

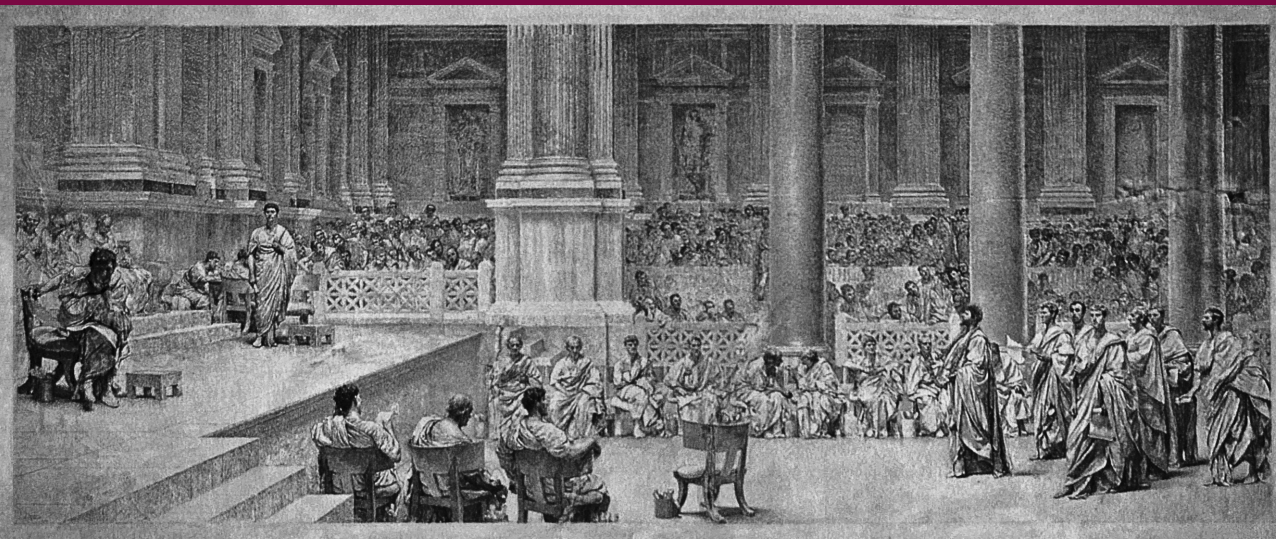


# CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

**PIETRO CURZIO**

## **RELAZIONE**

**sull'amministrazione della giustizia nell'anno 2021**



Roma, 21 gennaio 2022



*“L'onore dei giudici consiste,  
come quello degli altri uomini,  
nel riparare i propri errori”.*

VOLTAIRE, Trattato sulla tolleranza

*In copertina e nel frontespizio:*

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

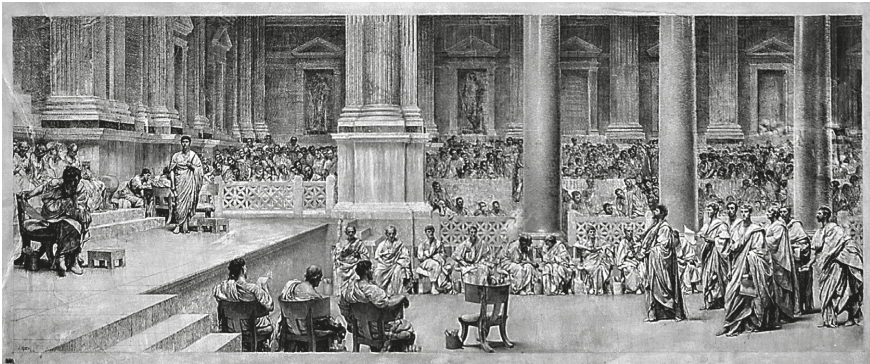


# CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

PIETRO CURZIO

## RELAZIONE

sull'amministrazione della giustizia nell'anno 2021



Roma, 21 gennaio 2022



# *INDICE*

## PARTE I

### *LA GIUSTIZIA IN GENERALE*

1.	Le risorse umane e materiali	19
2.	La giustizia civile in generale	23
	2.1. I flussi e le pendenze della giustizia civile	23
	2.2. Giustizia civile, rito cartolare e applicativi informatici	27
	2.3. La sospensione delle procedure esecutive	28
	2.4. Alcune criticità del processo civile	30
	2.5. La giurisdizione civile di merito	31
	2.6. Mediazione obbligatoria, volontaria e delegata	34
	2.7. Mediazione e deflazione del contenzioso nei dati delle Corti d'Appello	35
	2.8. I dati statistici nazionali sulla mediazione	37
	2.9. Negoziazione assistita	38
	2.10. Legge delega e mediazione demandata dal giudice	39
	2.11. Conciliazione giudiziale	40
	2.12. Magistratura onoraria e riforme	40
	2.13. La giustizia civile e la progettualità organizzativa	43
3.	La giustizia penale in generale	44
	3.1. I flussi e le pendenze della giustizia penale	44
	3.2. La durata dei processi penali ( <i>Disposition time</i> ), la prescrizione e l'improcedibilità	49
	3.3. Le caratteristiche qualitative del contenzioso	54
4.	Le principali questioni organizzative. L'impatto della pandemia	59

PARTE II  
*LA CORTE DI CASSAZIONE*

CAPITOLO I  
*LE RISORSE E L'ORGANIZZAZIONE*

1.	Le risorse umane e strutturali della Corte e l'organizzazione nelle sue linee generali	63
	1.1. Le risorse umane: i magistrati	63
	1.2. Le risorse umane: il personale amministrativo	66
2.	La Corte e la sicurezza di chi vi lavora e degli utenti	69
	2.1. Premessa	69
	2.2. Le misure adottate	69
	2.3. Il Documento di Valutazione dei Rischi	71
	2.4. I risultati della sorveglianza sanitaria	71
	2.5. Processo telematico e condizioni di lavoro.	72
	2.6. I risultati dell'indagine sullo stress da lavoro correlato	72
	2.7. La tutela dell'Utenza	73
3.	I Rapporti con gli avvocati e con l'ANM	73
	3.1. La Corte e l'Avvocatura	73
	3.2. La Corte e l'associazionismo giudiziario	75
4.	La Corte e il Governo autonomo: il Consiglio direttivo	77
5.	L'Ufficio del Massimario e del Ruolo	82
	5.1. Un'unità nevralgica della Corte	82
	5.2. L'intervento nelle sezioni	82
	5.3. L'attività scientifica	83
	5.4. I rapporti con le altre giurisdizioni	84
	5.5. Il dialogo con la Corte Edu e le altre Corti Europee	84
6.	La formazione	85
7.	L'Ufficio Centrale per il referendum	88



CAPITOLO II  
*L'INFORMATICA IN CASSAZIONE*

1.	Premessa	90
2.	La gestione emergenziale della pandemia da Covid-19	91
	2.1. Le camere di consiglio telematiche	91
	2.1. Gli applicativi per l'attuazione dei Protocolli d'intesa del 2020	91
3.	Informatica giudiziaria	92
	3.1. Settore civile	93
	3.1.1. <i>Il processo civile telematico (PCT)</i>	93
	3.1.2. <i>Evoluzione del PCT nella Corte di cassazione: l'impatto sulle prassi e le relazioni organizzative interne alle Sezioni</i>	94
	3.1.3. <i>Gli interventi migliorativi sulla infrastruttura del PCT di legittimità</i>	97
	3.1.4. <i>La formazione dei magistrati della Corte</i>	98
	3.1.5. <i>La modifica al Protocollo d'intesa del 27 ottobre 2020</i>	99
	3.1.6. <i>La convenzione con il MEF</i>	99
	3.1.7. <i>La cooperazione applicativa Giustizia Amministrativa-Corte di Cassazione</i>	100
	3.2. Settore penale	100
	3.2.1. <i>Gli interventi correlati all'art. 24, comma 6-bis, del d.l. n. 137/2021, convertito con modificazioni dalla legge n. 176/2020</i>	101
	3.2.2. <i>Gli interventi correlati all'art. 1, comma 2, lett. a, della legge n. 134/2021, in tema di improcedibilità</i>	102
	3.2.3. <i>Gli interventi correlati all'inizio delle attività della Procura Europea</i>	102
	3.2.4. <i>Le iniziative dirette all'ammodernamento, all'ampliamento ed all'efficientamento del SIC penale</i>	103
4.	Ufficio del Massimario e del Ruolo	105
	4.1. Ufficio del Massimario, settore civile	105
	4.2. Ufficio del Massimario, settore penale	105
5.	Settore infrastrutture	106

6.	Informatica giuridica	108
7.	Attività internazionale	111
8.	Sito Web	113

### CAPITOLO III

#### *QUANTITÀ E TEMPI DELLE DECISIONI*

1.	Le Sezioni civili	114
	1.1. L'esame dei dati statistici del settore civile della Corte	114
	1.2. Nuove iscrizioni e pendenze complessive del settore civile	117
	1.3. I procedimenti definiti classificati per materia	119
	1.4. La durata dei procedimenti civili	120
	1.6. Decisioni: tipologia dei provvedimenti pubblicati ed esiti	123
	1.7. Le Sezioni Unite civili	124
	1.8. Le Sezioni civili	127
	1.9. La Sezione Tributaria	127
2.	Le Sezioni penali	130
	2.1. Il movimento dei procedimenti penali	130
	2.2. Il contenzioso e le modalità di definizione	133

### CAPITOLO IV

#### *LA GIURISPRUDENZA*

##### A) SETTORE CIVILE

1.	Questioni di giurisdizione	136
	1.1. La funzione regolatrice della giurisdizione: punti fermi e linee evolutive	136
	1.2. Il riparto con il giudice amministrativo	139
	1.3. L'ambito della giurisdizione della Corte dei Conti	146
	1.4. L'eccesso di potere giurisdizionale	151
	1.5. La giurisdizione del giudice tributario	155
	1.6. Diritto internazionale e giurisdizione	157

2.	La giurisprudenza civile della Corte	161
	2.1. Corte di cassazione e l'interpretazione	161
	2.2. La giurisprudenza e l'effettività della tutela	163
	2.3. I diritti della persona	165
	2.4. Il ragionevole accomodamento	168
	2.5. Le situazioni di vulnerabilità	170
	2.6. Le questioni processuali	171
	2.7. La materia tributaria	179
	2.8. La disciplina dei contratti	182
	2.9. I rapporti con la pubblica amministrazione	184
	2.10. Il condominio	185
	2.11. Il fallimento e le procedure concorsuali	186
	2.12. La responsabilità	186
	2.13. Il lavoro e la previdenza sociale	188
	2.14. Le regole del mercato	190
	2.15. Il disciplinare magistrati	192
	2.16. La tutela dell'ambiente e le acque pubbliche	195
	2.17. Successioni e diritto internazionale privato	196
	B) SETTORE PENALE	
1.	Premessa	197
2.	Diritto penale sostanziale	198
	2.1. La tutela dei diritti fondamentali	198
	2.1.1 <i>Trattamenti inumani e degradanti e sovraffollamento carcerario</i>	198
	2.1.2 <i>Reati con c.d. "movente culturale"</i>	200
	2.2. Le relazioni familiari. Diritti. Violenza di genere	201
	2.2.1 <i>L'art. 384 cod. pen. e la "famiglia di fatto"</i>	201
	2.2.3 <i>Il rapporto tra reato di maltrattamenti e c.d. stalking: la convivenza</i>	203
	2.2.4 <i>L'omicidio volontario commesso dallo stalker</i>	
	<i>Quando ricorre il reato complesso</i>	204
	2.3. Il reato di diffamazione e la modalità della diffusione: stampa e social network	207

2.3.1. <i>La diffamazione e la pena detentiva</i>	207
2.3.2. <i>I social networks</i>	208
2.4. Grandi fenomeni di criminalità mafiosa e internazionale	208
2.4.1. <i>La “partecipazione” ad associazione mafiosa</i>	208
2.4.2. <i>Il c.d. Borsellino quater. Il concorso nel delitto di strage</i>	210
2.4.3. <i>Il “Piano Condor” a Santiago del Cile nel 1975</i>	211
2.5. La criminalità economica	212
2.5.1. <i>La bancarotta riparata</i>	212
2.5.2. <i>La regola del cd. business judgement rule</i>	213
2.5.3. <i>La bancarotta fraudolenta patrimoniale e il peculato. Concorso formale</i>	214
2.6. Reati contro la Pubblica amministrazione.	215
2.6.1. <i>Il reato di traffico di influenze illecite</i>	215
2.7. La colpa.	215
2.7.1. <i>Il rifiuto di prestare assistenza medica</i>	215
2.7.2. <i>La colpa punibile dell'esercente la professione sanitaria</i>	215
2.7.3. <i>L'attività pericolosa posta in essere dall'imprenditore</i>	217
2.8. Le misure che incidono sul patrimonio	218
2.8.1. <i>La confisca del profitto e/o del prezzo del reato</i>	218
2.8.2. <i>Le misure di prevenzione patrimoniali e la declaratoria di illegittimità costituzionale.</i>	219
2.8.3. <i>La riparazione pecuniaria e il patteggiamento</i>	221
3. Diritto penale processuale	222
3.1. Giurisdizione.	222
3.1.1. <i>Immigrazione e reati commessi in alto mare</i>	222
3.2. Covid. Legislazione di emergenza.	224
3.2.1. <i>Questioni processuali</i>	224
3.3. Azione civile e processo penale	224
3.3.1. <i>Gli sviluppi del processo dopo l'annullamento ai soli effetti civili</i>	224
3.4. Esecuzione	227
3.4.1. <i>Il giudicato parziale e la esecuzione della condanna</i>	227

## CAPITOLO V

### *IL DIALOGO CON LE CORTI EUROPEE*

1.	Le relazioni internazionali della Corte: il lavoro svolto nel 2021.	228
2.	L'influenza della giurisprudenza delle Corti europee sulla giurisprudenza della Corte di Cassazione. Le questioni poste dall'Italia all'Europa.	234
A) GIURISPRUDENZA PENALE		
1.	Diritto a un processo equo (art. 6 CEDU)	236
2.	Sul principio di legalità della pena (art. 7 CEDU)	242
3.	Trattamenti inumani o degradanti. Sovraffollamento carcerario	243
4.	La libertà di espressione (art. 10 CEDU)	244
5.	Diritto al rispetto della vita privata e familiare (art. 8 CEDU)	244
6.	Protezione della proprietà (Prot. Addizionale, art. 1, CEDU)	248
7.	<i>Ne bis in idem</i> (Protocollo addizionale n. 7, art. 4, CEDU)	249
8.	Principio di reciproco riconoscimento tra gli Stati membri dell'Unione europea	251
B) GIURISPRUDENZA CIVILE		
1.	Indebito retributivo e giurisprudenza della Corte EDU	251
2.	Residenza abituale del minore.	252
3.	<i>Ne bis in idem</i> e giurisprudenza della Corte EDU	252
4.	Requisiti del ricorso per cassazione.	253
5.	Prova dell'usucapione nei giudizi di opposizione all'esecuzione	255

6.	Dichiarazione di adottabilità e rapporti con l'affidamento etero-familiare.	255
7.	Esposizione di simboli religiosi nelle aule scolastiche.	256
8.	Protezione umanitaria dei richiedenti asilo. Limiti ostativi al rientro nel paese di origine.	256
9.	<i>Ne bis in idem</i> e giurisprudenza della Corte EDU	257
10.	Procreazione medicalmente assistita effettuata all'estero. Riconoscimento in Italia del genitore intenzionale	257
11.	Parto anonimo, limiti ostativi all'interpello della madre sulla volontà di revocare l'anonimato	258
12.	Autonomia e indipendenza della Sezione disciplinare del Consiglio Superiore della Magistratura	258
13.	Durata ragionevole del processo	258
14.	Cooperazione informativa fra autorità fiscali degli Stati UE e segreto bancario. Utilizzazione delle prove illegalmente acquisite e canoni del giusto processo	259
15.	Imposizione fiscale e applicazione del principio del <i>favor rei</i>	259
16.	Procedimento disciplinare nei confronti degli avvocati. Autonomia rispetto al processo penale anche sotto il profilo delle relative garanzie del diritto di difesa	260
17.	Riconoscimento in Italia dell'adozione di un minore da parte di una coppia omogenitoriale	260
18.	Rilevanza del radicamento del nucleo familiare nel paese di accoglienza ai fini della valutazione della domanda di asilo	260
19.	Rilevanza della comparazione fra vita privata e familiare nel paese di origine e di accoglienza ai fini della valutazione della domanda di asilo	261

20.	Tratta a scopo di sfruttamento sessuale o lavorativo incidenza dell'emersione degli indici UNHCR sulla domanda di asilo	261
21.	Imposizione fiscale e indennità di esproprio	262
22.	Obbligo di astensione a carico del magistrato	262
23.	Rifiuto di emotrasfusione	263

### C) I RINVII PREGIUDIZIALI ALLA CORTE DI GIUSTIZIA

Cassazione civile sezione I ordinanza interlocutoria n. 30749/2021 del 29 ottobre 2021

*Proprietà in comunione di un marchio; regime di disponibilità del marchio* 264

Cassazione civile sezione V ordinanze nn.19381-19382/2021 dell'8 luglio 2021

*Libertà di stabilimento e principio di non discriminazione; norme antielusive relative alle società di comodo; applicabilità a una società di intera proprietà di una holding con sede in Belgio* 264

Cassazione civile sezione II ordinanza interlocutoria n. 8668/2021 del 23 febbraio 2021

*Regolamento Dublino III; determinazione dello Stato competente a decidere sulla domanda di asilo; violazione degli obblighi informativi a carico dello Stato di prima accoglienza del richiedente asilo, nullità del decreto di trasferimento del richiedente asilo in altro Stato membro dell'Unione* 265

Cassazione civile sezione I ordinanza interlocutoria n. 101/2021 dell'8 gennaio 2021

*Fondi strutturali (P.O.R.); ammissione ai benefici di una impresa che realizza la costruzione diretta dell'immobile oggetto del finanziamento; regime probatorio dei costi e delle spese sostenute direttamente* 266

CAPITOLO VI  
*LA CORTE E LE RIFORME*

1.	Il PNRR e l'Ufficio per il processo	267
	1.1. I processi di cambiamento e il progetto tabellare	267
	1.2. Il PNRR e l'istituzione dell'Ufficio per il processo	269
2.	Le recenti modifiche normative nel settore penale	275
	2.1. Premessa	275
	2.2. Le modifiche del diritto penale sostanziale	275
	2.3. Le modifiche del diritto processuale	277
	2.4. In particolare, le impugnazioni	279
	2.5. L'improcedibilità dell'azione penale	281
	2.6. Altre previsioni rilevanti	283
3.	La Corte di cassazione e la riforma del processo civile	283
	3.1. La riforma del processo civile e il suo contesto	283
	3.2. Il processo civile di cassazione: gli obiettivi della riforma	284
	3.3. Semplificazione e unificazione dei riti camerale: la soppressione della sezione "filtro"	285
	3.4. Il nuovo modello accelerato	286
	3.5. La razionalizzazione dell'udienza pubblica	287
	3.6. Chiarezza e sinteticità del ricorso	287
	3.7. Il rinvio pregiudiziale e la nomofilachia che cambia	288
	3.8. Legislatore delegato e disciplina transitoria	289
	3.9. Il rinvio pregiudiziale in cassazione nel processo tributario	290
	3.10. Il processo civile oltre il rito: l'organizzazione	290
	3.11. La Corte e i suoi giudici	291



## *CONSIDERAZIONI FINALI*

1.	Chiaroscuro	293
2.	Riforme, risorse, capacità	295
3.	Magistrati	296
4.	Corte di cassazione	297
5.	Impegno e collaborazione	300



**INAUGURAZIONE  
DELL'ANNO GIUDIZIARIO 2022**

**RELAZIONE DEL PRIMO PRESIDENTE  
DELLA CORTE DI CASSAZIONE  
SULL'ANDAMENTO DELLA GIUSTIZIA  
NELL'ANNO 2021**



## PARTE I

### ***LA GIUSTIZIA IN GENERALE***

#### ***1. Le risorse umane e materiali***

Al 31 dicembre 2021, per effetto di un intervento legislativo sopraggiunto nel corso dell'anno, l'organico dei magistrati ordinari è giunto a 10.771 unità (*fonte Ministero della Giustizia*).

Infatti, dopo che con la legge n. 145/2018 l'organico era stato accresciuto di 600 unità, l'art. 24 d.l. n. 118/2021, convertito con modificazioni dalla legge n. 147 del 2021, ha previsto un aumento di venti posti (va anche rammentato che la legge del 30 dicembre 2021, n. 234 ha disposto all'art. 1, comma 614, un ulteriore aumento di 82 unità, con previsione entrata in vigore il 1° gennaio 2022).

Il numero dei magistrati ordinari in servizio alla fine del 2021 ammonta a 9.636; quelli in servizio presso gli uffici giudiziari sono 9.088, cui si sommano 292 magistrati in tirocinio, nonché 256 magistrati collocati fuori ruolo (*fonte CSM*).

Risultano vacanti negli uffici giudiziari 1.328 posti, a fronte di un organico complessivo ripartito tra gli uffici giudiziari pari a 10.433 unità; la percentuale di scopertura è quindi del 12,72%, distribuita quasi egualmente tra magistrati addetti agli uffici giudicanti (-12,47%) e requirenti (-13,47%).

Per quanto riguarda la rappresentanza di genere, i magistrati sono equamente distribuiti con una leggera preponderanza di quella femminile (55%).

L'anno 2021 ha potuto registrare l'avvio dello svolgimento del concorso per l'accesso alla magistratura ordinaria indetto con d.m. del 29.10.2019, per 320 posti, in precedenza di fatto impedito dalla sopraggiunta emergenza sanitaria. Inoltre, facendo seguito alla previsione di cui all'art. 26-*bis* del d.l. n. 118/2021, introdotto in sede di conversione in legge, con d.m. del 1° dicembre 2021 è stato indetto il concorso a 500 posti di magistrato ordinario (pubblicato nella G.U. del 10 dicembre 2021, n. 98).

