temi di grande impatto sociale, relativi alle sostanze stupefacenti e alla tutela dei soggetti deboli, con la finalità di risolvere tensioni interpretative per dare piena attuazione ai principi di tassatività del precetto e prevedibilità della condotta penalmente rilevante.

4.1.1. Sostanze stupefacenti: la coltivazione; la ingente quantità

Il 2020 ha fatto registrare il deposito di tre decisioni in materia di sostanze stupefacenti che, nel segno della continuità con il passato, proseguono l'opera di rivisitazione delle questioni riguardanti la materia dopo i mutamenti del tessuto normativo ad opera sia della Corte costituzionale (sent. n. 32 del 25/02/2014; sent. n. 40 dell'8/03/2019), che del legislatore (d.l. 20 marzo 2014, conv. nella legge n. 79 del 16 maggio 2014; d.l. n. 78 del 1 luglio 2013, conv. in legge 9 agosto 2013, n. 94 e d.lgs n. 202 del 29 ottobre 2016).

In primo luogo, va menzionata la sentenza n. 12348 del 2019 (dep. 2020), che ha confermato, da un lato, la criminalizzazione della coltivazione di sostanza stupefacente, come condotta che reca in sé la lesione del bene giuridico tutelato dalla norma e quindi la relativa offensività, a prescindere da taluni effetti e caratteristiche della stessa; tuttavia, dall'altro, ha affermato l'inidoneità del precetto a sanzionare quelle condotte rapportabili alla nozione di "uso personale", per come individuata dal legislatore all'art. 75 del d.P.R. n. 309 del 1990, in quanto idonea a suscitare una risposta sanzionatoria soltanto in via amministrativa, sebbene con una formula che si arresta alla condotta di detenzione senza espressamente menzionare quella di coltivazione.

In tal senso sono i due principi enunciati: il reato di coltivazione di stupefacenti è configurabile indipendentemente dalla quantità di principio attivo estraibile 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 ad effetto stupefacente; non integra il reato di coltivazione di stupefacenti, per mancanza di tipicità, una condotta di coltivazione che, in assenza di significativi indici di un inserimento nel mercato illegale, denoti un nesso di immediatezza oggettiva con la destinazione esclusiva all'uso personale, in quanto svolta in forma domestica, utilizzando tecniche rudimentali e uno scarso numero di piante, da cui ricavare un modestissimo quantitativo di prodotto.

La seconda sentenza pronunciata (n. 14722 del 2020) ha confermato, pur dopo i citati interventi normativi, l'impianto del precedente assetto giurisprudenziale – rappresentato da Sez. U, n. 36258 del 2012 – in tema di criteri per la individuazione della soglia minima capace di sostanziare la circostanza aggravante della “quantità ingente” di sostanza stupefacente di cui all'art. 80, comma 2, d.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309. Per l'individuazione della soglia oltre la quale è configurabile la circostanza aggravante dell'ingente quantità, continuano cioè ad essere validi, anche successivamente alla riforma operata dal d.l. 20 marzo 2014, n. 36, convertito con modificazioni dalla legge 16 maggio 2014, n. 79, i criteri basati sul rapporto tra quantità di principio attivo e valore massimo tabellarmente detenibile fissati dalla sentenza delle Sezioni unite del 2012. Si è a tal fine precisato che, con riferimento alle c.d. droghe leggere, l'aggravante non è di norma ravvisabile quando la quantità di principio attivo sia inferiore a 2 chilogrammi, pari a 4000 volte il valore - soglia di 500 milligrammi.

Vi è poi la terza sentenza (n. 24990 del 2020) che è intervenuta, potenziandolo, sul fatto di lieve entità, riconoscendo che la circostanza attenuante del lucro e dell'evento di speciale tenuità di cui all'art. 62, n. 4, cod. pen. è compatibile con la fattispecie di lieve entità, prevista dall'art. 73, comma 5, d.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309.

4.1.2. Tutela dei soggetti deboli: la violenza sessuale mediante abuso di autorità

Si tratta di un tema – quello della necessaria attuazione delle garanzie per i soggetti deboli – emerso con prepotenza nel settore penale, non meno che in quello civile, che ha impegnato tanto le Sezioni unite quanto le Sezioni semplici in fattispecie seppure diversificate, ma unite dal comune denominatore della tutela dei soggetti più deboli.

Le Sezioni unite hanno apportato un importante contributo chiarificatore sul tema della violenza sessuale compiuta senza espliciti atti minacciosi o violenti, ma mediante abuso di autorità, che era rimasto connotato da qualche ambiguità, con corrispondente grave danno per la persona offesa interessata, la quale non di rado, quando è implicata in questo genere di condotte, è un soggetto minorenni. Si tratta, dunque, di un soggetto per il quale non si è ritenuta esaustiva e sufficiente la tutela apprestata dall'art. 609-*quater* cod. pen. (atti sessuali con minorenni), che è norma volta a colpire le condotte poste in essere col consenso (apparente) della persona offesa e con pena mitigata (v. art. 609-*quater*, secondo comma,

cod. pen., introdotto con legge n. 38 del 6 febbraio 2006) quando questa sia un ultra-sedicenne che, pure, abbia subito l'abuso dei poteri connessi con l'eventuale posizione di supremazia dell'agente.

Il cono d'ombra, rispetto a una tutela piena, derivava dal fatto che, al di fuori del caso di consenso apparente come sopra descritto e di costrizione mediante violenza o minaccia, il rapporto sessuale realizzato con solo abuso di autorità rischiava di non vedere sempre garantita una adeguata tutela penalistica ogni qualvolta l'autorità in questione fosse "di fatto" (come quella del convivente del genitore) o "avente natura privatistica" (come quella genitoriale vera e propria o quella del sanitario che operi in regime privatistico o ancora dell'insegnante privato). Infatti, l'abuso di autorità era stato, in passato (v. art. 520 cod. pen. successivamente abrogato dalla legge n. 66 del 15 febbraio 1996 che ha contestualmente introdotto il reato di cui all'art. 609-*bis* cod. pen.), contemplato e punito con riferimento alla posizione autoritativa di tipo formale e pubblicistico del pubblico ufficiale che fosse rivestito di una relazione qualificata con la persona offesa in ragione del suo ufficio (Sez. U, n. 130 del 2000).

Distaccandosi dal precedente formale approccio, le Sezioni unite, con la sentenza n. 27326 del 2020, hanno posto in evidenza la sfumatura di qualificata offensività – tale da comportare la configurazione del più grave reato di violenza sessuale di cui all'art. 609-*bis* cod. pen. e non un'area di potenziale franchigia penalistica – insita nel comportamento di chi, pur non ricorrendo a violenze o minacce esplicite nei confronti della persona offesa, tuttavia ottenga effetti analoghi con costrizione realizzata attraverso "abuso di autorità", ossia sfruttando a proprio vantaggio una relazione autoritativa con tale soggetto che per questa ragione subisce l'atto sessuale, vedendo conseguentemente lesa o messa in pericolo la propria libertà personale: e ciò, non solo, dunque, se la posizione di preminenza derivi da una investitura pubblica, ma anche se questa sia configurabile in via privatistica o anche soltanto di mero fatto, purché l'agente strumentalizzi la posizione per costringere il soggetto passivo a compiere o a subire atti sessuali. Rientrano, quindi, nella nozione di "autorità" tutti quei rapporti, quale quello di lavoro dipendente (anche irregolare), oppure quelle "situazioni di supremazia riscontrabili in ambito sportivo, religioso, professionale ed all'interno di determinate comunità, associazioni o gruppi di individui".

4.1.3. L'utilizzazione delle intercettazioni in "processi diversi"

Un intervento particolarmente rilevante in tema di intercettazioni è stato quello effettuato con la sentenza nota, nel dibattito dottrinale, come "Cavallo", dal nome del ricorrente (n. 51 del 2019 -dep. 2020): una decisione che ha avuto notevole risalto mediatico perché ha regolato un tema particolarmente sensibile e ha raccolto commenti difformi dai vari osservatori.

Era in campo l'interpretazione di un precetto legislativo (art. 270 cod. proc. pen.) che esprime la sintesi del bilanciamento – di esclusiva competenza del legislatore – fra il diritto costituzionale alla riservatezza delle comunicazioni (art. 15 Cost.) e il valore del necessario perseguimento dei reati, in unione col principio di non dispersione delle prove.

La decisione in commento ha affermato che, posto il divieto stabilito dall'art. 270 cod. proc. pen. di utilizzazione dei risultati delle captazioni in procedimenti diversi da quelli per i quali le stesse sono state autorizzate (con l'eccezione per il caso in cui risultino indispensabili per l'accertamento di delitti per i quali è obbligatorio l'arresto in flagranza), esso non opera, evidentemente, con riferimento ai procedimenti che "diversi" non possono essere ritenuti. E tali, cioè "non diversi" – dall'originario reato in relazione al quale l'autorizzazione era stata disposta – debbono intendersi quelli relativi ai reati che a quest'ultimo risultano connessi *ex art. 12 cod. proc. pen.* Ma in questa ipotesi, al fine cioè di consentire l'utilizzazione della intercettazione caduta su un reato diverso rispetto a quello valutato dal giudice nel provvedimento di autorizzazione, la sentenza in commento ha posto l'ulteriore condizione che il reato connesso rientri parimenti nei limiti generali di ammissibilità per le intercettazioni, previsti dall'art. 266 cod. proc. pen.

Al di là delle valutazioni contrapposte, che pur vi sono state, la sentenza ha enucleato i criteri per la risoluzione della questione, attraverso una interpretazione sia letterale che sistematica del precetto che sembra, del resto, recepita dalla disciplina normativa che si è sviluppata parallelamente (d.l. n. 161 del 2019, convertito con modificazioni dalla legge 28 febbraio 2020, n.7, da applicarsi ai procedimenti iscritti successivamente alle date di volta in volta indicate dal legislatore).

4.1.4. Processo equitabile: l'effettiva conoscenza del procedimento

È proseguita, con due sentenze pubblicate nel 2020, l'opera di integrazione e chiarificazione che le Sezioni unite hanno avviato a seguito

degli sviluppi normativi sul processo in assenza, in ossequio ai principi sovranazionali sul giusto processo (CEDU, art. 6).

La prima sentenza che viene in considerazione è la n. 23948 del 2019 (dep. 2020). Dopo gli ammonimenti della Corte EDU sulla non compatibilità del processo contumaciale con il diritto fondamentale dell'imputato alla celebrazione di un processo del quale sia stato specificamente informato, e l'intervento correttivo del legislatore nel 2005 – limitato all'ampliamento dei mezzi riparatori – il legislatore, nel 2014, ha infine radicalmente sostituito la declaratoria di contumacia con la dichiarazione di "assenza", accompagnata da un corredo di fondamentali accertamenti da svolgere ad opera del giudice, circa la correttezza formale e sostanziale della *vocatio in iudicium*. A ciò ha fatto da *pendant* la creazione contestuale dell'istituto della rescissione del giudicato (come rimodulato nell'art. 629-bis cod. proc. pen., a seguito della riforma operata con legge n. 103 del 23 giugno 2017) per i casi nei quali quella conoscenza sia comunque di fatto mancata. La sentenza in commento – peraltro preceduta da altra delle Sez. U, n. 28912 del 2019, che aveva di fatto anticipato la linea interpretativa poi accolta – si è inserita perfettamente nel solco descritto dalla giurisprudenza sovranazionale, disattendendo le interpretazioni giurisprudenziali che individuavano, nel tessuto normativo della novella dichiarazione di assenza, margini per continuare ad apprezzare presunzioni soltanto legali e comunque formali, di conoscenza del processo. Essa ha affermato che ai fini della dichiarazione di assenza non può considerarsi presupposto idoneo la sola elezione di domicilio presso il difensore d'ufficio, da parte dell'indagato, dovendo il giudice, in ogni caso, verificare, anche in presenza di altri elementi, che vi sia stata l'effettiva instaurazione di un rapporto professionale tra il legale domiciliatario e l'indagato, tale da fargli ritenere con certezza che quest'ultimo abbia avuto conoscenza del procedimento ovvero si sia sottratto volontariamente alla stessa.

A questa forte affermazione di principio si è agganciato un rilevante e nuovo filone giurisprudenziale delle Sezioni semplici volto a riconciliare l'istituto della rescissione del giudicato con un positivo scrutinio di compatibilità costituzionale, messo in dubbio dagli studiosi. Si è infatti rilevato, con un significativo *revirement* rispetto ai precedenti approdi, che non può essere negata la rescissione – pur in presenza di una *vocatio in iudicium* formalmente regolare e qualificata che potrebbe colorire di negligenza l'omissivo contegno processuale dell'imputato e di non meritevolezza la richiesta di rescissione – quando non via assoluta certezza che il soggetto abbia avuto effettiva conoscenza del processo (Sez. 5, n. 31201 del 2020).

La seconda sentenza da rimarcare sull'argomento è la n. 12778 del 2020. Le Sezioni unite hanno ritenuto che all'imputato (e/o indagato) detenuto (secondo una nozione ampia di "detenzione", quale è quella declinata dall'art. 156 cod. proc. pen., comprensiva anche della detenzione in luoghi diversi dall'istituto penitenziario, e della detenzione per altra causa, purché nota) le notificazioni vadano consegnate personalmente, e cioè nel luogo di detenzione, anche quando l'imputato medesimo, in precedenti fasi procedurali, abbia proceduto a dichiarazione o elezione di domicilio. La finalità è quella di abbandonare il sistema di conoscenza solo legale e/o formale del processo – che talune sentenze delle Sezioni semplici ritengono ancora in vita e desumono dalla lettera di specifiche norme codicistiche – e di pretendere il perseguimento di linee interpretative evolutive idonee a garantire la ricerca e la prova della conoscenza sostanziale ed effettiva del processo da parte dell'imputato, come del resto affermato dall'art. 420-bis cod. proc. pen., secondo cui deve risultare con certezza che l'imputato è a conoscenza del procedimento.

4.1.5. Eseguitività delle sentenze della Cedu "erga omnes"?

La pronuncia delle Sez. U, n. 8544 del 2019 (dep. 2020) è intervenuta nel dibattito giurisprudenziale apertosi sul tema della legittimità (o meno) – e, in caso affermativo, sui modi – della estensione dei principi affermati in una sentenza CEDU nei confronti di un dato ricorrente, anche ad altri soggetti che vantino di trovarsi in una situazione processuale simile o analoga. Con riferimento alla richiesta di un imputato condannato per concorso esterno in associazione mafiosa, di vedere applicati in proprio favore i principi espressi dalla Corte EDU nella sentenza del 14/04/2015, Contrada c. Italia, si è affermato che tali principi non si estendono a coloro che, pur trovandosi nella medesima posizione, non abbiano proposto ricorso in sede europea, in quanto la richiamata decisione del giudice sovranazionale non è una sentenza pilota e non può neppure ritenersi espressione di un orientamento consolidato della giurisprudenza europea. La soluzione della non automatica estensibilità *erga omnes* si inserisce in un quadro di assoluto rispetto delle fonti sovranazionali e nel pieno riconoscimento del principio (art. 46 Conv. EDU) della forza vincolante delle sentenze CEDU definitive, per le controversie in cui le Alte Parti contraenti sono direttamente chiamate in causa. Tuttavia, viene ribadita la linea di cui la Corte costituzionale si è fatta per prima interprete (sent. n. 49 del 2015), secondo cui la generale portata vincolante va riconosciuta alle "sentenze pilota" della Corte di Strasburgo e a quelle che contengono l'esplicito riconoscimento di una violazione di carattere strutturale o sistematico (disciplinate dall'art. 61 del Regolamento)

o comunque alle decisioni di portata generale o, ancora, a quelle che siano espressione di un principio consolidato. Residuando, in relazione a tutte le altri, la idoneità a stimolare il controllo diffuso del giudice nazionale e a favorire l'attività della interpretazione convenzionalmente conforme.

*4.1.6. Misura ablativa e accertamento del reato:
quali possibili rapporti tra confisca e prescrizione
(fattispecie di lottizzazione abusiva)*

La sentenza n. 13539 del 2020 costituisce l'epilogo di un acceso dibattito attivatosi da oltre dieci anni, con correlate decisioni, tra la Corte EDU, anche nella massima composizione, la Corte costituzionale e le Sezioni semplici della Corte di legittimità. Si tratta, dunque della sintesi finale di un intenso e proficuo dialogo tra le Corti, le quali, pur non rinunciando alla affermazione dei propri specifici poteri giurisdizionali, hanno operato in modo convergente finendo per trovare una soluzione interpretativa capace di sostanziare il bilanciamento di tutti gli interessi e in valori in gioco. Il tema esaminato è quello della compatibilità fra la confisca lottizzatoria *ex art. 44 D.P.R. n. 380 del 2001* e la conclusione del processo con sentenza di prescrizione del reato. Si fronteggiavano, da un lato, le istanze della Corte europea – incentrate sulla affermazione della natura sanzionatoria penale di tale misura ablativa e sulla conseguente necessità che fosse irrogata all'esito dell'accertamento di responsabilità penale (sentenza del 20/01/2009, resa nel caso *Sud Fondi e altri c. Italia* e sentenza del 29/10/2013 nel caso *Varvara c. Italia*) – e, dall'altro, quella della Corte costituzionale (sentenza n. 49 del 14 gennaio 2015) che richiede al giudice interno di interpretare la giurisprudenza della Corte EDU nel senso che non è necessariamente richiesta una formale sentenza di condanna, ma anche solo, e più semplicemente, il “pieno accertamento” della responsabilità personale per il reato di lottizzazione abusiva, compatibile con una pronuncia di prescrizione che abbia i caratteri sostanziali della condanna. Quest'ultima analisi è stata infine asseverata anche dalla Grande Camera della CEDU con la sentenza del 28/06/2018, resa nel caso *G.I.E.M. e altri contro Italia*. Le Sezioni unite hanno apposto il suggello a tale complesso percorso valutativo precisando: che la causa estintiva che può coesistere con la confisca è quella maturata dopo una sentenza di condanna di primo grado, contenente il necessario accertamento di questo sotto il profilo oggettivo e soggettivo; che tale accertamento deve discendere da un giudizio che abbia assicurato il contraddittorio e la più ampia partecipazione degli interessati, in ossequio al principio del giusto processo sancito dalla Costituzione e dalla CEDU, fermo restando che, una volta intervenuta detta causa, il giudizio, in

applicazione dell'art. 129, comma 1, cod. proc. pen., non può proseguire al solo fine di compiere il predetto accertamento. Si è, poi, chiarito, che le questioni relative alla conformità della confisca al principio di protezione della proprietà di cui all'art. 1 del Prot. n. 1 CEDU, come interpretato dalla pronuncia G.I.E.M. sopra menzionata, possono essere sottoposte al giudice dell'esecuzione il quale gode di ampi poteri istruttori ai sensi dell'art. 666, comma 5, cod. proc. pen.

4.2. La giurisprudenza delle Sezioni semplici

La produzione delle Sezioni penali della Corte, pur collegata alla competenza assegnata a ciascuna per via tabellare, viene di seguito esposta secondo un criterio di trasversalità, capace di dare risalto alla trattazione dei principi più rilevanti in una condizione di piena osmosi. E ciò, senza trascurare che, soprattutto sul terreno sostanziale, traspare nella sua dimensione positiva l'elevato tasso di affinamento della tecnica interpretativa raggiunto da ciascuna Sezione in relazione alla competenza attribuitale, unitamente alla soglia di sensibilità per il tema, che la specializzazione consente di conseguire e di diffondere.

4.2.1. Omicidio mediante omissione e omissione di soccorso: la posizione di garanzia come elemento distintivo

Una delle significative sentenze da segnalare è Sez.1, n. 9049 del 2020, sviluppata, tra l'altro, attorno al tema dell'elemento psicologico del reato di omicidio. Essa è relativa alla morte di un giovane colpito in casa con arma da fuoco, con richiesta tardiva dei relativi soccorsi da parte del feritore e dei suoi familiari. La elaborazione della Corte sul tema dell'elemento psicologico, che ha connotato il comportamento degli agenti, prende le mosse dalla base oggettiva condivisa col giudice di merito e cioè che il fatto in esame vada qualificato come omicidio mediante omissione; inoltre, i protagonisti della vicenda sono stati ritenuti destinatari di una posizione di garanzia *ex art. 40*, secondo comma, cod. pen., in virtù della assunzione di fatto delle cure del ferito.

La sentenza contiene, dunque, una importante analisi differenziale tra il reato di omicidio mediante omissione e quello di omissione di soccorso e, mentre da un lato esclude che l'applicazione di una fattispecie in luogo dell'altra dipenda dalla sussistenza del nesso causale tra condotta omissiva ed evento morte o dalla verifica circa la colpevolezza dell'autore, dall'altro rinviene l'elemento distintivo tra le due fattispecie nella sussistenza di una

posizione di garanzia: questa fa sì che l'obbligo nella specie violato non è quello di mero soccorso, ma quello gravante sui ricorrenti che avevano assunto volontariamente nei confronti del ferito un dovere di protezione e quindi il dovere di impedire le conseguenze dannose per i suoi beni. Si precisa che sussiste la posizione di garanzia a condizione che: (a) un bene giuridico necessiti di protezione, poiché il titolare da solo non è in grado di proteggerlo; (b) una fonte giuridica – anche negoziale – abbia la finalità di tutelarlo; (c) tale obbligo gravi su una o più persone specificamente individuate; (d) queste ultime siano dotate di poteri atti a impedire la lesione del bene garantito, ovvero che siano ad esse riservati mezzi idonei a sollecitare gli interventi necessari ad evitare che l'evento dannoso sia cagionato. In secondo luogo la sentenza affronta il tema della necessità, in sede di rinvio, di attribuire al titolo di responsabilità *ex art. 40 cpv. cod. pen.*, una connotazione colposa o dolosa, con specifico riferimento, in questo secondo caso, al dolo eventuale come elaborato e restituito dalla complessa analisi compiuta dalla pronuncia delle Sezioni unite sulla vicenda Thyssenkrupp (n. 38343 del 2014): nel dolo eventuale la volontà si esprime nella consapevole e ponderata adesione all'evento e – a tal fine – non bisogna verificare se l'agente abbia accettato il rischio del verificarsi dell'evento, quanto, piuttosto, se egli abbia accettato l'evento.

4.2.2. Reati transnazionali: configurabilità; giurisdizione

La giurisprudenza del 2020 ha fornito un'importante elaborazione della nozione di associazione con finalità di terrorismo internazionale *ex art. 270-bis cod. pen.* con riferimento ad una cellula periferica della organizzazione "ISIS", formata in Italia da soggetti stranieri, dediti al proselitismo della *jihād* combattuta dal sedicente "Stato islamico", anche mediante il finanziamento della causa. È stato ritenuto non necessario che la stessa sviluppi le caratteristiche proprie della struttura centrale attraverso la predisposizione di un preciso piano di attentati terroristici, in quanto è l'"ISIS", insieme al sedicente Stato Islamico, che ne è l'espressione politico-territoriale, la struttura criminale in relazione alla quale devono valutarsi i caratteri organizzativi e la consistenza del programma alla cui attuazione i sodali, singolarmente o in gruppo, si propongono di prestare ausilio sulla base di una condivisione degli scopi (Sez. 2, n. 14704 del 2020). Si è anche sottolineato che, trattandosi di reati di pericolo presunto, è sufficiente per la sua configurazione, in presenza di una struttura organizzata, che la condotta di adesione ideologica del soggetto si sostanzi in seri propositi criminali volti a realizzare una delle finalità associative,

senza che sia necessario anche l'inizio della materiale esecuzione del programma criminale.

Rilevante per la panoramica giuridica e per i rapporti internazionali che coinvolge, è la sentenza Sez. 1, n. 19762 del 2020 la quale ha risposto al quesito in punto di configurabilità o meno (anche in fase cautelare) della giurisdizione italiana su reato transnazionale (nella specie detenzione e cessione all'estero di armi da guerra) commesso dallo straniero – che poi giunga in Italia – integralmente fuori dai confini italiani (Libano, Turchia e Libia) e non correlato a condotte da commettersi sul territorio italiano. La articolata disamina sviluppata anche su fonti internazionali ha portato alla conclusione secondo la quale tale giurisdizione non sussiste se ancorata all'art. 7, primo comma, n. 5 cod. pen. e alla Convenzione ONU di Palermo sul contrasto alla criminalità organizzata transnazionale, ratificata con legge 16 marzo 2006, n. 146, in quanto la disposizione relativa alla giurisdizione, di cui all'art. 15, par. 4, della Convenzione, pur in presenza della sua ratifica, non è di immediata applicazione nell'ordinamento dello Stato parte. Piuttosto, va ravvisata ai sensi dell'art. 10 cod. pen. se, tra le altre condizioni previste dal precetto, il colpevole si trovi presente in modo anche solo transitorio e occasionale, sul suolo italiano non essendo a tal fine, richiesto un effettivo radicamento del soggetto.

4.2.3. La esecuzione della pena e i diritti fondamentali

Il necessario rispetto delle fonti sovranazionali, in particolare euro-unitarie, sostiene il filone giurisprudenziale che subordina il fondamento della espulsione dello straniero condannato alla tutela dei suoi legami familiari. Con orientamento ormai consolidato – sintomaticamente recepito nei suoi accenti essenziali dall'art. 1, d.l. 21 ottobre 2020 n. 130, convertito con modificazioni dalla legge n. 173 del 18 dicembre 2020 – le sentenze della Sez. 1, n. 915 del 2019 (dep. 2020), e n. 23399 del 2020 riconoscono il principio per cui, ai fini dell'applicazione dell'espulsione di un condannato extracomunitario che abbia legami familiari con un cittadino dell'Unione europea regolarmente soggiornante in Italia (nella specie, coniuge convivente), il magistrato di sorveglianza non può limitarsi a verificare che non ricorra una condizione ostativa prevista dall'art. 19 del citato decreto, ma è tenuto ad accertare, in via incidentale, con valutazione discrezionale assoggettata all'ordinario controllo di legittimità, la sussistenza delle rigide condizioni cui l'art. 20 del d.lgs 6 febbraio 2007, n. 30 di attuazione della Direttiva 2004/38/CE del 29 aprile 2004 subordina l'adozione della misura dell'allontanamento del cittadino europeo o del familiare con lui convivente.

Un osservatorio specializzato per quanto attiene al tema della esecuzione della pena e dei diritti connessi è quello della Prima Sezione, competente sulle materie attribuite alla magistratura di sorveglianza. Dall'esame della produzione della stessa emerge l'incremento, in percentuale (ad oggi 1.199 su 4.451 complessivi) dei provvedimenti relativi a tale tipologia di procedimenti depositati nell'anno 2020. L'emergenza Covid-19 ha innalzato il livello dell'emergenza carceri, che la sentenza Torreggiani (in realtà non la prima né l'unica della Corte EDU sul tema del sovraffollamento) aveva avuto l'effetto benefico di riportare all'attenzione, non solo di giuristi, esperti ed operatori del settore, ma anche della politica e dei media. Non solo la pandemia ha, gioco forza, aggravato il difetto endemico del nostro sistema, che segna spesso una distanza temporale eccessiva tra fatto, condanna ed esecuzione della pena, ma le rinnovate tendenze a evocare sicurezza sociale e "certezza della pena", unitamente a una sorta di diffuso giustizialismo, paiono avere rinnovato la suggestione della pena con funzione esclusivamente repressiva: ciò che si traduce nella ulteriore convinzione che la vera pena possa essere solo quella carceraria. È nello spirito dei provvedimenti della Prima Sezione la finalizzazione delle decisioni della sorveglianza al raggiungimento della diversa convinzione secondo cui la vera difesa sociale sta nella efficace realizzazione di misure e di interventi tendenti alla cosiddetta "rieducazione", o meglio, alla risocializzazione, e, dunque, alla riduzione della recidiva.

*4.2.4. La operatività' dei reati finanziari:
i "bitcoin";
i prestiti del soggetto mafioso;
"market abuse"*

Una interessante sentenza, con riflessi mediatici diffusi, è stata Sez. 2, n. 26807 del 2020 che ha affrontato, sia pure in sede cautelare, il tema dell'inquadramento giuridico della vendita, attraverso piattaforme "on line" per la operatività di cambiavalute, di moneta *bitcoin*, qualificabile come valuta virtuale o "cripto-valuta". Questa nuova realtà nummaria si è diffusa quale mezzo di pagamento elettronico, fondato sull'accettazione volontaria da parte degli operatori del mercato che – in mancanza di corso legale in alcuna giurisdizione – la ricevono come corrispettivo per lo scambio di beni e servizi, riconoscendole, a tal fine, un valore in assenza di un obbligo di legge. I *bitcoin* sono creati, memorizzati e utilizzati su dispositivi elettronici e sono previamente acquistati in cambio di valuta legale, tramite piattaforme di servizi.

Il caso concreto riguardava, però, una vendita considerata dalla Cassazione come forma di investimento per il risparmiatore, il quale veniva sollecitato con la promessa di guadagni vicini al 100%, sicché la si è ritenuta attività soggetta agli adempimenti previsti dalla normativa in materia di strumenti finanziari, di cui agli artt. 91 e seguenti del TUF, la cui omissione integra il reato di cui all'art. 166, comma 1, lett. c), TUF: nella forma del c.d. abusivismo sollecitatorio. Tale connotazione del caso concreto ha consentito, con l'avallo di buona parte della dottrina, di superare la controdeduzione difensiva, altrimenti rilevante ai fini della non configurabilità del reato, secondo cui, alla luce della sentenza del 22 ottobre 2016 della Corte di Giustizia UE, le valute virtuali non sarebbero prodotti di investimento, ma mezzi di pagamento, sicché le stesse sarebbero sottratte alla normativa in materia di strumenti finanziari.

La seconda sentenza rilevante che chiama in causa il profilo penale-finanziario è Sez. 5, n. 25815 del 2020 che ha deciso una significativa questione relativa alla prassi commerciale attuata da parte di un partecipe ad una associazione per delinquere di stampo mafioso, volta alla erogazione di finanziamenti a tassi usurari, con dilazione dei pagamenti garantita dall'emissione di titoli di credito *post-datati*. Si tratta della emersione di un fenomeno allarmante tra quelli di penetrazione delle compagini mafiose nel tessuto economico sano della società, realizzato appunto inserendosi nel libero mercato, ma con contestuale sottrazione ai controlli di legge. Un fenomeno che ha trovato inquadramento nella fattispecie penale di cui all'art. 132 d.lgs. 1° settembre 1993, n. 385, a condizione che si tratti di attività rivolta a un numero potenzialmente illimitato di persone.

Merita infine particolare segnalazione, nel segno della piena attuazione dei principi elaborati dalla Corte EDU, anche il contributo che la giurisprudenza di legittimità continua a sviluppare in relazione alla incidenza del divieto di *bis in idem*, come plasmato (e, nelle sue violazioni, sanzionato) dalle decisioni sovranazionali relative alla specifica materia di rilievo penale costituita dal "*market abuse*" (d. lgs. n. 58 del 24 febbraio 1998). Con riferimento alla entità del danno reclamato dalla Consob costituita parte civile, la sentenza della Sez.5, n.397 del 2019 (dep. 2020) ha affermato che, in caso di intervenuta sanzione amministrativa irrevocabile, anche il giudice chiamato, nel processo penale, a decidere sulla domanda della Consob di riparazione dei danni cagionati dal reato all'integrità del mercato, ai sensi dell'art.187-*undecies*, d.lgs. 24 febbraio 1998, n.58, è tenuto a valutare la componente della riparazione che costituisce espressione della funzione sanzionatorio - punitiva della stessa, alla luce del complessivo trattamento sanzionatorio (sia quello penale che quello solo formalmente

amministrativo), al fine di assicurare la proporzionalità del *quantum* liquidato rispetto a detto trattamento, se del caso disapplicando la predetta norma “*in parte qua*”, così da escludere la riparazione nella sua componente sanzionatorio-punitiva.

*4.2.5. La tutela dei soggetti deboli:
immigrazione illegale e diritto del mare;
riduzione in schiavitù;
maltrattamenti*

Una delle sentenze più rilevanti dell’anno, per la complessità delle tematiche sostanziali affrontate, è Sez. 3, n. 6626 del 2020, risolutiva della vicenda pre-cautelare che ha riguardato il comandante della nave *Sea Watch*, tratto in arresto nel 2019 con l’accusa di resistenza a pubblico ufficiale e resistenza e violenza contro nave da guerra, per avere condotto la imbarcazione – sulla quale aveva precedentemente recuperato naufraghi dispersi in acque internazionali – nel porto di Lampedusa, senza la autorizzazione delle Autorità italiane, violando l’espresso divieto di ingresso nelle acque territoriali. In particolare, con riferimento al caso nel quale è stata negata la convalida dell’arresto e rigettata la richiesta di misura cautelare, è stato affrontato il tema della ampiezza della scriminante dell’adempimento del dovere (art. 51 cod. pen.), nella specie del dovere di soccorso in mare (art. 18 della Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare, aperta alla firma a *Montego Bay* dal 1982), e dei termini della sua apprezzabilità anche ai fini del giudizio di convalida dell’arresto operato dalla polizia giudiziaria. Sono stati ripercorsi i plurimi strumenti del diritto internazionale rilevanti a fondamento della causa di giustificazione in esame, tutti ratificati dall’Italia e quindi pienamente efficaci nel nostro ordinamento. È stata altresì chiarita la nozione di luogo sicuro (“*place of safety*”), diverso dalla nave in mare, e quindi “porto sicuro”, che è quello verso il quale l’attività di salvataggio dei naufraghi deve tendere secondo, tra le altre, la Convenzione SAR di Amburgo. Con una decisione, rara nel panorama giurisprudenziale in tema di bilanciamento tra la scriminante in parola e le attività di polizia che si oppongono alle operazioni di recupero (evidentemente in base alla normativa prodotta in materia), è stato cioè affermato che a fronte di tale evenienza e della protratta inerzia degli Stati costieri, la tutela dei diritti fondamentali delle persone trasportate e vulnerabili prevale su qualsiasi diversa valutazione inerente alla tutela dei confini nazionali.

In altra decisione, la sensibilità alla tematica della tutela dei soggetti deboli, chiamata in campo nell’accertamento dell’ambito di operatività del

reato di riduzione in schiavitù, ha permesso di affermare che il requisito dello stato di soggezione della persona offesa, rilevante per l'integrazione del reato, non richiede, per sussistere, la totale privazione della libertà personale della medesima, ma soltanto una significativa compromissione della sua capacità di autodeterminazione: la sentenza Sez.5, n. 15662 del 2020 si riferisce a una fattispecie in cui è stata ritenuta la sussistenza del reato, considerando irrilevante un minimo margine di autodeterminazione residuo alle vittime, cui era comunque impossibile sottrarsi al condizionamento degli imputati. Si trattava della condizione di ragazze straniere, anche minori d'età, totalmente private dei guadagni derivanti dall'attività di prostituzione esercitata e dei documenti necessari alla permanenza nel territorio italiano, tenute in stato di totale carenza di mezzi di sussistenza, limitate nella libertà di movimento e intimidite da violenze e minacce.

4.2.6. Il diritto alla salute: ambiente; contrabbando di liquido per sigarette elettroniche

La specifica tutela ambientale assicurata col d.lgs. n. 152 del 2006 (Testo unico ambientale) e la introduzione dei reati ambientali di natura colposa, per il tramite dell'art. 25-*undecies*, comma 2, d.lgs. n. 231 del 2001, nell'elenco dei reati-presupposto della responsabilità amministrativa dell'ente, hanno portato al riconoscimento della responsabilità amministrativa dell'ente derivante da tali ipotesi criminose qualora sia stata sistematicamente violata la normativa cautelare con conseguente oggettivo interesse o vantaggio per l'ente medesimo, sotto forma di risparmio di spesa o di massimizzazione della produzione, indipendentemente dalla volontà di ottenere il vantaggio stesso (Sez. 3, n. 3157 del 2019 -dep. 2020). Si tratta di una pronuncia innovativa perché applica alla responsabilità amministrativa dell'ente derivante da reati ambientali colposi il principio già espresso per altri settori tra cui quello della sicurezza sul lavoro.

Nel contrasto al contrabbando di tabacchi, si inserisce la pronuncia (Sez. 3, n. 3465 del 2019 -dep. 2020) che ha ricompreso nella nozione di tabacco il liquido per sigarette elettroniche. Si è affermato che l'art. 291-*bis*, comma 1, d.P.R. 23 gennaio 1973, n. 43, che punisce chiunque introduce, vende, trasporta, acquista o detiene nel territorio dello Stato un quantitativo di tabacco lavorato estero di contrabbando superiore a dieci chilogrammi convenzionali, trova applicazione, in forza dell'art. 62-*quater*, commi 1-*bis* e 7-*bis*, d.lgs. 26 ottobre 1995, n. 504, anche ai liquidi per sigarette elettroniche, poiché per tali prodotti opera il meccanismo di equivalenza

di consumo convenzionale determinato sulla base di apposite procedure tecniche definite con provvedimenti del direttore dell’Agenzia delle dogane e dei monopoli. La direttiva doganale n. 11038/RU del 25 gennaio 2018 del Direttore dell’Agenzia delle dogane e monopoli, in cui è richiamata la correlata direttiva n. 6615 del 10 gennaio 2015 della medesima direzione, prevede che 1 ml di prodotto liquido da inalazione equivale al consumo di 5,63 sigarette convenzionali.

*4.2.7. La colpa:
il datore di lavoro in relazione all’infortunio;
la colpa medica*

La giurisprudenza in tema di responsabilità per reati colposi, in particolare quelli di evento, è sempre più frequentemente impegnata da casistiche che sollecitano l’affinamento degli orientamenti interpretativi. Complessità funzionale e soggettiva del contesto di rischio lecito nel quale si verifica l’evento avverso, ampiezza, gravità e incerta fisionomia del rischio inveratosi sottopongono frequentemente a frizioni il principio della personalità della responsabilità penale. I tradizionali strumenti concettuali faticano a fare da argine a ipotesi di responsabilità oggettiva.

L’importante innovazione giurisprudenziale introdotta dalla sentenza delle Sez. U, n. 38343 del 2014 – la scorretta gestione del rischio quale comune denominatore del fatto commissivo e del fatto omissivo colposo – si è mostrata feconda, suggerendo alla giurisprudenza la reinterpretazione dell’illecito colposo. Ha preso maggior forza l’autonomia concettuale e funzionale delle regole cautelari rispetto alle norme che radicano il dovere di tutela, e con essa il commiato da un’idea di responsabilità fondata unicamente sulla titolarità di una posizione di garanzia. Si è così affermato che il giudizio di responsabilità penale a carico di chi riveste una posizione di garanzia impone la verifica in concreto della violazione da parte di tale soggetto della regola cautelare (generica o specifica) e della prevedibilità ed evitabilità dell’evento dannoso che la regola cautelare mirava a prevenire (la c.d. “concretizzazione” del rischio) (Sez.4, n.12440 del 2020, in tema di responsabilità in caso di subappalto di opere). L’individualizzazione della responsabilità penale impone, dunque, di verificare in primo luogo se la condotta abbia concorso a determinare l’evento (ciò che si risolve nell’accertamento della sussistenza del nesso causale) e se la condotta sia stata caratterizzata dalla violazione di una regola cautelare, generica o specifica (ciò che si risolve nell’accertamento dell’elemento oggettivo della colpa); oltre a ciò, anche se l’autore della stessa (in ipotesi, il titolare della

posizione di garanzia) potesse prevedere *ex ante* quello specifico sviluppo causale e attivarsi per evitarlo. In quest'ottica ricostruttiva, si è ritenuto necessario verificare altresì se una condotta appropriata (il cosiddetto comportamento alternativo lecito) avrebbe consentito di evitare l'evento: ciò in quanto si può formalizzare l'addebito solo quando il comportamento diligente avrebbe certamente impedito l'esito antiggiuridico o anche solo avrebbe determinato apprezzabili, significative probabilità di scongiurare il danno: infatti, non sarebbe razionale pretendere, fondando poi su di esso un giudizio di rimproverabilità, un comportamento che sarebbe comunque inidoneo a evitare il risultato antiggiuridico.

In prospettiva, si intravede la possibilità di fondare su diverse premesse il ribadito principio secondo il quale il sanitario è tenuto ad accertare se le specificità del quadro clinico del paziente impongano un percorso diagnostico o terapeutico diverso da quello suggerito dalle linee guida e quindi a discostarsi da esse (Sez. 4, n. 10175 del 2020). In un contesto nel quale si discute se possa ritenersi che l'agire del sanitario è governato da regole cautelari, come usualmente avviene per altre attività lecite ma rischiose, risulta di un certo rilievo sostenere che quel principio può trarre giustificazione dal carattere elastico della regola cautelare che il sanitario è chiamato a osservare nella situazione data.

La consapevolezza delle diverse specie di regole cautelari promette inoltre un maggiore inveroamento del principio di colpevolezza ("In tema di responsabilità dell'esercente la professione sanitaria, nel giudizio sulla gravità della colpa deve tenersi conto – oltre che delle specifiche condizioni del soggetto agente, del suo grado di specializzazione e della situazione specifica in cui si è trovato ad operare – della natura della regola cautelare violata, in quanto l'eventuale natura elastica della stessa, indicando un comportamento determinabile in base a circostanze contingenti, incide sulla esigibilità della condotta doverosa omessa, richiedendo il previo riconoscimento di essa da parte dell'agente": Sez. 4, n. 15258 del 2020).

La ineliminabile pervasività della responsabilità colposa in un tempo soggiogato dall'idea che non vi sia rischio che non debba essere governato dall'uomo e alcune innovazioni normative hanno impresso nuovo vigore alla giurisprudenza in tema di "colpa colpevole". La legge n. 24/2017 (cd. Gelli-Bianco), nell'interpretazione fornita da Sez. U, n. 8770 del 2017 (dep. 2018), al di là delle difficoltà applicative, ha reso ineludibile la definizione di un quadro di principi in grado di governare il giudizio in ordine alla qualificazione della condotta del sanitario come imperita, piuttosto che negligente o imprudente, e la definizione del grado della sua colpa (cfr., per la trattazione dei temi, Sez.4, n. 15258 del 2020, in motivazione).

Nella sentenza Sez.4, n.28294 del 2020, si è proceduto a chiarire ulteriormente il limite di individuazione del nesso di causalità nella colpa medica, con specifico riferimento alla condotta contestata come omissiva. È stato, cioè, sottolineato che il giudizio controfattuale – imponendo di accertare se la condotta doverosa omessa, qualora eseguita, avrebbe potuto evitare l’evento – richiede preliminarmente la verifica di ciò che è accaduto (c.d. giudizio esplicativo) in termini di certezza processuale. Ciò posto, il rapporto di causalità tra omissione ed evento non può ritenersi sussistente sulla base del solo coefficiente di probabilità statistica, ma deve essere verificato alla stregua di un giudizio di alta probabilità logica, che a sua volta deve essere fondato, oltre che su un ragionamento di deduzione logica basato sulle generalizzazioni scientifiche, anche su un giudizio di tipo induttivo elaborato a partire dalla analisi della caratterizzazione del fatto storico e delle sue particolarità nel caso concreto. Solo in tal modo è possibile verificare se, ipotizzandosi come realizzata la condotta dovuta dal sanitario, l’evento lesivo sarebbe stato evitato o differito, avvalendosi delle leggi scientifiche, universali o statistiche, e/o delle massime di esperienza che si attagliano al caso concreto: il tutto, all’esito di un ragionamento probatorio che – esclusa l’interferenza di fattori eziologici alternativi – conduca alla conclusione, processualmente certa, che la condotta omissiva del medico è stata condizione necessaria dell’evento lesivo con “alto grado di credibilità razionale” .

Grazie alla teoria del rischio, l’analisi dei ruoli nelle organizzazioni complesse si è fatta più aderente alle loro concrete dinamiche, sì da fondare il giudizio di responsabilità in primo luogo sulle regole di governo del rischio interne a ciascuna organizzazione. Si è avviato un mutamento di prospettiva nell’approccio alla sempre febbrile questione delle serie causali interferenti, non più identificate con l’imprevedibile, venendo ora in rilievo la eccentricità del rischio introdotto dal fattore interferente rispetto a quello governato dal gestore (per applicazioni in tema di infortuni sul lavoro, Sez. 4, n. 6567 del 2019, dep. 2020; Sez. 4, n. 26618 del 2020).

È, invero, principio assolutamente pacifico quello secondo cui, in tema di infortuni sul lavoro, l’addebito di responsabilità formulabile a carico del datore di lavoro non è escluso dai comportamenti negligenti, trascurati, imperiti del lavoratore, che abbiano contribuito alla verificazione dell’infortunio, giacché al datore di lavoro, che è “garante” anche della correttezza dell’agire del lavoratore, è imposto (anche) di esigere da quest’ultimo il rispetto delle regole di cautela (cfr. articolo 18, comma 1, lettera f), d.lgs. 9 aprile 2008, n. 81). A tale regola, si fa però eccezione, in coerente applicazione dei principi in tema di interruzione del nesso causale (articolo 41, secondo comma, cod. pen.), in presenza di un comportamento assolutamente eccezio-

nale ed imprevedibile del lavoratore: in tal caso, anche la condotta colposa del datore di lavoro che possa essere ritenuta antecedente remoto dell'evento dannoso, essendo intervenuto un comportamento assolutamente eccezionale ed imprevedibile (e come tale inevitabile) del lavoratore, finisce con l'essere neutralizzata e privata di qualsivoglia rilevanza efficiente rispetto alla verifica dell'evento dannoso (l'infortunio), che, per l'effetto, è addebitabile materialmente e giuridicamente al lavoratore. Ciò può verificarsi in presenza (solo) di comportamenti "abnormi" del lavoratore, come tali non suscettibili di controllo da parte delle persone preposte all'applicazione delle misure di prevenzione contro gli infortuni sul lavoro. Si aggiunge peraltro che il datore di lavoro non può essere chiamato a rispondere dell'infortunio subito dal lavoratore non solo quando il comportamento di quest'ultimo risulti definibile come "abnorme" (dovendosi considerare abnorme non solo il comportamento posto in essere in una attività del tutto estranea al processo produttivo o alle mansioni attribuite, ma anche quello "connesso" con lo svolgimento delle mansioni lavorative, ma consistito in qualcosa di radicalmente lontano dalle pur ipotizzabili e, quindi, prevedibili imprudenti scelte del lavoratore nell'esecuzione del lavoro), ma anche quando il comportamento del lavoratore risulti soltanto "eccentrico" rispetto al rischio lavorativo che il titolare della posizione di garanzia è chiamato a "governare"

Sez. 4, n. 28296 del 2020 ha altresì affrontato la questione della valutazione della prevedibilità dell'evento dannoso, ribadendo con chiarezza che essa va compiuta ex ante, riportandosi al momento in cui la condotta, commissiva od omissiva, è stata posta in essere ed avendo riguardo anche alla potenziale idoneità della stessa a dar vita ad una situazione di danno, con riferimento alla concreta capacità dell'agente di uniformarsi alla regola cautelare: e ciò, in ragione delle sue specifiche qualità personali, relativamente alle quali va individuata la specifica classe di agente modello di riferimento.

4.2.8. Libertà di espressione: la diffamazione a mezzo pec.; *la pena detentiva*

La giurisprudenza sulla diffamazione ha affrontato la questione se la diffamazione aggravata dall'uso di un "mezzo di pubblicità", ai sensi del comma terzo dell'art. 595 cod. pen., sia configurabile non solo, come già affermato più volte in passato, quando la comunicazione avvenga via *e-mail*, ma anche quando il mezzo tecnico sia, più specificamente, un messaggio di posta certificata (*PEC*). La risposta data dalla sentenza Sez. 5,

n. 34831 del 2020, è stata affermativa in linea di principio, pur subordinato, l'accertamento del giudice, al rilievo che le concrete modalità di realizzazione della condotta integrino tutti gli elementi costitutivi della fattispecie.

Nell'ottica della interpretazione convenzionalmente conforme, si nota, poi, il confermarsi dell'orientamento in tema di pena detentiva per la diffamazione a mezzo stampa. Secondo Sez. 5, n. 26509 del 2020, spetta al giudice di merito, cioè, accertare la ricorrenza dell'eccezionale gravità della condotta diffamatoria attributiva di un fatto determinato, che, secondo un'interpretazione costituzionalmente e convenzionalmente orientata, sola giustifica l'applicazione della pena detentiva. La Corte ha precisato che assumono connotati di eccezionale gravità, dal punto di vista oggettivo e soggettivo, le condotte di diffamazione che implicano una istigazione alla violenza ovvero convogliano messaggi d'odio.

4.2.9. Il reato di sostituzione di persona e la frode con mezzi informatici

Viene accolta dalla giurisprudenza di legittimità la qualificazione come "sostituzione di persona", ai sensi dell'art. 494 cod. pen., di una serie di condotte di frode realizzate mediante sistemi informatici. Così, in relazione alla creazione di falsi profili *facebook*, Sez. 5, n. 22049 del 2020 ha affermato che integra il delitto di sostituzione di persona la condotta di colui che crea e utilizza un "profilo" su "*social network*", servendosi abusivamente dell'immagine di un diverso soggetto, inconsapevole, in quanto idonea alla rappresentazione di un'identità digitale non corrispondente al soggetto che ne fa uso; Sez. 5, n. 25215 del 2020, ha riconosciuto che integra il medesimo delitto la condotta di colui che crei e utilizzi una *sim-card* servendosi dei dati anagrafici di un diverso soggetto, inconsapevole, con il fine di far ricadere su quest'ultimo l'attribuzione delle connessioni eseguite in rete, dissimulandone così il personale utilizzo.

4.2.10. La corruzione e l'atto discrezionale; il peculato dell'albergatore e la sua depenalizzazione; i fondi del gruppo consiliare regionale

Tra le materie di peculiare interesse vi sono i reati contro la pubblica amministrazione. Si tratta di un settore che ha subito negli ultimi anni continue e importanti modifiche legislative (legge n. 190 del 2012; legge n. 69 del 2015; legge n. 3 del 2019; la recentissima riforma dell'abuso di ufficio con il d.l. 76 del 2020, convertito dalla legge n. 120 del 2020), modifiche che

hanno impegnato la Cassazione in una complessa opera di interpretazione del sistema.

Alcune decisioni hanno affrontato il rapporto tra le diverse figure di corruzione previste nel codice penale, in particolare individuando i profili differenziali tra corruzione propria e corruzione per l'esercizio della funzione (artt. 319 e 318 cod. pen.); altre, hanno cercato di definire in maniera più precisa i confini tra concussione (art. 317 cod. pen.) e il reato di induzione indebita (art. 319-*quater* cod. pen.), confini già individuati dalle Sezioni unite (sent. n. 12228 del 2013), non senza che siano rimaste sul campo residue questioni derivanti dai variegati casi che offre la realtà.

Nel primo ambito si colloca la decisione della Sez. 6, n. 18125 del 2019 (dep. 2020), che si è espressa sulla delimitazione dei confini tra i delitti di corruzione per l'esercizio della funzione (art. 318 cod. pen.) e di corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio (art. 319 cod. pen.); il tema attiene alla problematica distinzione tra le due figure delittuose allorché la condotta del pubblico amministratore abbia ad oggetto un'attività o un atto discrezionale. In tale contesto viene superata la tesi consolidata secondo cui in presenza di un atto discrezionale, sarebbe sempre configurabile il delitto di corruzione propria, affermandosi che l'esistenza di un potere discrezionale in capo al pubblico ufficiale non basta di per sé a far ritenere integrato tale reato, che, invece, sussiste solo ove sia dimostrata la violazione di una delle regole sull'esercizio del corrispondente potere. Dunque – si è significativamente affermato – è necessario esaminare la struttura del patto corruttivo, per accertare se sia o meno identificabile “a monte” un atto contrario ai doveri di ufficio; dall'altro lato, nel caso in cui ciò non sia possibile, occorre verificare la condotta del pubblico agente nei settori che interferiscono con gli interessi del corruttore. E ciò per comprendere se il pubblico ufficiale, al di là del caso di manifeste violazioni di discipline cogenti e di elusione della causa fondativa del potere attribuito, abbia, nonostante e in conseguenza del patto, fatto o meno buon governo del potere assegnatogli, tenendo conto di tutti profili valutabili o se abbia pregiudizialmente inteso realizzare l'interesse del privato corruttore, a fronte di ragionevolmente possibili esiti diversi.

Merita poi di essere segnalata la pronuncia della Sez. 6, n. 30277 del 2020. Si tratta della sentenza sul c.d. peculato dell'albergatore, in cui si è stabilito che il mancato versamento dell'imposta di soggiorno da parte del gestore di struttura ricettiva non costituisce più il reato di peculato, ma un semplice illecito amministrativo, a seguito dell'inserimento del comma 1-*ter* nell'articolo 4 del d. lgs. 14 marzo 2011 n. 23 per effetto dell'art. 180 del d.l. 19 maggio 2020 n. 34, convertito nella legge n. 77 del 20 luglio 2020.

L'interesse della decisione sta nel fatto che si è escluso che la modifica abbia comportato un fenomeno di *abolitio criminis*, essendo rimasto inalterato il precetto (art. 314 cod. pen.) in base al quale era stata affermata la punibilità della condotta alla luce del previgente quadro normativo extra-penale, restando penalmente rilevanti le condotte antecedenti all'intervento legislativo.

Si evidenzia, infine, Sez. 6, n. 16765 del 2019 (dep.2020). La sentenza, emessa nel procedimento nei confronti degli appartenenti al gruppo consiliare della Lega nella Regione Piemonte, afferma la qualifica pubblicistica dei gruppi consiliari. È stato perciò ritenuto il reato di peculato per l'appropriazione dei fondi destinati a tali gruppi, sussistendo un intrinseco dovere di rendicontazione dell'uso del danaro attribuito dalla Regione a prescindere da una specifica previsione normativa in tal senso, così come stabilito dalla Corte costituzionale, con sentenza n. 39 del 2014.

4.2.11. Nuove mafie

Altro settore, particolarmente delicato, di cui si è occupata la giurisprudenza del 2020 è quello delle mafie delocalizzate, delle nuove mafie nonché delle mafie straniere, essendo state ribadite le caratteristiche che tali associazioni devono avere per essere ritenute mafiose.

Nel processo c.d. "mafia capitale" Sez. 6, n. 18125 del 2019 (dep. 2020) ha escluso la natura mafiosa della associazione sulla base di un articolato percorso argomentativo che ha preso le mosse dal rilievo fondante del dovere di rispetto del principio di tassatività della fattispecie che nel caso concreto – in cui erano a confronto le fattispecie di cui agli artt. 416 *bis* e 416 cod. pen. e veniva in rilievo una c.d. nuova mafia – ha imposto di riconoscere che non erano ammesse semplificazioni probatorie capaci di mettere in crisi il diritto alla prevedibilità delle decisioni. Per la Corte, ai fini della configurabilità del delitto di associazione di tipo mafioso – in ragione della sua natura giuridica di fattispecie associativa mista o "che delinque" – non può essere sufficiente la mera potenzialità, per quanto seria, di un futuro uso del metodo mafioso, dovendosi verificare in concreto e sempre la sua effettiva incidenza nell'ambito di operatività del sodalizio.

4.2.12. Il principio di proporzionalità e la pena accessoria

Nel solco della declaratoria di illegittimità costituzionale delle pene accessorie determinate dal legislatore in misura fissa con riferimento ai reati di bancarotta fraudolenta (C. cost., sent. n. 222 del 2018) la

Sez. 6, con ordinanza n. 37796 del 2020, ha rimesso al giudice delle leggi la questione di legittimità costituzionale della pena accessoria dell'interdizione in perpetuo dai pubblici uffici (art. 317-*bis* cod. pen., nella versione precedente alle modifiche introdotte con la legge 9 gennaio 2019, n. 3,) applicabile in via automatica in caso di condanna – per il reato di cui all'art. 319 cod. pen. – a una pena uguale o superiore a tre anni di reclusione. È stato denunciato il contrasto con i principi costituzionali in materia di pena e, segnatamente, con quello di proporzionalità e necessaria individualizzazione del trattamento sanzionatorio.

PARTE QUARTA

LA DIMENSIONE ORGANIZZATIVA

In questa parte della relazione sarà illustrato l'assetto organizzativo della Corte, anche con riguardo alle recenti vicende pandemiche.