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. Allo scopo di ovviare a tali criticità, da considerare anche alla luce della necessità di conseguire gli obiettivi del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), con particolare riferimento alla riduzione dell'arretrato e della durata dei procedimenti, con decreto del Ministro della Giustizia del 27 dicembre 2021, in attuazione della previsione di cui all'art. 1, comma 432 della legge 27 dicembre 2019, n. 160 (che ha introdotto le piante organiche flessibili distrettuali), sono state determinate le condizioni critiche di rendimento degli uffici giudicanti e requiranti che orientano l'assegnazione dei magistrati della pianta organica flessibile distrettuale agli uffici, ed è stata altresì stabilita la durata minima di tale assegnazione (non inferiore ad un anno).

In questo quadro desta preoccupazione l'ulteriore riduzione del numero dei magistrati onorari in servizio, trovando conferma il trend di decrescita di presenze già registrato in passato. Al termine del 2021 risultano presenti in servizio 1.691 vice procuratori onorari (a fronte dei 1.722 registrati al 31.12.2020) e 3.129 tra giudici di pace e giudici onorari (a fronte di 3.204 al 31.12.2020: *fonte Ministero della Giustizia*); dati che vanno considerati tenendo presente l'entità delle scoperture dei posti in organico (ad esempio, 28% per i giudici onorari di tribunale; 26% per i giudici ausiliari di Corte di appello; 19% per i vice procuratori onorari: *fonte CSM*).

Per gli organici del personale amministrativo addetto agli uffici giudiziari si registra una percentuale di scopertura nazionale del 24,46% (43.462 posti in pianta organica contro solo 32.833 presenti), superiore a quella dell'anno precedente, nonostante le recenti immissioni, tra l'altro, di 2.331 cancellieri esperti e 150 funzionari giudiziari.

L'età media del personale è ancora molto elevata (54 anni). Un dato che svela le negative implicazioni in modo ancor più marcato ove si consideri la necessità di una crescente capacità di utilizzo delle risorse informatiche in dotazione all'ufficio. Tuttavia va considerato che non è ancora giunto a compimento il programma di assunzioni del triennio 2019-2021 e che il PNRR ha previsto l'assunzione di nuovo personale amministrativo. Al riguardo, con d.m. del 26 luglio 2021 sono state ripartite tra i distretti di Corte di appello 8.050 unità di personale non dirigenziale dell'area funzionale terza, con il profilo di addetto all'Ufficio per il processo, mentre il 6 agosto 2021 è stato pubblicato il bando di concorso diretto all'assunzione a tempo determinato del primo contingente di 8.171 unità di addetti all'Ufficio per il processo.

Nel frattempo, presso tutti gli uffici giudiziari perdura la carenza del personale amministrativo, con riflessi negativi sul buon andamento della giurisdizione di merito, che in specie nel settore penale implica un impegno scandito da una laboriosa quanto rigorosa tempistica (per la durata delle udienze e l'urgenza degli adempimenti), mentre gli interventi tecnologici ancora non sono in linea con i risultati ottenuti nel settore civile.

Anche per tali ragioni, si è ulteriormente manifestata la propensione degli uffici giudiziari di merito a ricercare nuove vie di aggressione delle criticità organizzative, attraverso iniziative di vario genere (tra le quali l'istituzione di tavoli tecnici e la sottoscrizione di protocolli), che hanno spesso condotto all'adozione di 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.

In tale quadro si inserisce anche l'attenzione prestata all'Ufficio per il processo, con la sua costituzione nelle sedi giudiziarie che ancora non ne avevano registrato la presenza, o il suo rafforzamento, ove già istituito.

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.

Anche per il 2021 dagli uffici giudiziari vengono segnalate significative carenze strutturali e necessità di interventi di manutenzione straordinaria, da estendere agli stessi impianti tecnici e di sicurezza. Più in generale, risulta ribadita la complessiva inadeguatezza degli spazi, accresciuta dalla necessità di adottare, in funzione della prevenzione sanitaria richiesta dalla persistente emergenza pandemica, misure di distanziamento particolarmente incisive nell'accesso agli uffici e nella permanenza all'interno di essi di personale, professionisti ed utenti. Necessità alla quale si è talvolta cercato di ovviare anche attraverso un sapiente uso delle risorse informatiche, come appreso sarà specificato. Ulteriore motivo di preoccupazione, per le esigenze logistiche che risultano implicate, è il previsto afflusso di nuovo personale amministrativo.

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, 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 d.l. n. 18/2020). La loro concreta applicazione risulta ostacolata da diversi fattori, tra i quali la diffusa mancanza di un idoneo domicilio del detenuto, la mancanza di accoglienza familiare, il rientro in un ambiente socio-familiare non adeguato la assenza di attività lavorativa o risocializzante.

Quanto all'informaticizzazione degli uffici giudiziari, risulta evidente che le difficoltà operative indotte dalla emergenza pandemica hanno avuto l'effetto di porre al centro dell'attenzione le risorse informatiche, individuate come strumenti idonei a garantire il mantenimento di soddisfacenti standard del servizio. In particolare emerge un maggior ricorso al video-collegamento per la celebrazione delle udienze penali (almeno di quelle con imputati attinti da misure cautelari personali) e l'utilizzo di applicativi per i procedimenti camerali non partecipati, con positive ricadute sulla funzionalità degli uffici e sui tempi della decisione (in specie in materia di libertà personale). Dal territorio proviene l'indicazione dell'utilità di progredire ulteriormente nella remotizzazione delle attività, anche attraverso l'introduzione della firma digitale nel settore penale. Ancorché il numero delle aule attrezzate per la video conferenza non abbia ancora soddisfatto del tutto le necessità degli uffici, nelle relazioni dei dirigenti viene registrata positivamente la messa a disposizione di un numero significativo di nuove aule.

In un simile contesto assume rilievo che da tutti i distretti venga ribadito il positivo giudizio in merito alla dotazione informatica delle singole postazioni di lavoro, ritenuta generalmente adeguata, e al complesso del sistema, inclusi i più rilevanti assetti della rete (rete geografica e degli uffici; rete wireless; sale server; ecc.), quelli centralizzati (posta elettronica, anche certificata; sicurezza; assistenza) e le principali applicazioni (processo civile telematico; sistemi gestionali del settore civile e penale; ecc.).

Tuttavia, ancora non infrequente è la segnalazione dell'obsolescenza di alcune risorse, della difficoltà di uso o della scarsa utilità di taluni applicativi, mentre è generalizzata la valutazione di insufficienza delle attività di manutenzione da cui, purtroppo frequentemente, derivano blocchi diffusi e ripetuti di tutta o parte del sistema informatico.

Più in particolare, merita di essere rimarcato che l'utilizzo delle risorse informatiche è ormai prassi diffusa nella cura degli adempimenti attinenti alle notifiche nel settore penale, con indubbia semplificazione del lavoro delle cancellerie e significativa riduzione dei casi di irregolarità o incompiutezza. Se nel complesso l'informaticizzazione del settore penale permane ad un livello di sviluppo minore rispetto a quello civile, pure vanno registrati l'ampia diffusione e il positivo utilizzo negli uffici di merito del sistema dei registri penali



(SICP), al quale si affianca un non piccolo numero di ulteriori strumenti di automazione.

Da taluni distretti viene segnalato anche lo sviluppo di nuove applicazioni delle risorse informatiche disponibili, adottate per assicurare la funzionalità degli uffici a fronte della persistente condizione di emergenza sanitaria. In più di un distretto è stato sviluppato un applicativo che, adottato in via sperimentale e talvolta in collaborazione con il Consiglio dell'Ordine degli Avvocati, permette ai vari uffici di scadenzare gli accessi onde evitare assembramenti. In altro ambito territoriale si è utilizzato in via sperimentale un applicativo per la gestione dell'afflusso nelle udienze civili da tenersi 'in presenza', idoneo ad assicurare non solo il più ordinato svolgimento delle udienze e un minor aggravio per i professionisti in esse impegnati, ma anche ad evitare assembramenti pregiudizievoli per l'azione di contrasto alla diffusione del virus Covid-19.

Permane inadeguata, salvo che in taluni uffici di rilievo nazionale, la situazione della mobilità di servizio.

## ***2. La giustizia civile in generale***

### **2.1. I flussi e le pendenze della giustizia civile**

Il numero dei procedimenti civili complessivamente pendenti in tutti gli uffici giudiziari al 30 giugno 2021 è stato di 3.106.623 unità e risulta, quindi, inferiore a quello di 3.321.149 del 30 giugno 2020.

In termini percentuali la riduzione è del 6,5 %. Tale dato deve essere analizzato nel dettaglio, in relazione ai diversi uffici, e posto in riferimento alle nuove iscrizioni e alle definizioni intervenute nel periodo in esame.

Considerando i diversi uffici, le pendenze nella giurisdizione di merito (Corte d'Appello, Tribunale) hanno registrato un decremento rispettivamente del 7% e dell'8%.

La Corte di cassazione ha registrato una diminuzione delle pendenze dell'1,1%, che peraltro, come vedremo, si è accentuata nella seconda parte del 2021.

Il Giudice di pace ha visto un decremento delle pendenze, nella misura del 4,3% e un decremento delle nuove iscrizioni pari al 3%; la riduzione del nuovo contenzioso risulta particolarmente significativa in relazione alle opposizioni a sanzioni amministrative (11,1%).

Sono, invece, cresciute in modo non marginale le pendenze davanti ai Tribunali per i minorenni: 2,1%.

### PROCEDIMENTI CIVILI PENDENTI

Uffici	2017/18	2018/19	2019/20	Variazione 2019/20-2018/19
Corte di cassazione	113.862	120.186	118.876	-1,1%
Corti d'Appello	251.732	233.572	217.145	-7%
Tribunali ordinari	2.018.193	2.015.188	1.853.198	-8%
Giudici di Pace	834.988	858.874	822.108	-4,3
Tribunali per i minorenni	93.488	93.329	95.296	+2,1%
<b>Totale</b>	<b>3.312.263</b>	<b>3.321.149</b>	<b>3.106.623</b>	<b>-6,5</b>

Fonte Ministero della giustizia-Direzione generale di statistica e analisi organizzativa

Per le Corti d'Appello, nelle quali nessun settore evidenzia una flessione del contenzioso, la diminuzione delle pendenze si spiega con l'aumento della produttività (+ 4,9%, rispetto al 30 giugno 2020) che ha consentito di contenere gli effetti negativi derivanti dall'aumento delle nuove iscrizioni (+7,8%, con punte del 10,6% nella materia commerciale e del 15% nella materia del pubblico impiego contrattualizzato).

Ancora maggiore l'incremento di produttività dei Tribunali (+13,6%), presso cui si è avuto anche un aumento delle nuove iscrizioni in misura complessiva di + 3,9%. Tuttavia, a differenza delle Corti d'Appello, alcune materie, come previdenza e assistenza e protezione internazionale hanno evidenziato una riduzione delle nuove iscrizioni.

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, registra una limitata riduzione delle nuove iscrizioni passate da 37.296 a 33.238 (-6,4%), e un significativo aumento delle definizioni (+18,4%), salite a 34.550 rispetto alle 29.191 del precedente periodo. Tale risultato positivo è stato conseguito nel periodo 30 giugno 2020 – 30 giugno 2021 e nel secondo semestre 2021 si è ulteriormente accentuato, atteso che al 31 dicembre 2021 le definizioni sono state più di 40.000 (v. *infra*, Par. II, Cap. III, par.1).

I Tribunali per i minorenni hanno avuto anch'essi un incremento di definizioni (+8,9%), passate dalle 52.319 del periodo giugno 2019-giugno

2020 alle 56.982 nell'arco temporale giugno 2020-giugno 2021. Tuttavia, l'aumento delle nuove iscrizioni, in misura dell'11%, ha impedito un saldo positivo in termini di pendenze.

### PROCEDIMENTI CIVILI DI NUOVA ISCRIZIONE

Uffici	A.G. 2018-2019	A.G. 2019-2020	A.G. 2020-2021	Variazione 2020/21-2019/20
Corte di cassazione	37.296	35.517	33.238	-6,4%
Corti d'Appello	116.854	96.688	104.233	+7,8%
Tribunali ordinari	1.970.010	1.672.292	1.737.898	+3,9%
Giudici di Pace	996.725	822.184	797.541	-3%
Tribunali per i minorenni	57.331	52.624	58.439	+11,1%
Totale	3.178.216	2.679.305	2.731.349	+1,9

Fonte Ministero della giustizia-Direzione generale di statistica e analisi organizzativa

Dunque, mentre nel periodo 2019-2020 vi era stata una sostanziale flessione delle nuove iscrizioni, in ragione dell'emergenza sanitaria, ma anche una riduzione della produttività, considerata la parziale sospensione dell'attività giudiziaria, nel periodo 1° luglio 2020 - 30 giugno 2021, venuto meno l'effetto della sospensione dei termini disposta durante il *lockdown*, vi è stato un nuovo incremento del contenzioso presso i Tribunali, le Corti d'Appello, i Tribunali per i minorenni. La riduzione delle pendenze va, come già detto, attribuita in primo luogo all'impegno profuso da tutti gli uffici nella definizione del contenzioso che ha portato ad un aumento complessivo dei procedimenti definiti (+ 9,8%).

### PROCEDIMENTI CIVILI DEFINITI

Uffici	A.G. 2018-2019	A.G. 2019-2020	A.G. 2020-2021	Variazione 2020/21-2019/20
Corte di cassazione	32.453	29.191	34.550	+18,4
Corti d'Appello	142.341	114.875	120.503	+4,9
Tribunali ordinari	2.083.489	1.688.017	1.917.264	+13,6
Giudici di Pace	996.694	809.366	828.458	+2,4
Tribunali per i minorenni	54.910	52.319	56.982	+8,9
Totale	3.302.887	2.693.768	2.957.757	+9,8%

Fonte Ministero della giustizia-Direzione generale di statistica e analisi organizzativa

I dati statistici offrono un ulteriore elemento di valutazione di grande interesse relativo al *disposition time*.

Tra gli obiettivi quantitativi (*targets*) individuati a livello nazionale dal PNRR è prevista, tra l'altro, la diminuzione entro il mese di giugno 2026 del cosiddetto *disposition time* – indicatore di durata utilizzato dalla Cepej secondo la formula:  $\text{Pendenze}_t / \text{Definiti}_{t-x} * X$ , che indica il rapporto tra il numero dei pendenti alla fine del periodo di riferimento e il flusso dei definiti nel periodo – nella misura del 40% nel settore civile e del 25% in quello penale.

### **DISPOSITION TIME**

Uffici	A.G. 2018/2019	A.G. 2019/2020	A.G. 2020/2021	Variazione 2020/21- 2019/20
Corte d'Appello	646	742	658	-11,4%
Tribunale ordinario	354	436	353	-19,1%
Giudice di Pace	308	387	362	-6,4%
Tribunale per i minorenni	621	651	610	-6,2%

*Fonte Ministero della giustizia-Direzione generale di statistica e analisi organizzativa*

I dati relativi al raffronto tra gli ultimi due anni giudiziari (1° luglio-30 giugno dell'anno successivo) offrono un apparente trend positivo, ma il rilievo del *disposition time* nell'anno solare evidenzia invece una rilevante criticità. Va ricordato che la riduzione sia della durata processuale che del cd. “arretrato Pinto” per il civile sono calcolati sui valori del 2019 (“*baseline*”).

### **DISPOSITION TIME - ANNO SOLARE**

Uffici	Anno 2018	Anno 2019 (baseline)	Anno 2020	Variazione 2020/21- 2019/20
Corte d'Appello	679	627	799	+27,4%
Tribunale ordinario	359	348	449	+29,0%
Giudice di Pace	318	327	362	+10,8%
Tribunale per i minorenni	543	629	707	+12,4%

*Fonte Ministero della giustizia-Direzione generale di statistica e analisi organizzativa*

## 2.2. Giustizia civile, rito cartolare e applicativi informatici

Nel corso del 2021 i numerosi interventi normativi che, a partire dal 2020, si sono succeduti durante l'emergenza sanitaria, e i nuovi strumenti con essi introdotti hanno avuto l'importante effetto di favorire la piena ripresa dell'attività giudiziaria, consentendo la prosecuzione del lavoro senza soluzione di continuità, grazie anche a misure organizzative e di raccordo tra giudici, avvocati e personale amministrativo adottate dalla generalità degli uffici.

Costituisce diffusa consapevolezza che la digitalizzazione della giustizia è fondamentale per aumentare l'efficacia dei sistemi giudiziari e costituisce un naturale strumento per migliorare e facilitare l'accesso alla giustizia.

La Commissione europea, nel Quadro di valutazione UE della giustizia 2021, ha osservato che la pandemia di COVID-19 ha posto in primo piano la necessità per gli Stati membri di accelerare le riforme per la modernizzazione di questo settore. Come concordemente sottolineato nelle Relazioni dei Presidenti delle Corti d'Appello, lo sviluppo della informatizzazione e della digitalizzazione della giustizia si è rivelata particolarmente importante per mantenere gli organi giurisdizionali operativi durante il periodo emergenziale e, più in generale, per promuovere l'efficienza e l'accessibilità del sistema giudiziario.

A ciò si sono accompagnate innovazioni legislative che hanno introdotto nuove regole processuali rivelatesi particolarmente utili.

In particolare, la previsione del cd. rito cartolare e della trattazione da remoto (art. 23, commi 8-*bis* e 9 del decreto legge n. 137 del 2020, convertito con modifiche, dalla legge n. 176 del 2020, vigente, in base all'art. 7 del decreto legge n. 105 del 2021, fino al 31 dicembre 2021), hanno garantito l'ordinario svolgimento delle attività giurisdizionali nonostante le gravi difficoltà operative.

Il d.l. n. 228 del 2021, all'art. 16, ha previsto che le suddette disposizioni continuano ad applicarsi fino alla data del 31 dicembre 2022. Tuttavia, il rito cartolare, ex art. 23, comma 8-*bis*, non si applica ai procedimenti per i quali l'udienza di trattazione è fissata tra il 1° e il 31 gennaio 2022.

Si è consolidato l'uso dell'utilizzo della piattaforma Microsoft Teams, che con l'applicativo già operante nel settore civile Consolle del magistrato-PCT ha supportato gli uffici di merito.

L'applicativo è stato utilizzato per lo svolgimento delle camere di consiglio, per gli incontri con i curatori e gli ausiliari del giudice, per le riunioni

d'ufficio e per i tanti incontri di formazione, tenuti in versione webinar dalla Scuola Superiore della Magistratura e dalla formazione decentrata, anche in collaborazione con gli Uffici per l'Innovazione.

Un grande aiuto è del pari venuto dalla formulazione di linee guida condivise e protocolli d'intesa che, pur se determinati dalla situazione emergenziale, hanno costituito un concreto stimolo per l'avvio di future innovazioni dirette ad una maggiore efficienza della giurisdizione.

In proposito, è unanime l'apprezzamento per l'impegno del Ministero della giustizia nel potenziamento degli strumenti informatici, e viene rappresentata l'esigenza condivisa che alla progressiva informatizzazione e digitalizzazione degli uffici corrisponda una costante offerta formativa di aggiornamento, non disgiunta da una continua assistenza tecnologica e formativa, di immediata reperibilità sul territorio.

È diffuso e generalizzato negli uffici l'uso in modo sistematico dei sistemi ministeriali SICID (Contenzioso, Lavoro, Volontaria), SICC SIL PCT e SIECIC PCT (Concorsuali, Esecuzioni Mobiliari e Immobiliari).

### **2.3. La sospensione delle procedure esecutive**

L'evidenza dei dati statistici consente di valutare la ricaduta sull'andamento del contenzioso civile di una serie di disposizioni, adottate dal legislatore nel corso del 2020 e del 2021, in ragione della crisi pandemica, in materia di procedure esecutive.

Nel corso dell'anno 2019- 2020 vi era stata una chiara contrazione del nuovo contenzioso in materia che poi progressivamente è tornato a riexpandersi, pur rimanendo comunque i dati delle nuove iscrizioni nell'anno giudiziario 2020-2021 inferiori a quelli del periodo di riferimento 2019-2020.

Sono riprese gradualmente le esecuzioni per rilascio degli immobili locati, a seguito del progressivo venir meno della sospensione dell'esecuzione degli sfratti per morosità, più volte prorogata dalla legislazione emergenziale.

Le esecuzioni immobiliari sulla prima casa sono invece rimaste sospese a causa di una serie di proroghe legislative che hanno, però, subito una battuta di arresto a seguito della sentenza della Corte Costituzionale n. 128 del 2021.

Infatti, nell'immediatezza dell'emergenza sanitaria il legislatore, in ragione delle esigenze che avevano determinato il *lockdown*, ha disposto il rinvio generalizzato delle udienze, dapprima dal 9 marzo al 15 aprile 2020

(art. 83, comma 1, del decreto legge n. 18 del 2020, come convertito) e, quindi, sino all'11 maggio 2020, ai sensi dell'art. 36, comma 1, del decreto legge 8 aprile 2020 n. 23. L'art. 83, comma 2, del d.l. n. 18 del 2020, come convertito, ha inoltre sancito la sospensione, per il medesimo periodo, del decorso dei termini per il compimento di qualsiasi atto nei procedimenti civili e penali.

Ulteriori disposizioni, volte a contenere le immediate ricadute economico-sociali della pandemia, hanno previsto una sospensione generalizzata delle attività di alcune procedure esecutive immobiliari e non solo dei termini per il compimento degli atti processuali.

Con l'art. 54-*ter* del d.l. n. 18 del 2020, come convertito, è stata sospesa in tutto il territorio nazionale ogni procedura esecutiva per il pignoramento immobiliare (art. 555 cod. di proc. civ.) avente ad oggetto l'abitazione principale del debitore. La durata della misura era stata originariamente stabilita in sei mesi e, quindi, fino al 30 ottobre 2020. L'efficacia della disposizione è stata prorogata fino al 31 dicembre 2020 dall'art. 4 del d.l. n. 137 del 2020, come convertito. L'ulteriore proroga disposta sino al 30 giugno 2021 non ha superato il vaglio di legittimità costituzionale (Corte cost., sentenza n. 128 del 2021, G.U. del 23.6.2021).

Sono state sospese *ex lege* anche alcune procedure esecutive in forma specifica per rilascio di beni immobili. Il legislatore dell'emergenza ha dapprima previsto una sospensione generalizzata dei provvedimenti esecutivi di rilascio di immobili; successivamente essa è stata delimitata, riducendone l'ambito applicativo. In ragione di tale disciplina, da un lato le procedure esecutive già in atto sono state sospese; dall'altro, non è stato possibile incardinare nuove procedure per rilascio di immobili, anche in presenza di titoli esecutivi formati prima dell'entrata in vigore della prima delle disposizioni emergenziali (art. 103, sesto comma, del d.l. n. 18 del 2020, come convertito dalla legge n. 27 del 2020).