1. Le strutture di sostegno e il loro contributo al lavoro della Corte

Si è già ricordato il profondo impatto che la pandemia ha avuto e sta avendo sull'attività giudiziaria nel suo complesso ed è opportuno ricordare un aspetto peculiare che riguarda l'attività degli uffici nazionali, i cui magistrati provengono da tutte le regioni d'Italia e sono soggetti a spostamenti anche da lunghe distanze. Tale condizione accresce i rischi di contagio legati alla mobilità e rende complessa la permanenza in città allorché sono in vigore restrizioni alla libertà di movimento e alla fornitura dei servizi pubblici e privati. Questo ha un impatto molto netto sulle esigenze di sicurezza, non solo del singolo magistrato, ma dell'intero ufficio, considerando che i colleghi giudicanti che danno vita alle udienze e adunanze sono composti da cinque, se non nove persone, e che l'eventuale contagio di una sola di esse può avere ripercussioni massive sui colleghi, sul rappresentante della Procura generale, sugli avvocati e sul personale di cancelleria.

La risposta delle istituzioni italiane alla pandemia è stata caratterizzata da progressivi adattamenti normativi, a partire dalla Delibera del Consiglio dei ministri in data 31 gennaio 2020 (in G.U., Serie generale, n. 26 del 1° febbraio 2020) che introdusse lo stato di emergenza nazionale per sei mesi. A tale prima decisione, prorogata più volte con scadenza attualmente prevista al 30 aprile 2021, hanno fatto seguito numerosi decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri e provvedimenti dei singoli ministeri e degli organismi regionali e comunali. Il sommarsi di fonti normative diverse e non sempre coerenti ha comportato per il sistema giudiziario la necessità di adottare regole interne che si sono evolute nel tempo in modo da dare puntuale e tempestiva attuazione alle disposizioni in vigore.

1.1. Le strutture di governo della Corte di cassazione

In questo contesto e nello sforzo di assicurare al meglio la continuità del servizio giustizia, anche la Corte di cassazione e la Procura generale hanno dovuto affrontare una situazione di complessità senza precedenti e apprestare soluzioni adeguate a difficoltà del tutto nuove. L'evoluzione della pandemia e della disciplina via via introdotta hanno messo a dura prova le strutture e la capacità di risposta degli uffici.

Non va dimenticato, a tale proposito, che il servizio giustizia costituisce una funzione particolarmente complessa che deve conciliare la rigidità delle regole processuali; la compresenza necessaria di parti portatrici di interessi diversi, talvolta divergenti; la parziale inadeguatezza delle strutture di supporto; la necessità di tempi adeguati di programmazione del lavoro; la presenza di un “cantiere tecnologico” sempre aperto e non ancora stabile. In altri termini, la funzione di garanzia dei diritti delle persone e di regolazione dei conflitti, che costituisce il proprio della giurisdizione, impone un livello molto elevato di limite alla libertà organizzativa degli uffici giudiziari e richiede, nei fatti, una costante interlocuzione con gli attori necessari che neppure la pandemia consente di sospendere o semplicemente posporre.

La rapidità con cui la diffusione del *virus* è stata percepita e l'urgenza delle misure adottate hanno avuto un primo e pesante impatto sulla giurisdizione, solo in parte ammortizzato per la Corte dal ridotto numero di casi di contagio che nella prima parte dell'anno ha colpito Roma e il Lazio. E, infatti, il progredire delle misure restrittive, fino al vero e proprio *lockdown* nazionale della scorsa primavera, ha comportato nella prima fase anche per la Corte di cassazione la drastica riduzione dell'attività giudiziaria, con il generalizzato rinvio delle udienze e sospensione dei termini processuali da marzo a maggio in applicazione delle misure adottate dal Legislatore. Seguendo il successivo andamento della pandemia e delle disposizioni di legge, a partire dal mese di giugno è stato possibile riprendere lo svolgimento di udienze, salvo un nuovo adattamento, con regime che potremmo definire “intermedio” a partire dal d.l. 28 ottobre 2020, n.137 (primo decreto cd. ristori).

2. Le risposte della Corte alla pandemia

La gravità della pandemia, le incertezze sulla sua evoluzione e il continuo mutare del quadro normativo hanno, come si è accennato, imposto alla Corte di operare secondo modalità organizzative mai sperimentate. Questo vale sia per l'attività giudiziaria in senso proprio, sia per tutte le attività di supporto ad essa e quelle organizzative.

Alla necessità di adottare soluzioni nuove e all'incertezza circa i tempi della loro operatività ha fatto riscontro la capacità di cooperazione delle diverse articolazioni della Corte e la lungimiranza con cui essa ha rafforzato le relazioni instaurate nel tempo e impiegato le relative risorse.

Prima di passare all'esame di questi aspetti e delle iniziative adottate, è utile sottolineare pochi elementi essenziali.

Si deve partire dalla constatazione che la Corte di cassazione, assieme alla Procura generale, costituisce l'ultimo grado della giurisdizione e, in quanto tale, l'ufficio che assieme alla Corte costituzionale maggiormente esprime a livello sovranazionale il prodotto della cultura giuridica del nostro Paese. Questa caratteristica porta con sé una rilevante responsabilità e richiede la capacità di arricchire il confronto che quotidianamente si sviluppa con gli uffici di merito, valorizzando il dialogo con tutte le componenti che concorrono a formare quella cultura. Il primo pensiero va al mondo della dottrina e al contributo dell'avvocatura, ma non minore importanza rivestono il dialogo con l'organo di governo autonomo della magistratura (CSM) e l'associazionismo giudiziario e la partecipazione attiva alle attività di formazione, che si collegano all'attività della Scuola superiore della magistratura (SSM), ma non si esauriscono in essa. In tale prospettiva, un ruolo di grande importanza è rivestito dal CED, la cui crescita nel tempo ne fa uno strumento indispensabile per tutti i cultori del diritto e un punto di riferimento per le magistrature e le istituzioni sovranazionali. Ecco, compito della Corte è mantenere viva la propria partecipazione a questo circuito di idee e utilizzare appieno gli strumenti di innovazione, condizioni indispensabili per fornire un servizio all'altezza delle necessità delle persone e delle istituzioni.

È questa la prospettiva in cui si colloca l'impegno che la Corte e le sue articolazioni hanno messo nell'affrontare le particolari difficoltà che hanno segnato l'anno appena concluso.

Un primo elemento che deve essere sottolineato è rappresentato dal dialogo continuo e progressivamente affinato con la Procura generale. Considerata l'interazione strettissima, e per certi versi unica, che il rito di legittimità impone ai due uffici, questi hanno proceduto in modo coordinato nella analisi delle necessità e nella ricerca di soluzioni condivise. Numerosi sono stati i provvedimenti a firma congiunta del Presidente della Corte e del Procuratore generale e quelli adottati coerentemente dai dirigenti dei due uffici, a dimostrazione di un approccio ai problemi che ha colto la necessità di collaborare e di cercare punti di incontro anche nel mutare delle regole e delle esigenze interne.

Altrettanto importante si è rivelato il dialogo con l'Avvocatura dello Stato e con l'Avvocatura del libero foro. A questo proposito emerge la differenza fra il settore civile e quello penale. Solo nel primo, infatti, è in vigore da anni il processo telematico (PCT), operativo con successo presso gli uffici di merito e in fase di avvio, come si è detto, presso la Corte. Questo ha permesso di concretizzare, tanto sul terreno operativo quanto sul piano culturale, un'abitudine di cooperazione fra organi ministeriali, uffici giudiziari e organismi dell'avvocatura che si è rivelata preziosissima in un frangente emergenziale. Non altrettanto si è rivelato possibile per il settore penale, dove la collaborazione è stata limitata ai pochi aspetti processuali relativi alle comunicazioni e notificazioni. Peraltro, va osservato con soddisfazione che la cooperazione con il CNF ha contribuito a definire e rendere effettive molte delle misure di sicurezza che la Corte ha adottato per l'accesso ai locali e per lo svolgimento delle udienze.

Anche i rapporti con il Ministero della Giustizia hanno contribuito ad affrontare con qualche successo le fasi critiche legate alla pandemia. Il supporto molto deciso fornito in tema di risorse e mezzi materiali ha permesso di operare progressivamente e decisamente per la messa in sicurezza e la salubrità dei locali della Corte e dei luoghi di lavoro, nonché per l'adozione delle misure organizzative necessarie. Questo si è rivelato decisivo per consentire la prosecuzione dell'attività giudiziaria e dei progetti organizzativi in essere. Più complesso, come si vedrà, il tema del supporto tecnologico dove si sono registrati indubbi progressi, ma non è stato possibile superare il *gap* esistente fra settore civile e penale e dove hanno pesato, nonostante gli sforzi compiuti, i limiti strutturali esistenti. Quanto ai temi legati alle riforme normative, si deve registrare con favore l'impegno che il Ministero ha manifestato nella prima fase della pandemia al fine di consentire misure compatibili con il lockdown e le sue conseguenze e, quindi, in occasione della seconda fase, mediante l'attenzione prestata alle proposte formulate dalla Presidenza della Corte agli inizi di ottobre, l'adozione dei decreti legge n.137 e 149 e, in sede di conversione, il supporto all'introduzione dei commi 8-bis e 9-bis dell'art. 23. Si è trattato di misure volte a raggiungere un punto di equilibrio fra le esigenze di sicurezza di tutti gli attori del processo e la necessità di non ripercorrere la via del sostanziale blocco delle attività resosi necessario nella primavera del 2020.

Il complesso delle forme di collaborazione con gli organismi esterni fin qui sintetizzate è stato possibile avendo come premessa il positivo coordinamento fra i diversi settori interni alla Corte. Solo un ufficio in grado di agire con sufficiente unitarietà delle proprie componenti può presentarsi come interlocutore credibile verso le altre autorità e gli

altri soggetti. Va dato atto al Segretariato generale della Corte, nelle sue diverse composizioni, di avere operato costantemente per ricercare soluzioni innovative e assicurare la circolazione delle informazioni, la efficacia dei momenti di confronto e il monitoraggio della messa in opera delle decisioni concordate. Il Segretariato ha rappresentato, fin dai primi decreti organizzativi adottati nel marzo 2020, un fondamentale elemento di impulso e di sostegno alle decisioni della Presidenza e un attore continuo del dialogo esterno e interno alla Corte. Tale impegno ha assunto particolare delicatezza allorché, a partire dalla ripresa delle attività dopo il periodo feriale, la pandemia ha investito Roma e la Regione Lazio con particolare intensità, imponendo nuove misure di prevenzione e nuove risposte organizzative. In tale fase, al manifestarsi di casi di contagio fra il personale di magistratura e quello tecnico-amministrativo (casi quasi esclusivamente dipendenti da contatti avvenuti all'esterno della Corte) e alla prosecuzione delle udienze civili e penali "in presenza" ha corrisposto un rafforzato coordinamento delle articolazioni della Corte, a partire dalla dirigenza e dagli organismi deputati alla prevenzione e alla sicurezza per giungere al CED e alle strutture tecniche.

Non è qui possibile dare conto di tutte le iniziative adottate dalla Corte nel corso dell'anno e ci si limiterà a sottolineare le principali.

2.1. La sicurezza dei luoghi di lavoro

La prima tipologia di interventi ha riguardato la sicurezza dei locali della Corte e dei luoghi di lavoro. Con il supporto dei responsabili della sicurezza e del medico competente e previa consultazione con le rappresentanze del personale, il Documento di valutazione del rischio (DVR) è stato più volte aggiornato col mutare della pandemia e delle misure adottate dagli organi di governo. Inoltre, gli strumenti di prevenzione e quelli di protezione personale sono stati messi a disposizione dei magistrati e del personale e resi obbligatori anche per gli avvocati e le altre persone che accedono alla Corte. Grazie alla collaborazione del Corpo Militare della Croce Rossa italiana sono stati istituiti presidi agli accessi per la misurazione della temperatura, in parte sostituiti da *thermo-scanner*. Sono state adottate, previo accordo tra la dirigenza della Corte e l'avvocatura, misure volte a regolare l'accesso agli uffici per il deposito dei ricorsi e degli atti, e tra esse la prenotazione telematica. Un contributo alla riduzione degli accessi in Corte è venuto anche dal deposito degli atti processuali via PEC (di cui si dirà meglio). Con provvedimento del 12 ottobre 2020 ("La Corte in sicurezza"), emesso previa consultazione con la Procura generale, il CNF e l'ANM, la

Presidenza ha proceduto a richiamare il rispetto delle misure adottate per l'accesso e la permanenza in Corte e fornito articolate indicazioni su quelle relative alla gestione delle udienze (quali previsione di fasce orarie, utilizzo di mascherine, utilizzo dei microfoni).

Un ruolo assai importante è stato svolto dalla Commissione per la conservazione e manutenzione del Palazzo di giustizia e dal Servizio unico di prevenzione e protezione. Il loro ruolo di cerniera fra i diversi settori competenti e la continua cooperazione con il Segretariato generale hanno consentito il progressivo affinamento delle procedure e la migliore utilizzazione degli strumenti a disposizione, contribuendo anche a sollecitare le risorse necessarie in vista del loro impiego mirato.

2.2. La sicurezza delle persone

Una particolare attenzione è stata dedicata alla sicurezza di tutto il personale, concordando con la ASL competente modalità rapide di effettuazione dei tamponi molecolari, stipulando convenzioni per l'effettuazione di tamponi rapidi, ottenendo il supporto del Reparto di sanità militare dell'Esercito per l'effettuazione presso la Corte di tamponi molecolari in favore del personale più esposto. Sono stati, nel contempo, effettuati incontri e scambi di documentazione con i responsabili della ASL, accrescendo il dialogo con il medico competente e i responsabili della sicurezza della Corte che si sono rivelati decisivi nell'affrontare in modo efficace le situazioni complesse che si sono create.

3. *La Dirigenza amministrativa e il personale della Corte*

La dirigenza della Corte ha offerto in mesi così difficili un supporto di grandissima importanza. Il costante coordinamento col Segretariato generale ha permesso al dirigente di raccordare le misure via via adottate al mutare delle esigenze delle attività giurisdizionali e di quelle amministrative e di collocare la propria attività nel contesto degli interventi che sono stati concordati. Si è trattato di una risposta efficace, nonostante le carenze di personale, le criticità imposte dalla pandemia e la problematica attuazione delle linee guida in tema di lavoro agile.

Quanto alle carenze di personale, si rinvia a quanto detto in precedenza. Ma, ciò non di meno, deve osservarsi che la presenza di un numero di persone assai inferiore alle dotazioni organiche, fattore di per sé foriero di difficoltà organizzative anche per la assoluta casualità delle scoperture nei diversi

settori e per la inevitabile penalizzazione delle già limitate figure tecniche, ha reso particolarmente ostica l'applicazione delle linee guida in materia di lavoro agile. Su questo hanno pesato, poi, tre diversi elementi negativi: l'alto numero di lavoratori "fragili" la cui prioritaria destinazione al lavoro agile ha limitato e reso estremamente rigida la soluzione adottabile per gli altri lavoratori; l'assenza di dotazioni informatiche da mettere a disposizione delle persone che operano in lavoro agile; l'impossibilità di accedere da remoto ai registri collegati all'attività processuale, il che rende quasi inevitabile che per molte prestazioni il lavoro agile sia poco produttivo. Il Ministero si è impegnato a risolvere in tempi rapidi gli ultimi due aspetti problematici ed è auspicabile che ciò avvenga entro un arco di tempo utile a dare risposte all'emergenza.

Quanto appena detto non ha impedito alla dirigenza della Corte di offrire un supporto significativo alle mutevoli esigenze per la celebrazione delle adunanze e delle udienze, adeguando le modalità di lavoro delle cancellerie centrali e sezionali. Sul punto deve essere ringraziato tutto il personale dedicato a questi servizi. Senza il loro impegno, la loro capacità di adattamento e, perfino, di creatività organizzativa le Sezioni della Corte non avrebbero potuto riorganizzare i ruoli di udienza, procedere a comunicazioni e notifiche in tempi rapidi e in condizioni di lavoro difficili, celebrare le udienze e le adunanze con assistenza adeguata.

È in tale contesto che va inserita la risposta volta a ridurre il numero elevato di sentenze civili in attesa di pubblicazione per carenza di figure professionali abilitate. Grazie a un progetto di smaltimento, si è passati dalle 4.698 sentenze del primo luglio alle 2.715 del 31 dicembre.

È appena il caso di ricordare il ruolo centrale che il personale di cancelleria riveste nell'adozione del PCT in Corte. Del processo telematico si è già detto, ma è doveroso qui ricordare come questo strumento rappresenti la dimostrazione plastica dell'intreccio tra diverse competenze quale condizione essenziale per il successo di qualsiasi forma di cambiamento. Il lavoro fianco a fianco fra magistrati, funzionari di cancelleria e personale tecnico rappresenta la *conditio sine qua* non per realizzare, anche in Corte, un salto di qualità che risponda a quanto già avvenuto in sede di merito. Ed è con soddisfazione che è possibile constatare come i diversi settori della Corte sappiano collaborare tra loro e proporsi come interlocutori credibili sia del Ministero della Giustizia, sia di coloro che hanno sottoscritto il Protocollo del 15 ottobre 2020. Ad analoga conclusione deve giungersi con riferimento ai Protocolli sottoscritti con la Procura generale e il CNF, sempre nel settore civile, in data 9 aprile e in data 27 ottobre per la gestione degli atti processuali via PEC attraverso *format* condivisi e un sistema di

indirizzamento automatico degli atti alle singole cancellerie competenti. In tutti questi casi, la dirigenza della Corte ha istituito presidi dedicati e adeguato le modalità di lavoro, fornendo risposta alle difficoltà che si sono più volte manifestate.

4. Il Centro Elettronico di Documentazione (CED)

Le attività del CED possono essere considerate paradigmatiche del ruolo che la Corte di cassazione riveste e delle sue caratteristiche operative. Il Centro, infatti, svolge sia compiti di supporto all'attività dei magistrati e degli uffici della Corte (informatica giudiziaria) sia compiti di diffusione della giurisprudenza in favore di tutti gli operatori del diritto (informatica giuridica).

Per le attività di informatica giudiziaria, l'anno trascorso ha visto moltiplicarsi la complessità e le urgenze che il CED è stato chiamato ad affrontare. In questo, un contributo rilevante è venuto anche dall'Ufficio Innovazione (UIC), istituito a far data dal 2016 presso la Corte e la Procura generale in coordinamento con il CSM.

Era inevitabile che le risposte richieste dalla pandemia avessero un impatto molto pesante sui servizi della Corte. Lo si è accennato poco sopra. Il CED ha rappresentato un punto di snodo decisivo per affrontare queste difficoltà e si è mosso con tre obiettivi principali: garantire la celebrazione delle udienze e delle adunanze con le nuove modalità (utilizzando l'applicativo MS-Teams, con conseguente revisione anche dei servizi di cancelleria in collaborazione con la dirigenza della Corte); consentire il deposito delle decisioni anche da remoto; fornire il necessario supporto di istruzioni e informazioni ai magistrati e alle cancellerie (tale ultima azione, che si sta rivelando decisiva per l'efficacia dei nuovi strumenti, dovrà essere tenuta in debita considerazione quale accompagnamento della introduzione del PCT). A queste finalità si è aggiunto il supporto assicurato alle riunioni a distanza rese necessarie presso le singole Sezioni e le diverse articolazioni della Corte.

Un accenno deve essere fatto qui all'azione di supporto fornita al settore penale. Privo dello strumento del "processo telematico" che il Ministero della Giustizia sta solo da poco iniziando a predisporre, il settore penale vive una situazione difficile in cui la fondamentale struttura "cartacea" è supportata da limitati servizi aggiuntivi: il sistema di notificazioni e comunicazioni telematiche; il raccordo con il CNF per l'individuazione dei difensori d'ufficio; il raccordo con DGSIA nel settore delle misure di prevenzione. In particolare, il numero elevatissimo di notificazioni legate alle udienze

(oltre 70.000 l'anno) ha reso necessario uno sforzo aggiuntivo in tempi di pandemia, con l'utilizzazione di tutte le potenzialità del sistema informatico della Corte al fine di indirizzare correttamente, in accordo con la Procura generale e l'Avvocatura, le notificazioni e le relative comunicazioni di atti. Il supporto fornito dal CED al settore penale si è esteso alla omogeneizzazione dei modelli di dispositivo predisposti per i presidenti di collegio ed è in attesa dell'approvazione da parte di DGSIA dei sistemi di archiviazione dei verbali di udienza e delle procedure di raccordo con la piattaforma penale esistente per il merito e per le misure di prevenzione.

Tutto questo ha richiesto uno sforzo organizzativo massiccio, reso ancora più complesso dalle scoperture di organico e dall'adozione di forme di lavoro agile, che ha consentito alla Corte di usufruire dei servizi essenziali per proseguire nelle proprie attività. La rilevanza di tale sforzo può essere apprezzata solo tenendo conto che il Centro è stato contemporaneamente chiamato a concorrere all'avvio del PCT, a dare attuazione agli aspetti tecnici richiesti dai Protocolli sottoscritti con la Procura generale e l'Avvocatura, alla realizzazione di un *software* di supporto all'attività dell'Ufficio del Massimario (purtroppo non pienamente operativo per le difficoltà incontrate dalla ditta fornitrice), nonché al potenziamento del servizio "Italggiureweb". Come tutti i servizi che si avvalgono delle tecnologie, quelli forniti dal CED non sono mai dati "una volta per tutte" e richiedono un lavoro quotidiano di presidio degli strumenti e dei processi, di assistenza agli utenti, di correzione degli errori, di sviluppo delle procedure e dei sistemi. Anche in questo caso, il ringraziamento va al Direttore del Centro e a tutto il personale che ha permesso di fronteggiare una situazione emergenziale così grave e complessa.

Per quanto concerne l'informatica giuridica, non è possibile dare conto in dettaglio delle numerose iniziative curate dal CED, in sinergia con l'Ufficio Innovazione, tra cui vanno annoverati la collaborazione con la Scuola superiore della magistratura e le proposte di convenzione avviate con l'Archivio di Stato e con l'Ufficio Marchi e Brevetti, a dimostrazione della spinta propulsiva a cui il Centro non ha rinunciato neppure nel periodo di emergenza.

Di grande rilievo istituzionale e culturale è certamente il contributo dato dal Centro alla Convenzione stipulata tra il Ministero della Giustizia e la Cassa Nazionale di Previdenza e Assistenza Forense. Tale accordo, perfezionato nel febbraio 2020 e divenuto operativo dal mese di settembre, prevede che la banca dati ItalggiureWeb gestita dal CED sia accessibile gratuitamente da parte di tutti gli avvocati iscritti alla Cassa. A fronte di questo importantissimo servizio, che agevola il lavoro dei difensori (il CED

fornirà alla Cassa le istruzioni e gli strumenti per la formazione a distanza dei nuovi utenti) e nello stesso tempo accresce la diffusione della più completa conoscenza della giurisprudenza, la Cassa verserà all'Erario la somma annua di 600.000 euro, la metà dei quali destinati alle spese per l'informatica giuridica della Corte.

Altrettanto importanti sono i progressi fatti nei servizi forniti a tutti i giuristi dal sistema Italgireweb. Quest'anno meritano una menzione l'archivio della giurisprudenza di merito (finalmente sono in corso le verifiche tecniche finali per la messa in servizio in modalità provvisoria) e quello dedicato alla giurisprudenza CEDU (ove la Corte si avvale di una convenzione con la LUISS-Guido Calvi e dei magistrati della Corte che operano quali *tutor*, nonché del contributo di rappresentanti della Camera dei Deputati, della Corte costituzionale, del Ministero della Giustizia e dell'Avvocatura).

Particolarmente intensa l'attività svolta nel settore internazionale, a dimostrazione della collocazione della Corte nel più vasto panorama di cui si è detto. Oltre al contributo dato alla pubblicazione del lavoro curato dalla Corte di Giustizia europea in esito alla conferenza tenutasi in Lussemburgo nel settembre del 2018 e alla pubblicazione dei documenti prodotti dai gruppi di lavoro tematici formati da magistrati della Corte, è importante ricordare la partecipazione ai tavoli di lavoro europei (come il gruppo "*e-Justice/e-Law*"). Questa consente al CED e alla Corte di essere soggetto attivo dei processi di sviluppo in materia di giustizia elettronica (piano d'azione 2018-2023); intelligenza artificiale e relative proposte di direttiva europea; portale *e-justice* della Commissione; progetto di realizzazione del futuro *e-Codex*; dossier denominato *e-Evidence Digital Exchange System*.

5. *L'Ufficio del Massimario e del Ruolo*

Anche l'Ufficio del Massimario e del Ruolo ha dato il proprio contributo ad affrontare le difficoltà peculiari che la Corte ha dovuto fronteggiare. In presenza del susseguirsi di novità normative con ricadute sia ordinamentali che processuali che ha caratterizzato l'anno trascorso, l'Ufficio del Massimario ha provveduto a redigere relazioni tematiche in cui venivano affrontate tanto la ricostruzione di sistema delle disposizioni quanto le numerose incertezze interpretative. È stata, questa, un'attività non semplice, spesso con carattere di urgenza, che si è aggiunta alle ordinarie funzioni di supporto al lavoro delle Sezioni unite civili e penali (39 il numero complessivo delle relazioni preliminari predisposte), di segnalazione e di esame dei contrasti e delle maggiori questioni interpretative aperte (complessivamente 135), nonché

15 documenti connessi all'attività della Formazione decentrata. Sono, inoltre, patrimonio istituzionalizzato dell'Ufficio del Massimario le relazioni semestrali sulla protezione internazionale (l'ultima delle quali citata nei lavori parlamentari relativi alle modifiche del decreto sicurezza); sulla giurisprudenza tributaria; quella annuale sul processo telematico; quelle richieste dai referenti CEDU (su richiesta della Corte) o da altre agenzie internazionali (l'ultima sulla comparazione del sistema processuale italiano e ungherese in relazione al giudice di ultima istanza), oltre alla tradizionale rassegna annuale. Infine, la rassegna mensile delle massime, di recente introduzione, oltre che ai consiglieri della Corte, viene trasmessa attraverso la Scuola superiore della magistratura anche ai referenti distrettuali della formazione e da questi ai giudici di merito, che hanno molto apprezzato questa nuova risorsa.

In conclusione, l'insieme di tali relazioni è risultato prezioso, in primo luogo, per le valutazioni e le scelte cui la Corte e le sue articolazioni sono chiamate. Lo è stato, poi, sul piano della diffusione dell'elaborazione giurisprudenziale e della individuazione dei filoni di maggiore rilievo, così contribuendo al rapporto proficuo con le altre Corti e con la dottrina.

L'attività di massimazione ha prodotto oltre 7.000 documenti e conserva il proprio valore centrale nell'ambito delle funzioni dell'Ufficio. La molteplicità delle fonti, la complessità tecnica di molte decisioni e il numero di pronunce della Corte, sempre elevatissimo, richiede che ogni collegio e la Corte nel suo insieme abbiano a disposizione una lettura ragionata delle pronunce emesse e possano effettuare un'analisi critica delle stesse. In questo l'Ufficio del Massimario è strumento vitale, cui dovrà chiedersi lo sforzo di adottare criteri di massimazione miranti a contenere il numero delle massime e garantire la loro miglior qualità e fruibilità.

Il numero elevato di massime e la crescente complessità delle decisioni rende necessario un affinamento delle procedure seguite. Ciò vale sia per l'organizzazione interna, che dovrà usufruire di una maggiore omogeneizzazione delle modalità di lavoro e dei collegamenti fra settore civile e penale, sia per i collegamenti con le Sezioni della Corte, valorizzando le "schede spoglio" formate dai collegi e istituzionalizzando la segnalazione di incoerenze e imprecisioni al fine di ulteriormente elevare la qualità delle massime. Si confida, poi, sul fatto che l'applicativo di supporto alla massimazione introdotto a fine 2018 venga finalmente aggiornato dal Ministero così da superare i pesanti limiti che ancora esso presenta.

Può in conclusione affermarsi che la produzione dell'Ufficio è stata anche quest'anno molto consistente nel numero e di elevata qualità,

nonostante le carenze di organico (13 vacanze su 67) e la dispersione di energie causata dalle molteplici attività cui i magistrati dell'Ufficio sono assegnati.

È questo un profilo che richiederà un'attenta riflessione. L'assegnazione dei magistrati a supporto delle attività delle Sezioni civili, in parte disposta dalla legge, con conseguente esonero massiccio dal lavoro proprio del Massimario, ha determinato che solo 2 dei 36 magistrati assegnati al settore civile siano impiegati a tempo pieno presso l'Ufficio del Massimario. La dispersione dei magistrati del Massimario presso altre strutture e con compiti disomogenei provoca una perdita di senso della funzione di estremo rilievo che è propria dell'Ufficio del Massimario ed è causa di diseconomia quanto a rispetto dei tempi previsti e quanto a coordinamento fra le priorità dei diversi uffici.

La scadenza al 31 dicembre 2020 della legge che prevedeva l'assegnazione alla Sezione tributaria e gli incarichi di assistenti di studio consentirà di operare in sede di nuovo progetto tabellare una riflessione sulla collocazione dell'Ufficio del Massimario all'interno della Corte e delle sue attività, apparendo obiettivo prioritario restituire all'Ufficio una coerenza organizzativa e funzionale che rispecchi la sua missione fondamentale di centro di raccolta e di elaborazione delle informazioni e di valorizzazione della complessiva produzione giurisprudenziale e culturale della Corte.

6. *Gli strumenti di formazione*

La grave situazione emergenziale vissuta dalla giustizia nella pandemia non ha inciso in modo rilevante sui risultati dell'attività svolta dalla struttura di Formazione decentrata della Corte e, anzi, ha consentito di vagliarne nuove potenzialità che vanno di pari passo con l'incremento dell'utilizzazione degli strumenti telematici in sede di legittimità.

È, questo, un elemento di grande rilievo, considerata la crescente importanza che la formazione permanente riveste a fronte della complessità delle questioni che i magistrati sono chiamati ad affrontare sul piano giuridico e su quello dell'organizzazione del proprio lavoro.

È significativo che l'attività formativa abbia segnato la ripresa di attività della Corte al termine del lockdown nazionale, con l'organizzazione di un incontro di studio nella "Giornata europea per la giustizia civile" incentrato proprio sulla tutela dei diritti e l'organizzazione della giustizia nell'emergenza, incontro che ha visto il contributo della Presidenza appena insediatasi e anche di esponenti delle due Corti sovranazionali oltre che

del CSM. Questo confronto è stato poi seguito, a distanza di qualche mese, da un secondo momento di riflessione sullo stato dell'arte della giustizia proprio nel perdurare della epidemia. Tali iniziative hanno rivelato una forse inattesa efficacia della nuova metodologia di partecipazione ai corsi organizzati, sottolineata dal cospicuo interesse manifestato dai magistrati, ma anche *online* da esponenti dell'Avvocatura e dell'Accademia e resa evidente dall'ampio numero di partecipanti. Si tratta di potenzialità, anche in relazione alle esigenze specifiche dei singoli settori, che verranno ulteriormente sperimentate nel prossimo futuro.

PARTE QUINTA

LA CORTE, LA SOCIETÀ E LE RIFORME

1. La Corte e le possibili riforme

Da un punto di vista storico il giudizio di legittimità ha la funzione di assicurare una suprema garanzia di giustizia di fronte alla violazione della legge. È questo il comune denominatore di un'esigenza avvertita in tutti i tempi e nelle diverse realtà che ne danno concreta attuazione in modo diverso attraverso i rispettivi organi giudiziari.

A livello europeo si confrontano due concezioni dell'organo supremo e centrale della giurisdizione. Secondo una prima prospettiva, esso è chiamato a trattare poche e selezionate controversie di particolare rilievo sociale o economico, enunciando principi generali che, in quanto dotati di particolare forza persuasiva, possano essere recepiti dai giudici di merito. La selezione è operata in via preventiva dalla legge oppure dall'autorità giudiziaria cui sono riconosciuti ampi poteri discrezionali. In una diversa ottica, invece, l'organo di vertice del sistema delle impugnazioni rappresenta un organo centrale di ultima istanza, il cui accesso è generalizzato per sottoporre a controllo sentenze o altri tipi di provvedimento di cui si intenda denunciare la violazione di legge.

È questa la concezione accolta dall'ordinamento italiano. L'art. 111, settimo comma, della Costituzione stabilisce, infatti, che “contro le sentenze e contro i provvedimenti sulla libertà personale, pronunciati dagli organi giurisdizionali ordinari e speciali è sempre ammesso ricorso per cassazione per violazione di legge”.

L'art. 111 della Carta fondamentale pone uno dei cardini delle norme sulla giurisdizione e, attraverso la generalizzata ricorribilità dei provvedimenti decisori per violazione di legge, attribuisce alla Corte di cassazione il ruolo di supremo organo regolatore della giurisdizione e di raccordo tra potere legislativo e potere giudiziario al fine di garantire il primato della legge.

L'art. 111 della Costituzione delinea uno stretto collegamento, anche di tipo topografico, tra il settimo comma e il sesto comma che prevede che “tutti i provvedimenti giurisdizionali devono essere motivati”. Intanto, infatti, la

Corte di cassazione può assolvere alla funzione attribuitale dall'ordinamento di controllo dell'*iter* logico giuridico seguito dal giudice di merito, in quanto quest'ultimo abbia adempiuto all'obbligo della motivazione, coesistente al principio di legalità (art. 102, secondo comma, Cost.) e di soggezione del giudice alla legge.

La generalizzazione del sindacato di legittimità sui provvedimenti giurisdizionali trova, a sua volta, titolo negli artt. 111 e 102 Cost.

La coerenza e il rigore del sistema postulano che la garanzia costituzionale di cui all'art. 111 Cost. comprenda l'interezza della motivazione, inscindibilmente costituita dalla soluzione delle questioni di diritto, sostanziale e processuale, e dall'accertamento del fatto al quale una determinata norma deve essere applicata.

Nell'attuale assetto costituzionale, la certezza del diritto oggettivo e la parità di trattamento dei cittadini sono gli obiettivi assegnati alla Corte di cassazione le cui decisioni, mediante l'autorevolezza e la persuasività del discorso giustificativo, possono assicurare l'uniformità della giurisprudenza, valore fondamentale per l'ordinamento.

Il pieno assolvimento dei compiti assegnati alla Corte di cassazione dalla Costituzione e dall'art. 65 dell'ordinamento giudiziario (r.d. 30 gennaio 1941, n. 12) è reso difficoltoso dalla quantità del contenzioso. Ogni anno, infatti, sopravvengono in Corte più di 30.000 ricorsi civili e 50.000 ricorsi penali: si tratta di un fenomeno unico nell'esperienza giuridica mondiale, che ha obiettive ricadute negative sui tempi dei processi, soprattutto nel settore civile, sulla qualità dei provvedimenti, sulla funzione nomofilattica, essendo inevitabili i contrasti anche inconsapevoli di giurisprudenza. L'intreccio di questi fattori determina una situazione patologica, in quanto l'elevatissimo numero degli affari accentua il pericolo di difformità di interpretazione della legge rispetto a casi simili, incentiva la proposizione di ulteriori ricorsi che traggono alimento proprio dalle oscillazioni e difformità giurisprudenziali, non consente al giudice di riservare il dovuto spazio di approfondimento alle questioni sottoposte al suo esame con conseguente pericolo di aumento esponenziale delle procedure di correzione dell'errore o di revisione, dilata i tempi di definizione con evidenti ripercussioni negative sulle aspettative di giustizia dei cittadini e sull'intero contesto socio-economico, attesa la stretta interdipendenza tra risposta giudiziaria ed economia di un Paese.

Sono problemi così gravi che è difficile ipotizzare proposte risolutive. Si può cercare, però, di migliorare la situazione progressivamente, operando su vari livelli, ma con una strategia unitaria.

1.1. Le riforme nel settore civile

Sul versante dell'interlocuzione istituzionale, è indispensabile, in ambito civile, un intervento del legislatore per prevenire la sopravvenienza di un numero patologico di ricorsi, mediante forme di risposta differenziate rispetto a quelle tradizionali in grado di giungere alla definizione del conflitto senza percorrere necessariamente i tre gradi di giurisdizione.

In tale prospettiva, in ambito civile deve essere valorizzata, nelle sue molteplici potenzialità, la mediazione, oggetto di un gruppo di lavoro ministeriale da cui provengono importanti indicazioni di contenuto e di metodo. Il DL 21 giugno 2013 n. 69, convertito nella legge 9 agosto 2013 n. 98 ha riscritto parzialmente il tessuto normativo del D. Lgs. 28/2010, ha profondamente mutato l'istituto mediatorio, affiancando alla mediazione su mero invito del giudice (la cd. mediazione demandata) la possibilità (anche in appello) di disporre l'esperimento del procedimento di mediazione (la cd. mediazione *ex officio* o delegata) e ha introdotto il concetto di "processo senza sentenza" che può contribuire alla definizione delle controversie in modo complementare rispetto all'esercizio tradizionale dello *ius dicere*.

Il processo senza sentenza non implica un'abdicazione del giudice dalla propria funzione giudicante, ma semplicemente richiede una valutazione puntuale ed esperta della mediabilità e conciliabilità del singolo caso. Assicura la diversificazione delle modalità di offerta del servizio e degli strumenti impiegati a beneficio dell'interesse del cittadino e delle imprese in grado di assicurare l'effettivo raggiungimento degli obiettivi di qualità ed efficienza. Promuove la diffusione della cultura della mediazione come collante sociale, non solo per la riattivazione di una comunicazione interrotta fra le parti del conflitto, ma anche per la generale condivisione dei valori dell'autonomia, della consapevolezza e della responsabilità. Avvicina il cittadino alla giustizia, perché lo rende finalmente partecipe delle modalità di risoluzione del conflitto e fiducioso dell'adeguatezza di tale servizio rispetto alle sue esigenze. Promuove il progresso delle professioni dedicate al conflitto nella odierna complessità delle relazioni interpersonali, con la valorizzazione delle competenze dell'avvocato, parte necessaria delle procedure di mediazione. Sollecita, inoltre, il cambiamento della cultura di tutti gli operatori della giustizia con l'acquisizione di competenze più specifiche in ordine alle condizioni di mediabilità del contenzioso. Assicura, infine, la deflazione del contenzioso giudiziale con conseguente ottemperanza al principio della ragionevole durata del processo, risposta celere alle parti in lite, riduzione dei costi della giustizia, più elevata efficienza del servizio e maggiore fiducia da parte dell'utenza.

I dati ministeriali suffragano questa prospettiva, laddove sottolineano gli importanti traguardi raggiunti grazie alle nuove previsioni normative che hanno prodotto rilevanti effetti anche indiretti in termini di conciliazione spontanea e di omessa instaurazione del contenzioso a seguito dell'acquisita consapevolezza delle minime possibilità di accoglimento della pretesa della parte in caso di proposizione giudiziaria della domanda.

Con riferimento ai provvedimenti impugnabili, sempre nel settore civile, si è delineata, negli ultimi anni, la tendenza a prevedere il solo rimedio del ricorso per cassazione contro sentenze emesse in unico grado. Ciò determina ineluttabilmente la crescita a dismisura del numero dei ricorsi e crea i presupposti di un potenziale snaturamento del giudizio di cassazione, mediante il tentativo di surrettizia introduzione di questioni di merito in sede di giudizio di legittimità.

Nell'ambito delle varie riforme del giudizio di legittimità susseguitesì negli ultimi anni, il legislatore ha cercato di fronteggiare l'incremento ingiustificato dei ricorsi per cassazione con l'introduzione di filtri di vario genere al processo di legittimità. Questi tentativi hanno prodotto scarsi risultati, proprio perché il filtro più corretto e conforme a un innalzamento della qualità complessiva del giudizio è costituito da un giudizio di appello svolto bene, quello che ormai manca in molti settori dell'ordinamento processuale.

In ambito processuale civile il legislatore, preso atto del numero abnorme dei ricorsi per cassazione e della necessità di porvi un argine, ha delineato percorsi in rito differenziati a seconda della rilevanza nomofilattica o meno delle questioni prospettate con i motivi d'impugnazione. La scelta, intrinsecamente ragionevole, si è, però, normativamente tradotta in un modello procedimentale complesso che prevede una prima fase camerale dinanzi all'apposita Sezione (la Sesta civile) ai fini della valutazione di inammissibilità, manifesta fondatezza o infondatezza. I ricorsi che superano questo filtro e giungono in una delle Sezioni ordinarie vengono poi a loro volta suddivisi tra ricorsi di rilievo nomofilattico, destinati alla trattazione in udienza pubblica, e ricorsi che non presentano tale rilievo, da trattare con altro rito camerale, disciplinato da regole diverse sotto molteplici profili. La coesistenza e duplicazione di riti camerale, ciascuno caratterizzato da regole notevolmente diverse, rende inutilmente complesso il giudizio civile in Cassazione e nuoce alla sua funzionalità.

Sarebbe, quindi, necessario, semplificare il modello processuale, prevedendo un'unica distinzione tra modello di udienza pubblica e rito camerale, e introdurre per quest'ultimo regole unitarie al fine di restituire

fluidità e snellezza alle procedure destinate alla trattazione in questa forma che rappresentano di gran lunga la maggioranza dei casi.

Sul versante dell'interlocuzione con il Ministro della giustizia, al quale, anche con riferimento alla Cassazione, ai sensi dell'art. 110 Cost., spetta l'organizzazione e il funzionamento dei servizi relativi alla giustizia, solo recentemente è stato avviato il processo telematico civile in Cassazione che, a pieno regime, consentirebbe di razionalizzare le attività di giudici, avvocati, personale amministrativo e di ridurre i tempi dei diversi adempimenti previsti dalla legge.

È indispensabile che siano rispettati i tempi di realizzazione, oggetto (come precisato anche in altra sede della presente relazione) di un Protocollo sottoscritto dalla Corte di cassazione e dalla Procura generale con il Ministero della giustizia, il Consiglio nazionale forense, l'Avvocatura dello Stato e l'Organismo congressuale forense al fine di dare piena funzionalità al servizio e di creare le condizioni di un effettivo dialogo informatico tra uffici di merito e uffici di legittimità, tra questi ultimi e gli uffici della giustizia amministrativa e tributaria, a beneficio degli utenti e dell'intera collettività.

Il progetto, una volta divenuto una realtà in tutti i suoi aspetti, potrebbe costituire un utile parametro di riferimento per il settore penale, pur con gli adattamenti resi necessari dalla diversità del modello processuale e delle relative regole.

1.2. Le riforme nel settore penale

- Nel settore penale, le linee evolutive della Corte di cassazione sono state tracciate dal recente intervento riformatore (legge n. 103 del 2017) che rivela la volontà di disegnare un'architettura più leggera ed efficace del giudizio di legittimità, di rivitalizzarlo come luogo di sintesi coerenziatrice e di sviluppo della giurisprudenza a garanzia dello *ius constitutionis*. Meritano di essere segnalati in proposito:
- il perimetro del ricorso del pubblico ministero alla sola violazione di legge (art. 608, comma 1-*bis* cod. proc. pen.) nell'ipotesi di “doppia conforme assolutoria” o di “doppia conforme di non luogo a procedere”;
- la analoga limitazione del ricorso avverso le sentenze di appello per reati di competenza del giudice di pace (art. 606, comma 2-*bis*, cod. proc. pen.) o le sentenze pronunciate in grado di appello nei procedimenti innanzi al giudice di pace (art. 39-*bis* d.lgs. n. 274 del 2000);

- la previsione della sottoscrizione, a pena di inammissibilità, dell'atto di ricorso esclusivamente da parte di difensori iscritti nell'albo speciale della Corte di cassazione, sul rilievo del suo contenuto rigorosamente tecnico-professionale;
- la disciplina relativa alla dichiarazione di inammissibilità del ricorso, "senza formalità di procedura", in una serie di casi tipizzati (art. 610, comma 5-*bis*, cod. proc. pen.);
- la semplificazione delle forme definitive dell'impugnazione proposta avverso una decisione che accoglie la concorde prospettazione delle parti;
- il più ampio ambito applicativo dell'annullamento senza rinvio;
- l'introduzione della tendenziale vincolatività interna del principio di diritto fissato dalle Sezioni unite (art. 618, comma 1-*bis*, cod. proc. pen.).

In una linea di continuità con le scelte già compiute in ambito civile (artt. 363, terzo comma, e 374, terzo comma, cod. proc. civ., come introdotti dal decreto legge n. 168 del 2016, convertito con legge n. 197 del 2016), il legislatore ha voluto distinguere, anche in campo penale, il compito di mera garanzia soggettiva dello *ius litigatoris* da quello più propriamente nomofilattico attribuito alla Corte di cassazione per la particolare rilevanza della questione di diritto controversa, ha inteso rafforzare il ruolo delle Sezioni unite (in coerenza con quanto stabilito dall'art. 99 del codice del processo amministrativo e dall'art. 117 del codice della giustizia contabile), ha rimodulato le forme del rito in rapporto alla diversità delle funzioni nel rispetto dei canoni di matrice europea di effettività della giurisdizione e di proporzionalità.

Il recente intervento riformatore apre, quindi, per la Corte nuove prospettive sia a livello interpretativo che auto-organizzativo, tenuto conto della sua ampia portata che investe più in generale, con intenti di riordino e di semplificazione, l'intero sistema delle impugnazioni e il concetto stesso di processo come concatenazione funzionale di gradi e fasi, come sequenza ordinata, concentrata, fluida di atti secondo cerchi concentrici sempre più stretti.

La sollecita a trovare, in un quadro complessivo di razionalità e di coerenza, un nuovo punto di equilibrio tra efficienza processuale, economicità, semplificazione e deflazione delle procedure, qualità degli atti e dei provvedimenti, assetto complessivo delle garanzie difensive.

Gli effetti di alcune previsioni sono stati immediatamente percepibili in termini di riduzione del numero delle sopravvenienze e di mutamento dell'oggetto dei ricorsi, non concentrati più in maniera percentualmente

significativa sulle sentenze di patteggiamento e di accoglimento delle domande di concordato sui motivi d'appello.

La riforma del giudizio penale di cassazione e la necessità di assicurarne il funzionamento anche durante l'emergenza epidemiologica implicano un rinnovato impegno di riflessione di tutti i protagonisti del processo in ordine alle forme di trattazione orale in udienza pubblica che, richiesta dalle parti, dovrebbe essere oggetto di autonoma valutazione motivata da parte del giudice alla stregua dei diversi compiti svolti dalla Corte di cassazione: garante dello *ius litigatoris*, con preminente funzione di giustificazione sostanziale della decisione del caso concreto; garante dello *ius constitutionis*, teso a valorizzare la prospettiva di nomofilachia e a influenzare, mediante la creazione del diritto giurisprudenziale, la decisione di casi futuri. Si tratta, in quest'ultima ipotesi, dei casi in cui il ricorso pone una questione di rilievo, un problema interpretativo mai in precedenza esaminato o conseguente all'entrata in vigore di una nuova legge modificativa della precedente, sollecita un mutamento giurisprudenziale, prospetta una diversa perimetrazione di principi di diritto in precedenza enunciati o un motivato dissenso rispetto al *dictum* delle Sezioni unite.

1.3. Le riforme organizzative

Come in precedenza accennato, le nuove prospettive della Corte di cassazione richiedono anche un rilevante sforzo di auto-organizzazione, imposto, talora dalle modifiche normative, e, in altri casi, da imprescindibili esigenze di modernizzazione del servizio.

Assume importanza centrale il ruolo dei presidenti titolari delle Sezioni, chiamati a promuovere la tempestiva diffusione della conoscenza degli orientamenti giurisprudenziali interni, a verificare la coerenza dei principi generali enunciati in occasione delle diverse decisioni, a scongiurare forme inconsapevoli di difformità interpretativa, a indire riunioni periodiche per risolvere i contrasti meramente interni ed esaminare le problematiche poste da nuovi interventi normativi, da mutamenti giurisprudenziali, da declaratorie di incostituzionalità, da decisioni degli organi di giustizia sovranazionali, nonché a condividere con gli altri magistrati i criteri generali per un corretto e proficuo dialogo con le Sezioni unite alla luce dei novellati artt. 374, terzo comma, cod. proc. civ. e 618, comma 1-*bis*, cod. proc. pen.

In particolare, nel settore civile, dopo la riforma del rito del 2016, non è facile, in molti casi, distinguere in concreto la “questione di massima di particolare importanza”, che deve essere rimessa alle Sezioni unite, dalla

“particolare rilevanza della questione di diritto” per la quale l’art. 375 cod. proc. civ. novellato prevede la trattazione in udienza pubblica (in luogo della camerale) dinanzi alla Sezione semplice. Il confine tra questi concetti, per essere tracciato in modo coerente e lineare, richiede un costante dialogo interno alla Corte e la verifica degli orientamenti maturati sul punto, al fine di strutturare le scelte secondo paradigmi generali condivisi e preventivamente conoscibili in grado anche di fungere da orientamento per gli Avvocati.

Il ruolo dei Presidenti titolari delle Sezioni si rivela prezioso anche per individuare gli effettivi ambiti di contrasto giurisprudenziale in relazione al singolo caso in vista della rimessione alle Sezioni unite.

L’intervento del Collegio nella sua massima espressione nomofilattica è una risorsa preziosa il cui intervento deve essere riservato ai casi di contrasto effettivo e non meramente apparente. Tale esigenza è tanto più avvertita nell’ambito civile, in cui le Sezioni unite sono sottoposte a un carico di lavoro particolarmente rilevante (nel 2019 i ricorsi da esse trattati sono stati 675), tenuto conto della loro ampia competenza che comprende non solo le cause che pongono questioni di massima di particolare importanza e i contrasti, ma anche la materia disciplinare dei magistrati e degli avvocati, le questioni di giurisdizione, i ricorsi contro le sentenze del Tribunale superiore delle acque e altri ancora.

In caso di contrasti giurisprudenziali, l’approdo alle Sezioni unite deve costituire l’esito di un confronto dialettico fra diverse opzioni ermeneutiche all’interno delle singole Sezioni, in quanto la ricchezza e varietà dei punti di vista e delle relative argomentazioni rappresenta un imprescindibile arricchimento per la qualità delle decisioni del massimo organo regolatore il cui ruolo non deve mai tradursi in un fattore di irrigidimento della elaborazione giurisprudenziale.

Tali prospettive devono essere, al contempo, coniugate con la necessità di prevenire contrasti potenziali rispetto a questioni della massima importanza che possono fungere da paradigma per la soluzione di un numero particolarmente rilevante di casi.

Preziose opportunità sono, altresì, insite nel ruolo dei presidenti non titolari (che nel settore penale fanno registrare, allo stato, una preoccupante vacanza di oltre dieci unità), chiamati, in costante collaborazione con i presidenti titolari, a seguire l’evoluzione giurisprudenziale per aree tematiche, a concorrere, anche mediante forme di motivazione semplificata, alla introduzione di prassi di lavoro più agili rispetto a provvedimenti che non attingono alla valenza dello *ius constitutionis*, a controllarne la

qualità, a rafforzarne la coerenza, la completezza, la sinteticità, la chiarezza argomentativa in prospettiva nomofilattica.

Ai fini della cernita ragionata tra ricorsi suscettibili di definizione con procedure camerali semplificate, in quanto inammissibili o manifestamente infondati, e ricorsi meritevoli di trattazione nelle forme ordinarie assume un rilievo centrale l'opera dei singoli uffici spoglio sezionali e del presidente coordinatore della Settima sezione in un costante e dialettico confronto con le singole Sezioni. Soltanto un'attenta attività di selezione dei ricorsi, effettivamente rispettosa del paradigma normativo, può, infatti, consentire di riservare il doveroso spazio d'intervento della Corte di cassazione sulle questioni che richiedono una funzione di indirizzo e di modulare le conseguenti scelte anche in ordine alla struttura e all'articolazione della motivazione, funzionale a fornire una risposta chiara, completa, essenziale alle questioni prospettate con i motivi di ricorso.

Alla luce delle considerazioni svolte, fondamentale è la corretta organizzazione delle Sezioni unite, che sono una struttura complessa, composta non solo dai presidenti di sezione e dai consiglieri che ne fanno parte, ma anche da alcune fondamentali strutture (i magistrati coordinatori, gli uffici per il procedimento preparatorio) che coltivano un'interlocuzione fondamentale con l'Ufficio del Massimario e del Ruolo.

La relativa disciplina tabellare è molto analitica e il Primo Presidente ne è il garante nella convinzione che la "cultura tabellare" deve permeare più che mai il vertice della giurisdizione.

A fronte del consistente flusso di lavoro e dell'importanza delle questioni trattate, assume specifico rilievo la composizione dei ruoli di udienza che deve essere preceduta da un attento il lavoro di schedatura, che permetta la focalizzazione delle questioni, l'individuazione dei precedenti, il collegamento con altre cause e la relativa possibilità di accorpare ricorsi affini, componendo udienze monotematiche od oligotematiche. È un lavoro svolto in concreto dalle strutture di supporto delle Sezioni unite, in collaborazione, ove necessario, con il Massimario, ma il Presidente, avvalendosi del fondamentale contributo del Presidente aggiunto, deve impostarlo, coordinarlo e calibrarlo, per imprimere un orientamento coerente ed efficace.

Merita di essere segnalata la prassi innovativa – avviata nel settore civile, ma suscettibile di estensione anche all'ambito penale – del confronto con la dottrina sulle questioni destinate al successivo intervento da parte delle Sezioni. Ascoltare dalla viva voce degli studiosi che si sono occupati dell'argomento le opinioni contrapposte che si pongono in una controversia all'esame delle Sezioni unite può rendere le scelte nomofilattiche molto

più consapevoli e convincenti. Apprezzare in anticipo le possibili obiezioni dottrinali, può consentire di evitare mutamenti di giurisprudenza a distanza di poco tempo che nuocciono alla certezza dei rapporti, disorientano utenti e cittadini e rischiano di produrre pesanti ricadute in ambito sociale ed economico.

Sempre a livello di auto-organizzazione, assume specifico rilievo la composizione dei ruoli delle udienze delle Sezioni unite nel rispetto delle previsioni tabellari. Appare di fondamentale importanza la sollecita trattazione di questioni la cui decisione, fornendo una soluzione interpretativa tempestiva e autorevole, può contribuire a ridurre contenziosi suscettibili di espansione, deflazionando i ruoli, non solo delle Sezioni semplici, ma anche dei giudici di merito, con effetti molto positivi sull'intero sistema giustizia.

Il ruolo del Presidente del Collegio delle Sezioni unite è centrale al fine di garantire che il principio di diritto sia enucleato in modo nitido e che l'argomentazione che sostiene la scelta sia chiara nei suoi passaggi e non abbia zone oscure o ambigue. Vale in questa sede a maggior ragione, considerati i motivi per i quali si ricorre alle Sezioni unite, quell'esigenza di chiarezza, precisione e ragionevolezza che deve essere rispettata in ogni sentenza.

1.4. La funzione nomofilattica

La funzione nomofilattica, come saggiamente scrisse Calamandrei, è tesa a soddisfare "l'interesse pubblico alla difesa del diritto e della sua unità, messa in pericolo dalla pluralità delle interpretazioni difformi ed aberranti".

È indubbio che la ragione di essere della Corte di cassazione risiede anche nell'adozione di provvedimenti giudiziari che affermano principi di diritto destinati alla soluzione di casi futuri e ad assicurare, in tal modo, una ragionevole continuità dell'evoluzione giurisprudenziale.

Come è stato autorevolmente affermato, il principio di diritto è la generalizzazione dell'interpretazione e applicazione della norma a una fattispecie concreta. La regola di giudizio usata come criterio di decisione di un caso specifico è sussunta come principio di diritto, suscettibile di costituire la regola di giudizio per la decisione di altre fattispecie uguali o analoghe.

Il principio di diritto, in quanto esterno al sistema delle fonti, non è vincolante, come si desume dall'art. 101, secondo comma, Cost. in base al quale i giudici sono soggetti soltanto alla legge.

Prima degli ultimi interventi riformatori, era possibile affermare che esisteva un vincolo relativo che si traduceva nella regola deontologico-professionale di non dissentire dal precedente, se non adducendo idonee motivazioni.

Questa regola si è trasformata in una direttiva immanente al sistema mediante l'introduzione, in ambito civile, dell'art. 374, terzo comma, cod. proc. civ. e, in campo penale, dell'art. 618, comma 1-*bis*, cod. proc. pen., disposizioni che, lette insieme con gli artt. 360-*bis*, 384, primo e secondo comma, 388 cod. proc. civ., 143 disp. att. cod. proc. civ., 610, 618, comma 1-*bis*, 627, comma 3, 628, comma 2, cod. proc. pen., 172 e 173 disp. att. cod. proc. pen., indicano che non ci si può discostare da un precedente orientamento di legittimità senza forti e apprezzabili ragioni giustificatrici che devono essere tanto più forti e pregnanti, qualora il mutamento giurisprudenziale riguardi l'ambito processuale che incide sull'affidamento dei cittadini in ordine alla portata delle "regole del gioco".