Ne è risultata la sospensione dell'esecuzione dei provvedimenti di rilascio degli immobili, anche ad uso non abitativo, sino al 1° settembre 2020.

Successivamente, la sospensione limitata all'esecuzione degli sfratti per morosità e finita locazione relativi alle locazioni ad uso abitativo e ad uso diverso è stata prorogata al 31 dicembre 2020 (si veda l'art. 17-*bis* del decreto legge n. 34 del 2020, come conv. dalla legge n. 77 del 2020).

Infine l'art. 13, comma 13, del decreto legge n. 183 del 2020, conv. dalla legge n. 26 del 2021, ha prorogato sino al 30 giugno 2021 la sospensione dell'esecuzione dei provvedimenti di rilascio degli immobili, anche ad uso non abitativo, già prevista dal citato art. 103, comma 6, del d.l. n. 18 del

2020 e succ. mod., ma limitatamente ai provvedimenti di rilascio adottati per mancato pagamento del canone alle scadenze e ai provvedimenti di rilascio conseguenti all'adozione del decreto di trasferimento di immobili pignorati ed abitati dal debitore e dai suoi familiari. La proroga del termine finale al 31 dicembre 2021, prevista dall'art. 3, comma 8 del d.l. n. 183 del 2020, non ha però superato il vaglio di costituzionalità (Corte cost., sentenza n. 213 del 2021, G.U. del 17.11.2021).

Nel periodo di sospensione è *rimasta* esperibile la giurisdizione di cognizione, come quella avente ad oggetto il procedimento di convalida di sfratto per morosità, oppure la domanda di risoluzione del contratto di locazione per inadempimento.

<b>Procedimenti esecutivi immobiliari</b>	<b>AG 2018-2019</b>	<b>AG 2019-2020</b>	<b>AG 2020-2021</b>	<i>Variazione 2020/21- 2019/20</i>
iscritti	52.080	41.642	44.750	+7,5%
definiti	87.866	70.978	71.428	+0,6%

Un altro rilevante intervento, funzionale ad assicurare agli enti del Servizio sanitario nazionale la liquidità necessaria per la gestione dell'emergenza COVID-19, è stato adottato con la disciplina dettata dall'art. 117, comma 4, del d.l. n. 34 del 2020, conv. con modifiche dalla legge n. 77 del 17 luglio 2020, che ha previsto il "blocco" delle azioni esecutive e l'inefficacia dei pignoramenti nei confronti degli enti del Servizio sanitario nazionale fino al 31 dicembre 2020. Anche in questo caso la norma che stabiliva la proroga, nella specie al 31 dicembre 2021, è stata dichiarata costituzionalmente illegittima dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 236 del 2021 (G.U. del 9.12.2021).

<b>Procedimenti esecutivi mobiliari</b>	<b>AG 2018-2019</b>	<b>AG 2019-2020</b>	<b>AG 2020-2021</b>	<i>Variazione 2020/21- 2019/20</i>
iscritti	330.479	260.328	248.511	-4,5%
definiti	333.891	248.511	273.664	+10,1%

## **2.4. Alcune criticità del processo civile**

L'approvazione della legge delega n. 206 del 2021 e la prossima adozione dei decreti legislativi di attuazione della riforma (v. *infra* Par. II, Cap VI, par. 3) sollecita la riflessione su alcuni istituti processuali di generale applicazione.



Va confermata la positiva applicazione dell'istituto della sentenza contestuale, *ex art. 281 sexies* cod. proc. civ., in vigore da oltre venti anni in primo grado, alla quale è fatto corrente ricorso.

È perdurante, invece, la limitata utilizzazione dello strumento processuale rappresentato dal c.d. “filtro in appello”, introdotto dall'art. 54 del decreto legge n. 83 del 2012 e ciò per talune criticità e farraginosità dello stesso istituto.

Ed infatti, poco significativo è il numero delle ordinanze definitive dei giudizi in appello secondo le disposizioni di cui agli artt. 348-*bis* e 348-*ter* c.p.c. che, per i procedimenti in grado d'appello introdotti a partire dall'11 settembre 2012, prevedono la possibilità di una pronuncia preliminare d'inammissibilità dell'impugnazione motivata sulla ragionevole probabilità che l'appello non venga accolto; ciò perché, nelle cause oggettivamente complesse, occorre un esame approfondito, mentre nelle cause di immediata definizione in rito o nel merito, è fatto prevalentemente uso dell'istituto, sopra richiamato, della decisione a seguito di discussione orale, ormai consentito anche in grado d'appello.

Su tali istituti interviene la legge delega n. 206 del 2021 che, all'art.1, comma 7, lettere *d)* ed *e)*, prevede come criteri direttivi:

- l'individuazione della forma con cui, nei casi previsti dall'art. 348 del codice di procedura civile, l'appello è dichiarato improcedibile e il relativo regime di controllo;
- la previsione, al di fuori dei casi in cui deve essere pronunciata l'improcedibilità dell'appello secondo quanto previsto dall'art. 348 cod. proc. civ., che l'impugnazione che non ha una ragionevole probabilità di essere accolta sia dichiarata manifestamente infondata e che la decisione di manifesta infondatezza sia assunta a seguito di trattazione orale con sentenza succintamente motivata anche mediante rinvio a precedenti conformi, con conseguente modifica degli artt. 348-*bis* e 348-*ter* cod. proc. civ.

## **2.5. La giurisdizione civile di merito**

L'analisi dei principali temi oggetto del contenzioso trattato nel corso del trascorso anno giudiziario offre l'opportunità di una verifica dei processi di rafforzamento dello Stato di diritto e di riconoscimento (*bottom-up*) di nuovi diritti, realizzatisi anche in ragione di attente considerazioni dell'Avvocatura nell'esercizio del ministero di difensore. Infatti, è un dato consolidato, oggetto di riflessione da parte della dottrina, che le parti processuali, titolari

di interessi specifici di cui chiedono l'accertamento e il riconoscimento giuridico, svolgono anche la funzione di "promotori" di processi che vanno oltre i propri interessi, per divenire strumento di produzione giurisprudenziale del diritto (cd. *strategic human rights litigation*).

Il giudice è sì chiamato all'esame del caso concreto, ma la causa che gli è sottoposta, in ragione dei valori in gioco, può perseguire obiettivi o tutelare interessi più ampi di quelli delle parti processuali, a beneficio dell'intera comunità. Nel processo, opera una concretizzazione giurisprudenziale, verso i *final rights*, dei diritti-valori, quelli riconosciuti dalle costituzioni, dalle carte sovranazionali, dalle leggi in una prospettiva necessariamente dinamica.

La giurisprudenza, chiamata ad interpretare e dare effettività al diritto positivo in un contesto di relazione con il sistema dei principi e dei valori che informano l'ordinamento nazionale ed eurounitario, indica prospettive e linee evolutive da percorrere rispetto ai nuovi fenomeni sociali in relazione ai diritti fondamentali.

Ciò, tuttavia non esclude che i giudici, in particolare laddove vengano in rilievo i rapporti economici, debbano garantire alle parti, anche in assenza della regola dello *stare decisis*, la stabilità degli orientamenti giurisprudenziali, in quanto ciò risponde all'esigenza di prevedibilità della soluzione delle controversie e, in termini economici, di "calcolabilità del diritto".

Nella prospettiva delineata, occorre ricordare per novità, diffusione e impatto sociale, i temi collegati ai diritti della persona e, in particolare, quelli relativi alla comunicazione via *web* e *social network* di massa: la responsabilità del provider per le violazioni di diritti della persona compiuti attraverso siti *web*, il cd. "diritto all'oblio", la recente normativa comunitaria sulla "*privacy*"; i relativi possibili rimedi, quali i link di aggiornamento, la "deindicizzazione" dai motori di ricerca generalisti, la cancellazione vera e propria dei dati, e la loro applicabilità in sede di ricorso d'urgenza ex art. 700 cod. proc. civ. Al tema dell'identità personale si affianca quello dell'identità digitale.

Sempre rilevante e già caratterizzato nel tempo da una interlocuzione con il Giudice delle leggi, che ha ravvisato l'esigenza di un intervento del Legislatore, è il tema dell'adozione legittimante e della genitorialità.

Strettamente connessi alla pandemia e ai relativi effetti, invece, risultano alcuni procedimenti riguardanti il c.d. obbligo di rinegoziazione in materia contrattuale. Procedimenti – tra l'altro relativi a contratti di locazione di esercizi commerciali chiusi durante la prima e la seconda ondata pandemica e a contratti preliminari immobiliari – avviati prospettando che le restrizioni alla mobilità sociale e a talune attività lavorative hanno inciso non soltanto

sulla possibilità di adempiere, ma anche sul valore delle prestazioni e quindi sull'equilibrio del sinallagma contrattuale esistente al momento della formazione del consenso.

Crescente attenzione, in ragione delle criticità conseguenti alla pandemia, è rivolta al lavoro precario e al riconoscimento di adeguate tutele in merito, nonché alla responsabilità contrattuale del datore di lavoro per l'adozione di adeguate misure per garantire la sicurezza dei lavoratori.

Quanto al settore economico, è tutt'ora prematura qualsiasi valutazione in ordine all'impatto del Codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza (d.lgs. n. 14 del 2019), atteso che, da un lato, con il d.l. n.118 del 2021 la sua entrata in vigore è stata differita al 16 maggio 2022, con un differimento ancora maggiore (31 dicembre 2023) dell'entrata in vigore del Titolo II, contenente la disciplina dell'allerta e della composizione assistita della crisi (in attesa di altri interventi per l'adeguamento del Codice della crisi alla Direttiva UE 2019/1023, le cui disposizioni devono essere recepite entro il 17 luglio 2022); dall'altro, vi è stata l'anticipazione di alcuni istituti disciplinati nel predetto Codice.

Si è continuato a dare seguito all'applicazione dell'art. 43, ultimo comma, della Legge Fallimentare, introdotto dall'art. 7 comma 1, del d.l. 27 giugno 2015 n. 83, convertito con modificazioni dalla legge 6 agosto 2015 n.132, secondo cui "Le controversie in cui è parte un fallimento sono trattate con priorità ...".

Va, altresì, segnalata la perdurante operatività del regime speciale acceleratorio delle cause di licenziamento in tutela reale introdotto dalla legge 92 del 2012.

In materia esecutiva vengono segnalate dalle Corti di merito le criticità relative ad alcuni istituti, quali:

- la chiusura anticipata del processo esecutivo, quando risulta impossibile conseguire un ragionevole soddisfacimento delle pretese dei creditori nelle esecuzioni immobiliari (ex art. 164 *bis* disp. att. cod. proc. civ., come novellato);
- il potere di consentire in sede esecutiva il pagamento rateale del prezzo di vendita ai sensi dell'art. 569 cod. proc. civ., atteso che, se da un lato, può fare avvicinare più soggetti interessati in una congiuntura economica di scarsa ripresa del mercato immobiliare, e di eccesso di offerta, dall'altro, può allungare i tempi della procedura.

In materia di responsabilità, appare sempre significativo l'afflusso di cause di responsabilità professionale medica *ex lege* n. 24 del 2017; vengono

in considerazione, tra l'altro, i temi del risarcimento dei danni da perdita di *chances* (in termini sia di sopravvivenza, sia di migliore qualità della vita) e da mancanza di consenso informato.

Si riscontra la persistenza del contenzioso in materia di equa riparazione per irragionevole durata del processo rispetto a quanto registrato negli anni precedenti.

Per i giudizi contenziosi in materia di famiglia e di volontaria giurisdizione merita attenzione il modello procedimentale applicato da alcuni "riti partecipativi" che vede la valorizzazione dei GOP (formati attraverso un periodo di affiancamento ai giudici della sezione) ai quali, dopo l'instaurazione del contraddittorio viene delegata la tenuta della prima udienza al fine di sperimentare la possibilità di mediare tra i genitori affinché si addivenga alla sottoscrizione di un accordo. La percentuale di definizione con accordo si è attestata su livelli elevati.

## **2.6. Mediazione obbligatoria, volontaria e delegata**

La mediazione civile obbligatoria è un istituto processuale riconducibile alle misure di A.D.R. (*Alternative Dispute Resolution*), con le quali si intende favorire la rapida composizione delle controversie in via stragiudiziale mediante l'intervento di un soggetto terzo, ovvero l'Organismo di mediazione.

Intendendo adottare «misure per l'efficienza del sistema giudiziario e la definizione del contenzioso civile» finalizzate, unitamente alle altre previste nello stesso contesto, a «dare impulso al sistema produttivo del Paese attraverso il sostegno alle imprese, il rilancio delle infrastrutture, operando anche una riduzione degli oneri amministrativi per i cittadini e le imprese», con la disposizione di cui all'art. 84, comma 1, lettera *b*), del d.l. n. 69 del 2013, il legislatore ha inserito il comma *1-bis* all'art. 5 del d.lgs. n. 28 del 2010.

È stata così reintrodotta nell'ordinamento, dopo la pronuncia d'illegittimità costituzionale del comma 1 del citato art. 5 (Corte cost. sentenza n. 272 del 2012), la mediazione civile quale condizione di procedibilità delle domande giudiziali relative a talune materie, specificamente individuate dalla norma.

La parte che intende promuovere in sede giurisdizionale una delle azioni indicate dall'art. 5, comma *1-bis*, del d.lgs. n. 28 del 2010 è, quindi, tenuta preliminarmente a tentare la composizione stragiudiziale della controversia mediante l'esperimento del procedimento disciplinato dal suddetto decreto legislativo, il cui svolgimento è affidato ad appositi organismi di mediazione e,

al loro interno, ai mediatori. Le istanze di mediazione devono essere depositate presso l'organismo territorialmente competente, determinato secondo la competenza territoriale del giudice che dovrebbe trattare la controversia; ricevutele, il responsabile designa un mediatore e fissa il primo incontro tra le parti, che si deve tenere, nella sede dell'organismo stesso (o nel luogo indicato nel regolamento da esso adottato), entro trenta giorni (artt. 4 e 8 del d.lgs. n. 28 del 2010).

Tra le materie per le quali l'istituto costituisce condizione di procedibilità della domanda giudiziale vi sono, in particolare, quelle dei diritti reali e del risarcimento dei danni derivanti da diffamazione con il mezzo della stampa o con altro mezzo di pubblicità.

Occorre, però, ricordare che la mediazione può essere anche:

- facoltativa, ove le parti, nelle materie diverse da quelle per le quali è obbligatoria, decidano spontaneamente di comporre bonariamente la lite tra esse insorta;
- concordata, prevista dalle parti nel contratto, o nello statuto o nell'atto costitutivo dell'ente (art. 5, comma 5, del d.lgs. n. 28 del 2010).

In relazione all'andamento dei giudizi pendenti assume particolare rilievo la possibilità per il giudice di delegare la mediazione, nel corso del giudizio (art. 5, comma 2, del d.lgs. n. 28 del 2010): il giudice, anche in sede di giudizio di appello, valutata la natura della causa, lo stato dell'istruzione e il comportamento delle parti, può disporre l'esperimento del procedimento di mediazione. In tal caso, l'esperimento del procedimento di mediazione è condizione di procedibilità della domanda giudiziale anche in sede di appello.

La maggior parte delle procedure di mediazione incardinate sono relative a quelle previste in via obbligatoria, mentre non sono ancora sperimentate in maniera uniforme sul territorio nazionale in tutte le loro potenzialità le ipotesi di mediazione delegata dal giudice e di mediazione volontaria che implicano un significativo mutamento di prospettiva culturale e una specifica professionalità.

## **2.7. Mediazione e deflazione del contenzioso nei dati delle Corti d'Appello**

Nelle Relazioni delle Corti d'Appello, rispetto agli istituti di deflazione (sono presi in considerazione: mediazione, negoziazione assistita, accordi dinanzi all'Ufficiale di stato civile), e in particolare rispetto alla mediazione, vengono svolte osservazioni variegata.

Da un lato ci si limita, a volte in modo assertivo, al mero rilievo statistico della oggettiva ridotta incidenza che tali misure spiegano come meccanismo di deflazione del contenzioso, e si addebita tale stato alla percezione della mediazione come forma di “denegata giustizia” con aggravio di ulteriori costi sia economici che umani.

In alcuni casi, pur rilevandone una limitata efficacia deflattiva, si segnala l’opportunità di azioni volte a promuovere un processo di evoluzione culturale in materia di mediazione, da monitorare e incentivare attraverso opportune attività formative, e un ragionato dialogo con gli Ordini degli Avvocati e gli Organismi di mediazione.

Dall’altro, invece, il tema è affrontato in una prospettiva di medio-lungo periodo, mettendo in evidenza come la mediazione può sviluppare tutte le sue potenzialità laddove vi si ricorra non solo in ragione del ruolo ancillare al processo (condizione di procedibilità), ma per la sua autonoma valenza di misura di soluzione dei conflitti.

Si rileva che attraverso tale istituto si può evitare che la conflittualità perduri oltre la definizione della singola controversia – si pensi alla materia condominiale – e si riconosce una progressiva crescita nell’applicazione dello stesso che può concorrere in modo significativo ad un diffuso mutamento culturale, ad una diversa prospettiva delle relazioni sociali, improntate ad un maggiore rispetto dell’altro, al recupero di effettività dell’amministrazione della giustizia, con ricadute positive dal punto di vista economico-competitivo del nostro Paese.

In questa prospettiva, la più articolata categoria giuridica delle procedure di risoluzione alternativa delle controversie (*A.D.R.*), da un punto di vista culturale, viene ad affiancarsi e non a contrapporsi alla giurisdizione, di talché anche il giudice, attraverso la mediazione demandata ed sperando direttamente la conciliazione può concorrere, sia pure nella giurisdizione, al conseguimento degli obiettivi condivisi di tempestività e di soluzione del conflitto, oltre che di definizione del procedimento.

In tal senso, va rilevata la stipulazione da parte di alcune Corti d’Appello di specifici Protocolli con le Università e con i Consigli degli Ordini degli Avvocati, per l’affiancamento ai giudici di giovani laureati in legge, borsisti individuati dalle Università, nell’attività di selezione delle cause con un tasso di mediabilità e di redazione di una proposta di ordinanza di mediazione delegata, rimessa al vaglio del giudice affiancato e, nel caso dell’appello, al Collegio.

Si intende in tal modo creare un meccanismo della mediazione che rifletta un ragionevole bilanciamento tra l’esigenza di tutela delle parti e

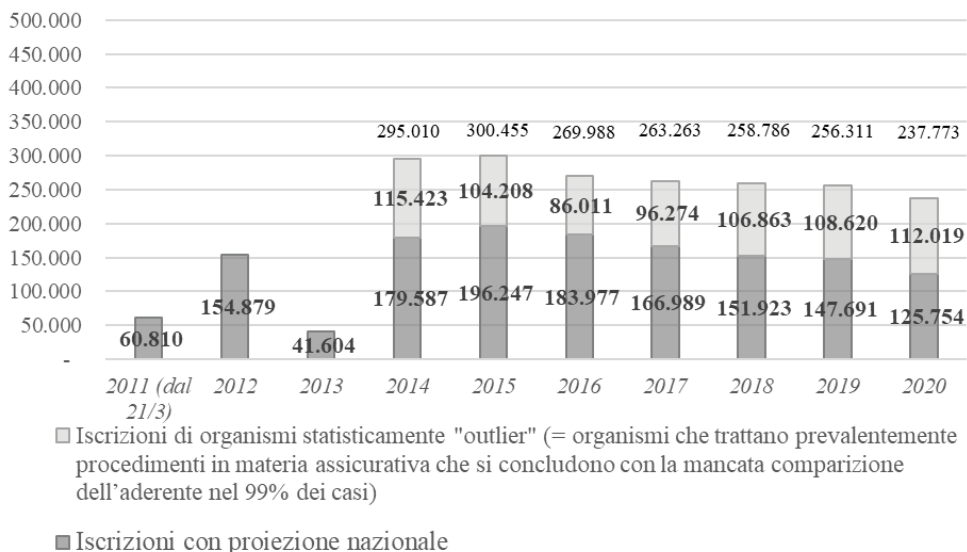
quella di interesse generale di contenimento del contenzioso in funzione degli obiettivi del giusto processo e della ragionevole durata di liti oggettivamente pregiudicate dalla eccessiva lunghezza delle stesse.

Sempre in tale ottica, viene in rilievo una considerazione che risulta coerente con le indicazioni date dalla Commissione europea per il PNRR. Il richiamo a una riduzione dei tempi di durata dei procedimenti (*disposition time*), a cui può concorrere anche un'attenta applicazione dell'istituto della mediazione delegata e della conciliazione giudiziale, impone di considerare e valutare il lavoro del giudice non solo in relazione al numero di sentenze, ma anche in ragione dell'andamento del ruolo di cause assegnategli e della durata media dei processi, atteso che una causa conciliata certamente non produce ulteriori gradi di giudizio.

## 2.8. I dati statistici nazionali sulla mediazione

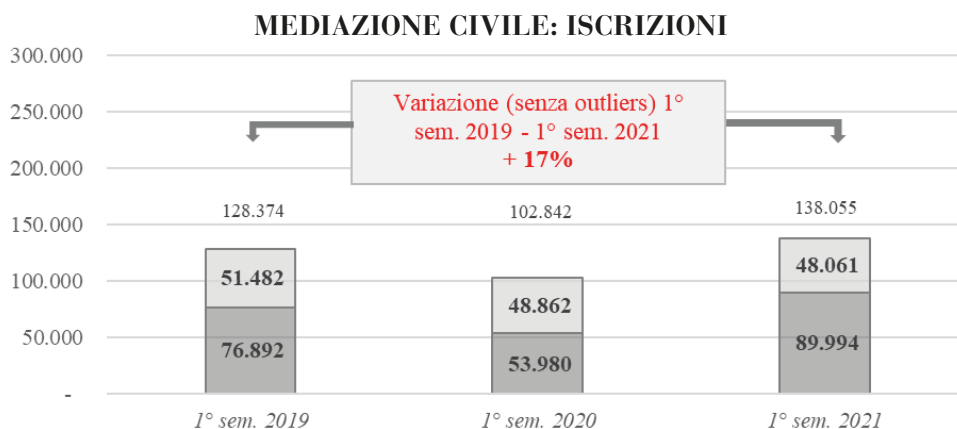
I dati elaborati dal Ministero della Giustizia, che ha preso in considerazione la sequenza 21 marzo 2011 – 31 dicembre 2020, fanno registrare un minor ricorso alla mediazione rispetto alla sostanziale stabilità riscontrata negli anni 2018 e 2019. Occorre tuttavia nuovamente considerare che il 2020 è stato caratterizzato dall'emergenza sanitaria pandemica che ha determinato una sospensione del contenzioso.