Queste disposizioni impegnano la Corte in un complesso processo di elaborazione, in quanto comportano un mutamento di prospettiva culturale e la corretta ricostruzione del principio di vincolatività del precedente delle Sezioni unite, la cui portata non è in alcun modo assimilabile allo *stare decisis* proprio dei sistemi di *common law*.

Sul versante dei rapporti esterni alla Corte di cassazione, il precedente giurisprudenziale contenente l'enunciazione del principio di diritto funge da parametro di riferimento per formulare, sulla base di una relazione logica, un giudizio probabilistico circa la futura statuizione del giudice, ma non incide sulla natura della sentenza che costituisce la decisione di un singolo caso e non può assurgere a norma generale applicabile ad altre fattispecie.

Ne consegue che il principio di diritto espresso dal precedente della Corte di cassazione ha una valenza meramente persuasiva nei confronti dei soggetti diversi dai protagonisti del processo in cui esso è enunciato.

Tale affermazione non può, però, prescindere da un'altra considerazione: la non vincolatività del principio di diritto va posta in bilanciamento con un'altra esigenza di rilevanza costituzionale, quella della certezza del diritto quale espressione del principio di uguaglianza di tutti i cittadini dinanzi alla legge (art. 3 Cost.), per tale dovendosi intendere non solo il complesso delle norme, ma anche dei principi idonei a meglio disegnarne i contorni e a riempirle di contenuto.

Un indirizzo interpretativo consolidato che fissa la vita di una norma così come contestualizzata dai principi di diritto che ad essa afferiscono crea,

infatti, come osservato da un'autorevole dottrina, un affidamento circa la stabilità del quadro di riferimento e nella certezza dei rapporti giuridici. Di conseguenza, la consapevole adesione a principi giurisprudenziali consolidati che, in quanto tali, danno luogo al diritto vivente, è espressione di principi più ampi di rango costituzionale, a partire da quello di uguaglianza.

Al contrario, sul versante interno alla Corte, i novellati articoli 374, terzo comma, cod. proc. civ. e 618, comma 1-*bis*, cod. proc. pen. pongono un vincolo nei confronti delle Sezioni semplici che, qualora vogliano dissentire dal precedente delle Sezioni unite, sono obbligate a rimettere loro nuovamente la questione, motivando le ragioni del dissenso.

Tali previsioni appaiono coerenti con il principio costituzionale di soggezione esclusiva alla legge, in quanto non obbligano i giudici delle Sezioni semplici (civili o penali) ad adottare un'interpretazione della legge non condivisa, ma li sollecitano soltanto a provocare un nuovo giudizio dell'organo che esprime al più alto livello l'esigenza di uniforme interpretazione della legge, qualora ritengano di non condividere il principio di diritto da esso espresso.

Gli articoli 374, terzo comma, cod. proc. civ. e 618, comma 1-*bis*, cod. proc. pen., lungi, quindi, dal costituire un fattore di irrigidimento nella elaborazione giurisprudenziale, stimolano un inedito rapporto dialettico tra Sezioni unite e Sezioni semplici, in quanto impegnano le prime, il cui *decisum* assurge a paradigma di riferimento per la soluzione di casi futuri, a individuare e perimetrare con rigore la questione di diritto controversa e il principio di diritto affermato in modo da consentire alle seconde di individuare esattamente l'ambito in cui l'eventuale dissenso deve essere manifestato nelle forme stabilite.

Il principio di diritto non è solo quello attorno al quale ruota l'asse principale della questione rimessa alle Sezioni unite, ma anche quello strettamente connesso, ovvero implicato come pregiudiziale da un punto di vista logico e/o giuridico, poiché afferisce all'interpretazione delle norme necessarie per risolvere il quesito principale, suscettibile di autonoma enucleazione. Deve trattarsi, in altri termini, di un principio "decisivo" in assenza del quale quello principale non potrebbe essere formulato o, comunque, non assumerebbe alcun significato di rilievo.

Il rafforzamento, ad opera degli articoli 374, terzo comma, cod. proc. civ. e 618, comma 1-*bis*, cod. proc. pen., della funzione nomofilattica della Corte, resa sempre più complessa e sofisticata dall'articolato sistema delle fonti nazionali e sovranazionali e dall'incessante confronto con gli organi di giustizia interna e internazionale, è destinato a esplicitare inevitabilmente

i suoi effetti sul tessuto argomentativo e sul linguaggio delle decisioni delle Sezioni unite. La loro forza, “persuasiva” nei confronti dei soggetti diversi dai protagonisti del singolo processo e vincolante per le Sezioni semplici ai fini della manifestazione del dissenso nelle forme stabilite, è, infatti, tanto maggiore quanto più solida e convincente è la struttura motivazionale che fonda l’enunciazione del principio di diritto.

L’efficacia della motivazione deve costituire un obiettivo strategico per innescare un circolo virtuoso tra precedente, autorevolezza del suo richiamo, sua stabilizzazione. Invero la funzione del precedente è quella di far assicurare il principio di diritto, pur se espresso rispetto a uno specifico caso individuale, a tipo o paradigma di fattispecie idoneo a consentire la soluzione dei casi successivi in ragione dell’identità o, meglio, dell’analogia dei fatti. Solo in tal modo, attraverso un delicato equilibrio tra astrattezza e concretezza, esso può svolgere un effettivo ruolo di guida nell’interpretazione uniforme del diritto, assicurare un’efficace sintesi dei valori fondanti dell’ordinamento nella formazione del diritto vivente e favorire la prevedibilità e la stabilità degli orientamenti giurisprudenziali quale fattore di salvaguardia della certezza del diritto, a sua volta espressione del principio di uguaglianza di tutti i cittadini dinanzi alla legge.

L’impegno della Corte di cassazione sui temi sinora accennati deve essere corale e deve trovare i suoi punti di forza nelle occasioni di periodico confronto tra il Primo Presidente, il Presidente Aggiunto, i Presidenti delle sei Sezioni civili e delle sette Sezioni penali, portatori di istanze e proposte preventivamente discusse all’interno delle Sezioni, il Segretariato generale, i Direttori dell’Ufficio del Massimario e del Ruolo e del CED al fine di sottoporre a periodica verifica la validità dei modelli organizzativi adottati, tenuto conto della complessiva situazione dell’Ufficio nelle sue diverse articolazioni.

È in queste sedi che si gettano le basi per strategie condivise che contribuiscono a dare alla Corte un volto unitario e a restituire il significato più autentico alla sua azione sulla base di una visione di ampio respiro che, superando la cesura tra i diversi settori, sappia delineare, nel solco disegnato dalla Costituzione, un solido quadro di riferimento di principi che devono connotare la giurisdizione in quanto tale e dare coerenza complessiva alla funzione nomofilattica.

La riflessione sui temi sinora tratteggiati deve coinvolgere non solo la Corte di cassazione, ma anche la Procura generale e l’Avvocatura nella consapevolezza che, pure nella diversità dei ruoli, ciascuna di esse è chiamata a fornire un contributo di approfondimento e di esperienza che

può rivelarsi prezioso per aprire nuove prospettive in vista della condivisa razionalizzazione e semplificazione delle procedure, a sua volta funzionale, nel rispetto dei principi irrinunciabili del contraddittorio e della effettività delle garanzie processuali, a restituire nuova centralità alla dimensione del tempo – fondamentale nella vita di ciascuna persona e delle istituzioni – a ritagliare nuovi spazi per fornire adeguata risposta a nuovi diritti e a nuove domande di giustizia espresse da un corpo sociale in rapida trasformazione, a ricostruire con rigore e coerenza metodologica il complesso sistema delle fonti e dei principi espressi anche a livello sovranazionale, così da restituire nuova vitalità e autorevolezza al diritto vivente.

1.5. Il linguaggio

L'impegno di tutti i protagonisti della giurisdizione per realizzare i principi sanciti dall'art. 111 Cost. richiede una rinnovata attenzione al tema della motivazione dei provvedimenti e della chiarezza del linguaggio.

Il giusto processo, infatti, è anche un giudizio ben comprensibile, posto che il controllo sull'esercizio della giurisdizione non si attua soltanto in via endo-processuale, attraverso i rimedi apprestati dai codici di rito civile e penale rispetto alle decisioni del giudice, ma si realizza anche attraverso la comprensione della giurisdizione da parte del cittadino, nel cui nome la giustizia viene amministrata.

Questi concetti sono comuni anche all'ambito europeo. Il rapporto del 21 aprile 2016 sull'azione degli Stati membri del Consiglio d'Europa rispetto alla Raccomandazione n. 12 del Comitato dei Ministri REC (2010), in tema di indipendenza, efficienza e responsabilità dei giudici, afferma che le sentenze devono essere scritte in un linguaggio chiaro ("*clear language*"), agevolmente comprensibile dal pubblico, e invita gli Stati a intraprendere azioni adeguate in tal senso. Analoghi principi sono enunciati, con specifico riferimento all'attività del pubblico ministero, nel parere n. 11 (2016) approvato il 18 novembre 2016, in tema di qualità ed efficienza del lavoro dei procuratori, dal Consiglio consultivo dei procuratori europei, istituito dal Consiglio d'Europa.

La chiarezza può e deve favorire la qualità della risposta giudiziaria, obiettivo cui il giusto processo deve tendere non meno di quanto miri alla celerità. La sintesi è il mezzo per assicurare la chiarezza.

La corretta e sintetica struttura della motivazione aiuta la progressione logica del ragionamento, evita inutili ripetizioni, favorisce un confronto costruttivo tra le parti e tra queste e il giudice.

La redazione di atti e provvedimenti improntati a sinteticità e chiarezza e contenenti una solida argomentazione deve costituire il parametro per una nuova modalità di scrittura che contribuisca a dare attuazione ad alcuni principi costituzionali.

Nella prospettiva del giudice, la concisa illustrazione dei passaggi argomentativi agevola la ricostruzione della *ratio decidendi*, permette all'avvocato di organizzare in maniera incisiva la sua strategia e di articolare con maggiore efficacia le sue censure.

Inoltre, la motivazione, fornendo la giustificazione della valutazione delle prove assunte ad iniziativa delle parti, esalta il metodo del contraddittorio che, a livello costituzionale, trova la sua consacrazione proprio nell'art. 111 Cost.

Infine, il rispetto dell'obbligo della motivazione conferisce concretezza al dettato dell'art. 101, primo comma, Cost. La comprensione dei provvedimenti giudiziari da parte del cittadino rende, infatti, possibile il controllo dell'opinione pubblica sulla decisione, favorisce la conoscenza delle modalità di funzionamento del sistema con positive ricadute sulla qualità e quantità della domanda, contribuisce a rafforzare la legittimazione tecnico-professionale dei magistrati.

Nell'ottica dell'avvocato, la chiarezza e la sinteticità degli atti contribuiscono ad assicurare una più sollecita risposta da parte del giudice: è indubbio, infatti, che l'eccessiva lunghezza degli atti processuali danneggia, in primo luogo, proprio la parte che ha ragione e che, nel ritardo, vede leso il proprio diritto di difesa, garantito dall'art. 24 Cost. e tutelato, in quanto inviolabile, dall'art. 2 Cost. nella forma più ampia. Può danneggiare anche, indirettamente, la collettività, poiché la giurisdizione è una risorsa limitata della quale occorre razionalizzare l'impiego.

La richiesta di atti difensivi di lunghezza contenuta, quindi, non va a detrimento del diritto di difesa né preclude l'esposizione esauriente dei fatti e delle argomentazioni. Al contrario, è la trattazione prolissa a indebolire l'efficacia dell'atto: adottare una dimensione adeguata significa rendere effettivo il diritto di difesa, eliminando tutto ciò che è superfluo e, soprattutto, poco chiaro.

Dal punto di vista di tutti gli attori del processo, infine, provvedimenti coerentemente strutturati rispetto alla loro funzione e alla loro concatenazione nell'ambito del razionale e ordinato svolgimento del processo favoriscono, in un'ottica complessiva, la validità e l'efficienza del lavoro, contribuiscono al

corretto funzionamento del sistema giudiziario, assicurano il contenimento dei tempi, delle energie e delle risorse disponibili.

Occorre, in proposito, ricordare che ogni atto processuale è influenzato dai precedenti e si riverbera sui successivi, in una sequenza organica. L'esperienza giudiziaria insegna che la sintesi e la chiarezza di ogni singolo atto e provvedimento giudiziario è favorita da analoghe caratteristiche di qualità espositiva dei pregressi: la maggiore o minore sistematicità e ampiezza della motivazione della sentenza influenza i successivi atti d'impugnazione e lo sviluppo dell'intero *iter* processuale. Del pari, l'articolazione della motivazione della sentenza che conclude un grado di impugnazione è di regola agevolata dal carattere e dalla struttura adeguati dei motivi d'impugnazione.

È, quindi, indubbio che la *concinnitas*, cui richiama anche Cicerone, proietta i suoi effetti sugli atti e provvedimenti successivi e sulle ulteriori fasi processuali.

2. *La Corte e l'Avvocatura*

Il palazzo della Corte di cassazione è arricchito da una serie di statue di grandi giuristi. Non sono tutti giudici, molti di essi sono grandi avvocati, a cominciare da Marco Tullio Cicerone e Quinto Ortensio Ortalo, che si confrontarono nel processo a Verre cui è dedicata la copertina della relazione.

La scelta di chi ha concepito il palazzo non è senza significato: la Corte di cassazione è il vertice della giurisdizione e la giurisdizione è fatta da giudici e avvocati. L'art. 111 della Costituzione ci ricorda che essa si attua mediante il giusto processo regolato dalla legge e che ogni processo si svolge nel contraddittorio dinanzi a un giudice terzo e imparziale. Il contraddittorio è garantito dalle difese. La *iurisdictio* (*ius dicere*) non si risolve solo nella decisione, ma si costruisce in un lavoro complesso al quale l'avvocato fornisce un apporto fondamentale.

Di questo furono ben consapevoli coloro che costruirono il palazzo della Corte, di questo sono ben consapevoli i magistrati della Corte e non è un caso che il primo atto all'esterno della Corte compiuto dal Primo Presidente dopo il suo insediamento sia stato recarsi nella sede del Consiglio Nazionale Forense per incontrare i rappresentanti dell'Avvocatura.

La collaborazione tra giudici e avvocati costituisce pertanto in Cassazione un punto fermo derivante da una tradizione secolare.

Insieme, giudici e avvocati, negli ultimi anni hanno svolto una serie di attività fondamentali. Basti pensare alla elaborazione e sottoscrizione

dei Protocolli, che costituiscono oggi un importante ausilio allo svolgimento delle attività giurisdizionali, ultimi quelli sottoscritti nel corso del 2020 sulla digitalizzazione degli atti e sulla introduzione in Cassazione del processo civile telematico (v., supra, parte seconda, § 3). Quest'ultimo non si è risolto in un unico atto, ma è un accordo che comporta complesse attività, tutt'ora in corso, volte a implementare la sperimentazione del processo telematico al fine di correggere, prima che si vada a regime, eventuali errori di sistema.

Molto proficua è stata poi la collaborazione tra la dirigenza della Corte e l'Avvocatura per calibrare le linee guida operative che hanno permesso, e tuttora consentono, di affrontare i problemi posti dalla emergenza pandemica senza derogare alla necessità di proseguire quanto più e meglio possibile con la regolare attività giurisdizionale. Particolare importanza a tal fine ha l'uso prudente da parte degli avvocati della facoltà di richiedere l'udienza pubblica in modo da consentire di svolgere il maggior numero di processi possibile in forma cartolare, riducendo assembramenti e rischi di contagi.

Si tratta di una restrizione che dovrà essere accantonata non appena verrà superata l'emergenza pandemica, in quanto la partecipazione in presenza, la discussione orale, la pubblicità, che connotano l'udienza pubblica, integrano una modalità di svolgimento del processo fondamentale e irrinunciabile per la decisione di cause di rilievo nomofilattico, in cui si esprime l'essenza del giudizio di legittimità.

Sempre importante è stato l'apporto degli avvocati, spesso anche docenti universitari, all'attività di formazione che si svolge all'interno della Cassazione. La scelta di chi ha la responsabilità di organizzare e gestire i corsi e gli incontri è nella maggior parte dei casi orientata ad avere come relatori, e non solo come partecipanti, esponenti del mondo forense e universitario oltre che giudici e pubblici ministeri, in un dialogo che nel corso del tempo è stato sempre proficuo e non si è arrestato neanche nelle attività che la pandemia ha costretto a svolgere tramite piattaforme digitali.

Ma forse il luogo istituzionale che segna più marcatamente la collaborazione tra la Corte e l'avvocatura è il Consiglio direttivo della Corte, di cui fanno parte il Presidente del Consiglio Nazionale Forense e un altro esponente del Foro, oltre che i docenti universitari, spesso a loro volta avvocati. Nel Consiglio direttivo della Corte gli avvocati e i docenti universitari partecipano, con diritto c.d. di tribuna, oltre che alle sedute in cui hanno diritto di voto, anche a quelle in composizione ristretta, in base a una scelta di trasparenza ormai acquisita come assolutamente naturale, a testimonianza del rapporto di reciproca stima che connota i rapporti tra Magistratura e Avvocatura.

3. La Corte e il governo autonomo: il Consiglio direttivo

La Corte di cassazione contribuisce al Governo autonomo della magistratura in due modi: la partecipazione del Primo Presidente e del Procuratore generale quali componenti di diritto al Consiglio Superiore della Magistratura; il Consiglio direttivo della Corte di cassazione, anch'esso composto da componenti togati e laici.

Il Consiglio direttivo costituisce un fondamentale snodo del Governo autonomo, in parallelo con la rete dei Consigli giudiziari presso le Corti d'appello. Formula pareri che consentono al CSM di esprimersi sulle valutazioni di professionalità dei magistrati, sugli incarichi direttivi, sull'autorizzazione di incarichi extragiudiziari, sui provvedimenti presidenziali e sull'adozione delle tabelle di organizzazione che fissano le regole in base alle quali si svolge l'attività giurisdizionale della Corte di cassazione.

Nel 2020 l'attività è stata particolarmente intensa e si è dovuta anch'essa confrontare con le difficoltà derivanti dal contesto sanitario emergenziale. Ed infatti il Consiglio direttivo si è concentrato sui molteplici provvedimenti in materia organizzativa adottati dal Primo Presidente per far fronte all'emergenza sanitaria e mettere la Corte di cassazione in grado di reggere all'impatto di questa: va segnalato lo sforzo profuso tra aprile e luglio, anche con sedute straordinarie, per esaminare con i pareri e le interlocuzioni istituzionali i decreti presidenziali.

Anche per l'anno 2020 un aspetto significativo dell'attività del Consiglio direttivo è consistito nella formulazione dei pareri attitudinali e nelle valutazioni prescritte per il conferimento degli uffici direttivi, il cui numero è risultato elevato in conseguenza delle numerose vacanze, dovute ai collocamenti a riposo 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.

Nel periodo compreso tra il 1° gennaio e il 31 dicembre 2020, il Consiglio direttivo ha tenuto 23 sedute (di cui 20 ordinarie e 3 straordinarie) e ha esaminato complessivamente 507 pratiche, di cui 183 in composizione ordinaria (pari al 36,1 % circa del totale) e 324 in composizione ristretta (pari al 63,9 % circa del totale). Tra quelle ordinarie, la maggior parte ha avuto ad oggetto l'esame di provvedimenti, talora complessi e delicati, di variazione delle previsioni tabellari della Corte, anche indotti dall'emergenza sanitaria e dalle ricadute sull'organizzazione del lavoro e sulla previsione di

udienze o adunanze straordinarie; tra quelle a composizione ristretta, molto rilevante è il numero dei pareri espressi per il conferimento degli incarichi direttivi, come pure quello per le valutazioni ordinarie di professionalità, aumentate anch'esse significativamente in ragione dell'abbassamento dell'età e dell'anzianità media dei magistrati assegnati alla Corte di cassazione e alla Procura generale. Nell'ottica dello sviluppo di una proficua interazione tra gli organi di governo autonomo della magistratura, va segnalato il parere favorevole alla stipula della Convenzione con il CSM sull'accesso agli archivi del CED, espresso nella seduta del 27 luglio 2020. Per quel che attiene agli incarichi extragiudiziari si è registrata una significativa flessione del numero delle pratiche di autorizzazione (dalle 77 pervenute nel 2019 alle 47 pervenute nel 2020), verosimilmente dovuta all'oggettiva riduzione delle ordinarie attività normalmente autorizzabili e all'adozione di criteri di valutazione maggiormente rigorosi adottati dal CSM, specie con riferimento agli incarichi conferiti dai privati.

Il Consiglio direttivo è stato rinnovato, a seguito della proroga della durata del precedente disposta nel periodo della prima emergenza, con le operazioni elettorali tenutesi il 5 ottobre 2020, per insediarsi, nella nuova composizione, alla seduta del 15 ottobre 2020.

La particolare delicatezza degli adempimenti di inizio consiliatura ha finora reso necessario differire all'esito di opportuni approfondimenti, peraltro ormai in via di definizione, la disamina delle più significative innovazioni, quali ad esempio l'adozione delle modifiche al regolamento indotte dalle linee guida approvate proprio nel corso del 2020 dal Consiglio Superiore della Magistratura per evidenti esigenze di uniformazione della disciplina, che però talvolta non paiono avere pienamente tenuto conto delle peculiarità della Corte di cassazione e del suo Consiglio direttivo. Peculiarità che dovranno essere considerate in sede di recepimento della disciplina generale, per rendere l'espletamento delle funzioni di autogoverno adeguato e funzionale alle esigenze di una Corte di cassazione correttamente inquadrata nell'ordinamento.

Fin d'ora il Consiglio direttivo ha deliberato di valutare le istanze di autorizzazione degli incarichi extragiudiziari con attenzione anche al puntuale rispetto delle modalità procedurali previste dalla Circolare consiliare n. 22851 del 9 dicembre 2015 e successive modifiche; mentre si sta definendo una comune piattaforma di elaborazione delle modalità espressive delle valutazioni di professionalità e dei pareri sulle attitudini e sulle domande di incarichi direttivi e semi-direttivi; al riguardo, si è deliberato di ritenere non più indispensabili alcuni elementi istruttori meramente burocratici,

come ad esempio i pareri o rapporti parziali se riferiti a periodi di servizio non significativi nel complesso dell'attività giudiziaria da valutare.

È ormai imminente l'avvio dei lavori della Commissione flussi, costituita nella prima seduta del 2021, indispensabile per affrontare l'adeguamento delle tabelle di organizzazione della Corte, che costituisce sicuramente il più significativo impegno che attende il Consiglio. Si dovrà riprogettare l'intera Corte, per metterla in grado di interpretare al meglio il suo ruolo istituzionale, calibrandosi in relazione alla diversa modulazione della domanda di giustizia in sede di legittimità e a una più razionale distribuzione del lavoro e delle risorse.

4. *La Corte e l'associazionismo giudiziario.*

La complessità del sistema giustizia emerge con chiarezza da quanto si è detto circa la molteplicità delle fonti di diritto, la pluralità delle parti coinvolte, il mutare della cultura, dei costumi, dei bisogni. Le disequaglianze che col tempo non si attenuano, ma cambiano forma, ci interrogano ancora su come dare attuazione all'affermazione che la legge è uguale per tutti, mentre l'equilibrio fra gli artt. 2 e 3 della nostra Costituzione è qualcosa che deve essere costruito ogni giorno.

In questa complessità, il magistrato sa di non essere solo. All'inevitabile solitudine che egli prova al momento di ogni singola decisione fa da contraltare la cultura collettiva che gli fornisce strumenti cognitivi e che egli stesso contribuisce a formare. Si tratta di un aspetto fondamentale in una realtà che, in Italia come in molti altri Paesi, ha visto crescere sia l'intervento delle magistrature in terreni di particolare delicatezza (inizio e fine vita, genitorialità e genere, crisi economiche, nuove vulnerabilità, ...) sia le attese e aspettative, provenienti dalle varie articolazioni della società e dai *mass media*, su chi è chiamato a decidere.

L'associazionismo rappresenta il luogo di confronto fra le idee e i bisogni del singolo magistrato, da un lato, e la dimensione culturale plurale, dall'altro. Grazie all'associazionismo, le singole individualità concorrono a formare una coscienza collettiva che, insieme, fissa le regole deontologiche interne e si pone come interlocutrice delle istituzioni e della collettività, facendo convivere indipendenza e responsabilità. È, questo, un fattore decisivo per la vita democratica di una collettività, come riconosciuto dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 497 del 2000 nel momento in cui affermò l'importanza che la responsabilità disciplinare del magistrato fosse inquadrata "secondo logiche corrispondenti all'autentico significato

che l'indipendenza della magistratura assume nel sistema costituzionale (come garanzia dei diritti e delle libertà dei cittadini)" e che le componenti dell'associazionismo giudiziario fossero coinvolte nel dibattito su questi temi.

Le difficoltà, anche gravi, che l'associazionismo conosce oggi nulla tolgono al valore profondo che esso conserva nel contesto sociale e culturale del Paese, come indirettamente emerge dall'avversione dei regimi autoritari. Così come l'associazione dei magistrati italiani fu sciolta d'imperio nel 1926, ancora oggi in varie regioni del mondo, non esclusa l'Europa, si manifestano forme d'intolleranza di regimi populistici e autoritari verso le associazioni dei magistrati. Interrompere il dialogo interno alla magistratura, ostacolarne il senso di comunità e spingere il singolo magistrato in una dimensione di solitudine silenziosa è proprio di chi rifiuta i principi dello Stato di diritto e non intende rispondere ad alcun organo che non sia controllabile.

Il profondo e inscindibile legame che unisce lo Stato di diritto alla libertà di associazione dei magistrati deve, però, far riflettere attentamente i magistrati e le loro associazioni sulla responsabilità che assumono nel momento in cui esercitano tale libertà. Essa rappresenta un bene prezioso per la crescita culturale e per l'attuazione dello Stato democratico e non tollera deviazioni verso logiche corporative e autoreferenziali, né, tanto meno, inquinamenti, forme di degenerazione correntizia, collegamenti con centri di potere.

La cultura del dialogo e la ricerca di soluzioni condivise creano un metodo di confronto capace di plasmare l'attività del magistrato all'ascolto e al rispetto delle opinioni diverse. Di questo si ha una prova evidente nella vita degli uffici giudiziari, là dove l'impegno della magistratura associata è capace di aiutare a superare i momenti di puro individualismo, sempre presenti, per ricercare soluzioni organizzative discusse e partecipate. Di questo si ha oggi più che mai bisogno, in una fase in cui la credibilità della magistratura e dei suoi organismi è fortemente appannata, al punto da consentire dubbi sul suo assetto voluto dalla Costituzione.

La Corte, chiamata a esercitare un ruolo di riconduzione a unità della giurisprudenza nazionale in collegamento e confronto con le Corti sovranazionali, ha piena consapevolezza della importanza del contributo di idee e di stimoli provenienti da un associazionismo giudiziario che ha ormai definitivamente superato la dimensione nazionale, come emerge dall'importante recente parere che il Consiglio consultivo dei giudici europei (CGJE) ha reso il 6 novembre scorso col titolo "Il ruolo delle associazioni dei giudici a sostegno dell'indipendenza della giustizia". Nell'indicare gli scopi dell'associazionismo, il parere ribadisce l'obiettivo di "...promuovere e

difendere l'indipendenza dei giudici e lo Stato di diritto e proteggere statuto e condizioni adeguate di lavoro dei giudici...”, nonché il ruolo svolto dalle associazioni per contribuire in maniera significativa ed efficace alle misure dirette a favorire le relazioni e la conoscenza tra il potere giudiziario e la collettività.

È alla dimensione internazionale dei problemi e delle relazioni che l'associazionismo dovrebbe guardare, trovando in essa uno stimolo per superare il rischio di vedute ristrette e logiche di breve periodo. L'associazionismo dei magistrati ha svolto un ruolo importante nel processo di integrazione europea e nella costruzione di una nuova identità di giudice europeo. Le associazioni formatesi nel tempo hanno operato per diffondere la conoscenza della Carta di Nizza e le prime decisioni delle Corti, che ad essa si riferivano, hanno sviluppato un partenariato con le Istituzioni europee e hanno avuto un ruolo attivo nella risposta a tutte le situazioni di crisi dello Stato di diritto fuori e dentro lo spazio dell'Unione. L'associazionismo europeo ha rappresentato un esempio e uno stimolo per le magistrature nazionali, ivi comprese quelle dei Paesi interessati all'accesso all'Unione, e ha contribuito a definire *standard* adeguati di indipendenza ed efficienza dei sistemi giudiziari e, dunque, di effettività della tutela dei diritti. In questo contesto, le nuove associazioni via via nate nelle nuove democrazie sono state sostenute e hanno acquisito consapevolezza di essere strumento per l'affermazione dei principi dello Stato di diritto, luogo di un impegno comune sui valori della giurisdizione e della democrazia e per la crescita culturale della magistratura. Oggi, l'associazionismo giudiziario, anche mediante una stabile collaborazione fra le varie associazioni europee, sta svolgendo un ruolo fondamentale per ottenere il rispetto dei principi dello Stato di diritto nei paesi in cui la democrazia è sospesa o sottoposta a derive verso forme di autoritarismo illiberale.

PARTE SESTA

I RAPPORTI CON LE ALTRE CORTI

Un tema di particolare interesse è quello dei rapporti tra la Corte di Cassazione e le altre Alte Corti. Di ciò si tratta nei paragrafi che seguono.

1. *I rapporti con le giurisdizioni speciali*

Le Sezioni unite regolano il riparto tra le giurisdizioni, dichiarando a quale plesso giurisdizionale spetta decidere la controversia, e controllano che le decisioni dei giudici speciali non siano viziate sotto il profilo dell'eccesso di potere giurisdizionale (si pensi allo sconfinamento o all'invasione nella sfera riservata alla pubblica amministrazione o al legislatore) o sotto l'aspetto dell'arretramento dovuto alla negazione astratta della tutela giurisdizionale.

Tra la funzione di giudice della nomofilachia – nel cui esercizio la Corte è chiamata a ricondurre a sistema le linee interpretative che emergono nell'impetuosa fluidità del diritto contemporaneo – e quella di giudice della giurisdizione non c'è separazione, ma continuità: entrambe mirano a custodire e a presidiare il significato della legge e i confini delle attribuzioni giurisdizionali e nel contempo tendono a promuovere l'effettività nella tutela, in una prospettiva anche europea e internazionale.

Queste attribuzioni sono affidate alla Corte di cassazione non solo dall'Ordinamento giudiziario, ma anche dalla Costituzione.

L'art. 111 della Costituzione, infatti, nel prevedere che “contro le sentenze e contro i provvedimenti sulla libertà personale, pronunciati dagli organi giurisdizionali ordinari o speciali, è sempre ammesso ricorso in cassazione per violazione di legge” (settimo comma), precisa che “contro le decisioni del Consiglio di Stato e della Corte dei conti il ricorso in cassazione è ammesso per i soli motivi inerenti alla giurisdizione” (ottavo comma).

In tale contesto, il ricorso ad un'unica ed ultima istanza – la Corte di cassazione – è previsto per proporre, nei confronti di qualsiasi giudice, ordinario o speciale, motivi inerenti alla giurisdizione e sentire accertare se il giudice adito sia abilitato a rendere la pronuncia richiesta, cioè sia fornito di giurisdizione. Per le altre violazioni di legge, la funzione di nomofilachia,

mirante a garantire l'esatta osservanza e l'uniforme interpretazione della legge, spetta alla Corte di cassazione solo per quanto concerne la giurisdizione ordinaria, cui è affidata la tutela dei diritti soggettivi, e le decisioni dei giudici speciali diversi dal Consiglio di Stato e dalla Corte dei conti, mentre compete al Consiglio di Stato e alla Corte dei conti nei settori di giurisdizione ad essi rispettivamente devoluti.

Un profilo problematico, già segnalato nelle precedenti Relazioni sull'amministrazione della giustizia, risiede nella sottrazione al vaglio di legittimità della cassazione di aree sempre più vaste di contenzioso che vengono affidate alla giurisdizione amministrativa. La "giurisdizione esclusiva" del Consiglio di Stato, nata nel 1923 come deroga a quella del giudice ordinario per una serie limitata di materie, tra cui il pubblico impiego, ha raggiunto oggi dimensioni ben più ampie, con una sempre più accentuata tendenza del legislatore ordinario ad allargare l'area della giurisdizione amministrativa, anche oltre la tutela dei soli interessi legittimi, facendovi confluire vertenze una volta tipiche della giurisdizione ordinaria. Oggi nell'art. 133 del codice del processo amministrativo non bastano le lettere dell'alfabeto per indicare le controversie affidate alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo: si è arrivati alla lettera *z-septies*.

La conseguenza è che su analoghe questioni di diritto potrebbero consolidarsi interpretazioni giurisprudenziali diverse, a seconda che ad occuparsene sia il giudice ordinario o quello amministrativo: ma una pluralità di diritti viventi, non reciprocamente coordinata e gestita da giudici diversi, mal si accorderebbe con l'istanza di sistematicità e certezza dell'interpretazione giuridica che è a fondamento della nomofilachia.

Per governare queste situazioni e per evitare esiti interpretativi divergenti, è auspicabile che, ogni qual volta vengano in rilievo questioni di comune interesse nomofilattico, la Corte di cassazione, il Consiglio di Stato e la Corte dei conti proseguano nel mantenere aperto il reciproco e proficuo dialogo finora instaurato, attraverso il confronto in sede seminariale e chiamando alla collaborazione le proprie strutture ausiliarie interne, quali l'Ufficio del Massimario e gli Uffici Studi degli altri due Giudici.

1.1. Il sindacato delle Sezioni unite per motivi inerenti alla giurisdizione

Nel corso del 2020 le Sezioni unite hanno emesso una pronuncia che pone in primo piano il ruolo della Corte di cassazione come organo regolatore della giurisdizione in funzione di garanzia dell'effettività delle posizioni

giuridiche soggettive e che, al fine di implementare quella garanzia, indica, in modo forte e costruttivo, l'importanza che assume il dialogo con le altre giurisdizioni, in particolare con la Corte costituzionale e con la Corte di giustizia.

Si tratta dell'ordinanza interlocutoria n. 19598, con la quale le Sezioni unite hanno colto l'occasione di un ricorso avverso una sentenza del Consiglio di Stato per sollecitare il dialogo con la Corte di giustizia UE, ai sensi dell'art. 267 TFUE, mediante la formulazione di tre quesiti pregiudiziali, in tema di censurabilità per motivi inerenti alla giurisdizione delle sentenze del Consiglio di Stato impugnate con ricorso per cassazione per contrasto con il diritto dell'Unione Europea, come interpretato dalla Corte di giustizia UE.

Il Consiglio di Stato, pronunciandosi sull'impugnazione dell'esito di una procedura di appalto pubblico con aggiudicazione in base al criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa e confermando il rigetto della domanda dell'impresa concorrente esclusa dalla gara, aveva riformato la sentenza impugnata nella parte in cui era scesa nel merito dell'esame dei motivi di ricorso che, invece, ad avviso del Consiglio, avrebbero dovuto essere dichiarati inammissibili essendo l'impresa, una volta esclusa dalla gara, titolare di un interesse di mero fatto e quindi priva di legittimazione ad impugnare gli atti di gara.

Nella giurisprudenza delle Sezioni unite si era formato un indirizzo in base al quale le decisioni del Consiglio di Stato che fanno applicazione di un analogo orientamento interpretativo fossero censurabili per motivi inerenti alla giurisdizione sotto il profilo del radicale stravolgimento delle norme di riferimento (nazionali o dell'Unione) tali da ridondare in denegata giustizia, con l'effetto di negare alla parte l'accesso alla tutela giurisdizionale nell'ampiezza riconosciuta da pertinenti disposizioni normative dell'Unione europea, direttamente applicabili, secondo l'interpretazione elaborata in alcune sentenze della Corte di giustizia UE.

La fondatezza di questo indirizzo è stata posta in discussione dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 6 del 2018, la quale ha escluso ogni possibilità di intervento delle Sezioni unite in sede di controllo di giurisdizione sulle sentenze del Consiglio di Stato e della Corte dei conti nei casi di violazione di norme dell'Unione Europea, oltre che della CEDU, anche in presenza di contrasto denunciato con sentenze della Corte UE.

Inizialmente le Sezioni unite avevano dato seguito a quest'ultimo orientamento, che si salda con quello che esclude dal novero dei motivi di giurisdizione anche il controllo sull'omesso immotivato rinvio pregiudiziale

da parte del Consiglio. Sono sorti tuttavia dubbi di compatibilità con il diritto dell'Unione di tale orientamento interpretativo che, determinando il consolidamento di violazioni del diritto dell'Unione in un momento in cui tali violazioni potrebbero essere rimediate evitando la formazione di un giudicato con esso contrastante, produce l'effetto di mettere in discussione la stessa natura giurisdizionale del ricorso per cassazione.

Con l'ordinanza n. 19598 le Sezioni unite hanno preso atto della inerenza della suddetta tematica al diritto dell'Unione Europea e, dunque, hanno ritenuto necessario il coinvolgimento della Corte di giustizia UE, alla quale è rimesso il compito istituzionale di delineare i limiti e i confini dell'autonomia procedurale riconosciuta agli Stati membri nella conformazione degli istituti processuali, in relazione al rispetto dei principi di equivalenza ed effettività della tutela giurisdizionale. All'origine di tale rimediazione vi è la consapevolezza del ruolo delle Sezioni unite di organo regolatore della giurisdizione e, dunque, controllore del "rispetto dei limiti delle diverse giurisdizioni" (art. 65 dell'Ordinamento giudiziario), cui appartiene la verifica dell'esistenza del potere giurisdizionale del giudice, non solo, "nella controversia", ai fini del riparto della giurisdizione tra i diversi giudici, ma anche rispetto all'eventuale "eccesso di giurisdizione" con riguardo alla decisione, quale atto finale dell'esercizio del potere decisionale nella singola controversia.

Tale ruolo, attribuito alla Corte di cassazione direttamente dall'art. 111, ottavo comma, della Costituzione, costituisce il punto di saldatura delle diverse istanze avanzate in sede costituente, dove la conservazione nella Costituzione del Consiglio di Stato e della Corte dei conti quali organi giurisdizionali, nell'ottica del pluralismo delle giurisdizioni, ha trovato un adeguato corollario nella previsione del controllo sull'"eccesso del potere giudiziario" quale strumento di attuazione della unità funzionale (o tendenziale) della giurisdizione.

L'"eccesso di potere giurisdizionale" è un istituto di antica tradizione, risalente alla legge del 31 marzo 1877, n. 3761, e di competenza, già allora, della Corte di cassazione, certamente idoneo ad operare nella modernità, nel sistema di tutela multilivello dei diritti nell'ordinamento europeo, che può concorrere ad arginare un problema che, come osservato anche dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 6 del 2018, "indubbiamente esiste", qual è quello di porre rimedio – in casi "estremi" – alle più gravi (e altrimenti irrimediabili) violazioni del diritto dell'Unione che siano imputabili alle sentenze del Consiglio di Stato e della Corte dei conti.

L'ordinanza interlocutoria n. 19598 sollecita un dialogo necessario con la Corte di Giustizia UE per chiarire se il riferito orientamento sia pienamente compatibile con il diritto dell'Unione e per una ineludibile esigenza di certezza negli operatori del diritto, dimostrata dall'alto numero dei ricorsi che prospettano vizi di eccesso del potere giurisdizionale da parte del Consiglio di Stato e della Corte dei conti, che raggiunge ormai una percentuale significativa dell'intero contenzioso pendente dinanzi alle Sezioni unite civili, cui si aggiungono i ricorsi in tema di riparto della giurisdizione.

1.2. L'eccesso di potere giurisdizionale in generale

Al di là dei casi in cui siano denunciate, ed ipotizzabili, gravi violazioni del diritto dell'Unione, le Sezioni unite, con riguardo alla figura dell'eccesso di potere giurisdizionale, hanno dato continuità all'indirizzo che ritiene configurabile la fattispecie dello sconfinamento nella sfera del legislatore solo qualora il giudice speciale abbia applicato non la norma esistente, ma una norma 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, ricercando la *voluntas legis* applicabile nel caso concreto, anche se desunta non dal tenore letterale delle singole disposizioni, ma dalla *ratio* che il loro coordinamento sistematico disvela, tale operazione ermeneutica può dare luogo, tutt'al più, ad un *error in iudicando*, non alla violazione dei limiti esterni della giurisdizione speciale. A sua volta, lo sconfinamento nelle attribuzioni della pubblica amministrazione è stato ritenuto configurabile, in astratto, soltanto quando l'indagine svolta dal giudice amministrativo, eccedendo i limiti del riscontro di legittimità del provvedimento impugnato, 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.

In questa prospettiva, la sentenza n. 27770 ha escluso il denunciato sconfinamento ai danni del legislatore nella operazione ermeneutica, compiuta dal Consiglio di Stato, consistente nella parificazione, nelle procedure di gara in tema di appalti pubblici, dell'omessa dichiarazione

circa la sussistenza dei requisiti di legge alla presentazione di falsa dichiarazione o di falsa documentazione.

A sua volta, in tema di sconfinamento ai danni della P.A., l'ordinanza n. 19952, in controversia concernente l'assegnazione di radiofrequenze per la radiodiffusione televisiva per via digitale terrestre agli operatori già titolari di radiofrequenze per la diffusione analogica, ha dichiarato inammissibile il ricorso avverso la sentenza del Consiglio di Stato che, accogliendo l'appello di una società emittente avverso la delibera di AGCOM che aveva disposto la conversione delle reti analogiche in reti digitali sulla base di criteri contestati e proceduto all'assegnazione delle frequenze, aveva tuttavia escluso (nonostante istanza in tal senso) l'effetto demolitorio rispetto ai successivi provvedimenti conseguenti ed attuativi ed attribuito alla stessa sentenza unicamente effetti conformativi del successivo esercizio della funzione pubblica. L'ordinanza si segnala per avere ritenuto non configurabile una indebita ingerenza del giudice amministrativo nell'esercizio del potere regolatorio riservato all'AGCOM, in relazione al divieto di pronuncia su poteri non esercitati di cui all'art. 24, comma 2, cod. proc. amm., avendo la sentenza amministrativa imposto piuttosto la necessità di rinnovare l'esercizio del potere in modo immune dai vizi riscontrati tenendo conto del mutato contesto tecnologico e normativo.

Una particolare menzione merita la sentenza n. 18592, la quale ha escluso l'invasione del campo dell'attività riservata alla P.A. in una fattispecie nella quale il Consiglio di Stato aveva ordinato – in sede di cognizione, non di ottemperanza – all'amministrazione di attribuire alla ricorrente l'abilitazione scientifica nazionale alle funzioni di professore universitario di prima fascia senza sottoporre l'interessata al riesame di una nuova Commissione e quindi disponendo l'attribuzione diretta alla stessa del bene della vita cui ella aspirava dopo l'annullamento del terzo diniego di abilitazione. Con tale sentenza le Sezioni unite hanno convalidato la conclusione, cui era pervenuto il Consiglio di Stato nella impugnata pronuncia, nel senso della non accettabilità che la crisi di cooperazione tra amministrazione e cittadino possa risolversi in una defatigante alternanza tra procedimento e processo, senza che sia possibile addivenire ad una definizione positiva del conflitto. Alla base di questa conclusione vi è l'idea che la consumazione della discrezionalità può essere anche il frutto della insanabile frattura del rapporto di fiducia tra amministrazione e cittadino, derivante da un agire reiteratamente capzioso, equivoco, contraddittorio, lesivo quindi del canone di buona amministrazione e dell'affidamento riposto dai privati sulla correttezza dei pubblici poteri. In presenza di una evenienza siffatta, resta precluso all'amministrazione di potere tornare a

decidere sfavorevolmente nei confronti dell'amministrato anche in relazione ai profili non ancora esaminati.

1.3. Il difetto di potere giurisdizionale

In tema di difetto di potere giurisdizionale, va segnalata la sentenza n. 26387 che, con riferimento ai giudizi di appello avverso le sentenze della Sezione autonoma di Bolzano del Tribunale regionale di giustizia amministrativa, ha affermato che la mancanza, nella composizione del collegio del Consiglio di Stato investito dell'impugnazione, del consigliere appartenente al gruppo di lingua tedesca ovvero al gruppo di lingua ladina, in violazione delle prescrizioni contenute nello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige (art. 93 del d.P.R. n. 70 del 1972) e nelle relative norme di attuazione (art. 14 del d.P.R. n. 426 del 1984), determina un'alterazione strutturale dell'organo giudicante, tale da impedirne l'identificazione con l'organo delineato dalla fonte costituzionale, la quale richiede che il giudice sia, nella sua composizione, rappresentativo del complessivo sistema autonomistico locale, a sua volta improntato alla tutela delle minoranze linguistiche presenti nel territorio della provincia e, di conseguenza, un vizio derivante da difetto di giurisdizione del Consiglio di Stato, che può essere dedotto dinanzi alle Sezioni unite della Corte di cassazione con ricorso proposto ai sensi degli artt. 111, ottavo comma, Cost. e 362 cod. proc. civ.

2. *I rapporti con gli organi di autodichia*

Con riguardo ai rapporti con gli organi di autodichia, con l'ordinanza n. 25211 le Sezioni unite, in continuità con un orientamento già espresso per le controversie relative alle condizioni di attribuzione e alla misura degli assegni vitalizi a favore degli ex parlamentari, hanno dichiarato il difetto assoluto di giurisdizione anche per le controversie relative all'entità del trattamento di reversibilità del vitalizio originariamente erogato ad un ex parlamentare defunto, essendo esse devolute alla cognizione degli organi di autodichia della Camera di appartenenza dell'ex parlamentare al pari di quelle concernenti gli assegni vitalizi, in quanto il suddetto trattamento ha sempre la sua fonte nell'indennità di carica goduta dal parlamentare in relazione all'esercizio del proprio mandato.

A sua volta, l'ordinanza n. 6458 ha statuito che il provvedimento di espulsione di un senatore dal gruppo parlamentare di appartenenza concerne un rapporto che si svolge tutto all'interno dell'attività parlamentare del

gruppo stesso, nella sua configurazione di associazione necessaria di diritto pubblico strumentale all'esercizio della funzione legislativa e al funzionamento del Senato della Repubblica, sicché sussiste difetto assoluto di giurisdizione sull'impugnazione di detto provvedimento, rientrando nel potere del Senato della Repubblica decidere autonomamente le controversie che possono investire le attività interne all'organo istituzionale.

3. *Il riparto di giurisdizione con il giudice amministrativo*

Numerose e significative sono le pronunce in tema di riparto della giurisdizione tra giudice ordinario e giudice amministrativo.

a) L'ordinanza n. 6324 ha devoluto al giudice ordinario le controversie relative alle domande proposte da investitori e azionisti nei confronti delle autorità di vigilanza (Banca d'Italia e CONSOB) per i danni conseguenti alla mancata, inadeguata o ritardata vigilanza su banche e intermediari, non venendo in rilievo la contestazione di poteri amministrativi, ma di comportamenti "doverosi" posti a tutela del risparmio, che non investono scelte ed atti autoritativi, essendo tali autorità tenute a rispondere delle conseguenze della violazione dei canoni comportamentali della diligenza, prudenza e perizia, nonché delle norme di legge e regolamentari relative al corretto svolgimento dell'attività di vigilanza, quali espressione del principio generale del *neminem laedere*.

b) L'ordinanza n. 8236 ha dichiarato la giurisdizione del giudice ordinario nella controversia relativa ad una pretesa risarcitoria fondata sulla lesione dell'affidamento del privato nell'emanazione di un provvedimento amministrativo a causa di una condotta della pubblica amministrazione che si assume difforme dai canoni di correttezza e buona fede, atteso che la responsabilità della P.A. per il danno prodotto al privato quale conseguenza della violazione dell'affidamento dal medesimo riposto nella correttezza dell'azione amministrativa sorge da un rapporto tra soggetti (la pubblica amministrazione ed il privato che con questa sia entrato in relazione) inquadrabile nella responsabilità di tipo contrattuale, secondo lo schema della responsabilità relazionale o da "contatto sociale qualificato", inteso come fatto idoneo a produrre obbligazioni ex art. 1173 cod. civ., e ciò non solo nel caso in cui tale danno derivi dalla emanazione e dal successivo annullamento di un atto ampliativo illegittimo, ma anche nel caso in cui nessun provvedimento amministrativo sia stato emanato, cosicché il privato abbia riposto il proprio affidamento in un mero comportamento dell'amministrazione.

c) L'ordinanza n. 19664 ha devoluto al giudice ordinario le controversie sull'opposizione avverso la sanzione amministrativa della chiusura temporanea dell'esercizio commerciale o del locale destinato al videogioco e alle video lotterie, prevista – in aggiunta a quella pecuniaria, ancorché senza alcun collegamento causale o consequenziale con quest'ultima – dall'art. 24, comma 21, del decreto-legge n. 98 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 111 del 2011, per il caso di indebito ingresso, nell'esercizio medesimo, di un soggetto minore d'età, avendo natura esclusivamente affittiva ed essendo riconducibile non già ad un potere discrezionale di vigilanza e controllo, esercitato dall'autorità amministrativa irrogante, sul settore dei giochi vietati ai minori, bensì ad un potere interamente vincolato dalla norma, la quale definisce dettagliatamente il fatto che integra la violazione, stabilisce l'obbligo di applicare la sanzione in seguito all'accertamento dell'illecito da parte dell'autorità di polizia e ne determina il contenuto, anche in relazione alla durata, con la prescrizione inderogabile del minimo e del massimo irrogabili.

d) Con l'ordinanza n. 21433, in tema di amministrazione straordinaria delle grandi imprese in stato di insolvenza, le Sezioni unite hanno osservato che la facoltà, attribuita dall'art. 50 del d.lgs. n. 270 del 1999 al commissario straordinario, di sciogliersi dai contratti ancora eseguiti o non interamente eseguiti da entrambe le parti alla data di apertura della procedura, non costituisce manifestazione di un potere autoritativo o di supremazia pubblicistica, ma espressione di un diritto potestativo di natura privatistica, coesistente agli strumenti di gestione e indirizzo dei rapporti patrimoniali dell'imprenditore insolvente ai fini della risoluzione della crisi. Tale potere trova fondamento generale nel disposto dell'art. 1372 cod. civ., a norma del quale lo scioglimento del contratto può conseguire, oltre che al mutuo consenso delle parti, anche alle “cause ammesse dalla legge”, tra cui rientrano quelle riconducibili alla regolamentazione legale dei rapporti giuridici pendenti nelle procedure di insolvenza. Pertanto, la controversia scaturente dall'impugnazione, ad opera del contraente *in bonis*, dell'atto con cui il commissario straordinario ha esercitato la predetta facoltà è devoluta alla giurisdizione del giudice ordinario, integrando una manifestazione (recettizia) di volontà prettamente negoziale e non provvedimento, diretta ad incidere sulle posizioni di diritto soggettivo derivanti dal rapporto contrattuale in capo all'impugnante.

e) L'ordinanza n. 21993, in tema di immissioni acustiche provenienti da aree pubbliche, ha dichiarato la giurisdizione ordinaria nella controversia avente ad oggetto la domanda, proposta da cittadini residenti nelle zone interessate, di condanna della P.A. a provvedere, con tutte le

misure adeguate, all'eliminazione o alla riduzione nei limiti della soglia di tollerabilità delle immissioni nocive, oltre che al risarcimento dei danni, patrimoniali e non patrimoniali, patiti. L'inosservanza da parte della P.A. delle regole tecniche o dei canoni di diligenza e prudenza nella gestione dei propri beni può essere denunciata dal privato davanti al giudice ordinario non solo per conseguire la condanna della P.A. al risarcimento dei danni, ma anche per ottenerne la condanna a un *facere*, atteso che tale domanda non investe scelte e atti autoritativi della P.A., ma un'attività soggetta al principio del *neminem laedere*.

f) Con la sentenza n. 23418 le Sezioni unite, dando continuità al più recente indirizzo che valorizza il profilo paritetico del rapporto tra concedente e concessionario nell'esecuzione delle concessioni anche di pubblici servizi, hanno devoluto alla giurisdizione del giudice ordinario, e dichiarato nella specie compromettibile in arbitri, la controversia volta ad ottenere la condanna della P.A. concedente al risarcimento del danno derivato ai concessionari per l'esercizio di scommesse ippiche dal sopravvenuto mutamento delle condizioni economiche poste a base della convenzione e dalla mancata attivazione di sistemi di accettazione di scommesse a quota fissa e per via telefonica e telematica, vertendosi nella fase di attuazione del rapporto concessorio e venendo in considerazione profili attinenti non già all'esercizio di poteri autoritativi incidenti sul momento funzionale dello stesso rapporto, ma all'accertamento dell'inadempimento, da parte della P.A. concedente, delle obbligazioni a carattere paritetico sostanzianti il rapporto giuridico convenzionale.

g) Anche a seguito della sentenza della Corte costituzionale n. 99 del 2020, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 120, comma 2, del codice della strada, nella parte in cui dispone che il prefetto "provvede", invece che "può provvedere", alla revoca della parte di guida nei confronti dei soggetti che sono o sono stati sottoposti a misure di prevenzione ai sensi del codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, la revoca della patente si presenta come espressione dell'esercizio, non di discrezionalità amministrativa, ma di un potere che non degrada e non affievolisce la posizione di diritto soggettivo del privato. Ne consegue che la giurisdizione sulla controversia avente ad oggetto il provvedimento di revoca adottato dal prefetto continua a spettare al giudice ordinario. Così hanno statuito le Sezioni unite con l'ordinanza n. 26391, considerando anche che la revoca della patente disposta dal prefetto, quantunque non costituisca più attività vincolata, incide direttamente su una modalità di esercizio di una libertà fondamentale, quale la circolazione, sicché il relativo contenzioso è destinato

a svolgersi davanti al giudice ordinario, che è il giudice naturale dei diritti fondamentali.

h) La sentenza n. 4248 conferma la giurisdizione del giudice amministrativo in una controversia relativa all'annullamento degli atti di gara, dopo avere rilevato che l'applicazione delle modalità procedurali di cui al d.lgs. n. 163 del 2006 non costituisce il frutto di una scelta volontaria della Fondazione "I Teatri" di Reggio Emilia, essendo la stessa tenuta, quale organismo di diritto pubblico, all'osservanza delle regole dell'evidenza pubblica.

i) L'ordinanza n. 7643 ha chiarito che l'atto di esercizio del diritto di prelazione artistica spettante alla P.A. è un provvedimento amministrativo in relazione al quale, ove si contesti la tempestività della sua adozione, è configurabile la giurisdizione del giudice amministrativo, vertendosi in una ipotesi di carenza di potere in concreto, in quanto attinente al *quomodo* della potestà pubblica, sicché la posizione fatta valere dalla parte privata acquirente che lo abbia subito è di interesse legittimo oppositivo, e non di diritto soggettivo.

l) L'ordinanza n. 16457 ha ribadito che la controversia promossa per ottenere l'annullamento del provvedimento di revoca di un finanziamento pubblico concerne una posizione di diritto soggettivo (ed è pertanto devoluta alla giurisdizione del giudice ordinario) tutte le volte in cui l'amministrazione abbia inteso far valere la decadenza del beneficiario dal contributo in ragione della mancata osservanza, da parte sua, di obblighi al cui adempimento la legge o il provvedimento condizionano l'erogazione. Riguarda, invece, una posizione di interesse legittimo (con conseguente devoluzione al giudice amministrativo) allorché la mancata erogazione del finanziamento, pur oggetto di specifico provvedimento di attribuzione, sia dipesa dall'esercizio di poteri di autotutela dell'amministrazione, la quale abbia inteso annullare il provvedimento stesso per vizi di legittimità o revocarlo per contrasto originario con l'interesse pubblico. Facendo applicazione di tale principio, le Sezioni unite hanno dichiarato la giurisdizione del giudice amministrativo, trattandosi di revoca dell'agevolazione disposta per un vizio originario relativo all'ammissibilità del progetto e, peraltro, in quanto l'originaria erogazione non discendeva direttamente dalla legge ma presupponeva il potere della pubblica amministrazione, attribuito dalla legge, di riconoscere l'agevolazione all'esito di una valutazione comparativa tra gli interessati e sulla base della formulazione di un'apposita graduatoria tra possibili beneficiari, con la conseguenza che, rispetto all'erogazione dell'agevolazione, il soggetto finanziato vantava una posizione di interesse legittimo persistente

anche in caso di revoca per vizio originario afferente al provvedimento di erogazione.

m) L'ordinanza n. 23595 ha ribadito che la controversia avente a oggetto il risarcimento del danno per la perdita della proprietà di un suolo occupato d'urgenza per l'esecuzione di un'opera pubblica, in forza di una dichiarazione di pubblica utilità ancorché illegittima – perché adottata senza indicazione dei termini iniziale e finale dei lavori e di quello attinente alla procedura di esproprio – è devoluta alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, stante il collegamento della realizzazione dell'opera, fonte di danno, con la dichiarazione suddetta. Non rileva la qualità del vizio da cui sia affetta quest'ultima, perché l'apprensione, l'utilizzazione e l'irreversibile trasformazione del bene in proprietà privata da parte della pubblica amministrazione sono pur sempre riconducibili a un concreto esercizio del potere autoritativo, che si manifesta con l'adozione della dichiarazione di pubblica utilità.