### MEDIAZIONE CIVILE: ISCRIZIONI



Di talché è particolarmente interessante il raffronto tra il primo semestre 2019 e il primo semestre 2021, che evidenzia un incremento del 17% raffrontando i dati delle sole iscrizioni con proiezioni nazionali ed escludendo le iscrizioni relative agli organismi statisticamente *outlier*.

Il raffronto viene effettuato tra il primo semestre 2019 e il primo semestre 2021, escludendo il 2020, proprio in ragione del dato anomalo che ha caratterizzato tale anno a seguito degli eventi pandemici, a cui sopra si è fatto cenno.



- Iscrizioni di organismi statisticamente "outlier" (= organismi che trattano prevalentemente procedimenti in materia assicurativa che si concludono con la mancata comparizione dell'aderente nel 99% dei casi)
- Iscrizioni con proiezione nazionale

*Fonte: Ministero della Giustizia - DGSJ*

## 2.9. Negoziazione assistita

All'interno delle A.D.R. va collocata anche la convenzione di negoziazione assistita, disciplinata dall'art. 2 del decreto legge n. 132 del 2014, che costituisce un accordo mediante il quale le parti convengono di cooperare in buona fede e con lealtà per risolvere in via amichevole la controversia tramite l'assistenza di avvocati.

Tale istituto, tra l'altro, è obbligatorio per promuovere in giudizio un'azione in materia di risarcimento del danno da circolazione di veicoli e natanti.

Un settore peculiare di applicazione della negoziazione assistita facoltativa è quello previsto in alcuni casi, in materia di famiglia, per le controversie tra coniugi.



In proposito, si può rilevare che in materia di separazione e divorzio consensuale i dati ISTAT (“rilevazione delle separazioni e dei divorzi”) evidenziano nel 2020 un ulteriore aumento rispetto al 2019 del ricorso alla negoziazione assistita (art. 6, d.l. n. 132 del 2014 convertito in legge con modifiche dalla legge n.162 del 10 novembre 2014) per gli accordi di separazione e per la modifica delle condizioni di separazione, mentre vi è una riduzione del numero degli accordi di divorzio.

Dalle Relazioni dei Presidenti della Corti di Appello emerge che la negoziazione assistita da avvocati (analogamente alla possibilità per i coniugi di concludere innanzi al sindaco, quale ufficiale dello stato civile, con l’assistenza facoltativa di un avvocato) di un accordo di separazione personale ovvero, in alcuni casi, di scioglimento o di cessazione degli effetti civili del matrimonio, oppure di modifica delle condizioni di separazione o di divorzio (art. 12 del d.l. 132 del 2014), nonché il c.d. “divorzio breve” legge n. 55 del 2015) non incidono in maniera significativa sulla riduzione delle sopravvenienze, pur evidenziando un *trend* positivo.

#### NEGOZIAZIONE ASSISTITA IN AMBITO FAMILIARE

Negoziazione assistita facoltativa	Anno 2018	Anno 2019	Anno 2020
Totale	15.428	16.373	16.344
Accordi di separazione	8.222	8.890	9.178
Accordi di divorzio	6.519	6.698	6341
Modifica delle condizioni	687	785	825

*Fonte Istat*

### 2.10. Legge delega e mediazione demandata dal giudice

Sia la mediazione che la negoziazione assistita, dunque, sono diretti a favorire la composizione della lite in via stragiudiziale e sono riconducibili alle misure di ADR.

Ma, mentre nella mediazione l’attività – centrale per l’esito positivo – di assistenza alle parti nella individuazione degli interessi in conflitto e nella ricerca di un punto d’incontro è svolta da un soggetto terzo indipendente e imparziale, nella negoziazione simile attività è posta in essere dagli stessi difensori.

Entrambi gli istituti sono oggetto del disegno legislativo di riforma della giustizia civile.

In relazione alla mediazione si può osservare come, nel più complesso impianto riformatore, oltre ad ampliare le fattispecie di mediazione obbligatoria, si intende valorizzare ed incentivare la mediazione demandata dal giudice, promuovendo un regime di collaborazione necessaria fra gli uffici giudiziari, le università, nel rispetto della loro autonomia, l'avvocatura, gli organismi di mediazione, gli enti e le associazioni professionali e di categoria sul territorio, alla quale consegua stabilmente la formazione degli operatori, il monitoraggio delle esperienze e la tracciabilità dei provvedimenti giudiziali che demandano le parti alla mediazione.

Sempre a tali fini è indicato il criterio direttivo dell'istituzione di percorsi di formazione in mediazione per i magistrati e la valorizzazione di detta formazione e dei contenziosi definiti a seguito di mediazione o, comunque, mediante accordi conciliativi, al fine della valutazione della carriera dei magistrati stessi. In tal modo si offrirà al giudice un percorso per acquisire tecniche negoziali di comunicazione.

Potrà costituire un ausilio tecnico alla partecipazione personale delle parti la previsione che le procedure di mediazione e di negoziazione assistita possano essere svolte, su accordo delle parti, con modalità telematiche e che gli incontri possano svolgersi con collegamenti da remoto.

## **2.11. Conciliazione giudiziale**

La conciliazione giudiziale è collaterale al tema delle A.D.R. e della mediazione.

L'art. 185-*bis*, cod. proc. civ., di recente introduzione, consente al giudice di formulare e rivolgere formalmente alle parti una propria proposta conciliativa della lite, a partire dalla prima udienza e fin quando non sia terminata la fase istruttoria, nell'ottica della deflazione immediata del processo.

Alcuni uffici evidenziano come un'attenta analisi dei concreti interessi in gioco da parte del giudice può favorire la formulazione di proposte conciliative e può contribuire alla celere definizione della controversia e alla riduzione del numero delle impugnazioni.

## **2.12. Magistratura onoraria e riforme**

Sono 4770 i magistrati onorari in organico (non specializzati quindi esclusi i giudici ausiliari delle Corti di Appello, gli esperti delle sezioni minori e dei Tribunali di sorveglianza), di cui 1124 giudici di pace, 1969 giudici onorari di Tribunale e 1677 viceprocuratori onorari.

Anche nella magistratura onoraria sono peraltro molto consistenti le scoperture di organico.

La situazione è estremamente diversificata tra le tre diverse categorie e al loro interno (dove vi erano e vi sono avvocati, pubblici dipendenti oltre a professionisti che svolgono tali funzioni in termini assolutamente prevalenti quando non esclusivi).

I compensi medi annui, che risentono anche del dato territoriale, sono a loro volta differenziati per i giudici di pace, per i giudici onorari di Tribunale e per i viceprocuratori onorari.

Gli stessi, originariamente nominati con un incarico temporaneo, sono stati prorogati di anno in anno tanto che ben il 53,5 % sono in servizio da più di 17 anni ed il 12,1 % da oltre 13 anni.

Il decreto legislativo 13 luglio 2017 n. 116 cercava di dare un quadro organico e unitario della magistratura onoraria attraverso:

- l'unificazione nei giudici onorari di pace dei due diversi ruoli dei giudici di pace e dei giudici onorari di Tribunale;
- un consistente aumento di competenza civile del giudice di pace che rendeva residuale il ruolo dei giudici onorari di pace nei Tribunali, limitando quindi gli affari che potevano essere assegnati a g.o.p. e v.p.o nei Tribunali e nelle Procure;
- una delineazione del rapporto come temporaneo e autonomo, un secondo lavoro, nel frattempo puntando su laureati e professionisti, senza alcuna possibilità di esclusività nel rapporto; un tetto alle prestazioni limitate ad un massimo di due giorni alla settimana, proprio per evitare l'esclusività;
- il ruolo centrale nei nuovi assetti dell'Ufficio per il processo in cui la magistratura onoraria costituisce uno dei pilastri, con una destinazione in via esclusiva nella prima fase e una partecipazione significativa in tutta la permanenza professionale;
- una differenza di trattamento tra i nuovi magistrati onorari reclutati e quelli già in servizio cui veniva assicurato un trattamento particolare che li accompagnasse alla fine del rapporto;
- un'indennità composta di una parte fissa, comprensiva di oneri previdenziali e assistenziali, e di una parte variabile da attribuire sulla base del raggiungimento degli obiettivi delineati dal capo dell'ufficio.

Il decreto comportava la radicale riduzione di impegno dei magistrati onorari negli uffici giudiziari e non accoglieva l'istanza di stabilizzazione del rapporto richiesta dai magistrati onorari.

Ciò dava luogo ad una serie di ricorsi che approdavano alla sentenza 16 luglio 2020 della Corte di Giustizia Europea che riconosceva ai magistrati onorari la qualifica di lavoratori a termine secondo il diritto euro unitario ed alcune sentenze di giudici di merito che condannavano lo Stato italiano al pagamento delle differenze stipendiali commisurate con quelle di un magistrato ordinario.

Successivamente interveniva la procedura di infrazione promossa contro l'Italia dalla Commissione europea in data 15 luglio 2021 che lamentava che i magistrati onorari italiani non godono dello *status* di lavoratore, essendo invece configurati come volontari.

Le censure mosse dalla Commissione europea erano di avere configurato il rapporto come a tempo parziale e a tempo determinato, continuamente prorogato con una durata di tale abuso particolarmente lunga, senza riconoscere i diritti che spettano ai lavoratori, ovvero l'indennità per gravidanza, malattia e infortunio, la previdenza, le modalità retributive, il trattamento fiscale, le ferie annuali ed il rimborso delle spese legali per procedimenti disciplinari, nonché senza disciplinare l'orario di lavoro.

La Commissione ministeriale costituita con il D.M. 23 aprile 2021 del Ministro della Giustizia per elaborare un nuovo assetto della magistratura onoraria manteneva alcuni punti fermi del decreto legislativo n.116 del 2017, ovvero: l'unificazione nei giudici onorari di pace dei giudici di pace e dei giudici onorari di tribunale, la natura temporanea e non esclusiva della magistratura onoraria del futuro, il ruolo centrale nei nuovi assetti dell'Ufficio per il processo, la differenza tra i nuovi assetti e la collaborazione e il trattamento dei magistrati onorari già in servizio.

La proposta della Commissione rivedeva invece la competenza dell'ufficio del giudice di pace, limitandosi ad un contenuto e mirato aumento di competenza.

Per la nomina dei nuovi magistrati onorari si puntava su giovani provenienti dal nuovo Ufficio per il processo, su avvocati e laureati provenienti dai tirocini formativi.

La scelta è stata poi di abbandonare il cottimo che ha facilitato distorsioni che incoraggiavano il proliferare del contenzioso oltre che un impiego eccessivo ed anomalo del magistrato onorario, per proporre un'indennità unitaria onnicomprensiva con periodiche verifiche professionali.

L'attività non veniva qualificata come attività subordinata, autonoma o di collaborazione, essendo del tutto originale ed ibrida. Veniva proposto di riconoscere i magistrati onorari come lavoratori secondo la definizione

eurounitaria, ma non come lavoratori pubblici, in assenza di concorso. I loro diritti e le loro prestazioni previdenziali oltre che il trattamento tributario sono stati demandati a norme specifiche che prevedono ferie, maternità, invalidità e assistenza alle persone invalide oltre che l'accesso alla previdenza ed il trattamento fiscale.

La distinzione di *status* tra magistrati di nuovo reclutamento e magistrati già in servizio è stata ulteriormente accentuata. Ai magistrati già in servizio viene consentita la conservazione dell'incarico sino ai 70 anni. Invece per i magistrati onorari di nuovo reclutamento è previsto un unico incarico non rinnovabile di sei anni. La loro prestazione è sempre strutturata in modo da non essere esclusiva. Per i magistrati già in servizio è previsto un diverso numero di giornate (tredici, nove o cinque giorni mensili) a seconda delle disponibilità e con un compenso proporzionale all'impegno, non inferiore ai 2200 euro mensili per 12 mesi. Mentre per i magistrati di nuova assunzione è previsto un impegno di 9 giornate mensili con un'indennità che deve essere ben superiore a quella sino ad ora prevista di euro 16.140.00.

In attesa di procedere ad una modifica organica, il Governo ha proceduto ad un intervento di stabilizzazione dei magistrati onorari già in servizio, creando una sorta di ruolo separato, al fine di dare una risposta alla procedura di infrazione.

Con i commi 629, 630, 631, 632, 633 dell'art 1 della legge 30 dicembre 2021 n.234 (legge di stabilità) ha previsto una stabilizzazione dei magistrati onorari già in servizio chiamati a tre procedure valutative con cadenza annuale nel triennio 2022 – 2024. Procedure valutative consistenti in un colloquio orale, difficilmente assimilabili ad un concorso.

I magistrati onorari già in servizio possono scegliere tra accedere a tale procedura e poi optare per un regime di esclusività o parziale ovvero cessare tale attività percependo un'indennità per ciascun anno di servizio. Sia la partecipazione alle procedure valutative che la percezione dell'indennità comportano rinuncia ad ogni pretesa. Lo stipendio previsto è quello di funzionario Area III oltre ad un'indennità giudiziaria.

### **2.13. La giustizia civile e la progettualità organizzativa**

Sia i Tribunali che le Corti d'Appello ravvisano nell'implementazione dell'Ufficio per il processo (UPP) una risorsa per il settore civile per il miglioramento dell'efficienza organizzativa e sono impegnati nell'adozione del piano organizzativo e gestionale per la realizzazione di un programma di *perfor-*

*mance*, informato sull'impiego degli addetti all'UPP, in vista degli obbiettivi qualitativi e quantitativi individuati dal PNRR.

L'UPP, già diffusamente istituito nei Tribunali e ora nella generalità delle Corti d'Appello, ha inizialmente incontrato qualche difficoltà operativa in ragione delle ridotte risorse a disposizione, pur avvalendosi proficuamente anche dei magistrati onorari e del tirocinio formativo a norma dell'art. 73 della legge n. 98 del 2013, che ha visto un positivo affiancamento dei tirocinanti ai giudici.

Diversi Tribunali, inoltre, per la materia della protezione internazionale si stanno avvalendo della collaborazione con *European Asylum Support Office* (EASO) che consente alle Sezioni di avere il supporto di alcuni *Research officer*, i quali svolgono un'attività di analisi dei dati e ricerca di *Country of origin information* (COI).

Numerosi protocolli sono stati posti in essere con le Università e gli Istituti di scienze giuridiche per lo svolgimento di ricerche mirate, monitoraggio delle decisioni, analisi del lavoro giudiziario, e progetti formativi.

Il d.l. 80/21 ha riorganizzato la materia ampliando i soggetti che compongono l'Ufficio per il processo e ha previsto il reclutamento nel periodo 2021-2024, in due scaglioni, di un contingente massimo di 400 addetti, che debbono essere utilizzati "all'interno delle strutture amministrative denominate Ufficio per il processo" "in modo da valorizzare il loro apporto all'attività giudiziaria" e da conseguire gli obbiettivi qualitativi (*milestones*) e quantitativi (*targets*) individuati dal PNRR (sul punto, più diffusamente, *infra*, Parte II, Cap. VI, par. 1, con riferimento alla Corte di cassazione).

### **3. La giustizia penale in generale**

In questo capitolo sono illustrate le principali indicazioni, di tipo quantitativo e qualitativo, che sono idonee a descrivere lo stato della giustizia penale in Italia nel corso del 2021.

#### **3.1. I flussi e le pendenze della 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 2021 era di 2.540.674 unità, in decremento (-3,8 %) rispetto a quello di 2.640.616 del 30 giugno 2020.

Si conferma, quindi, una costante, seppure lieve, flessione delle pendenze che negli ultimi tre anni sono diminuite di circa 130.000 procedimenti (-5% circa), anche grazie alla riduzione delle nuove iscrizioni che, al di là del periodo di maggiore virulenza della pandemia (2020), che ha indubbiamente inciso sulle attività criminali (prevalentemente sui furti e quelle “da strada” a causa delle limitazioni imposte alla circolazione delle persone), sono comunque stabilmente in calo, mentre il valore assoluto della produttività, intesa quale numero di procedimenti definiti, è sostanzialmente stabile nell’ultimo biennio (oltre 2.300.000 procedimenti all’anno).

### PENDENZA DEI PROCESSI PENALI (DATI GENERALI)

Anni giudiziari	Iscritti	Definiti	Pendenti al 30 giugno	Iscritti	Definiti	Pendenti al 30 giugno
2018/2019	2.691.808	2.752.925	2.670.529			
2019/2020	2.409.825	2.320.728	2.640.616	-10,5%	-15,7%	-1,1%
2020/2021	2.420.993	2.376.512	2.540.674	0,5%	2,4%	-3,8%

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

Anche se si analizza il dato distinguendolo per tipologia di ufficio, non emergono significative differenze: tutti gli uffici registrano una sostanziale flessione delle pendenze. Soltanto la Procura minorile registra un modesto incremento (1,4%), ma si tratta di un dato scarsamente significativo.

### PENDENZA DEI PROCESSI PENALI

	2018/2019	2019/2020	2020/2021	Variazione 2019/20 - 2020/21	Variazione 2018/19 - 2019/20
<b>Uffici</b>	<b>Pendenti al 30 giugno</b>				
Corte di cassazione	20.450	27.752	20.700	-25,4%	35,7%
Corte di appello	263.914	265.276	261.069	-1,6%	0,5%
Tribunale e relative sezioni	1.167.129	1.175.000	1.163.704	-1%	0,7%
Giudice di pace	101.377	110.352	102.421	-7,2%	8,9%
Tribunale per i minorenni	40.428	40.923	40.511	-1%	1,2%
Procura Generale della Repubblica (avocazioni)	88	53	51	-3,8%	-39,8%
Procura della Repubblica presso il Tribunale ordinario	1.064.182	1.006.838	937.587	-6,9%	-5,4%
Procura della Repubblica per i minorenni	12.961	14.422	14.631	1,4%	11,3%
<b>Totale Generale</b>	<b>2.6701.529</b>	<b>2.640.616</b>	<b>2.540.674</b>	<b>-3,8%</b>	<b>-1,1%</b>

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

Piuttosto, l'anno giudiziario 2020/2021 ha costituito un importante banco di prova per la capacità di reazione degli uffici giudiziari che, oltre a definire un numero di procedimenti superiore ai sopravvenuti, sono riusciti a recuperare in parte l'arretrato formatosi nell'anno giudiziario 2019/2020 caratterizzato da un prolungato blocco dell'attività giudiziaria dovuto ai provvedimenti d'urgenza adottati dal Governo per arginare la fase più virulenta della pandemia.

Le misure organizzative introdotte dalla legislazione d'urgenza e poi concretamente adottate dagli uffici giudiziari hanno, dunque, consentito di fare fronte alla crisi pandemica e di liberare, passata la fase più critica, nuove energie che hanno dato slancio all'attività giudiziaria che mostra segnali di ripresa.

Del resto, la scelta legislativa di prorogare le misure processuali per semplificare e accelerare il rito penale (udienza a distanza; rito camerale non partecipato d'appello e di legittimità; impiego delle nuove tecnologie) e la capacità degli uffici e degli operatori del diritto di adattarsi alle nuove sfide organizzative e tecnologiche costituiscono il più significativo lascito di questi ultimi due anni.

Il mondo della giustizia penale, da troppo tempo ai margini dell'innovazione tecnologica, ha saputo dimostrare di avere le energie necessarie per avviare uno sforzo di rinnovamento che comincia a procurare risultati tangibili che sono indicativi di un costante e progressivo, seppure ancora troppo lento, miglioramento dell'efficienza del sistema giudiziario.

Come si vedrà più dettagliatamente nelle pagine che seguono (Par. II, Cap. III), l'anno giudiziario 2020/2021 ha costituito per la Corte di cassazione l'occasione per assorbire l'incremento delle pendenze (+ 35,7%) che si era registrato nel più grave periodo pandemico, ovvero la prima parte del 2020, e per invertire la tendenza (-25,4% delle pendenze), tornando a quei livelli di assoluta efficienza che da anni la vedono protagonista del settore penale, anche in termini di durata del procedimento (circa 200 giorni).

Confrontando i dati relativi alle pendenze, distinti tra uffici giudicanti e requirenti e tralasciando il dato relativo alle Procure generali d'appello, ove il fenomeno dell'avocazione si presenta con valori assoluti così esigui da risultare non significativo dal punto di vista statistico, si nota una maggiore e più costante flessione delle pendenze negli uffici di Procura (-12,3% nel biennio), rispetto alla sostanziale stabilità delle pendenze nei Tribunali (-0,3% nel biennio) e nelle Corti di appello (-1,1% nel biennio).



La situazione degli uffici requirenti è caratterizzata da una buona efficienza della Procura ordinaria, che registra una flessione del 6,9% delle pendenze rispetto all'anno giudiziario precedente, mentre quella minorile continua a mostrare segni di sofferenza (+1,4% di procedimenti pendenti).

È, invece, variegato il dato statistico relativo alle nuove iscrizioni dei procedimenti penali negli uffici giudicanti rispetto all'anno giudiziario 2019/2020.

Nella tabella che segue si nota che, per tutti gli uffici giudicanti, il numero delle iscrizioni nell'anno giudiziario 2020/2021 è in calo rispetto all'anno giudiziario 2018/2019 il quale, del resto, costituisce un valido parametro di riferimento, poiché non sconta gli effetti della pandemia che si sono concentrati nell'anno giudiziario 2019/2020.

Si tratta di un indicatore, quello relativo alla diminuzione delle nuove iscrizioni, che si apprezza meglio esaminando nel complesso i dati del triennio 2018/2021; la registrata flessione delle nuove iscrizioni induce qualche speranza sulla prospettiva di una complessiva riduzione del contenzioso penale.

Il tasso di definizione è sempre ampiamente positivo in tutti gli uffici giudicanti se confrontato con l'anno giudiziario 2019/2020, con punte di oltre il 43% di incremento delle definizioni per la Corte di cassazione, di quasi l'8% per le Corti d'appello e di oltre il 6% per i Tribunali ordinari.

Tuttavia, in valore assoluto il numero delle definizioni registrato in tutti gli uffici giudicanti nell'anno giudiziario 2020/2021 è inferiore a quello raggiunto nell'anno giudiziario 2018/2019 (come si è visto, il confronto con la *performance* raggiunta nell'anno giudiziario 2019/2020 è scarsamente utile). Ciò trova verosimile spiegazione nella progressiva costante erosione del capitale umano costituito dai giudici professionali (si è assistito, di fatto, al blocco delle procedure di reclutamento per quasi un triennio, a fronte del collocamento in quiescenza, sovente anticipato, dei magistrati più esperti), nella crescente complessità del rito penale, nell'arretrato formatosi durante l'emergenza pandemica.

Sembra, comunque, necessario perseguire, soprattutto in vista degli obiettivi quantitativi (*targets*) individuati dal PNRR, una maggiore capacità di definizione che può essere, tra l'altro, conseguita mediante più efficienti criteri di formazione dei ruoli, la previsione di udienze monotematiche, tecniche più incisive di redazione dei provvedimenti modulati rispetto al *thema decidendum*, nonché facendo tesoro dell'inserimento degli addetti dell'ufficio per il processo di imminente reclutamento. Per quanto temporanea, la possibilità di utilizzare risorse dedicate rappresenta l'occasione per un intervento

che recuperi efficienza in vista di una stabile riorganizzazione. Ciò anche considerando che il vero collo di bottiglia della giurisdizione è da sempre costituito dalla redazione dei provvedimenti decisori da parte dei magistrati titolari del procedimento: il valore pro-capite di definizione deve, perciò, necessariamente essere incrementato nell'ottica della riduzione del *disposition time* di cui si dirà tra breve.

## FLUSSO DEI PROCEDIMENTI PENALI – UFFICI GIUDICANTI

	Anno giudiziario 2018/2019		Anno giudiziario 2019/2020		Anno giudiziario 2020/2021		Variazione Anno giudiziario 2020/21 vs Anno giudiziario 2019/20		Variazione Anno giudiziario 2019/20 vs Anno giudiziario 2018/19	
	Iscritti	Definiti	Iscritti	Definiti	Iscritti	Definiti	Iscritti	Definiti	Iscritti	Definiti
Corte di cassazione	50.991	54.790	42.638	35.337	43.220	50.272	1,4%	42,3%	-16,4%	-35,5%
Corte di appello	111.714	114.698	98.323	93.556	96.400	99.712	-2,0%	6,6%	-12,0%	-18,4%
Tribunale e relative sezioni	1.116.708	1.085.397	963.092	896.915	1.015.166	967.533	5,4%	7,9%	-13,8%	-17,4%
Giudice di pace	158.819	165.024	125.281	117.326	122.522	128.184	-2,2%	9,3%	-21,1%	-28,9%
Tribunale per i minorenni	35.275	34.832	29.540	28.996	31.138	31.277	5,4%	7,9%	-16,3%	-16,8%

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

Il dato statistico relativo alle nuove iscrizioni dei procedimenti penali negli uffici requirenti è molto più uniforme rispetto all'anno giudiziario 2019/2020.

Nella tabella che segue si nota che, per tutti gli uffici requirenti, il numero delle iscrizioni dell'anno giudiziario 2020/2021 è in calo rispetto all'anno giudiziario 2018/2019 il quale, del resto, costituisce un valido parametro di riferimento, poiché non sconta gli effetti della pandemia che si sono concentrati nell'anno giudiziario 2019/2020.

Si tratta di un indicatore, quello relativo alla diminuzione delle nuove iscrizioni, che trova un preciso riscontro nei dati del triennio 2018/2021 e che induce qualche speranza sulla prospettiva di una complessiva riduzione del contenzioso penale.

## FLUSSO DEI PROCEDIMENTI PENALI – UFFICI REQUIRENTI

	Anno giudiziario 2018/2019		Anno giudiziario 2019/2020		Anno giudiziario 2020/2021		Variazione Anno giudiziario 2020/21 vs Anno giudiziario 2019/20		Variazione Anno giudiziario 2019/20 vs Anno giudiziario 2018/19	
	Iscritti	Definiti	Iscritti	Definiti	Iscritti	Definiti	Iscritti	Definiti	Iscritti	Definiti
Procura Generale della Repubblica avocazioni	104	59	58	100	48	50	-17,2%	-50,0%	-44,2%	69,5%
Procura della Repubblica presso il Tribunale ordinario	1.187.554	1.266.269	1.121.466	1.120.496	1.083.463	1.070.692	-3,4%	-4,4%	-5,6%	-11,5%
Procura della Repubblica per i minorenni	30.643	31.856	29.494	28.002	29.036	28.792	-1,6%	2,8%	-3,7%	-12,1%

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

### 3.2. La durata dei processi penali (*Disposition time*), la prescrizione e l'improcedibilità

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 riduzione delle sopravvenienze e delle pendenze, mostra segni di criticità per quanto concerne la durata dei procedimenti e la prescrizione.

#### DURATA DEI PROCESSI PENALI (*DISPOSITION TIME*)

Ufficio	Anno solare 2018	Anno giudiziario 2018/2019	Anno solare 2019	Anno giudiziario 2019/2020	Anno solare 2020	Anno giudiziario 2020/2021	Anno solare 2020 vs Anno solare 2019	Anno giudiziario 2020/2021 vs Anno giudiziario 2019/2020
Cassazione	156	136	166	287	237	150	42,8%	-47,7%
Corte di appello	860	840	835	1.035	1.188	956	42,3%	-7,6%
Tribunale ordinario	382	392	392	478	516	439	31,6%	-8,2%
Procura della Repubblica	314	307	307	328	341	320	11,1%	-2,4%
Giudice di pace	228	225	240	343	356	292	48,3%	-14,9%

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

Il dato relativo alla durata dei procedimenti, calcolato secondo il metodo *disposition time* adottato da Cepej (durata espressa in giorni; pendenti finali (t) / definiti (t, t-x) \* x), merita attenzione per il rischio di incremento dei tempi delle fasi e dei gradi di giudizio cui sembrerebbe avviarsi la giurisdizione penale.

Anche senza considerare i dati di durata relativi all'anno giudiziario 2019/2020 e all'anno solare 2020, perché segnati, almeno in parte, dalla fase più virulenta della pandemia e perciò trascurabili nella prospettiva di un'analisi statistica della serie storica, la durata dei procedimenti risulta generalmente in crescita.

Come si è detto, il raffronto tra l'anno giudiziario 2020/2021 e l'anno giudiziario 2019/2020 non risulta significativo in quanto il secondo costituisce una indiscussa anomalia nella serie storica di riferimento. Del resto, per le stesse ragioni, non è utile il raffronto tra l'anno solare 2020, in larga parte afflitto dalla fase più grave della pandemia, e l'anno solare 2019.

L'attenzione va, quindi, posta sull'andamento tendenziale della durata dei procedimenti in vista dei *targets* assegnati sulla *baseline* del 2019 nell'ambito del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR). Su questo versante l'impegno che attende la magistratura italiana è di quelli che si possono definire straordinari.

È bene considerare che le caratteristiche intrinseche dell'indice di durata prescelto per il monitoraggio degli obiettivi quantitativi assegnati al settore giustizia (*disposition time*) impongono una visione prospettica dell'andamento dei tempi del giudizio.

L'indicatore *disposition time*, la misura di durata utilizzata a livello europeo, fornisce, infatti, una stima del tempo medio atteso di definizione dei procedimenti, mettendo a confronto il numero dei procedimenti pendenti alla fine del periodo di riferimento con il flusso dei definiti nel periodo.

Le analisi statistiche, pur effettuate secondo il metodo tradizionale del calcolo della durata media, segnalano un dato preoccupante sia che si guardi al periodo luglio 2019-2020 sia che si guardi all'intero anno 2019 (riferimento adottato dal PNRR). Si tratta di tendenza che occorre invertire.

Mettendo a confronto la durata media registrata negli anni giudiziari 2020/2021 e 2018/2019 balza agli occhi una tendenza negativa in tutti i gradi di merito e in sede di legittimità.

Il raffronto, seppure non statisticamente del tutto attendibile per la intrinseca diversità dei periodi di riferimento, tra la durata registrata nell'anno giudiziario 2020/2021 e quella dell'anno solare 2019 mostra segnali preoccupanti per i soli gradi di merito, atteso che la Corte di cassazione sembra orientata a raggiungere la *performance* di riferimento (*baseline* dell'anno 2019), pur dovendosi tenere in conto il prevedibile incremento delle iscrizioni derivante dall'attesa accresciuta funzionalità degli uffici di merito.

Quanto alla prescrizione dei reati, la cui analisi è riferita agli anni solari, i dati statistici testimoniano una costante crescita di efficienza del sistema che mostra una stabile diminuzione complessiva dei casi di prescrizione (da 125.680 del 2017 a 85.272 del 2020).

Ciò risulta viepiù significativo, perché si tratta di dati sui quali non si proiettano gli effetti della legge n. 134 del 2021.

### PRESCRIZIONI DICHIARATE PER FASE O GRADO

UFFICIO	ANNO			
	2017	2018	2019	2020
Corte di cassazione	660	646	861	468
Corte di appello	28.185	29.216	29.725	21.393
Tribunale ordinario (sentenze di prescrizione gip/ gup+dibattimento I grado)	37.436	36.981	37.275	30.538
Tribunale ordinario (decreti di archiviazione gip - registro noti)	56.904	51.655	43.745	31.616
Giudice di pace (solo dibattimento)	2.495	2.409	1.918	1.257
Totale nazionale	125.680	120.907	113.524	85.272

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

In questo contesto generale, l'analisi dei dati relativi ai singoli gradi di giudizio evidenzia che le percentuali più elevate di declaratorie di estinzione del reato per prescrizione si registrano nel giudizio di primo grado (38,8% nel 2020 a fronte del 32,9% nel 2019) e in fase d'appello (25,1% nel 2020 a fronte del 26,2% dell'anno precedente).

Si rileva, anche quest'anno, una diminuzione delle declaratorie di prescrizione nella fase delle indagini preliminari (37,1% nel 2020; 38,6% nel 2019; 42,7% nel 2018) che sembra indicare una maggiore attitudine organizzativa degli uffici della Procura della Repubblica.

**PRESCRIZIONI – INCIDENZA DELLA FASE 0 GRADO  
SUL DATO NAZIONALE**

UFFICIO	ANNO			
	2017	2018	2019	2020
Corte di cassazione	0,5%	0,5%	0,8%	0,5%
Corte di appello	22,4%	24,2%	26,2%	25,1%
Tribunale ordinario (sentenze di prescrizione gip/ gup+dibattimento I grado)	29,8%	30,6%	32,9%	35,8%
Tribunale ordinario (decreti di archiviazione gip - registro noti)	45,3%	42,7%	38,6%	37,1%
Giudice di pace (solo dibattimento)	2,0%	2,0%	1,7%	1,5%
Totale nazionale	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

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

Se il dato relativo alle prescrizioni dichiarate nelle indagini preliminari e nel corso del giudizio di primo grado non risentirà degli effetti della riforma recentemente introdotta con legge 27 settembre 2021, n. 134, diverso è l'impatto che la novella potrà avere sul giudizio di appello e su quello di legittimità nei quali, per i procedimenti relativi a reati commessi a partire dal 1° gennaio 2020, si applicherà il nuovo istituto della improcedibilità (art. 344-*bis* cod. proc. pen.) per superamento dei termini di durata del giudizio di impugnazione (due anni per il giudizio di appello, un anno per quello di legittimità, salvo le ipotesi di proroga in presenza delle condizioni stabilite).

La circostanza che i predetti termini decorrono dal novantesimo giorno successivo alla scadenza del termine per il deposito della motivazione della sentenza, ovvero da un *dies a quo* in cui il giudice dell'impugnazione non ha ancora la disponibilità del fascicolo processuale e devono essere compiuti inderogabili adempimenti di cancelleria, precedenti e successivi alla presentazione dell'appello o del ricorso per cassazione, conduce obiettivamente ad una erosione del periodo a disposizione del giudice del grado superiore indipendentemente dal tasso di efficienza da questi raggiunto. Non meno incidenti sono le modalità di presentazione dell'impugnazione attualmente consentite e l'incompiutezza della digitalizzazione del processo penale.

Rinviamo alla Par. II, Cap. VI per più approfondite considerazioni in merito al nuovo istituto, sotto il profilo che qui occupa occorre segnalare il rischio che risulti vano lo sforzo organizzativo compiuto dalla Corte di cas-

sazione per decidere i ricorsi penali entro termini ristrettissimi (150 giorni nell'anno giudiziario 2020/2021) e difficilmente eguagliabile dalle pronunce di improcedibilità il risultato sin qui conseguito di una ridottissima percentuale di reati dichiarati estinti per prescrizione.

### PRESCRIZIONI – INCIDENZA RISPETTO AI DEFINITI NELLA FASE O GRADO

UFFICIO	ANNO			
	2017	2018	2019	2020
Corte di cassazione	1,2%	1,1%	1,7%	1,2%
Corte di appello	25,8%	25,4%	25,8%	25,6%
Tribunale ordinario (sentenze di prescrizione gip/gup+dibattimento I grado)	6,3%	6,1%	6,2%	6,9%
Tribunale ordinario (decreti di archiviazione gip - registro noti)	11,1%	10,4%	9,4%	8,1%
Giudice di pace (solo dibattimento)	3,6%	3,3%	2,9%	3,2%
Totale nazionale	9,4%	9,0%	8,7%	8,6%

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

I dati che riflettono la durata media del giudizio di appello – attualmente di 956 giorni, che dovranno ridursi a 601 giorni entro il 30 giugno 2026 per soddisfare gli impegni assunti con la UE – non permettono rosee previsioni, aggiungendosi ai procedimenti colpiti dalla prescrizione (il 25% di tutti i processi pendenti) quelli che, pur soggetti a un più lungo termine di prescrizione, potranno ora incorrere nella declaratoria di improcedibilità ex art. 344-*bis* cod. proc. pen.

Simili proiezioni sono confermate dalle unanimesi e accurate indicazioni provenienti dalle Corti di appello che, salvo casi eccezionali numericamente poco rilevanti rispetto al complessivo fenomeno, sottolineano il grave ritardo con cui vengono trasmessi i fascicoli dal giudice di primo grado e le rilevanti difficoltà che incombono, a sua volta, sul giudice di secondo grado per formare e trasmettere il fascicolo al giudice di legittimità.

Si tratta di criticità che dovranno essere attentamente monitorate e risolte mediante gli opportuni interventi legislativi, organizzativi e tecnologici da tempo e da più parti sollecitati.

### 3.3. Le caratteristiche qualitative del contenzioso

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.

#### MODALITÀ DI DEFINIZIONE PRESSO LE PROCURE

	Anno giudiziario 2019/2020		Anno giudiziario 2020/2021	
<b>Definiti totali (*)</b>	991.592	Valori percentuali	948.224	Valori percentuali
<i>di cui definiti con:</i>				
Richieste di archiviazione	396.444	40%	391.485	41%
Richieste di rinvio a giudizio ordinario	68.095	7%	86.422	9%
Richieste di riti alternativi	153.154	16%	140.222	15%
Citazioni dirette a giudizio	202.525	21%	173.504	18%

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

(\*) I dati statistici riportati nella tabella costituiscono dati sezionali, pertanto, non è possibile effettuare un raffronto diretto tra le richieste definitive adottate dal PM e le iscrizioni riferibili alla fase successiva di competenza dell'ufficio giudicante. Nel calcolo dei procedimenti iscritti e definiti, presso l'ufficio requirente e giudicante, sono conteggiati anche i procedimenti provenienti da stralcio.

Per circa il 40% dei procedimenti, l'ufficio requirente formula la richiesta di archiviazione (41% nell'anno giudiziario 2020/2021; 40% nell'anno giudiziario 2019/2020).

Gli atti di esercizio dell'azione penale sono in larga parte costituiti dalla citazione diretta a giudizio (18% nell'anno giudiziario 2020/2021; 21% nell'anno giudiziario 2019/2020) che costituisce, a sua volta, il doppio delle richieste di rinvio a giudizio davanti al GUP (9% nell'anno giudiziario 2020/2021; 7% nell'anno giudiziario 2019/2020).

Si tratta di una modalità di definizione, quella della citazione diretta, che è caratterizzata dall'assenza del filtro giurisdizionale (previsto invece dalla legge n. 134 del 2021), con ricadute in termini di efficacia e qualità del lavoro che devono essere attentamente considerate.

Sul punto è opportuno fare qualche precisazione che risulta in grado di illustrare l'andamento della giustizia penale nel settore dei reati più diffusi, quelli che di regola toccano più da vicino il cittadino; essi, come noto, sono



in larga parte definiti mediante la citazione diretta a giudizio disposta dal pubblico ministero sulla base delle indagini svolte dalla polizia giudiziaria, senza alcun preliminare vaglio del giudice; l'interlocuzione dell'accusato è, del resto, affidata al meccanismo di cui all'art. 415-*bis* cod. proc. pen. che prevede un meccanismo di interlocuzione con l'indagato, spesso non utilizzato e altrettanto sovente concluso con un invito rivolto al pubblico ministero a rivedere le proprie conclusioni. A ciò si aggiunge che l'onere di sostenere l'accusa in giudizio è usualmente affidato a magistrati onorari.

Ebbene, le citazioni dirette a giudizio (173.504 nell'anno giudiziario 2020/2021, pari al 18% delle definizioni totali dell'ufficio requirente; n. 202.525 nell'anno giudiziario 2019/2020, pari al 21% delle definizioni totali dell'ufficio requirente) costituiscono, senza qui considerare le opposizioni a decreto penale, il decreto immediato e il rito direttissimo, la fonte della maggior parte delle iscrizioni davanti al tribunale ordinario monocratico (n. 262.085 nell'anno giudiziario 2020/2021; n. 297.650 nell'anno giudiziario 2019/2020).

**ESITO DEL GIUDIZIO DI PRIMO GRADO  
(TRIBUNALE ORDINARIO - DIBATTIMENTO MONOCRATICO,  
COLLEGALE E CORTE DI ASSISE)**

	Anno giudiziario 2019/2020				Anno giudiziario 2020/2021			
	valori assoluti		valori percentuali		valori assoluti		valori percentuali	
	TOTALE	<i>di cui con:</i>			TOTALE	<i>di cui con:</i>		
Definiti totali	263.373	Assoluzione	Condanna	Promiscua	287.922	Assoluzione	Condanna	Promiscua
<i>di cui definiti con:</i>								
Giudizio ordinario	156.551	50,5%	40,5%	9,0%	163.819	54,8%	36,8%	8,4%
Giudizio immediato a seguito di opposizione a decreto penale	14.140	67,1%	29,6%	3,4%	15.485	68,7%	28,2%	3,1%
Giudizio immediato	5.362	23,2%	57,9%	18,9%	6.228	27,2%	55,0%	17,9%
Applicazione pena su richiesta	17.384				19.000			
Giudizio direttissimo	4.471	39,1%	54,8%	6,1%	4.552	40,4%	53,7%	6,0%
Giudizio abbreviato in sede di direttissimo	13.141	8,9%	85,3%	5,8%	12.691	9,3%	83,9%	6,9%
Giudizio abbreviato in sede di ordinario	11.807	26,7%	64,2%	9,2%	13.479	26,7%	64,9%	8,4%
Totale	222.856	43,0%	49,1%	7,9%	235.254	46,2%	46,3%	7,5%

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

Tuttavia, i procedimenti innescati dalla citazione diretta a giudizio si concludono in larga parte con l'assoluzione.

Come si desume dalla tabella sopra riportata, circa il 50% dei processi di primo grado introdotti dalla citazione diretta a giudizio da parte del pubblico ministero (54,8% nell'anno giudiziario 2020/2021; 50,5% nell'anno giudiziario 2019/2020) si conclude con l'assoluzione, sicché, tenuto conto che la citazione diretta rappresenta, a sua volta, oltre i due terzi del carico di lavoro del tribunale monocratico (262.085 nell'anno giudiziario 2020/2021; 297.650 nell'anno giudiziario 2019/2020), deve concludersi per la necessità di un rinnovato impegno dell'ufficio del pubblico ministero nello svolgimento di indagini complete e di un serio ed effettivo filtro giurisdizionale per evitare un inutile dispendio di energie e di costi, oltre che, *in primis*, la pena derivante dal semplice fatto di essere sottoposti a processo.

Sulla concreta idoneità della citazione diretta a condurre al positivo riscontro dell'ipotesi accusatoria si sono, già in passato, espresse ampie e motivate perplessità (Relazione dell'anno 2020) che non sembrano essere state considerate dal legislatore, il quale, con la recente legge n. 134 del 2021, ha ulteriormente esteso tale modalità di esercizio dell'azione penale (art. 1, comma, 9, lett. l), pur introducendo, anche nel giudizio monocratico senza udienza preliminare, il rinnovato filtro di cui all'art. 425 cod. proc. pen. (art. 1, comma 12, lett. d); ciò avverrà, tuttavia, a detrimento della concentrazione processuale e aggravando l'ufficio giudiziario della necessità di provvedere alla designazione di un altro giudice incaricato della trattazione della causa dopo la celebrazione dell'udienza pre-dibattimentale.

Le richieste di definizione con riti alternativi promosse dal pubblico ministero (richiesta di decreto penale; richiesta di patteggiamento con il preventivo consenso della parte nel corso delle indagini preliminari), che costituiscono in termini quantitativi la seconda modalità di esercizio dell'azione penale, assommano al 15% (16% nell'anno giudiziario 2019/2020).

Considerando il procedimento per decreto penale di condanna, va registrato che il numero delle opposizioni (15.485) costituisce il 42,5% del totale dei decreti emessi (36.404), mentre il 57,5 di questi, pari a 20.919, divengono esecutivi.

Rilevantissimo è il tasso di assoluzione per il decreto penale opposto dall'imputato (67,1% nell'anno giudiziario 2019/2020; 68,7% nell'anno giudiziario 2020/2021), sicché è lecito domandarsi quale sia l'effettiva utilità dello strumento monitorio, in disparte la ben nota questione dell'effettiva esazione della sanzione pecuniaria irrogata.