4. L'ambito della giurisdizione contabile

a) Sul versante dei rapporti con la giurisdizione contabile, è di interesse l'ordinanza n. 7645. Le controversie relative alla responsabilità degli amministratori per danni cagionati al patrimonio della fondazione Ente Nazionale di Previdenza ed Assistenza dei medici e degli odontoiatri (ENPAM) – hanno statuito le Sezioni unite – appartengono alla giurisdizione della Corte dei conti, atteso che tale ente, quantunque trasformato in fondazione con personalità giuridica di diritto privato e con autonomia gestionale, organizzativa e contabile, ha mantenuto un carattere pubblicistico, essendo chiamato a svolgere l'attività istituzionale (che si colloca nel quadro tutelato dall'art. 38 Cost.) di previdenza ed assistenza obbligatoria in favore di una particolare categoria di lavoratori, alla quale si accompagna l'obbligatorietà dell'iscrizione e della contribuzione da parte degli iscritti e, come tale, è sottoposto ad una penetrante vigilanza ministeriale nonché al controllo della Corte dei conti, oltre ad essere qualificato organismo di diritto pubblico e compreso tra le amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato.

b) La sentenza n. 5589 ribadisce un principio consolidato: quello secondo cui l'azione di responsabilità per la illecita gestione dei fondi pubblici erogati ai gruppi partitici dei Consigli regionali è attratta alla giurisdizione della Corte dei conti, sia perché a tali gruppi – pur in presenza di elementi di natura privatistica connessi alla loro matrice partitica – va riconosciuta natura essenzialmente pubblicistica (per la funzione

strumentale al funzionamento dell'organo assembleare da essi svolta), sia in ragione dell'origine pubblica delle risorse e della definizione legale del loro scopo, senza che rilevi la garanzia dell'insindacabilità di opinioni e voti *ex art. 122, quarto comma, Cost.*, che non può estendersi alla gestione di contributi, attesa la natura derogatoria delle norme di immunità. Rientra nell'ambito della giurisdizione contabile – afferma la sentenza – la verifica di difformità rispetto al preminente interesse pubblico delle attività di gestione del contributo erogato al gruppo consiliare.

c) Sussiste la giurisdizione della Corte dei conti sull'azione di responsabilità contabile per indebita percezione di contributi a carico dell'erario, proposta nei confronti di uno dei componenti di un organismo pubblico che abbia concorso all'erogazione anche solo esprimendo sulla spettanza di quei contributi pareri poi rivelatisi infondati o basati su artifici o raggiri (così l'ordinanza n. 6461).

d) L'ordinanza n. 10441 ha chiarito che tra le azioni esperibili a tutela del creditore che, al fine di realizzare la tutela dei crediti erariali, il pubblico ministero contabile può esercitare dinanzi alla Corte dei conti, è compresa l'azione di simulazione, potendo essere diretta a tutelare le ragioni creditorie pregiudicate dagli atti simulati, in quanto idonei a menomare la garanzia generica del credito di cui all'art. 2740 cod. civ. La natura accessoria e strumentale, rispetto al fine di realizzare la tutela dei crediti erariali, che è dato ravvisare nell'azione di simulazione, consente di ritenere che essa non è estranea alle materie della contabilità pubblica, che l'art. 103 Cost. riserva alla cognizione della Corte dei conti.

e) Appartiene alla giurisdizione della Corte dei conti la domanda con la quale la Procura della Corte dei conti chiede che vengano riversate all'erario le somme indebitamente percepite da un dipendente pubblico a titolo di compensi per attività libero professionale svolta (ordinanza n. 14237).

5. *Il riparto con il giudice tributario*

a) Sul versante del riparto con il giudice tributario, merita di essere sottolineato che, con l'ordinanza n. 10577, le Sezioni unite hanno attribuito le controversie relative alla riscossione dei contributi per il funzionamento dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, previsti dall'art. 10, commi 7-ter e 7-quater, della legge n. 287 del 1990, alla giurisdizione del giudice tributario. Tale giurisdizione – si afferma nell'ordinanza – ha carattere pieno ed esclusivo, includendo, oltre ai giudizi sull'impugnazione del provvedimento impositivo, anche quelli relativi alla legittimità di tutti

gli atti del procedimento. La ragione della devoluzione al giudice tributario è motivata sul rilievo che si tratta di prestazioni patrimoniali imposte dalla legge a favore dell'autorità indipendente, caratterizzate dal carattere coattivo in assenza di qualsiasi rapporto sinallagmatico con la beneficiaria, collegate ad una pubblica spesa (quale risorsa per il funzionamento di un'autorità chiamata a svolgere servizi a salvaguardia delle regole del mercato a tutela della concorrenza) e riferite ad un presupposto economicamente rilevante, in quanto commisurate al volume di fatturato assunto ad indice della capacità contributiva.

b) L'ordinanza 1182 esclude la natura tributaria del contenzioso suscitato dalla richiesta, azionata nei confronti di società titolare di autorizzazione all'attività estrattiva e di concessione alla coltivazione di giacimenti per attività estrattiva, di pagamento dei prelievi previsti da una legge regionale della Campania. Si tratta infatti – hanno precisato le Sezioni unite – di contribuzioni collegate al pregiudizio subito dalla salubrità dell'ambiente per effetto dell'attività estrattiva, nemmeno direttamente paramtrate sulla capacità contributiva dei soggetti ai quali sono imposte tali forme di contribuzione, le quali assumono i tratti di prestazioni indennitarie non assimilabili in alcun modo a prestazioni di natura tributaria.

c) Di notevole interesse è anche l'ordinanza n. 26495, con cui le Sezioni unite hanno attribuito alla giurisdizione tributaria la controversia avente ad oggetto la non debenza, in ragione del loro asserito carattere usurario ex art. 644 cod. pen., degli interessi di qualsivoglia natura, delle sanzioni e degli aggi che si riferiscono a rapporti di natura tributaria, in quanto volta a far valere l'illegittimità di una pretesa azionata nell'ambito di prerogative riconosciute direttamente dalla legge, quindi riferibili in senso lato al potere impositivo.

6. *I rapporti con la Corte costituzionale*

Il sistema di accesso in via incidentale alla giustizia costituzionale attribuisce al giudice un ruolo di forte responsabilità, sia rispetto alle istanze delle parti nel giudizio principale, sia rispetto alla collettività, e richiede una sinergia ideale tra giudice e Corte costituzionale sia nella fase della proposizione della questione di legittimità costituzionale, che nella fase dell'attuazione delle pronunce costituzionali.

Al giudice è demandata una costante attenzione sulla legittimità costituzionale delle leggi, e sulla persistenza della stessa in presenza dei

mutamenti dell'ordinamento giuridico, anche con riguardo ai riflessi su quest'ultimo dell'evoluzione del contesto storico sociale.

Spetta, infatti, al giudice *a quo* indicare le norme e i cd. "parametri", che si assumono violati da parte della norma nazionale: tale indicazione, che definisce il *thema decidendum* del giudizio di costituzionalità, è frutto di un'attività ermeneutica complessa, poiché alcune norme costituzionali (in particolare gli artt. 11, 3 e 117, Cost.) devono essere integrate da dati valoriali, dalle cd. "norme interposte" nazionali o sovranazionali, nonché dalla giurisprudenza della Corte EDU e della CGUE, la cui individuazione è rimessa sempre al giudice che solleva la questione.

La Corte di cassazione, che ha un'espressa collocazione nell'assetto costituzionale quale Corte di legittimità, al vertice della giurisdizione ordinaria e regolatrice della giurisdizione, dà attivamente impulso al controllo di legittimità costituzionale in via incidentale, con un costante e proficuo dialogo con la Corte costituzionale, dialogo che peraltro non esaurisce le relazioni processuali/procedimentali tra le stesse.

La funzione nomofilattica svolta dalla Corte di cassazione trova chiaro riconoscimento nel rilievo attribuito dalla Corte costituzionale agli approdi del "diritto vivente", espressione con cui si definisce il "costante indirizzo interpretativo della Corte di cassazione" (sentenza Corte cost. n. 212 del 2020), in un'ottica dinamica e non statica "essendo la "vivenza" di una norma una vicenda per definizione aperta" (sentenza Corte cost. n. 12 del 2020), e concorre a porre in luce i valori giuridici dell'ordinamento costituzionale.

Costituisce un dato comune delle democrazie europee, che il *proprium* della materia costituzionale va ravvisato nei principi essenziali dello Stato costituzionale di diritto: la dignità dell'uomo, i diritti della persona, la partecipazione politica, la divisione dei poteri, lo Stato di diritto, lo Stato sociale, l'indipendenza dei giudici sono valori ineludibili.

La Costituzione, dunque, richiede di operare un bilanciamento tra principi e diritti fondamentali, senza pretese di assolutezza per nessuno di essi. Il punto di equilibrio, proprio perché dinamico e non prefissato in anticipo, deve essere valutato secondo criteri di proporzionalità e di ragionevolezza, tali da non consentire un sacrificio del loro nucleo essenziale. A ciò è chiamato non solo il legislatore, ma il giudice nell'interpretazione ed applicazione della legge – e in particolare la Corte di legittimità nell'esercizio della funzione di nomofilachia.

Ha una ben precisa valenza, dunque, il rilievo e la considerazione che la Corte costituzionale riserva al “diritto vivente”, espressione della Corte di legittimità. In proposito, si può richiamare da ultimo la sentenza n. 278 del 2020, con la quale la Corte costituzionale nel dichiarare non fondato il dubbio di legittimità costituzionale dell’art. 83, comma 4, del d.l. n. 18 del 2020, ha esaminato la giurisprudenza penale di legittimità che ha ripetutamente ricondotto la sospensione della prescrizione, prevista dalla disposizione censurata, alla fattispecie generale di cui all’art. 159, primo comma, cod. pen., riconoscendola come diritto vivente in linea di continuità con altri casi di sospensione dei processi – rilevanti anche ai fini della sospensione del corso della prescrizione – collegati a situazioni di emergenza (derivate, ad esempio, da eventi sismici), così escludendo che si fosse in presenza di un intervento legislativo, recato dalla norma censurata, in contrasto con il principio di irretroattività della norma penale sostanziale sfavorevole sancito dall’art. 25, secondo comma, Cost.

Peraltro, sotto diverso ma connesso profilo, occorre rilevare che l’interpretazione costituzionalmente orientata che la Corte di cassazione compie, ove possibile, in ossequio all’indirizzo dettato dalla stessa Corte costituzionale, si traduce nell’enunciazione di principi di diritto che, espressione della funzione nomofilattica, sono destinati ad orientare tutti i giudici nell’esatta osservanza e uniforme applicazione della legge.

Le questioni che la Corte di cassazione ha, nel tempo, rimesso al Giudice delle Leggi hanno riguardato discipline rilevanti, in particolare rispetto ai diritti della persona, alla tutela della salute e del lavoro, all’autonomia negoziale e alla materia tributaria, e con significative ricadute economico e sociali. Basti pensare alla recente sentenza n. 118 del 2020, con la quale, a seguito di rimessione della Sezione lavoro, è stata dichiarata l’illegittimità costituzionale dell’art. 1, comma 1, della legge 25 febbraio 1992, n. 210, nella parte in cui non prevede il diritto a un indennizzo, alle condizioni e nei modi stabiliti dalla medesima legge, a favore di chiunque abbia riportato lesioni o infermità, da cui sia derivata una menomazione permanente della integrità psico-fisica, a causa della vaccinazione contro il contagio dal virus dell’epatite A.

In precedenza, si richiama la sentenza n. 18 del 2020, con cui la Corte costituzionale ha accolto la questione sollevata dalla Prima sezione penale e ha dichiarato l’illegittimità costituzionale dell’art. 47-*quinquies*, comma 1, ord. pen., nella parte in cui non prevede la possibilità di concedere la detenzione domiciliare speciale anche nei confronti delle condannate madri di figli affetti da disabilità grave ai sensi dell’art. 3, comma 3, della legge n. 104 del 1992, ritualmente accertato in base alla medesima legge.

Quanto alle questioni rimesse nel corso del 2020, e non ancora decise dalla Corte costituzionale, si richiamano, tra le altre, le seguenti ordinanze di rimessione.

La Prima sezione civile, con l'ordinanza n. 8325 del 2020, ha sottoposto alla Corte costituzionale la questione di legittimità costituzionale degli artt. 12, comma 6, della legge n. 40 del 2004, 64, comma 1, lettera g), della legge n. 218 del 1995 e 18 del d.P.R. n. 396 del 2000, nella parte in cui, secondo l'interpretazione attuale del diritto vivente, non consentono – per contrasto con l'ordine pubblico – che possa essere riconosciuto e dichiarato esecutivo in Italia il provvedimento giudiziario straniero di inserimento nell'atto di nascita di un minore procreato tramite gestazione per altri (c.d. maternità surrogata) del genitore d'intenzione, privo di legami biologici con il minore. Su tale tema è nota la sussistenza di un vivace dibattito nella società e nella dottrina.

La Sezione tributaria con l'ordinanza n. 5483 del 2020 dubita della legittimità dell'art. 57, comma 3, secondo periodo, del d.lgs. n. 504 del 1995, in relazione all'art. 20, comma 1, del d.lgs. n. 472 del 1997, nella parte in cui non prevede una data certa di inizio della decorrenza del termine di prescrizione delle sanzioni amministrative correlate al mancato pagamento dei tributi nel caso di comportamenti omissivi del soggetto contribuente.

La Prima sezione penale con l'ordinanza n. 25413 del 2020 ha sollevato la questione di legittimità costituzionale dell'art. 69, comma 4, cod. pen. nella parte in cui prevede il divieto di prevalenza della circostanza attenuante prevista dall'art. 311 cod. pen.,

Con l'ordinanza n. 10371 del 2020 la Sesta sezione penale, nel dubitare della legittimità costituzionale dell'art. 18-*bis* della legge 22 aprile 2005, n. 69, come introdotto dall'art. 6, comma 5, lett. b), della legge 4 ottobre 2019, n. 117, ha rimesso alla Corte alcune questioni relative alla disciplina del mandato di arresto europeo.

Accanto all'incrocio tra l'esercizio della funzione giurisdizionale nomofilattica e il vaglio di costituzionalità in via incidentale, un ulteriore importante intreccio di competenze tra la Corte di cassazione e la Corte costituzionale riguarda l'istituto di democrazia diretta del *referendum* abrogativo di iniziativa popolare disciplinato dall'art. 75 Cost.

Il procedimento referendario, pur evidenziando un carattere unitario, si articola in due fasi. La prima fase si svolge davanti all'Ufficio centrale per il *referendum* costituito presso la Corte di cassazione (art. 12 della legge n. 352 del 1970), che accerta sia la regolarità delle richieste

referendarie, sia la legittimità delle richieste stesse. Qualora nel corso del procedimento referendario la disciplina oggetto del quesito sia modificata, come affermato dalla Corte costituzionale, spetta all'Ufficio il delicato compito di accertare se l'intenzione del legislatore sia diversa rispetto alla precedente regolamentazione della materia. Difatti, se tale intenzione rimane fondamentalmente identica, malgrado le innovazioni formali o di dettaglio che siano state apportate dal legislatore, la corrispondente richiesta non può essere bloccata, perché diversamente la sovranità del popolo, attivata da quella iniziativa, verrebbe ridotta a una mera apparenza (Corte cost. sentenza n. 17 del 2016). Al termine delle proprie operazioni l'Ufficio pronuncia ordinanza che è immediatamente comunicata alle Alte cariche dello Stato tra cui il Presidente della Corte costituzionale. Quest'ultima, quindi, è investita del giudizio di ammissibilità dopo che la richiesta di *referendum* è stata ritenuta regolare dall'Ufficio centrale, e il *referendum* viene indetto solo se la stessa lo giudica ammissibile. Alla Corte costituzionale compete verificare che non sussistano eventuali ragioni di inammissibilità sia indicate, o rilevabili in via sistematica, dall'art. 75, secondo comma, Cost., attinenti alle disposizioni oggetto del quesito referendario; sia relative ai requisiti concernenti la formulazione del quesito referendario, come desumibili dall'interpretazione logico-sistematica della Costituzione.

Nel 2020, non sono pervenute alla Corte richieste di *referendum* abrogativo, ma l'Ufficio centrale si è pronunciato sulla legittimità della richiesta di *referendum* confermativo (art. 138 Cost.) sul testo di legge costituzionale recante "Modifica degli articoli 56, 57 e 59 della Costituzione in materia di riduzione del numero dei parlamentari". L'Ufficio nella seduta del 13 ottobre 2020 ha poi proclamato i risultati all'esito delle consultazioni tenutesi il 20 e il 21 settembre 2020.

La partecipazione della Corte di cassazione alla vita democratica dello Stato, come delineata dalla Costituzione, oltre che nel consueto esercizio delle funzioni giurisdizionali e nell'articolato rapporto con il Giudice delle Leggi, si rinviene nelle funzioni di garanzia che, per la propria autorevolezza e imparzialità, esercita in materia elettorale.

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. L'Ufficio, prima delle votazioni, decide 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.

Nel corso del 2020, l'Ufficio elettorale ha esercitato le proprie funzioni in relazione alle elezioni suppletive del Senato della Repubblica nei collegi uninominali 07 della Regione Campania, 02 della Regione Umbria, 03 della Regione Sardegna e 09 della Regione Veneto, e della Camera dei Deputati nel collegio uninominale 01 della XV circoscrizione Lazio 1.

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 Corte di un Ufficio elettorale nazionale. Tale Ufficio, prima e dopo le votazioni, svolge le medesime attività disimpegnate dall'Ufficio centrale per il rinnovo del Parlamento nazionale. Nel 2020 l'Ufficio si è riunito per l'adozione dei provvedimenti conseguenti all'acquisto di efficacia del recesso del Regno Unito dall'Unione europea.

7. I rapporti con le Corti europee

La dimensione universale delle connessioni e delle relazioni ha ormai compiuto un passaggio di soglia non reversibile. La “globalizzazione” rappresenta una realtà radicata: i mercati hanno dimensione internazionale, una epidemia non conosce confini, così come il terrorismo, le organizzazioni mafiose o altre forme di crimine organizzato. Emergono nuove vulnerabilità e nuove disuguaglianze, masse di uomini e donne fuggono da situazioni drammatiche. Al tempo stesso, culture diverse si intrecciano in una dimensione universale della scienza e della ricerca. La pandemia ha reso evidente che nessuno può oramai “fare da solo”. Tuttavia, nazioni importanti mettono in discussione i fondamenti delle politiche ed istituzioni multilaterali e all'interno di alcuni paesi si manifestano spinte erosive dello Stato di diritto e dei diritti e delle libertà fondamentali.

In questo contesto riveste un ruolo geopolitico fondamentale l'Unione europea, che sul terreno del diritto e dei suoi strumenti rappresenta un esempio a livello globale. Ne fanno fede la sua Carta dei diritti, i suoi Trattati, l'efficacia immediata nel diritto nazionale delle sue direttive, la presenza di due Corti che emanano decisioni importanti, nuovi strumenti quali la nuova Procura europea, il mandato di arresto e tutti gli altri istituti di cooperazione. La fissazione di regole condivise e di organi di giustizia comuni hanno consentito il formarsi di una “cultura giuridica europea” sempre più integrata.

Come ha avuto modo di chiarire più volte la Corte costituzionale (sentenze n. 63 e n. 20 del 2019 e ordinanze n. 117 del 2019 n. 182 del 2020), l'adozione di un sistema integrato di garanzie ha il suo caposaldo nella leale costruttiva collaborazione tra diverse giurisdizioni, chiamate ciascuna a salvaguardare i diritti fondamentali nella prospettiva di una "tutela sistemica e non frazionata" (sentenza n. 254 del 26 novembre 2020).

La Corte di cassazione è ormai inserita da tempo in un'estesa e articolata rete di relazioni che involgono le Corti nazionali e sovranazionali in un crescendo di cooperazione che ha reso il ruolo del giudice di legittimità estremamente più complesso e più ricco rispetto al passato.

La continua e costante opera di conformazione della giurisprudenza alle istanze provenienti dal diritto sovranazionale amplia la visione della Corte, orientandola verso una nomofilachia europea.

Il diritto dell'Unione europea e quello CEDU rappresentano, ormai, una bussola per il giudice interno nell'applicazione di una normativa multilivello sempre più articolata. Il fattore di maggiore complessità sembra risiedere nella coesistenza di più sistemi concorrenti di diritti fondamentali, la cui compresenza è disciplinata da una serie quanto mai incerta di criteri ordinatori, il principale dei quali è proprio quello che concerne l'ambito di applicazione del diritto europeo. Nel sistema "integrato" delle fonti costituzionali, comunitarie e internazionali rimane però centrale l'attività del giudice nazionale. Mediante il meccanismo del rinvio pregiudiziale, il giudice non è solo ogni qualvolta si trovi nella difficilissima condizione di "conciliare l'inconciliabile" per usare l'icastica espressione dell'avvocato Generale *Pojares Maduro* nella causa *Arcelor Atlantique et Lorraine*. La Corte di Giustizia, ha sottolineato che "nell'applicare il diritto interno, i giudici nazionali chiamati a interpretarlo sono tenuti a prendere in considerazione l'insieme delle norme di tale diritto e ad applicare i criteri ermeneutici riconosciuti dallo stesso al fine di interpretarlo, per quanto più possibile, alla luce della lettera e dello scopo del diritto dell'Unione" (CGUE 14 maggio 2019, causa C-55/18 *Federación de Servicios de Comisiones Obreras (CCOO) / Deutsche Bank SAE*).

In questo quadro si inserisce il rinvio pregiudiziale alla Corte di Lussemburgo disposto dalla Corte costituzionale con ordinanza n. 182 del 2020, a seguito di dieci ordinanze di rimessione della Cassazione del 17 giugno 2019 con le quali veniva sollevato un dubbio di costituzionalità sia riguardo all'art. 1, comma 125, della legge n. 190 del 23 dicembre 2014, sia all'art. 74 del decreto legislativo n. 151 del 26 marzo 2001, nella parte in cui prevedono l'erogazione di prestazioni sociali esclusivamente in favore degli stranieri

titolari di permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo. Il giudice delle leggi ha ritenuto indispensabile la rimessione, non potendosi “non privilegiare il dialogo con la Corte di Giustizia”, in quanto depositaria del “rispetto del diritto nell’interpretazione ed applicazione dei Trattati” in una “costruttiva e leale cooperazione fra i diversi sistemi di garanzia”.

Il medesimo spirito è alla base dei numerosi rinvii pregiudiziali disposti dalla Corte di cassazione che, in rapida successione hanno affrontato il delicatissimo snodo della compatibilità fra la norma interna e il diritto dell’Unione. È qui sufficiente ricordare la pronuncia della Corte di Giustizia in tema di immigrazione emessa il 26 novembre 2020, su rinvio pregiudiziale della Corte di cassazione, che aveva dubitato della compatibilità con l’articolo 12, paragrafo 1, lettera e), della direttiva 2011/98 nonché del principio di parità di trattamento tra titolari di permesso unico di soggiorno e di lavoro e cittadini nazionali, posto che per i primi la legislazione nazionale, al fine del calcolo dell’assegno per il nucleo familiare, non comprende i familiari del lavoratore qualora gli stessi risiedano presso il paese terzo d’origine. I giudici di Lussemburgo, sulla scorta del dubbio di compatibilità con il diritto dell’Unione avanzato dalla Corte di cassazione, hanno ritenuto che tale disciplina comprometta irrimediabilmente la parità di trattamento fra persone.

Queste vicende, che hanno visto la Cassazione investire in un caso la Corte costituzionale e nell’altro la Corte di giustizia, appaiono particolarmente significative in un momento di acuitizzazione delle vulnerabilità e delle disuguaglianze, per la centralità, in entrambe, dei principi di uguaglianza e non discriminazione, che si ricollegano al principio di effettività della tutela giurisdizionale quale criterio di individuazione del diritto vigente.

A sua volta, però, l’individuazione del diritto vigente richiama l’orientamento secondo cui il giudice costituzionale e le corti sovranazionali interrogano le decisioni adottate dai giudici nazionali per individuare quello che viene definito il “diritto vivente”, cioè l’interpretazione che le leggi ricevono in concreto nel momento in cui vengono applicate. Anche a tal fine, appare oggi più che mai significativo l’insegnamento per cui la nomofilachia “non è un valore assoluto ma metodologico” e confluisce in modo dinamico nel “dovere funzionale di ragionevole mantenimento della soluzione ragionevolmente conseguita” (Giuseppe Borrè).

Per queste vie, il rapporto della Corte di cassazione con le Corti europee ha raggiunto un alto grado di consapevolezza e di maturità, in un contesto nel quale le giurisprudenze della Corte europea dei diritti dell’uomo e della Corte di giustizia dell’Unione europea convergono sull’idea della centralità

della giurisdizione per la vita e la tutela della democrazia, che a sua volta è premessa imprescindibile del progetto europeo, sia nella sua dimensione “allargata” della Convenzione europea dei diritti dell’uomo che coinvolge 47 Paesi europei, sia in quella più ristretta dell’Unione europea, i cui 27 Paesi perseguono, pur tra mille difficoltà, un obiettivo di integrazione.

Nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell’uomo il ruolo fondamentale delle garanzie del giusto processo nell’ambito del fondamentale principio della preminenza del diritto (*Rule of Law*), è sottolineato con grande forza. In alcune sue celebri pronunce (*Delcourt c. Belgio* del 17.1.1970, § 25, *De Cubber c. Belgio* del 26.10.1984, § 30, *Moreira de Azevedo c. Portogallo* del 23.10.1990, § 66) la Corte EDU ha detto con chiarezza che, in una società che possa dirsi democratica ai sensi della Convenzione il diritto a un’equa amministrazione della giustizia occupa un posto di tale rilievo da condizionare in modo globale l’interpretazione della Convenzione, precisando che esso “consacra la preminenza del diritto in una società democratica” (*Sunday Times c. Regno Unito*, sentenza del 26.4.1979). I rischi per l’indipendenza e l’imparzialità delle Corti non si traducono quindi in una semplice violazione della Convenzione, ma rivelano un problema di sistema che alla lunga rende incompatibile l’ordinamento del Paese interessato con le premesse indispensabili per la partecipazione al meccanismo europeo di tutela dei diritti umani. Emerge da questa giurisprudenza che il tema dell’indipendenza della giurisdizione è cruciale, assieme a quello dell’eccellenza tecnica dei giudici e della loro integrità morale, per la credibilità della giurisdizione, a livello interno come a livello internazionale.

La Corte di giustizia dell’Unione europea ha fatto sua questa giurisprudenza, che ora è comune alle due Corti, di Strasburgo e di Lussemburgo, come si è visto con la serie di sentenze, relative alle recenti riforme del sistema giudiziario polacco, con le quali i giudici di Lussemburgo hanno ribadito l’imprescindibilità, per la costruzione europea, di una giustizia credibile ed indipendente, facendo leva, in particolare, sull’art. 19, § 1, secondo alinea, del Trattato sull’Unione europea, secondo cui “Gli Stati membri stabiliscono i rimedi giurisdizionali necessari per assicurare una tutela giurisdizionale effettiva nei settori disciplinati dal diritto dell’Unione.”

8. *Le reti europee*

Nell’ambito del dialogo fra le giurisdizioni europee e nazionali, esaminato nel paragrafo precedente, si colloca anche la creazione di Reti volte a facilitare gli scambi informativi tra il livello europeo e quello delle

Corti superiori nazionali e, in particolare per la Corte di Strasburgo, di Protocolli intesi a rafforzare la cooperazione.