Dalla tabella che precede, infatti, si evince che, al dibattimento, oltre i due terzi dei giudizi di opposizione al decreto penale (68,7% nell'anno giudiziario 2020/2021; 67,1% nell'anno giudiziario 2019/2020) si concludono con una pronuncia di assoluzione.

I dati sinora esposti dovrebbero indurre una più ampia riflessione sull'efficienza del sistema di definizione delle cause "minori" che attualmente fa leva sulla citazione diretta a giudizio e sul decreto penale di condanna.

Da tempo è stata 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 per il proscioglimento anticipato, onde ulteriormente ridurre le ipotesi di assoluzione al dibattimento per infondatezza dell'accusa.

La recente riforma, adottata con legge n. 134 del 2021, sembra farsi carico del tema nel senso indicato mediante la modifica della regola di giudizio in caso di archiviazione (art. 1, comma 9, lett. a), l. n. 134 del 2021) e quella prognostica del rinvio a giudizio (art. 1, comma 9, lett. m), pur essendo necessario attendere l'emanazione dei decreti delegati per verificare se i nuovi parametri, anche applicabili al giudice dibattimentale, diano i frutti sperati.

Con l'avvertenza che 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, va registrato che dall'esame dell'attività dell'Ufficio GIP\GUP emerge che la quasi totalità delle richieste di archiviazione avanzate dal pubblico ministero viene accolta (n. 429.898 nel 2020/21) e che le imputazioni coatte *ex art.* 409, comma 5, cod. proc. pen. costituiscono un evento marginale.

#### **MODALITÀ DI DEFINIZIONE PRESSO I TRIBUNALI ORDINARI - SEZIONE GIP/GUP**

<b>Definiti totali</b>	Anno giudiziario 2019/2020		Anno giudiziario 2020/2021	
	<b>629.908</b>	<b>valori percentuali</b>	<b>676.071</b>	<b>valori percentuali</b>
<i>di cui definiti con:</i>				
Decreti di archiviazione	408.075	65%	429.898	68%
Sentenze per rito alternativo	41.015	7%	52.666	8%
Decreti di Condanna Esecutivi	20.564	3%	20.919	3%
Rinvii per il Giudizio	77.126	12%	81.062	13%

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

Sempre stabile, ancorché insufficiente, il ricorso ai riti speciali davanti al GIP/GUP (patteggiamento e abbreviato).

Soltanto l'8% delle definizioni davanti al predetto giudice avviene con un rito speciale (7% nell'anno giudiziario 2019/2020), sicché non sembra che siano emersi segnali di un'inversione di tendenza.

Non è diversa la situazione che si verifica davanti al giudice dibattimentale ove si riscontra una scarsa efficacia dei riti speciali.

Salvo che nelle ipotesi di giudizio immediato (n. 5.362 nell'anno giudiziario 2019/2020; n. 6.228 nell'anno giudiziario 2020/2021), il giudizio abbreviato instaurato al di fuori del giudizio direttissimo (n. 11.807 nell'anno giudiziario 2019/2020; n. 13.476 nell'anno giudiziario 2020/2021) presenta dati quantitativi trascurabili rispetto alla totalità dei rinvii a giudizio (262.085 nell'anno giudiziario 2020/2021; 297.650 nell'anno giudiziario 2019/2020).

Non diversa è la situazione del patteggiamento (17.384 nell'anno giudiziario 2019/2020; n. 19.000 nell'anno giudiziario 2020/2021) per il quale non è neppure possibile rilevare statisticamente l'origine del giudizio: nel dato dianzi esposto, infatti, sono promiscuamente riportati i patteggiamenti a seguito di direttissimo – che risultano maggiormente appetibili per ragioni connesse allo *status* dell'imputato e alla evidenza della prova – e quelli innescati a seguito della citazione diretta.

Riservando alla parte dedicata alla Corte di cassazione l'illustrazione dell'efficienza ed efficacia del relativo giudizio, è possibile concludere l'esame dell'andamento della giustizia penale di merito con l'attività delle Corti d'appello.

## MODALITÀ DI DEFINIZIONE PRESSO LE CORTI DI APPELLO

	Anno giudiziario 2019/2020		Anno giudiziario 2020/2021	
	Assoluzione	Condanna	Assoluzione	Condanna
<b>Assise di appello</b>				
Definiti totali	505		575	
<i>di cui:</i>				
Sentenze di conferma	15	165	16	206
Sentenze di riforma	32	277	33	291
<b>Minorenni di appello</b>				
Definiti totali	1.150		1.509	
<i>di cui:</i>				
Sentenze di conferma	24	555	44	706
Sentenze di riforma	77	356	99	458

Sezione ordinaria				
Definiti totali	91.901		97.628	
<i>di cui:</i>				
Sentenze di conferma	1.784	30.005	1.930	35.180
Sentenze di riforma	8.324	22.222	9.303	24.922
Totale definiti	93.556		99.712	
<i>di cui:</i>				
Totale Sentenze di conferma	1.823	30.725	1.990	36.092
Totale Sentenze di riforma	8.433	22.855	9.435	25.671

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

È bene da subito evidenziare che le Corti di secondo grado, non considerando le declaratorie di prescrizione, adottano decisioni di conferma (totale o di riforma parziale) della condanna di primo grado in circa il 60% dei casi (61% nell'anno giudiziario 2020/2021; 57% nell'anno giudiziario 2019/2020), con punte dell'86% per le Corti di assise d'appello e del 77% per le Sezioni minorili. Le pronunce assolutorie (di conferma dell'assoluzione in primo grado o di ribaltamento totale della condanna) si attestano, invece, sul 10% (10,4% nell'anno giudiziario 2020/2021; 10,9% nell'anno giudiziario 2019/2020).

I dati statistici mostrano, quindi, la funzione di garanzia svolta dal giudice di secondo grado che, sia mediante l'assoluzione, sia mediante la riforma parziale della prima decisione, effettua un concreto ed effettivo giudizio di merito sull'ipotesi accusatoria, così contribuendo al buon andamento della giustizia e al rispetto dei parametri costituzionali di riferimento.

Resta da risolvere, come già si è detto, il problema della durata del giudizio di appello che si presenta, per svariate ragioni, eccessivamente lungo.

#### **4. Le principali questioni organizzative. L'impatto della pandemia**

Molte Corti di appello segnalano che il livello di efficienza e operatività dell'ufficio si è giovato della normativa in tema di procedimento cd. "cartolare" che, in taluni distretti, ha visto l'adesione convinta anche di buona parte dell'Avvocatura, cui è rimessa, in ogni caso, la scelta se richiedere la trattazione orale o riservare il proprio contributo a memorie e note scritte.

In talune realtà territoriali la percentuale dei processi per i quali è stata chiesta la trattazione orale ha raggiunto la percentuale del 30%, con conse-

guente semplificazione del giudizio e aumento del numero dei processi definiti per ciascuna udienza.

Attesa la perdurante situazione di pandemia tutti gli Uffici di secondo grado segnalano l'opportunità di prorogare il regime cartolare.

Ancora da valutare in tutte le sue ricadute è l'introduzione dell'istituto della improcedibilità (art. 344-*bis* cod. proc. pen) ad opera della legge n. 134 del 2021 che richiederà un particolare sforzo organizzativo preventivo da parte degli uffici di merito nell'analisi delle pendenze, nella programmazione dei tempi di definizione, nel monitoraggio dell'attività delle cancellerie, nella progettazione, ove necessario, di nuovi modelli di gestione degli affari.

La situazione complessiva degli uffici giudiziari non è omogenea, in quanto, a fronte di realtà più virtuose, in cui già attualmente i tempi rientrano nei nuovi parametri normativi, si registrano, soprattutto nel centro e sud Italia, gravissime difficoltà in considerazione delle ingenti pendenze e della rilevante complessità del contenzioso che potrebbero determinare una significativa estensione delle declaratorie di improcedibilità, anche per gravi reati, con conseguente frustrazione degli interessi, non solo economici, delle persone offese. Circostanza, quest'ultima, da considerare con attenzione alla luce delle recenti decisioni della Corte EDU in tema di diritto alla effettività della tutela degli interessi delle vittime anche in sede penale.

Absolutamente positivo è il giudizio, espresso da tutti i distretti, sulle riforme tecnologiche (deposito telematico degli atti con firma digitale) introdotte a causa dell'emergenza pandemica, riforme delle quali si auspica unanimemente una crescente diffusione e una definitiva messa a regime, con graduale sostituzione degli atti cartacei, fermo restando che il sistema informativo mostra tuttora alcune rilevanti criticità in termini di affidabilità, assistenza e *performance*.

I distretti segnalano, con riguardo agli effetti delle riforme sostanziali più recenti, che:

- l'applicazione dell'istituto della particolare tenuità del fatto non sembra aver avuto una significativa incidenza deflattiva in dibattimento, anche se vi è la tendenza - già registrata lo scorso anno - ad un incremento, a fronte della riduzione delle sentenze dibattimentali ex art. 131-*bis* cod. pen., delle archiviazioni emesse allo stesso titolo dal G.I.P.;
- l'istituto della messa alla prova ha registrato un incremento delle pronunce da parte dell'Ufficio G.I.P.-G.U.P., in ossequio alla interpretazione giurisprudenziale di legittimità che ha statuito la competenza del

- G.I.P. per la sospensione del processo con messa alla prova, a seguito di opposizione a decreto penale di condanna;
- è costante il ricorso alle misure alternative della conversione della pena in lavori di pubblica utilità (L.P.U.), soprattutto in materia di violazioni del Codice della Strada.

Tutti gli istituti in precedenza ricordati danno buona prova e consentono un'efficace definizione dei procedimenti (anche se non sempre sollecita per i tempi tecnici legati alla natura stessa degli istituti), con un effetto positivo pure sul processo rieducativo e sul reinserimento sociale dei condannati.

Ancora poco significativo è il numero delle pronunce in sede dibattimentale delle sentenze di estinzione del reato per condotte riparatorie, *ex art. 162-ter* cod. pen. L'istituto ha avuto una maggior applicazione presso l'Ufficio G.I.P. – G.U.P.

Non sembra aver avuto un impatto particolarmente rilevante la legge 12 aprile 2019, n. 33, che esclude il rito abbreviato per i delitti puniti con la pena dell'ergastolo.

È aumentata la percentuale dei processi in cui, a causa dell'irreperibilità dell'imputato, è stata disposta la sospensione del processo in ossequio alla disciplina normativa sul giudizio *in absentia*, come interpretata dalle Sezioni Unite penali (Sez. U., sentenza n. 23948 del 2020).

L'entrata in vigore della legge 19 luglio 2019 n. 69, cosiddetto "Codice rosso", che ha introdotto la circostanza aggravante ad effetto speciale di cui all'art. 572, secondo comma, cod. pen. con conseguente aumento della competenza del giudice collegiale, ha comportato l'incremento del carico di lavoro del tribunale collegiale.





## PARTE II

### *LA CORTE DI CASSAZIONE*

#### Capitolo I

### *LE RISORSE E L'ORGANIZZAZIONE*

#### **1. *Le risorse umane e strutturali della Corte e l'organizzazione nelle sue linee generali***

##### **1.1. Le risorse umane: i magistrati**

L'organico dei magistrati assegnati alla Corte non è mutato rispetto a quanto indicato lo scorso anno e ammonta a 417 unità, che comprendono il Primo Presidente e il Presidente aggiunto, 59 presidenti di sezione e 356 consiglieri, come emerge dalla tabella che segue (nella quale sono indicati anche i magistrati dell'Ufficio del Massimario e del Ruolo nonché i magistrati ausiliari di cui all'art. 1, commi 962 e 963 della legge 27 dicembre 2017, n. 205, di cui si dirà meglio in seguito).

<b>Funzioni</b>	<b>Organico</b>	<b>Presenze effettive</b>	<b>Vacanze</b>	<b>Percentuale copertura</b>
Primo Presidente	1	1	-	-
Presidente aggiunto	1	1	-	-
Presidente di sezione	59	49	10	16,95%
Consigliere	356	248	108	30,34%
Magistrati di tribunale	67	51	16	23,88%
Magistrati ausiliari	50	0	50	100,00%

Lo scorso anno avevamo evidenziato lo iato molto rilevante esistente fra la dotazione organica e il numero dei magistrati effettivamente presenti. Nel mese di dicembre si è finalmente conclusa la procedura consiliare per la nomina di 46 dei 48 posti di consigliere messi a concorso (il numero originario

di 40 è stato aumentato in corso di procedura), restando ancora non definita la selezione di 2 posti di consigliere. Dopo oltre tre anni dall'ultima deliberazione adottata dal Consiglio superiore, a partire dal mese di febbraio la Corte potrà giovare dell'apporto di nuove energie, riducendo le vacanze da oltre 100 a 55. Un numero ancora molto consistente, che continuerà a pesare moltissimo sull'operatività dell'ufficio e che sarà destinato ad aumentare con i pensionamenti per limiti di età già certi e con i non pochi pensionamenti e trasferimenti di consiglieri che sono prevedibili. A questi si aggiungeranno le vacanze di organico derivanti dalla nomina di consiglieri a presidenti di sezione conseguenti ai numerosi pensionamenti di questi ultimi per limiti di età.

Tale ultima osservazione spinge ad allargare lo sguardo su due complementari esigenze di buona organizzazione più volte segnalate e che l'attuale situazione degli organici di magistratura rende sempre più rilevanti.

Un primo aspetto, fondamentale per la gestione delle risorse di tutti gli uffici giudiziari, riguarda la necessità dell'adozione di un protocollo univoco per le immissioni in possesso nei trasferimenti ordinari tra uffici giudiziari.

Le contrapposte esigenze dell'ufficio di destinazione (vedere effettive le proprie risorse nel più breve tempo possibile) e dell'ufficio di partenza (programmare efficacemente l'uscita dei magistrati per la necessità di far fronte alle esigenze in atto) vanno regolamentati con l'individuazione, in termini unitari, del momento di effettivo transito dall'una all'altra destinazione. È necessario, a tale scopo, prevedere che, per i trasferimenti ordinari deliberati nel primo semestre dell'anno, il momento della presa di possesso sia fissato, con una data unica, per il successivo autunno (tra il mese di settembre e quello di ottobre), mentre, per quelli deliberati nella seconda metà dell'anno, che la presa di possesso debba avvenire, anche qui, in una data unica dei primi mesi dell'anno successivo (tra febbraio e marzo).

Le ricadute sono di positiva evidenza sia per la regolare ed efficace gestione delle attività giurisdizionali (con definizione delle attività in corso e urgenti e ordinata riallocazione degli altri affari), sia per gli aspetti organizzativi interni (l'adeguamento degli assetti avverrebbe senza soluzioni continuità), sia, quanto all'ufficio di destinazione, per le tempestive attività formative necessarie per le nuove funzioni. Senza trascurare che cadenze certe di mobilità costituirebbero un fattore positivo anche per le esigenze personali e familiari dei magistrati trasferiti.

Un secondo profilo attiene, invece, alla stessa individuazione dei posti da coprire, attualmente ancorata alle scoperture esistenti, senza tener conto di quelle che, pur non attuali, sono *certe* nella loro prossima futura esistenza, quali i collocamenti a riposo per limiti di età che matureranno nell'anno suc-

cessivo all'avvio del concorso. Si tratta di un profilo che assume uno specifico rilievo per la Corte di cassazione, attesa la più elevata età media dei magistrati che in essa operano.

La mancata considerazione di questi eventi rischia, infatti, di vanificare gli obiettivi, perseguiti con i bandi, di efficiente e razionale distribuzione delle risorse e di funzionalità degli uffici giudiziari, che potrebbero trovarsi, all'esito delle procedure, in una situazione identica, se non più onerosa, rispetto a quella di partenza.

Del resto, si è in presenza di una soluzione già operativa per i posti direttivi e semidirettivi, che potrebbe essere utilmente adottata in via generale, a partire, per quanto si è appena detto, proprio dall'individuazione dei posti da coprire della Corte di cassazione.

Venendo al personale attualmente in servizio, la rappresentanza di genere all'interno della Corte risulta, alla data del 31 dicembre 2021, come segue:

#### MAGISTRATI DELLA CORTE SUDDIVISI IN BASE AL GENERE

	<b>Totale</b>				<b>Presidenti</b>				<b>Consiglieri</b>			
	val. ass.		comp %		val. ass.		comp %		val. ass.		comp %	
	Donne	Uomini	Donne	Uomini	Donne	Uomini	Donne	Uomini	Donne	Uomini	Donne	Uomini
Civile	56	104	35%	65%	8	23	26%	74%	48	81	37%	63%
Penale	42	97	30%	70%	5	13	28%	72%	37	84	31%	69%
<b>Totale</b>	<b>98</b>	<b>201</b>	<b>33%</b>	<b>67%</b>	<b>13</b>	<b>36</b>	<b>27%</b>	<b>73%</b>	<b>85</b>	<b>165</b>	<b>34%</b>	<b>66%</b>

Fonte: Corte di cassazione - Ufficio di statistica

La distribuzione del personale di magistratura tra le singole sezioni, sempre alla data del 31 dicembre 2021, è raffigurata nella seguente tabella:

<b>Sezioni civili</b>	<b>Presidenti Sez.</b>	<b>Consiglieri</b>	<b>Sezioni penali</b>	<b>Presidenti Sez.</b>	<b>Consiglieri</b>
Prima	9	23	Prima	3	22
Seconda	4	20	Seconda	4	23
Terza	5	22	Terza	2	23
Lavoro	6	25	Quarta	2	15
Quinta Trib.	6	37	Quinta	4	20
Sesta	1	0	Sesta	3	18
<b>Totali</b>	<b>31</b>	<b>127</b>	<b>Totali</b>	<b>18</b>	<b>121</b>

Fra le risorse di magistratura della Corte di cassazione non sono inclusi i magistrati di tribunale destinati all'Ufficio del Massimario e del Ruolo, struttura ausiliaria fondamentale per il funzionamento della Corte in quanto deputata all'analisi sistematica della giurisprudenza, alla selezione e massimazione delle decisioni, così implementando il servizio Italggiureweb, alla redazione di relazioni a servizio delle Sezioni unite e delle Sezioni ordinarie, nonché alla effettuazione di ricerche e di relazioni tematiche di rilevante qualità. Purtroppo, le delibere consiliari del dicembre scorso che hanno nominato i nuovi consiglieri e i nuovi magistrati destinati alla Procura generale della Corte hanno avuto come risultato il massiccio passaggio di magistrati del Massimario a quegli uffici, con una riduzione molto significativa, e solo in parte compensata dalla selezione di nove magistrati, del numero complessivo delle unità effettivamente in forza al Massimario, che scenderanno da 51 a 35 (su un organico previsto di 67 unità), se si considerano anche i due magistrati già trasferiti ad altri uffici. Tale situazione, con scopertura prossima al 50%, comporterà un totale riassetto dell'ufficio, con una drastica, se non totale, riduzione dell'apporto finora garantito alle attività giurisdizionali delle sezioni civili e penali.

Per quanto concerne le ulteriori risorse ricordate nella relazione dello scorso anno, mentre i magistrati ausiliari assegnati alla Sezione tributaria hanno cessato definitivamente la propria attività per il decorso del termine previsto dalla legge n. 205 del 2017, la Corte può contare sui tirocinanti selezionati sulla base dell'art.73 del d.l. n. 69 del 2013 o di convenzioni con le scuole di specializzazione delle diverse università. Si tratta di giovani laureati che effettuano presso la Corte un periodo di formazione attiva e che faranno parte dell'Ufficio per il processo istituito con decreto del 29 dicembre 2021.

## **1.2. Le risorse umane: il personale amministrativo**

Se il numero delle vacanze di organico per il personale di magistratura si mantiene alto e preoccupante, ancora più significativo è quello per il personale amministrativo.

Ricordammo ancora lo scorso anno come alla dotazione organica teorica, costituita da n. 756 unità (un dirigente amministrativo, 156 unità di area III, 523 unità di area II e 76 unità di area I) corrisponda, per varie ragioni, una previsione di assegnazione di personale di sole 633 unità. Anche considerando tale ridotto numero, i vuoti di organico restano rilevantissimi, essendo presenti a fine 2021 solo 515 persone, dato peggiore di quello del 2020, allorché le presenze ammontavano a 546.

In sostanza, la scopertura si colloca oggi al 32%, nonostante la recente assunzione di n. 21 cancellieri esperti e al netto dei 54 operatori a tempo determinato che sono collocati in posizione sovranumeraria per il conseguimento di obiettivi temporanei ed eccezionali fissati da apposita normativa. Questa situazione è destinata peraltro a peggiorare nei prossimi mesi a causa di un significativo numero di pensionamenti legati al raggiungimento dei limiti di età, posto che, come per i magistrati, il personale della Corte presenta una età media assai elevata nonostante i recenti ingressi di assistenti giudiziari e cancellieri esperti.

In questo contesto, destano particolare preoccupazione i vuoti di organico nel profilo del funzionario giudiziario, il cui apporto è essenziale per un ordinato ed efficiente svolgimento del servizio (63 posti vacanti su 112 in organico, con una scopertura del 56%).

Infine, occorre rilevare che sono in aumento le inidoneità e le limitazioni lavorative, che rappresentano un rilevante condizionamento all'organizzazione del lavoro. Sono di fatto 153 i dipendenti che usufruiscono a vario titolo dei permessi ex legge n. 104/92, con conseguente riduzione dell'attività lavorativa, 93 quelli con invalidità civile, 75 i lavoratori cc.dd. fragili.

In conclusione, nonostante l'impegno del Ministero della giustizia che, pur in periodo segnato dalla pandemia, negli anni 2019-21 ha portato a termine importanti concorsi e assegnato agli uffici un numero rilevante di nuovo personale, i vuoti di organico rimangono molto elevati e la forza lavoro effettiva ampiamente deficitaria.

Tale considerazione va inserita nel più ampio contesto che vede la Corte confrontarsi con gli effetti della pandemia, con la possibilità di un limitatissimo ricorso al lavoro agile per tutte le attività legate direttamente al lavoro giurisdizionale (abbiamo ricordato già lo scorso anno che il personale non è abilitato ad accedere ai registri da remoto) e con l'aggravio di lavoro comportato dalla incompleta funzionalità del processo telematico nel settore civile e con le nuove forme di comunicazione degli atti introdotte nel processo penale.

Quest'ultimo aspetto, in particolare, costituisce per il personale delle cancellerie civili e penali (e in parte per i magistrati) un moltiplicatore di adempimenti e comporta una distribuzione irrazionale di compiti, come meglio descritto nelle pagine dedicate alla riorganizzazione della Corte e ai servizi.

Malgrado il forte condizionamento derivante dalla epidemia da COVID19 e il notevole incremento dei carichi di lavoro dovuto ai più onerosi e non coordinati incumbenti scaturenti dalla decretazione di urgenza, il personale della Corte ha fornito un decisivo contributo ai risultati raggiunti nei

settori giurisdizionali. Ha saputo, infatti, garantire un costante presidio delle attività riconducibili alle cancellerie, al fine di assicurare la gestione dei rilevanti numeri del contenzioso civile e penale.

Nel settore civile le cancellerie hanno saputo garantire la tempestiva iscrizione dei ricorsi che pervengono sia in forma tradizionale sia in forma telematica, con frequente duplicazione di attività, e concluso i processi di pubblicazione di un numero elevatissimo (e mai raggiunto in precedenza) di decisioni: oltre 42 mila a fronte dei 30.075 provvedimenti pubblicati nel 2020 e dei 34.750 del 2019. Tale risultato è stato possibile anche grazie a un impegno specifico nella formazione del personale appena giunto in Corte e nella riorganizzazione dei servizi, a dimostrazione della capacità della dirigenza di aggiornare e adeguare le modalità di lavoro con il mutare delle esigenze.

Un altro settore in cui l'impegno del personale è stato particolarmente alto ed efficace è quello della riduzione dei tempi di trasmissione dei fascicoli dalla Cancelleria centrale civile alla Sesta sezione civile; al 30 novembre scorso erano 8.528 i ricorsi in attesa di lavorazione (ben 19.086 alla fine del 2020).

Anche nel settore penale l'apporto delle cancellerie è stato decisivo. Le modalità di lavoro imposte dalla pandemia e dalla disciplina introdotta in tema di comunicazione degli atti e di celebrazione delle udienze hanno comportato un rilevante appesantimento degli adempimenti. Nonostante questo, le cancellerie hanno garantito la necessaria assistenza alla fase preliminare e alla celebrazione delle udienze e depositato 47.441 provvedimenti.

Impegno simile è stato assicurato nella gestione delle attività amministrative, che nel 2021 si sono rivelate particolarmente impegnative per due ragioni: il permanere dell'emergenza pandemica e la necessità di avviare i cambiamenti legati al PNRR e all'Ufficio per il processo.

Particolarmente importante ed efficace è stata la collaborazione offerta alla Presidenza e al Segretariato generale da parte del Dirigente della Corte e di tutto il suo staff nell'analisi delle modifiche legate all'istituzione dell'UPP e al prossimo ingresso dei nuovi 200 addetti ad esso destinati, a partire dalle modifiche importanti nella distribuzione dei locali e correlate attività di predisposizione delle strutture necessarie, nonché dall'adeguamento dei supporti tecnici e informatici.

## 2. *La Corte e la sicurezza di chi vi lavora e degli utenti*

### 2.1. Premessa

Negli ultimi due anni il tema della sicurezza e della tutela della salute nei luoghi di lavoro ha dovuto confrontarsi con un evento eccezionale e non preventivabile, quale la pandemia da *Covid -19*.

Il 2020 è stato caratterizzato dalla necessità di approntare in urgenza misure di contenimento del virus che hanno determinato, nei primi mesi, la quasi totale sospensione dell'attività giurisdizionale in tutti gli Uffici, compreso quello di legittimità, e nei mesi successivi la ripresa parziale, sia pur segnata da modalità di gestione dei processi con strumenti informatici e collegamenti da remoto.

Il 2021 potrebbe essere invece definito come anno della *coesistenza* tra il virus e la necessità di riportare a regime il funzionamento degli uffici, e anche di *coesistenza* tra la necessaria tutela della salute degli operatori della giustizia e l'altrettanto necessaria piena operatività dell'azione giudiziaria.

L'insorgere di nuove varianti e l'aumento dei contagi a cui stiamo assistendo ci dicono che questa fase di necessitata convivenza non è affatto conclusa e, pertanto, è questa l'occasione non soltanto per stilare un bilancio di quanto si è fatto, ma di farlo con una prospettiva di mantenimento o possibile miglioramento degli strumenti e delle misure di protezione sino ad ora adottate.

L'anomalia che in questo periodo rende ancor più particolari e nuovi i compiti di protezione è data dalla necessità di tutelare i luoghi di lavoro (e le persone che vi operano) da un fattore estraneo ed esterno agli stessi e, dunque, dalla necessità di rendere gli uffici *spazi* sottratti ai normali rischi di contagio.

### 2.2. Le misure adottate

Premessa doverosa è il riferimento alla collaborazione, ancor più intensa che in passato, avuta, in questo lungo anno, con il Servizio Unico di Sicurezza e prevenzione ed il suo Coordinatore, il medico competente, il tecnico responsabile della sicurezza ed i rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza. La gestione delle ordinarie difficoltà e delle straordinarie emergenze ha sempre trovato in tali figure risposte e contributi essenziali.

Rendere compatibili le attività della Corte con le garanzie di tutela della salute ha richiesto, come già detto, l'individuazione di misure che da eccezionali sono nel tempo divenute stabili. Molte le modifiche e gli adattamenti che l'evoluzione della pandemia ha richiesto.

Dopo i primi provvedimenti organizzativi adottati nel primo semestre del 2020, essenzialmente diretti a gestire nell'immediatezza gli effetti della pandemia sull'Ufficio, nella seconda parte dello stesso anno è stato necessario emanare vari provvedimenti contenenti le misure e le regole da osservare per la celebrazione delle udienze e delle adunanze, la tenuta delle camere di consiglio, la gestione degli accessi all'Ufficio, della permanenza nei luoghi comuni, nelle aule, nelle cancellerie.

Sono stati previsti adeguati strumenti di prevenzione e controllo (termoscanner per la misurazione della temperatura, utilizzo di protezioni facciali e gel sanificanti), contingentamento nell'uso degli ascensori e delle auto di servizio; distanziamento nelle sedute in aula e nelle presenze, sanificazione dei microfoni.

Per le udienze in presenza, destinate alla trattazione delle cause più urgenti e rilevanti, sono stati programmati accessi ad orario differenziato, così da evitare assembramenti.

Con rapida evoluzione si sono affermate le camere di consiglio e adunanze da remoto attraverso il programma "Teams" messo a disposizione del Ministero della Giustizia; ciò, unitamente alla possibilità di un seppur limitato lavoro da remoto per il personale amministrativo, ha consentito di ridurre notevolmente l'afflusso in Corte, di ridurre i rischi di contagio, altresì garantendo la continuità nel lavoro giurisdizionale. A tal fine notevole contributo ha fornito la approvazione di un Protocollo di intesa tra Cassazione, Procura Generale, Avvocatura Generale dello Stato e Consiglio Nazionale Forense per la informatizzazione dei procedimenti civili della Corte di Cassazione, nonché la cresciuta possibilità di deposito degli atti telematici.

Contributo alla responsabilità sociale che la pandemia ha richiesto è stata la messa a disposizione da parte dell'Ufficio di legittimità, quale datore di lavoro, della possibilità di assumere il vaccino "anti Covid" presso gli Uffici della Corte, attraverso una stretta e fruttuosa collaborazione con le altre Magistrature (amministrativa e contabile) e le strutture mediche della Difesa nel contesto dei piani vaccinali coordinati dal Commissario straordinario. Del pari, di grande utilità le convenzioni stipulate con taluni centri diagnostici per l'effettuazione di "tamponi" di diagnosi veloce del virus.

Apposite misure di controllo sono state da ultimo disposte per verificare il possesso da parte del personale amministrativo e dei magistrati della certificazione verde (green pass). La molteplicità dei punti di accesso nel palazzo, la pluralità e diversità dei soggetti che accedono negli uffici della Corte di legittimità sono stati fattori che hanno reso notevolmente arduo il compito di garantire contestualmente controlli efficaci, garanzia della privacy, efficiente



organizzazione. Un sistema complesso al cui buon funzionamento hanno dato un contributo di notevole rilievo le Forze dell'Ordine presenti nel Palazzo.

### **2.3. Il Documento di Valutazione dei Rischi**

Un indicatore “*sensibile*” del tempo che stiamo vivendo (anche) nei luoghi di lavoro è il Documento della Valutazione dei Rischi (DVR), quale strumento destinato a individuare a monte da parte di ogni datore di lavoro “tutti i rischi per la sicurezza e la salute durante l'attività lavorativa, ovvero qualunque rischio che ad essa afferisca, nel senso che derivi direttamente da essa o sia comunque connesso al tempo e al modo in cui l'attività viene espletata. Ogni rischio che, in altre parole, trovi la propria ‘occasione’ di manifestarsi nell'organizzazione del lavoro”.

La natura “*mobile*” di tale documento garantisce il suo adattamento al mutare delle condizioni e dei rischi del contesto lavorativo. Nell'ultimo anno il DVR è stato aggiornato (nelle parti interessate) in più occasioni, coincidenti con l'evoluzione della situazione pandemica.

La finalità perseguita è sempre la stessa: fornire condizioni di lavoro sicure, e ciò indifferentemente rispetto alla fonte del rischio, sia esso endemico rispetto alla attività di lavoro che estraneo alla stessa, come nel caso del virus che tanto ci occupa.

Un impegno, questo, anche maggiorato nell'immediato futuro dalla prossima apertura della Corte agli addetti all'Ufficio per il processo: una immissione di nuove figure professionali da rendere immediatamente edotte e consapevoli delle misure e dei comportamenti “*in sicurezza*” e alle quali garantire ambienti e relazioni a prova di rischio.

### **2.4. I risultati della sorveglianza sanitaria**

Se l'emergenza pandemica ha richiesto particolare e specifica attenzione al tema della salute nei luoghi di lavoro, non inferiori sono state le misure dedicate alle più tradizionali esigenze di sorveglianza sanitaria. È, questo, dovere imposto al datore di lavoro dall'art. 2 del d.lgs n. 81/2008; viene esercitato attraverso la costante attività del medico competente con specifiche indagini dirette alla valutazione della compatibilità delle condizioni di salute con i compiti lavorativi nonché alla individuazione e prevenzione di relativi rischi.

La Relazione annuale resa dal medico competente per l'anno 2021 ha dato conto del lavoro svolto che, in particolare, ha riguardato indagini

effettuate (in riferimento al solo personale amministrativo) su 170 lavoratrici donne e 43 lavoratori uomini.

Il giudizio finale rilasciato ha escluso l'attuale esistenza di patologie in atto o pregresse, professionali e non, tali da costituire controindicazione assoluta alle relative mansioni, con la conseguenza che per tutti i sottoposti all'indagine è stata certificata una idoneità alla specifica mansione. Peraltro, sono state individuate delle limitazioni /prescrizioni che, di massima, hanno riguardato:

- aumento delle pause (in prevalenza) visive e posturali;
- limitazioni sulle movimentazioni manuali dei carichi;
- prescrizioni su adeguamento della postazione di lavoro,
- prescrizioni riguardanti la modalità di lavoro in ragione di maggiori restrizioni anti-contagio per alcuni lavoratori con condizione accertata di fragilità.

La Relazione ha, infine, segnalato che nell'anno trascorso non è stato necessario formulare nessuna denuncia di "*sospetta malattia professionale*".

L'attività del medico competente ha fortemente risentito della criticità pandemica e ha dovuto rivolgersi anche alla ordinaria gestione dei casi di positività, con tracciamento e monitoraggio conseguente.

## **2.5. Processo telematico e condizioni di lavoro**

Nell'ultimo decennio l'utilizzo di strumenti informatici ha interessato in modo sempre più crescente gli uffici giudiziari segnandone profondamente le condizioni e le modalità di lavoro.

L'adozione del processo civile telematico anche nell'ufficio di legittimità rappresenta l'ultima tappa di tale percorso cui occorre prestare attenzione anche per misurarne gli effetti sui temi delle condizioni di lavoro.

In tale prospettiva è stata diffusa una nota informativa messa a disposizione dal medico competente sui comportamenti da adottare per un uso corretto dello strumento informatico.

## **2.6. I risultati dell'indagine sullo stress da lavoro correlato**

La ripresa delle "*ordinarie*" attività di lavoro ha consentito di acquisire i risultati della indagine per la valutazione dello stress lavoro-correlato che ha

riguardato, per la prima volta, tutte le professionalità presenti nell'Ufficio di legittimità.

Sebbene i risultati siano complessivamente positivi nell'intero ufficio di legittimità e con riferimento a tutte le figure professionali presenti, sono state segnalate aree di singola criticità, soprattutto riferite agli ambienti di lavoro. Si tratta di difficoltà ben note, attesa la particolarità dell'edificio che ospita la Corte di Cassazione, ma che occorrerà considerare con ulteriore attenzione anche in vista della nuova organizzazione richiesta dalla istituzione dell'Ufficio per il processo.

Nel corso del prossimo anno, sarà anche importante confrontare i dati raccolti e i risultati ottenuti con la rinnovata organizzazione del lavoro dell'era "covid". Variabili importanti, quali il lavoro da remoto e la compatibilità tra tutela della salute e efficienza della giurisdizione, hanno segnato profondamente l'intero assetto della Corte e misurarne gli effetti sarà compito necessario.

## **2.7. La tutela dell'Utenza**

L'Ufficio di legittimità ospita al suo interno oltre a figure stabili quale il personale amministrativo e i magistrati, anche una pluralità di *utenti*. Le misure sin qui illustrate non possono essere ovviamente estese a questi ultimi, ma certamente l'insieme di esse produce effetti positivi che interessano tutta l'utenza.

L'attenzione e cura delle persone che lavorano in questo Ufficio, attraverso la prevenzione e la previsione e corretta applicazione di specifici strumenti (green pass, dispositivi di protezione, gel sanificante, alternanza tra lavoro in presenza e lavoro da remoto) attribuisce agli ambienti della Corte condizioni di complessiva sicurezza di cui ciascun utente e frequentatore occasionale non potrà che giovarsi.

## **3. I Rapporti con gli avvocati e con l'ANM**

### **3.1. La Corte e l'Avvocatura**

Nel corso del 2021 è proseguita la importante collaborazione con le rappresentanze dell'Avvocatura che fu ampiamente illustrata nella relazione dello scorso gennaio.

Si è trattato di una collaborazione ad ampio spettro, fondata su una interlocuzione costante che concerne tanto i profili operativi del lavoro della Corte quanto i momenti di riforma del processo.

Sul primo versante, la Corte ha consultato la Presidenza del CNF e quella dell'Ordine degli Avvocati di Roma tutte le volte che si sono presentate esigenze legate ai temi della sicurezza e della pandemia. Ad esempio, muovendosi lungo le linee tracciate nell'autunno del 2020, sono state valutate in modo coordinato le frequenti modifiche della disciplina emergenziale, ivi compresa la sospensione del regime processuale cartolare nel mese di settembre e, quindi, nel presente mese di gennaio, al fine di assicurare il massimo rispetto delle cautele e il più efficace svolgimento delle attività di udienza.

Anche le limitazioni all'accesso fisico alle cancellerie e il rispetto delle soluzioni adottate con la prenotazione degli appuntamenti sono state frutto del rapporto positivo fra la Dirigenza della Corte, i difensori e i loro collaboratori. Si tratta di un tema complesso, che ha presentato qualche momento di difficoltà, ma che nel complesso ha potuto giovare della leale collaborazione tra le parti interessate.

Momenti di confronto importanti si sono registrati nel corso dell'iter che ha portato all'adozione della "Riforma Cartabia" in materia di rito civile e penale. Il lavoro delle commissioni incaricate di predisporre le proposte iniziali, che il Ministero ha ricevuto e utilizzato per i successivi passi in sede parlamentare, si è arricchito degli apporti di informazione e osservazione critica che la Corte ha potuto fornire anche grazie alla interlocuzione con i rappresentanti dell'Avvocatura. Tale interlocuzione ha evidenziato il ruolo proprio e peculiare della Corte e le strettissime connessioni che, nonostante la specificità del lavoro della Corte stessa, esistono tra le soluzioni adottate per il giudizio di legittimità e quelle adottate per le fasi di merito. Comune è stata la considerazione che oggi più che mai risulta centrale la funzione di nomofilachia che la Corte è chiamata a svolgere, anche se non si registrano posizioni condivise sul bilanciamento fra diritto all'impugnazione e sostenibilità (e utilità) del numero delle impugnazioni che annualmente gravano sulla Corte di cassazione.

Un altro settore in cui il dialogo e la collaborazione con l'Avvocatura si sono rivelati importanti è quello della introduzione e dello sviluppo del processo civile telematico. Tanto i difensori delle parti private quanto l'Avvocatura dello Stato hanno sperimentato momenti di difficoltà tecnica, anche rilevanti. In tutte queste occasioni il dialogo con il Ministero della Giustizia e la sua Direzione generale competente non si è irrigidito e tutte le parti interessate hanno operato lealmente in vista della risoluzione dei problemi. Non vi è dubbio che i ritardi che il PCT sta conoscendo nell'entrata a regi-

me e nella definitiva forma obbligatoria comportano un aggravio anche per i difensori, così come lo sono le incertezze sulle modifiche della disciplina legale. Ciò nonostante, può dirsi acquisita la comune volontà di abbandonare le forme tradizionali di introduzione e gestione dei ricorsi davanti alla Corte e di sviluppare il dialogo positivo che sta consentendo di portare a compimento il percorso avviato con il protocollo stipulato nell'ottobre 2020.

Pur nella versione ridotta imposta dalla pandemia, l'attività formativa della Corte ha continuato ad avvalersi del contributo di avvocati e docenti universitari. In qualche modo, la limitazione necessitata ai lavori in presenza ha favorito forme di comunicazione a distanza che hanno accresciuto i livelli di partecipazione di discenti e docenti, coinvolti intervenendo dalle rispettive sedi, così utilmente ampliando lo spettro degli interlocutori tradizionali.

Si è, infine, rafforzata la partecipazione attiva di avvocati e docenti all'attività del Consiglio direttivo. Come meglio illustrato nelle pagine dedicate al Consiglio, il contributo dei componenti non togati ai momenti di dibattito su temi delicati e sensibili è stato di grande rilievo, così come appare degna di sottolineatura la circostanza che una rappresentante del mondo universitario abbia, per la prima volta, fatto parte del novero dei relatori incaricati di esaminare il progetto tabellare presentato dal Primo Presidente. A tale proposito, va segnalato con piacere il contributo intelligente e propositivo che i rappresentanti non togati in Consiglio direttivo hanno fornito all'intero confronto sul progetto tabellare, confermando l'importanza di un punto di vista "esterno" allorché si adottano provvedimenti organizzativi e di garanzia che hanno rilevanti ricadute sulla qualità del lavoro giurisdizionale, sui diritti delle parti e sullo stesso ruolo del giudice di legittimità.

### **3.2. La Corte e l'associazionismo giudiziario**

L'importanza di un associazionismo giudiziario aperto al confronto con l'esterno e custode dei valori della giurisdizione è stata sottolineata nell'intervento inaugurale del 2021. Quelle affermazioni conservano assoluta attualità in questa fase, caratterizzata da un dibattito ampio, talvolta acceso sulle riforme del sistema ordinamentale della magistratura e sul ruolo del CSM.

La garanzia di indipendenza interna del singolo magistrato e della magistratura nel suo complesso costituisce un indubbio punto di riferimento, ma occorre avere ben presenti i rischi connessi al diffondersi anche in magistratura di una cultura individualista e di un'attenzione al proprio percorso personale che rischia di condurre alla perdita della dimensione sociale del rendere giustizia. L'obiettivo di un magistrato realmente indipendente, libero da condizionamenti

interni ed esterni va in direzione esattamente contraria a quella del magistrato solo, autoreferenziale e separato dal contesto in cui opera.

Le vicende a tutti note, che hanno segnato le magistrature di alcuni Paesi europei e di altri a noi vicini, vicende che hanno comportato l'intervento degli organismi politici e giudiziari dell'Unione, dimostrano ancora una volta quanto l'associazionismo giudiziario costituisca un elemento essenziale per lo Stato di diritto e per conservare un corretto rapporto fra poteri dello Stato e cittadini.

Ma se la garanzia offerta dagli equilibri istituzionali è un fattore centrale per la vita democratica, deve riconoscersi che non è possibile separare le soluzioni ordinamentali da quelle che regolano il lavoro quotidiano svolto dal magistrato. La sua partecipazione attiva alla vita dell'ufficio e il confronto con i temi dell'organizzazione del lavoro e della sua ricaduta sulla qualità delle decisioni e dei diritti dei cittadini rappresentano per il magistrato un dovere professionale che trova nella dimensione associativa un complemento e uno stimolo.

Per queste ragioni merita apprezzamento l'impegno con cui la Giunta ANM della Corte ha operato nel corso dell'intero anno. Le elezioni svoltesi nei mesi scorsi hanno dato vita a una nuova Giunta, ma non hanno rappresentato una cesura rispetto a un metodo di lavoro che si era rivelato positivo. La Corte ha potuto trarre giovamento dall'interlocuzione con i rappresentanti dei magistrati dell'ufficio sia quando si è trattato di affrontare le difficoltà legate alla pandemia sia quando si è trattato di valutare come rispondere alle rilevanti modifiche normative introdotte.

Le nuove disposizioni in materia di Ufficio per il processo e quelle collegate al PNRR hanno rappresentato per l'ANM una opportunità per riflettere in modo ampio sul ruolo della giurisdizione, le sue priorità, il bilanciamento fra garanzie ed efficienza. Sono stati costituiti gruppi di lavoro ed è stata avviata una interlocuzione anche con la Presidenza della Corte che dovrà essere sviluppata nei prossimi mesi, via via che occorrerà dare corpo alle nuove strutture e portare a esecuzione le modifiche di natura processuale e organizzativa che derivano dalla "Riforma Cartabia" e dalla normazione delegata. È, quello dell'ANM, un contributo della massima importanza, essendo necessario accompagnare le soluzioni operative con un cambiamento di ordine culturale al fine di collocare la giurisdizione in linea con gli obiettivi che il legislatore ha fissato e, nello stesso tempo, operare con equilibrio nel solco che la Costituzione ha tracciato. Il tutto senza derogare alle esigenze di dignità e sostenibilità del lavoro giurisdizionale, ma inserendo quest'ultimo in un contesto innovativo basato sull'azione collegiale e sul contributo di figure professionali nuove.