La Corte europea dei diritti dell'uomo, ponendo l'accento sulla responsabilità condivisa per la buona applicazione della Convenzione, s'intende condivisa fra il livello nazionale e quello europeo, ha cercato di dare impulso alla conclusione di Protocolli d'intesa con Corti superiori nazionali, supreme e costituzionali, e alla Rete delle Corti superiori europee.

La Rete consiste essenzialmente di una piattaforma per lo scambio di informazioni sulle giurisprudenze rispettive delle Corti partecipanti, ma ha un grande valore, anche simbolico, emblematico della volontà dei giudici nazionali e di quello europeo di lavorare insieme. Essa ha conosciuto un'espansione che ha superato tutte le attese. Costituita da 23 Corti superiori di 17 Stati alla fine del 2016, essa ha percorso un cammino impressionante. Al giorno d'oggi essa conta 93 Corti di 40 Stati parti della Convenzione. Per l'Italia partecipano la Corte costituzionale, la Corte di cassazione, il Consiglio di Stato e la Corte dei conti. Tutte queste giurisdizioni hanno concluso con la Corte europea dei protocolli d'intesa, come ha fatto anche il Consiglio superiore della magistratura.

La Corte di cassazione ha da subito aderito con convinzione a questo progetto. Deve essere ricordata, in particolare, la visita a Strasburgo del compianto Primo Presidente Giorgio Santacroce che siglò l'11 dicembre 2015 l'atto preliminare al Protocollo d'intesa tra le due Corti e quella di una delegazione della Corte di cassazione condotta dal Presidente Aggiunto, Renato Rordorf, in rappresentanza del Primo Presidente Giovanni Canzio, che firmò il Memorandum del 26 maggio 2016.

Per la ragionata e immediata diffusione del diritto vivente delle due Corti, il Gruppo di lavoro per l'attuazione dei protocolli siglati con entrambe, costituito all'interno della Cassazione ha assunto il compito di contribuire alla diffusione della cultura dei diritti fondamentali attraverso la conoscenza della giurisprudenza della CEDU e di quella interna che ne abbia fatto applicazione. Il gruppo, composto da 26 magistrati, ha esteso la propria attività anche alle pronunce della Corte di giustizia e alle decisioni della Corte di cassazione che più si confrontano con esse.

Oltre a fornire supporto all'attività di implementazione degli effetti delle sentenze rese nei confronti dell'Italia, il Gruppo ha periodicamente curato, d'intesa con il Presidente, la selezione e la diffusione dei provvedimenti della Corte di cassazione, che hanno applicato in maniera significativa la normativa europea. Il frutto di un lavoro così intenso e ricco è stato raccolto in bollettini semestrali, curati dall'Ufficio relazioni internazionali (URI)

del Segretariato generale, che contengono il collegamento ipertestuale ai provvedimenti citati e vengono messi a disposizione di tutti i magistrati, nonché pubblicati sul sito della Corte.

In proposito, il Consiglio superiore della magistratura ha deciso di rendere accessibili anche sul proprio sito *web* i materiali lavorati dal Gruppo di attuazione del Protocollo con la CEDU. Il programma è in stato di avanzamento.

Sul versante della Corte di giustizia dell'Unione europea, va segnalata la Rete giudiziaria dell'Unione europea (RJUE),- *Réseau Judiciaire de l'Union Européenne*, RJUE - *Judicial Network of the European Union*, JNEU - che è stata istituita in occasione del 60° anniversario del Trattato di Roma. La Corte di cassazione ha aderito al suo progetto di rafforzamento degli scambi e della condivisione di informazioni e documenti, che trova il proprio strumento fondamentale in una piattaforma informatica, alla cui elaborazione hanno partecipato i servizi della 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 di cui abbiamo riferito poco sopra.

Sempre in ambito RJUE, a partire dal 2019 sono stati creati tre tavoli di lavoro permanenti, partecipati da rappresentanti delle singole Corti, sui temi della innovazione tecnologica, della terminologia giuridica e della ricerca in campo giuridico. La Corte italiana ha designato i propri rappresentanti, che nel 2020 hanno iniziato a partecipare alle riunioni, svoltesi finora solo a distanza a causa dell'emergenza sanitaria. I risultati del confronto permanente su questi temi, aventi rilevanza trasversale e fondamentali per la creazione di una cultura comune europea, verranno sistematicamente condivisi sia all'interno della Corte, sia con le altre istituzioni interessate (il Ministero, la Scuola Superiore della magistratura, il CSM), per coinvolgerle ampliando il processo circolare di confronto su questioni di interesse comune.

Ancora 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.

La vastità e complessità delle relazioni con le Corti europee e con le numerose Reti continentali, tra cui va ricompresa la Rete dei Presidenti delle Corti di cassazione, cui questa Corte ha fornito un contributo particolarmente attivo, viene affrontata anche grazie all'attività dell'URI, istituito presso il Segretariato generale e dotato di specifiche professionalità, che ha il compito di assistere la Presidenza e le articolazioni della Corte in tutte le relazioni con le istituzioni europee e internazionali.

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

PARTE SETTIMA

CONSIDERAZIONI FINALI

LA CASSAZIONE E IL FUTURO DEL SISTEMA GIUSTIZIA

1. Un affresco che non c'è

L'immagine sulla copertina della relazione è un bozzetto del processo a Verre, imputato di gravi concussioni e peculato in danno della Sicilia di cui per tre anni era stato governatore, giudizio in cui l'accusa fu sostenuta da un ancor giovane Cicerone e la difesa da Ortensio, all'epoca principe del Foro romano.

L'affresco per il quale era stato stilato il bozzetto non è stato mai realizzato. La parete qui alla mia destra è rimasta bianca. È l'affresco che non c'è.

Abbiamo scelto questo bellissimo disegno per rappresentare la particolare situazione del 2020 in cui l'amministrazione della giustizia è stata, come ogni settore della vita della nostra comunità, segnata dalla pandemia. Ciò ha comportato il sostanziale blocco dell'attività giudiziaria per un certo periodo, una faticosa e difficile ripresa per la restante parte dell'anno e oggi ci pone dinanzi alla necessità di ripensare profondamente il sistema. Di partecipare alla costruzione di un qualcosa che ancora non c'è.

Di riforme del sistema giustizia e, al suo interno del giudizio di legittimità, ne sono state fatte molte negli ultimi anni, con un continuo, a volte turbinoso, susseguirsi di modifiche normative e organizzative, che a volte, invece di risolvere i problemi, hanno finito per complicarli. Mentre da tempo siamo consapevoli che un sistema giustizia adeguato alla complessità dei problemi costituisce un fattore insostituibile per la garanzia dei diritti e doveri dei cittadini, per la vita delle imprese e delle amministrazioni, per la ragionevole certezza dei rapporti economici, civili, sociali.

La pandemia ha ulteriormente mostrato l'inadeguatezza del sistema, la gracilità e vetustà di molti suoi gangli, e pone in modo deciso la necessità di un cambiamento profondo e incisivo, prima di tutto culturale.

Per fare fronte alla crisi si è scelto di impegnare risorse economiche in misura impensabile sino a un anno fa. Ma per ottenere dall'Europa i relativi finanziamenti è necessario tracciare un quadro di riforme, prima fra tutte della giustizia, che dia idonee garanzie di conseguire gli obiettivi prefissati.

E anche qualora tutte le risorse venissero acquisite dovranno in parte cospicua essere restituite. Il debito dovrà essere ripagato principalmente da coloro che sono oggi i giovani. "Per anni una forma di egoismo collettivo ha indotto i governi a distrarre capacità umane e altre risorse in favore di obiettivi con più certo e immediato ritorno politico: ciò non è più accettabile oggi. Privare un giovane del futuro è una delle forme più gravi di diseguaglianza" (Mario Draghi).

A tal fine, dobbiamo rimetterci al lavoro, ciascuno nel rispetto delle proprie competenze e in adempimento dei propri doveri.

2. La Costituzione e la Corte di cassazione

La Costituzione affida alla Corte di cassazione un ruolo fondamentale, riconoscendo il diritto dei cittadini di ottenere il controllo di eventuali "violazioni di legge" da parte di "sentenze o provvedimenti sulla libertà personale, pronunciati da organi giurisdizionali ordinari o speciali" (art. 111 Cost., settimo comma). Controllo che si attua con un giudizio "di legittimità", il quale, al pari di qualsiasi altro processo, deve essere giusto, e cioè deve svolgersi "nel contraddittorio tra le parti, in condizioni di parità, davanti ad un giudice terzo ed imparziale", avere "ragionevole durata" (commi primo e secondo), adottando provvedimenti giurisdizionali "motivati" (comma sesto).

Non è stato inserito in Costituzione il principio sancito dall'art. 65 dell'ordinamento giudiziario, secondo il quale la Corte quale organo supremo di giustizia "assicura l'esatta osservanza e l'uniforme interpretazione della legge, l'unità del diritto nazionale". È ciò che, con Calamandrei, chiamiamo nomofilachia, custodia della legge, compito che oggi è divenuto ancora più complesso per il carattere multidimensionale delle norme e la necessità di relazionarsi con i giudici europei.

Ma la Costituzione, affermando con l'art. 3 e l'insieme del suo impianto, l'uguaglianza formale e sostanziale dei cittadini "davanti alla legge", impone il rispetto di tale diritto fondamentale anche in sede di "interpretazione ed

applicazione della legge”. La nomofilachia risponde quindi ad un principio cardine del nostro ordinamento costituzionale.

E risponde, come ci è stato ricordato dal Capo dello Stato, ad una richiesta di affidamento che proviene dalla società, perché “la coerenza giurisprudenziale nell’interpretazione delle norme rafforza la fiducia dei cittadini nel sistema giudiziario”.

3. Quantità, qualità, tempi del giudizio di legittimità

Nella sua impegnativa rotta la Corte deve tuttavia, da tempo, confrontarsi con tre ordini di problemi: la quantità del contenzioso, la qualità delle decisioni, i tempi del giudizio.

Ogni anno sopravvivono in Cassazione più di 30.000 ricorsi civili e 50.000 ricorsi penali. Un dato quantitativo unico nell’esperienza giuridica internazionale.

La qualità delle decisioni è imposta dal ruolo della Cassazione. Il vertice della giurisdizione deve necessariamente esprimersi mediante provvedimenti di massimo livello qualitativo, che rispondano al compito di unificazione dell’ermeneusi.

I tempi del giudizio devono essere tali da rendere la durata complessiva del processo “ragionevole” come richiede la Costituzione e la CEDU ha più volte ricordato che tempestività e la prevedibilità delle decisioni concorrono a rendere la giustizia conforme ai principi dello stato di diritto e di un sistema democratico.

Far quadrare questi tre elementi è molto complesso e la situazione attuale è estremamente problematica. I numeri sono, oggi più che mai, inarrestabili e ciò si riflette sugli altri elementi; i tempi del processo civile superano il livello di ragionevolezza; la qualità dei provvedimenti non sempre è all’altezza del ruolo della Corte; i contrasti, molto spesso inconsapevoli, sono diffusi e ricorrenti.

Tutto ciò dipende da fattori non contingenti ma strutturali, che possono essere letti secondo una serie di equazioni: quanto maggiore è il numero dei ricorsi tanto maggiore è il numero dei giudici necessari alla Corte; quanto maggiore è il numero dei giudici tanto maggiore è il rischio di decisioni non omogenee o contrastanti tra loro. Si instaura poi un circolo vizioso, perché quanto più le decisioni sono lontane dalla nomofilachia, tanto più il numero dei ricorsi tende ad aumentare: le oscillazioni e contraddizioni giurisprudenziali generano inflazione del contenzioso.

La ricerca di soluzioni non può essere frutto di una riflessione solitaria, ma deve essere oggetto di un confronto interno ed esterno alla Corte che sarà uno degli impegni del 2021.

Il terribile anno che ci siamo lasciati alle spalle ci ha visti impegnati fondamentalmente a limitare i danni e alla fine il bilancio è positivo. Grazie ad un forte recupero nel secondo semestre, siamo riusciti a definire più di 30.000 processi civili e nel penale siamo riusciti a conservare tempi di definizione dei giudizi inferiori ad un anno. Se si scorre la rassegna delle più rilevanti sentenze contenuta nella relazione ci si rende conto di quale sia stato l'impegno della Corte anche sul piano qualitativo.

Ma questo non può bastare. Dobbiamo assumerci la responsabilità di contribuire a tracciare il quadro di proposte necessarie per migliorare una situazione che rimane critica, cooperando con vari interlocutori, a cominciare dal legislatore.

4. La Corte e il Legislatore

In prospettiva, il Legislatore dovrà sciogliere l'ambiguità atavica di una normativa che colloca la nostra Corte "in un luogo intermedio tra due modelli (Corte di legittimità e Terza istanza) assai diversi tra loro, senza coincidere con nessuno di essi, ma traendo da ognuno elementi contraddittori" (Michele Taruffo). È un nodo gordiano che pesa sulla Corte sovraccaricandola di funzioni e attraendo un numero sproporzionato di ricorsi.

Nell'immediato, il legislatore dovrebbe considerare quanto meno due questioni: quella dei provvedimenti impugnabili e quella di una possibile semplificazione del giudizio.

4.1. Il rapporto tra appello e cassazione

Quanto ai provvedimenti impugnabili, negli ultimi anni si è delineata una tendenza a saltare il giudizio di appello, prevedendo il solo rimedio del ricorso per cassazione contro sentenze emesse in unico grado. È una scorciatoia, che probabilmente prende atto dei ritardi che si formano nell'imbuto rappresentato dalla fase dell'appello ed è resa possibile per il fatto che il giudizio di appello non è costituzionalizzato, ma determina un impoverimento della qualità del giudizio di merito, privato della seconda valutazione, e determina conseguenze pesanti per la Cassazione, perché cresce a dismisura il numero dei ricorsi e dilaga il tentativo di introdurre surrettiziamente questioni di merito in sede di giudizio di legittimità.

Nelle varie riforme del giudizio di legittimità, susseguitesi negli ultimi anni, si è tentato di introdurre filtri di vario genere al processo di cassazione, sempre con scarsi risultati, proprio perché in realtà il filtro più corretto e conforme a un innalzamento della qualità complessiva del giudizio, è costituito da un giudizio di appello svolto bene, quello che ormai manca in molti settori dell'ordinamento processuale.

L'ultimo fattore di crisi del giudizio di cassazione in ordine di tempo è costituito dalla enorme crescita dei ricorsi in materia di protezione internazionale strettamente correlata all'eliminazione del grado di appello ad opera del d.l. n. 13 del 2017 (i ricorsi, che nel 2016 erano 374, sono passati a 1.089 nel 2017, 6.026 nel 2018, 10.366 nel 2019 e 6.935 nel 2020). Si è trattato di un intervento che ha pesantemente aggravato la situazione del giudizio di legittimità, proprio quando si cominciavano a vedere i primi frutti dell'immane sforzo compiuto nel decennio precedente.

Analoghe considerazioni possono farsi con riferimento al processo tributario, che in Cassazione costituisce da tempo la parte più consistente dei giudizi civili e quindi incide in modo determinante sulla situazione complessiva. Il numero degli annullamenti in cassazione di decisioni delle Commissioni tributarie regionali è nettamente superiore a quello degli annullamenti delle decisioni degli altri giudici civili di secondo grado. Questo dato dovrebbe indurre a pensare a riforme dell'appello tributario che consentano a quei giudici di svolgere il loro lavoro a tempo pieno e in via esclusiva al pari di altri giudici specializzati, perché il diritto tributario è ormai uno dei settori più complessi e impegnativi dell'esperienza giuridica e il relativo contenzioso pone problemi di rilevante peso economico e di particolare delicatezza per cittadini, imprese ed erario.

Ho considerato questi due settori non a caso. Sono quelli in cui la bulimia dei ricorsi mette fortemente in crisi la Corte, basti pensare che a fine 2020 i processi pendenti in queste due materie costituivano più della metà (il 55,3%) della pendenza complessiva dei processi civili della Corte. Se i flussi venissero ricondotti ad un *trend* fisiologico la qualità e i tempi processuali complessivi migliorerebbero in maniera incisiva.

4.2. Rito camerale e ruolo insostituibile dell'udienza pubblica

Un altro problema da risolvere concerne le modalità e l'organizzazione del giudizio di cassazione. L'idea di fondo su cui il legislatore si è mosso negli ultimi anni, dopo aver preso atto del numero abnorme dei ricorsi e

della necessità di porvi un argine, è stata quella di distinguerli a seconda che pongano questioni di rilievo nomofilattico o meno. È una scelta ragionevole.

Questa distinzione di percorsi è stata però organizzata in modo diverso in sede penale e civile. Nel penale il ricorso giunge in una delle sei Sezioni semplici ed è la Sezione competente e specialista della materia che opera tale scelta, inviando i ricorsi che per vari motivi appaiono suscettibili di valutazione di inammissibilità alla Settima sezione.

Nel civile si è optato per una soluzione diversa e più complicata, che allunga i tempi processuali, non tanto perché i ricorsi vanno direttamente all'apposita sezione, la Sesta, che ne valuta ammissibilità e fondatezza pronunciandosi con rito camerale, quanto perché i ricorsi che superano questo filtro e giungono in una delle Sezioni ordinarie vengono poi a loro volta suddivisi tra ricorsi di particolare rilievo nomofilattico, da trattare in udienza pubblica, e ricorsi che non presentano tale rilievo, da trattare con rito camerale, disciplinato però con regole diverse da quelle del camerale di Sesta. La coesistenza di due riti camerali, con regole peraltro diverse, rende inutilmente complicato il giudizio civile in Cassazione.

Conservando la parte positiva di questa riforma, sarebbe opportuno ridurre a due i binari del processo civile di cassazione, operando una sola distinzione: udienza pubblica/rito camerale. Il rito camerale dovrebbe essere affidato alla Sezione semplice competente per materia e soprattutto dovrebbe essere unico e avere un'unica regolamentazione. La duplicazione e diversificazione dei riti è fonte di complicazioni di varia natura che creano disorientamento negli avvocati e incidono molto negativamente sulla funzionalità della Corte.

Un camerale unificato permetterebbe di definire con maggiore rapidità e con provvedimenti molto concisi tutti quei ricorsi che si collocano al di fuori dell'area propria del giudizio di cassazione, perché pongono questioni che attengono al merito della decisione o perché sono in contrasto con la giurisprudenza della Corte e non propongono argomenti idonei a fondare un giustificato cambio di orientamento.

Questa selezione permetterebbe alla Corte di operare un'ampia scrematura e di concentrare il suo impegno nell'esame dei ricorsi che pongono veri problemi di rilievo nomofilattico e che devono essere trattati nel pieno rispetto dei canoni tradizionali di un dibattimento pubblico.

Per questi ricorsi, soluzioni processuali meramente cartacee sono e saranno di grande aiuto fin tanto che dura l'emergenza pandemica, ma

il processo in Cassazione per le cause che pongono questioni rilevanti di interpretazione della legge, una volta tornati alla normalità, deve essere un processo pubblico, in cui le parti discutono in contraddittorio tra loro, dinanzi alla Corte e tutti, giudici, pubblico ministero ed avvocati, sono presenti in aula. Così come la decisione deve essere adottata all'esito di un confronto tra componenti del collegio tutti presenti in camera di consiglio.

5. *La Corte e il Governo*

Altro importante interlocutore è il Ministro della giustizia, al quale, anche con riferimento alla Cassazione, spetta l'organizzazione e il funzionamento dei servizi relativi alla giustizia. I temi di questa interlocuzione sono molteplici, ma ve ne è uno cruciale: il processo telematico.

Il processo telematico è operativo in tutti i settori della giurisdizione civile, tranne che in Corte di cassazione e negli uffici del giudice di pace. L'attuale carenza costituisce un freno enorme alla funzionalità del giudizio di legittimità, che va assolutamente rimosso, non solo nel civile ma anche nel penale, tanto più che le caratteristiche del processo di cassazione rendono questa operazione, da un lato più facile, dall'altro particolarmente proficua. Più facile perché il giudizio di legittimità è del tutto privo di attività istruttoria, consistendo in pochi atti fondamentali (ricorso, controricorso, provvedimento impugnato, memorie) di semplice informatizzazione. Più proficua perché i magistrati della Corte e gli avvocati cassazionisti provengono da tutta l'Italia e, consentire loro di consultare gli atti in tempo reale non necessariamente in ufficio, apporterebbe vantaggi notevoli alla qualità del loro lavoro, nonché un forte alleggerimento del lavoro delle cancellerie, che di conseguenza potrebbero essere riorganizzate, con notevole incremento di produttività dell'ufficio e riduzione delle tempistiche.

La Corte ha sottoscritto poche settimane fa con il Ministero ed altri interlocutori istituzionali un protocollo che porterà all'introduzione del processo telematico nel settore civile. La sperimentazione è iniziata il 26 ottobre. Siamo all'inizio di un percorso tutt'altro che semplice, che bisogna completare nel corso del 2021, affrontando le inevitabili difficoltà e rispettando tempi e impegni assunti, e bisogna poi estendere al penale.

Al Governo deve poi essere rivolta la richiesta di proseguire il potenziamento del personale amministrativo della Corte, che ha bisogno urgente di nuove acquisizioni tanto sul piano numerico che delle competenze professionali.

La pandemia ci ha posto il problema di ricorrere al lavoro agile, ma le difficoltà sono state molteplici per la mancanza di accesso al sistema da luoghi diversi dall'ufficio. Questi problemi devono essere risolti, predisponendo meccanismi che consentano di passare con fluidità da una modalità all'altra di lavoro quando ciò si renda necessario o utile per il buon andamento dell'amministrazione.

In prospettiva, l'organizzazione della Corte dovrebbe essere modificata puntando più che sull'aumento del numero dei magistrati, sul rafforzamento delle strutture di supporto al loro lavoro, mediante la costituzione di un ufficio composto da giovani giuristi cui affidare compiti preparatori di studio dei fascicoli e di ricerca giurisprudenziale e dottrinale, volti a costituire la base delle decisioni. È questo l'assetto organizzativo di altre Corti supreme, che dovremmo importare nel nostro sistema.

Su tutti questi punti (digitalizzazione, semplificazione, nuove risorse umane e strumentali, ufficio del processo) vi sono impegni precisi nel "Piano nazionale di ripresa e resilienza" (PNRR). Ci auguriamo che il 2021 sia l'anno della "svolta italiana" all'interno di una svolta europea, che il piano prospetta, e che il progetto si trasformi in un processo operativo articolato ed efficace.

6. *La Corte e il governo autonomo della Magistratura*

Gli ultimi anni sono stati difficili per il CSM e per l'associazionismo giudiziario. La magistratura italiana ha le risorse per superare questo periodo travagliato, anche se non è facile. Bisogna avere l'umiltà di ascoltare ciò che ci hanno insegnato i migliori tra noi.

Rosario Livatino lasciò scritto nel suo diario di uomo di fede "non ci sarà chiesto se siamo stati credenti ma credibili". Forse il segreto è semplicemente, per ogni scelta che operiamo, di chiederci quanto siamo credibili.

La Cassazione ha un rapporto privilegiato con il Consiglio Superiore della Magistratura tracciato dalla Costituzione laddove indica il Primo Presidente ed il Procuratore Generale quali componenti di diritto del Consiglio, creando un asse tra l'organo di governo autonomo della magistratura e i vertici della Corte.

La Corte partecipa inoltre al circuito del governo autonomo con il suo Consiglio direttivo in cui sono presenti componenti togati e laici. I togati, eletti dai magistrati della Corte ed espressione del pluralismo di idee offerto dall'associazionismo giudiziario, comunque imprescindibile. I laici, esponenti del mondo forense e dell'accademia, presenti con diritto di tribuna anche alle

sedute a partecipazione ristretta, in base ad una scelta di trasparenza ormai acquisita come assolutamente naturale.

Il rapporto di collaborazione con il CSM ha permesso negli ultimi mesi di fare importanti passi avanti nel rafforzamento della Corte a sostegno del corretto espletamento del suo ruolo, tanto sul piano della revisione degli organici e delle regole tabellari, quanto mediante l'emanazione di bandi per l'assegnazione di nuovi presidenti di sezione, consiglieri e magistrati destinati all'Ufficio del Massimario e del Ruolo, dopo una stasi che durava da anni.

7. Per una cultura del confronto

L'acquisizione a breve scadenza di un numero così consistente di nuovi cassazionisti darà impulso al rinnovamento generazionale della Corte e probabilmente rafforzerà quel rinnovamento nella sua composizione di genere, anche a livello di responsabilità dirigenziali, che già oggi connota la Corte con molteplici benefici.

La pandemia ha condizionato fortemente i momenti di lavoro in senso propriamente comunitario. Non appena possibile dovranno essere moltiplicati gli incontri, curati dalla formazione, tra cassazionisti di lungo corso e neo-cassazionisti. Sarà la sede per aggiornare la riflessione sui tratti fondamentali della Corte, sui principi che devono guidarla, su limiti e potenzialità del suo intervento, sui rapporti con le altre Corti, sullo stile che deve connotare i suoi provvedimenti, in una parola sulla cultura giuridica che la deve permeare.

Un impegno specifico dovrà essere dedicato alla ricerca della essenzialità e chiarezza espositiva nelle motivazioni dei provvedimenti, doverosa per chi ha il compito di sciogliere i nodi e le ambiguità delle disposizioni normative. Essere chiaro fa parte dell'etica del giurista di cassazione.

Il confronto, peraltro, non dovrà essere solo interno alla Corte. Uno dei "rischi professionali" per i magistrati è quello della autoreferenzialità, e si accentua in Cassazione.

Per questo, oltre che per molti altri motivi, è importante il dialogo con l'Avvocatura, che concorre alla giurisdizione, anche di legittimità, svolgendo un ruolo fondamentale. Il rapporto con le istituzioni forensi ha portato alla sottoscrizione di numerosi protocolli, alla collaborazione nel Consiglio direttivo, alle consultazioni per la predisposizione delle tabelle e in occasione di altri momenti di rilievo nella vita della Corte, non ultima l'inaugurazione dell'anno giudiziario. Vi sono oggi le migliori condizioni per intensificare questo dialogo.

Più in generale, la Corte deve riprendere ed intensificare il rapporto con la Dottrina nelle sue varie espressioni. I giudici di Cassazione hanno bisogno di confrontarsi con chi ricostruisce il sistema giuridico, la storia, la funzione, le interconnessioni dei suoi istituti. La Cassazione, per svolgere adeguatamente la sua funzione, deve nutrirsi di cultura.

Dovranno moltiplicarsi le occasioni di incontro con gli altri giudici. I giudici costituzionali, con i quali condividiamo, pur con attribuzioni diverse, una continua rilettura della Costituzione affinché permei sempre più l'ordinamento. I magistrati amministrativi, contabili e tributari con i quali condividiamo l'impegno ad operare perché il pluralismo delle giurisdizioni non dia luogo a forme di incomunicabilità e contribuisca invece ad arricchire una cultura giuridica condivisa.

Una storia ormai consolidata ha il dialogo con le altre Corti Supreme nazionali, divenuto costante grazie alla partecipazione alla Rete dei Presidenti delle Corti europee, nonché con le Corti di Lussemburgo e di Strasburgo. Ha da poco compiuto vent'anni la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea sottoscritta a Nizza nella notte tra il 7 e l'8 dicembre 2000. Gli ultimi lustri dell'Unione sono stati segnati da disincanto nei confronti delle istituzioni europee, dall'emersione di egoismi nazionali, dalla Brexit, dal delinearsi di situazioni definite di "democrazia sospesa" (Fritz W. Scharpf).

Eppure, questo disincanto non ha seriamente inciso sullo spirito di dialogo e cooperazione fra le magistrature europee, segno che il lavoro fatto dalle corti e dalle reti dei giuristi ha creato un sentire e una cultura comune, definitivamente "europei". E in questi mesi difficili l'Europa sembra ritrovare il senso del suo progetto, il filo di un impegno condiviso.

Oggi è più che mai necessario impegnarsi per dare effettività ai principi della Carta: rispetto della dignità della persona, uguaglianza e solidarietà sono la via per superare la crisi pandemica e aprire una nuova stagione.

Forse, su questa strada si avvererà la profezia di Jean Monnet e l'Europa sarà "la somma delle soluzioni che si saranno trovate alle sue crisi".



GANGEMI EDITORE®
INTERNATIONAL

FINITO DI STAMPARE NEL MESE DI GENNAIO 2021
www.gangemieditore.it