#### **4. *La Corte e il Governo autonomo: il Consiglio direttivo***

La Corte di cassazione prende parte 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, come ogni Consiglio giudiziario presso ciascuna Corte d'appello, 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, sulle domande da loro formulate per il conferimento di incarichi direttivi e semidirettivi e per le relative conferme, sull'autorizzazione all'espletamento degli incarichi extragiudiziari, sui mutamenti di funzione giudicanti o requirenti e viceversa, sui provvedimenti del Primo Presidente e del Procuratore generale e sulla tabella di organizzazione della Corte di cassazione e dei provvedimenti attuativi che fissano in concreto le regole in base alle quali si svolge la sua attività giurisdizionale.

Il Consiglio, a seguito delle elezioni tenutesi il 4 e il 5 ottobre 2020, ha nominato, nella seduta del 18 gennaio 2021, la Commissione flussi ed ha dato corso all'insediamento del Comitato Pari Opportunità, entrando nel pieno dell'operatività di tutte le sue articolazioni; nel corso dell'anno è stato poi adottato il Regolamento, con codificazione delle prassi applicative sperimentate come funzionali al più fluido espletamento delle attività dell'autogoverno e parziale recepimento delle innovazioni imposte dalle Linee Guida impartite dal C.S.M. nel 2020, sia pure nei limiti della loro compatibilità con le peculiarità istituzionali della Corte, della Procura generale e del Consiglio stesso.

Anche nel 2021 l'attività è stata particolarmente intensa ed ha continuato a confrontarsi con le difficoltà derivanti dal contesto sanitario emergenziale, tanto da articolarsi su sedute in modalità telematica o da remoto per i primi mesi dell'anno. Il Consiglio direttivo si è occupato dei 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, per poi dedicarsi principalmente, nella parte centrale dell'anno, alla valutazione della Tabella di organizzazione della Corte per il triennio 2020/22, avvalendosi della proficua collaborazione della Commissione flussi, anche con sedute straordinarie.

Come per gli ultimi anni, anche per l'anno 2021 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 e semidirettivi, il cui numero è risultato sempre più elevato in conseguenza delle numerose vacanze, dovute ai collocamenti a riposo dei presidenti di sezione della Corte e della conseguente necessità della loro sostituzione, nonché del gran numero di aspiranti e della sempre maggiore complessità delle valutazioni richieste dal vigente Testo unico della dirigenza giudiziaria, di recente oltretutto incrementate per la rimodulazione dei pareri richiesti per le conferme negli incarichi direttivi e semidirettivi.

Nell'anno 2021, il Consiglio direttivo ha tenuto 21 sedute (di cui 16 ordinarie e 5 straordinarie) e ha esaminato 432 pratiche, di cui 126 in composizione ordinaria (pari al 29,2% circa del totale) e 306 in composizione ristretta (pari al 70,8% circa del totale).

Tra quelle ordinarie, si segnala lo sforzo particolare profuso per la valutazione della Tabella di organizzazione della Corte di cassazione, in uno ai connessi Documento organizzativo generale e decreto di determinazione della pianta organica delle sezioni civili e penali della Corte, oggetto di particolare attenzione. Un tale sforzo è stato segnato da una proficua cooperazione tra tutti i Componenti del Consiglio, la Commissione flussi ed i competenti Uffici della Corte.

Si è sperimentato un interessante coinvolgimento, quale correlatore, di un componente non togato, che ha fornito utili indicazioni operative e sottoposto al Consiglio tutto il punto di vista esterno e complementare dell'Accademia; si è proceduto alla formulazione di un parere preliminare dei tre correlatori su Tabella e Documento organizzativo, con elaborazione di una serie di proposte di emendamento alla prima, seguito dalla presentazione di numerose altre e, quindi, da ampie discussioni in almeno tre sedute interamente dedicate (oltre almeno altre due almeno in parte destinate alla disamina della Tabella), con una interazione costante con la Prima Presidenza ed il Segretariato generale della Corte; si è sperimentato il metodo di un dialogo costante tra la Prima Presidenza e il Consiglio, sicché numerose proposte di emendamento alla Tabella sono state recepite dalla prima, talvolta anche all'esito di ampio confronto consiliare, mentre soltanto in cinque occasioni si è pervenuti ad una votazione che ha impedito un'approvazione unanime delle rispettive norme tabellari, per una delle quali soltanto è stata quindi preclusa l'immediata esecutività: con il vantaggio che la totalità delle altre disposizioni, complesse ed articolate, idonee ad organizzare l'ufficio, è ora applicata per il triennio in corso.

La nuova pianta organica lascia sostanzialmente invariata la proporzione del riparto delle risorse di presidenti di sezione e consiglieri tra civile e



penale, ma rimodella, in buona parte alla luce delle indicazioni della Commissione flussi, la distribuzione di quelli tra le sezioni civili, attribuendo doverosamente maggiore peso alle due emergenze per le pendenze della Corte, cioè il crescente arretrato in tema di protezione internazionale e materia tributaria. Al riguardo, significativamente il Consiglio si è ripromesso, approssimandosi il tempo di avvio delle procedure per la Tabella per il prossimo triennio (2023/25), di valutare l'impatto delle misure organizzative di maggiore attenzione per i due settori e, comunque, quello delle annunciate ed imminenti riforme, molto impegnative soprattutto per il settore civile, in ogni caso prendendo ancora più approfondita cognizione dell'effettiva composizione dell'arretrato da un punto di vista qualitativo.

La Tabella di organizzazione per il biennio in corso recepisce puntualmente le scelte e le indicazioni della relativa circolare del Consiglio Superiore della Magistratura.

Essa opera consapevoli scelte innovative in tema di tutela di gravidanza, maternità, doveri di cura e salute; attribuisce nuova centralità al criterio dell'attitudine specifica alla funzione nelle assegnazioni e valutazioni comparative, disegnando chiaramente la tipologia dei requisiti soggettivi per l'esercizio della giurisdizione di legittimità nelle diverse articolazioni della Corte e, soprattutto, delle Sezioni Unite, civili e penali; non tralascia gli obiettivi dell'equilibrio di genere anche nella composizione dei collegi e, soprattutto, dell'effettiva predeterminazione dei compiti dei direttivi intermedi, quali i Presidenti di sezione, titolari e non.

Maggiore attenzione è stata posta all'individuazione delle aree tematiche all'interno delle singole sezioni civili e penali, identificate quale utile momento di sintesi delle esigenze di effettiva specializzazione e di non cristallizzazione della giurisprudenza di legittimità e di temperamento della casualità dell'assegnazione degli affari ai singoli relatori.

Sebbene sia lasciata in sostanza inalterata la distribuzione degli affari tra le sezioni civili e quelle penali, tuttavia la Tabella si preoccupa, a normativa invariata, di prevedere tempi più stringenti per la definizione degli affari nella sesta sezione civile e rimodula i criteri di assegnazione degli affari, civili e penali, al fine di garantire pure i singoli consiglieri nominati relatori in un momento in cui gli sforzi richiesti sono giunti verosimilmente al livello massimo di impegno, in una costante tensione al bilanciamento dell'esigenza di predeterminazione del collegio e del relatore (e dei relativi carichi, quanto meno nel settore penale, onde permetterne la sostenibilità) e di quella di funzionalità del giudizio di legittimità, attesa la sua indubbia specialità.

Forte anche dell'esperienza maturata, la Tabella dedica particolare attenzione alle problematiche della sezione feriale e delle udienze straordinarie e nel periodo c.d. cuscinetto, la cui concreta applicazione alla Corte di cassazione – e, per di più, in sostanza al solo settore penale – è stata sperimentata quest'anno per la prima volta, attesa l'eccezionalità emergenziale del decorso anno 2020; regola le applicazioni e le concrete funzioni, anche giurisdizionali, da affidare ai magistrati dell'Ufficio del Massimario e del Ruolo, in ragione delle contingenti esigenze della Corte e delle evoluzioni normative; si preoccupa di disciplinare i tirocini formativi e rivede, in parte, anche alcune funzioni del Segretariato generale e del Centro elettronico di documentazione, onde renderne l'operato ancora più fluido e funzionale alle crescenti esigenze di organizzazione della Corte.

Parallelamente, in applicazione della normativa consiliare, si è immediatamente preso atto dei criteri organizzativi adottati dalla Procura generale della Corte di cassazione per il triennio 2020/22.

Per il resto, dopo il sensibile incremento del 2020 (dovuto verosimilmente all'impatto dell'emergenza sanitaria, soprattutto in ordine ai provvedimenti organizzativi), il Consiglio direttivo ha visto stabilizzarsi il flusso di pratiche da esaminare, assestandosi ai livelli complessivi del 2019, ma mantenutosi inalterato in valore assoluto quanto a pareri sulle valutazioni di professionalità. Se le pratiche relative alle valutazioni di professionalità si assestano in valori assoluti sullo stesso livello, già molto significativo, del 2020 (ma con un incremento percentuale, sia pur lieve), sono quelle relative ai conferimenti di uffici direttivi o semidirettivi a riscontrare una certa flessione, sensibile in termini assoluti e un po' più contenuta in valori relativi.

Per quel che attiene agli incarichi extragiudiziari, si è registrata una significativa nuova espansione del numero delle pratiche di autorizzazione (dalle quarantasette pervenute nel 2020 alle novantuno del 2021), verosimilmente dovuta al superamento della fase acuta dell'emergenza sanitaria, ma non impedita dall'adozione di criteri di valutazione maggiormente rigorosi adottati dal Consiglio Superiore della Magistratura, specie con riferimento agli incarichi conferiti dai privati. Tra tali incarichi si segnala la richiesta di partecipazione a lavori di commissioni istituite dal Ministro della Giustizia o quella di collocamento fuori ruolo per delicati incarichi istituzionali. Le innovazioni di recente adottate dal Consiglio Superiore della Magistratura in materia, che troveranno applicazione per le richieste di autorizzazione ad espletare incarichi extragiudiziari presentate a partire dal 2022, consentiranno una migliore aderenza dell'attività consultiva del Consiglio direttivo alle esigenze di funzionalità dell'ufficio giudiziario, concentrando le valutazioni su quegli incarichi non conferiti da enti ed organismi istituzionali e soprattutto, in tali casi, dando adeguato rilievo ad eventuali significativi ritardi per il

deposito dei provvedimenti redatti dal richiedente. Ciò al fine di scongiurare l'aggravarsi di situazioni critiche già sussistenti e, per quanto possibile, di ogni ricaduta negativa sul regolare andamento dell'ordinaria attività giudiziaria di Corte e Procura generale.

L'attenzione del Consiglio sarà focalizzata anzitutto sui provvedimenti organizzativi di applicazione della Tabella – e delle sue innovazioni – per il biennio in corso e dei connessi Documenti organizzativo generale e ripartizione della pianta organica, in attesa dell'esaurimento dei concorsi interni per la copertura parziale dei posti vacanti all'Ufficio del Massimario e del Ruolo, ma pure di quelli di consigliere e di sostituto procuratore generale.

Merita menzione la determinazione del Consiglio di dedicare particolare attenzione, con modalità allo studio, ad una più attenta disamina della composizione degli affari pendenti nel settore civile ed in quello penale, al fine di elaborare un consapevole articolato piano di trattamento del cospicuo crescente arretrato che affligge la Corte.

Grande cura, infine, andrà dedicata a quegli specifici provvedimenti organizzativi per l'attuazione dell'Ufficio per il processo ed a quelli correlati alle cospicue riforme legislative annunciate, che investiranno significativamente il giudizio di legittimità. La missione è ambiziosa: ad iniziare dai compiti di assistenza per l'analisi delle pendenze e dei flussi delle sopravvenienze, per proseguire con quelli di supporto ai magistrati (comprendenti, tra l'altro, la compilazione della scheda del ricorso, corredata delle informazioni pertinenti quali la materia, la sintesi dei motivi e l'esistenza di precedenti specifici, lo svolgimento dei compiti necessari per l'organizzazione delle udienze e delle camere di consiglio, anche con l'individuazione di tematiche seriali, lo svolgimento di attività preparatorie relative ai provvedimenti giurisdizionali, quali ricerche di giurisprudenza, di legislazione, di dottrina e di documentazione al fine di contribuire alla complessiva gestione dei ricorsi e dei relativi provvedimenti giudiziari) e per l'ottimale utilizzo degli strumenti informatici, fino a quelli di raccolta di materiale e documentazione anche in relazione alle attività necessarie per l'inaugurazione dell'anno giudiziario. L'ottimale impiego delle risorse dovrà conseguirsi con adeguati progetti di utilizzazione, finalizzati ad obiettivi qualitativi specifici ed incentrati su chiare e lineari metodologie di applicazione, già sussistendo la concreta possibilità di avvalersi dell'esperienza maturata in Corte in alcune delle sezioni. Tutti i relativi provvedimenti saranno quindi esaminati con attenzione ed esigeranno una riflessione approfondita sulle modalità con cui avvalersi delle nuove risorse così messe a disposizione e sulle ricadute in termini di funzionalità per la Corte e sull'interpretazione del ruolo nomofilattico nell'attuale contesto: affinché questa possa consapevolmente attrezzarsi per rispondere alle aspettative della società italiana nel presente delicato momento di transizione.

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

### **5.1. Un'unità nevralgica della Corte**

L'ufficio del Massimario e del Ruolo è un'unità nevralgica e centrale della Corte di cassazione. Lo è in relazione non solo all'attività rivolta alla massimazione dei principi nomofilattici della Corte ma anche per le altre molteplici funzioni che nel tempo hanno acquistato un rilievo sempre crescente ed hanno reso l'ufficio il centro di studio ed approfondimento delle questioni più complesse affrontate dalla giurisprudenza della Corte.

La selezione dei principi nomofilattici per mezzo della massimazione viene svolta attraverso una filiera "lunga", che parte dallo spoglio dell'ingente numero di provvedimenti pubblicati e pervenuti all'ufficio (oltre 50.000 quest'anno), prosegue con le indicazioni di massimazione, con l'esecuzione delle massime, con la loro revisione e verifica finale. I provvedimenti massimati sono circa il 10% di quelli spogliati nell'area civile e il 5% nell'area penale. Le indicazioni di massimazione, oltre che dall'interno dell'ufficio, provengono anche dai collegi, cui l'ufficio è collegato sia attraverso propri addetti che collaborano nelle sezioni, sia mediante la trasmissione telematica di richieste specifiche. Con queste modalità vengono seguiti i percorsi nomofilattici delle sezioni e, nell'ipotesi in cui non siano lineari, vengono tempestivamente fornite segnalazioni di contrasto o relazioni sullo stato della giurisprudenza in grado d'illustrare anche disomogeneità di orientamenti non manifesti. Lo stretto collegamento con l'esercizio della funzione nomofilattica delle sezioni si realizza anche con le richieste di relazioni tematiche di approfondimento provenienti dalle stesse sezioni quando è necessario affrontare questioni nuove o complesse. La sollecitazione può provenire dal collegio o dal Presidente titolare della sezione che abbia verificato l'urgenza e la necessità di un intervento nomofilattico su temi complessi.

### **5.2. L'intervento nelle sezioni**

I magistrati del Massimario in possesso dei requisiti di anzianità necessari sono stati applicati nelle sezioni. Cessata la applicazione esclusiva presso la sezione Tributaria, nell'ultimo anno è stato di nuovo possibile destinarli con impegno parziale a tutte le sezioni civili e penali, così da realizzare un'effettiva circolarità di professionalità e competenze.

### 5.3. L'attività scientifica

L'ufficio del Massimario fornisce all'intera Corte, e non solo, come si illustrerà tra breve, materiali scientifici e di aggiornamento sempre più richiesti e necessari alla luce della complessità crescente del sistema delle fonti, dei continui *stress test* legislativi cui sono sottoposti alcuni settori del diritto sostanziale e processuale, del crescente numero di decisioni assunte con gli inevitabili disallineamenti che l'incremento delle decisioni determina.

Accanto alle tradizionali relazioni per le Sezioni Unite, che forniscono un supporto indispensabile per la comprensione e l'illustrazione delle questioni di particolare importanza e dei contrasti, sempre più frequenti sono le richieste di approfondimento provenienti dalle sezioni semplici e dalle Sezioni Unite su temi connessi al riparto delle giurisdizioni.

In alcuni settori l'intervento scientifico e di aggiornamento del Massimario è diventato un atteso appuntamento annuale. Oltre alla rassegna generale, che ha ad oggetto tutte le materie trattate dalla Corte, da qualche anno viene realizzata una rassegna specifica della giurisprudenza tributaria, distribuita anche alla giurisdizione di merito, alla quale collaborano oltre che i magistrati del Massimario anche i consiglieri della sezione. L'implementazione della normativa, anche secondaria, relativa all'informatizzazione del processo ha indotto l'ufficio ad elaborare una rassegna rivolta specificamente al processo civile telematico, destinata a raccogliere la già rilevante produzione giurisprudenziale in tema d'interpretazione delle norme relative alle modalità di esecuzione telematica di adempimenti processuali integralmente o parzialmente digitalizzati. L'importanza e la natura "sensibile" della materia della protezione internazionale hanno indotto alla predisposizione di una rassegna semestrale dedicata, che ha consentito di registrare i frequenti mutamenti normativi sostanziali e processuali che hanno caratterizzato il settore, ponendo in evidenza le disomogeneità degli orientamenti riscontrati anche a causa del rilevante incremento del numero delle controversie.

Per facilitare l'aggiornamento in tempo reale dei principi elaborati dalla Corte di cassazione, l'ufficio ha predisposto una rassegna mensile delle massime civili elaborate da ogni sezione, oltre a quelle delle Sezioni Unite e a quelle relativi agli orientamenti di carattere processuale. Di recente introduzione è la rassegna mensile civile e penale delle ordinanze interlocutorie, così da rendere immediatamente fruibili le rimessioni alle Sezioni Unite e alla Corte di Giustizia oltre che le rimessioni alla pubblica udienza decise nelle adunanze camerali, in funzione di una conoscenza circolare e diffusa del "pensiero" della Corte e di una migliore organizzazione della formazione dei ruoli.

L'impegno scientifico dell'ufficio è rivolto anche a un costante riscontro delle novità normative, che sono oggetto di relazioni illustrative tempestivamente redatte. Queste ultime, unitamente alle rassegne annuali, semestrali e mensili vengono pubblicate sul sito della Corte nel settore delle news ed in via definitiva nel Portale del Massimario che raccoglie tutto il materiale scientifico della Corte.

I contributi scientifici e le rassegne mensili e tematiche vengono trasmesse inoltre alla rete della formazione decentrata della Scuola Superiore della Magistratura, con la quale è in corso da tempo una stabile collaborazione.

I più recenti contributi hanno riguardato la legislazione Anti-Covid sostanziale e processuale e le recenti riforme del processo penale e civile. Quest'ultima la relazione del Massimario ha esplorato anche le ricadute organizzative delle nuove norme sull'intera Corte, guardando anche alla prossima formazione dell'Ufficio per il processo, alla recente introduzione del processo civile telematico in cassazione (PCT) e alle esigenze di raccordo di cui dovrà tenere conto il legislatore delegato.

#### **5.4. I rapporti con le altre giurisdizioni**

L'attività scientifica e di aggiornamento giurisprudenziale, come già osservato, è stata sollecitata, specie in quest'ultimo anno, anche da delicate questioni attinenti al riparto delle giurisdizioni, rimesse all'esame delle Sezioni Unite. L'esigenza di una effettiva armonizzazione delle soluzioni in tema di giurisdizione ha prodotto, su impulso dei Presidenti della Corte di cassazione, del Consiglio di Stato e della Corte dei Conti, un'operativa collaborazione e rispettivi uffici studi.

Quest'anno i problemi sui quali si è sviluppata una riflessione comune sono stati: la responsabilità della pubblica amministrazione conseguente all'annullamento di un provvedimento che aveva ingenerato un affidamento nel privato destinatario; i requisiti delle società *"in house"*.

#### **5.5. Il dialogo con la Corte Edu e le altre Corti Europee**

L'Ufficio del Massimario è, infine, parte del complesso circuito di organismi che nella Corte di cassazione cura le relazioni con le Corti europee. Il suo contributo riguarda, in particolare, le risposte ai questionari più complessi che pervengono dalla Corte Edu, concernenti le soluzioni normative o gli orientamenti giurisprudenziali in settori di particolare rilevanza (l'ultimo dei quali il diritto all'oblio), nonché quesiti posti dalle Corti supreme di Pa-

esi aderenti all'Unione Europea (l'ultimo dei quali relativo alle limitazioni dell'uso dei social media da parte dei magistrati). Anche questi contributi, molto frequenti, vengono pubblicati nel sito della Corte.

## 6. *La formazione*

La struttura di formazione della Corte di Cassazione, da sempre ancillare alla Scuola della magistratura e alle attività formative svolte a livello centrale, anche nell'anno appena concluso ha proseguito l'attività formativa, ancora una volta caratterizzata dallo svolgimento integrale in modalità da remoto, per la nota crisi pandemica.

Ed è stata proprio la crisi pandemica a favorire una riflessione ulteriore sul ruolo e sulla funzione della struttura formativa presso la Corte di cassazione, divenuta ancora di più punto di riferimento aggregante per i magistrati che vi operano e per tutti coloro che periodicamente entrano in contatto professionale con essa.

Un luogo virtuale, divenuto l'unico nel quale consentire comunque una annessione ed un confronto, sia pure a distanza, sulle emergenze, sulle conseguenze prodotte dalle emergenze nel lavoro quotidiano degli operatori di giustizia nonché sul ruolo della funzione di nomofilachia.

È stata, paradossalmente, proprio la situazione di emergenza a favorire l'affinamento delle tecniche di predisposizione degli incontri di formazione sotto il profilo dell'*an*, del *quomodo* e del *quando*, alimentando la riflessione interna alla struttura che è andata accrescendosi attorno ai concetti di *azione ed impulso proattivo*, *interazione* e *dialogo* fra i protagonisti della giustizia.

La presa di consapevolezza che il crescente impegno di chi opera nella giurisdizione rende sempre più difficile non solo l'attività di aggiornamento sulle novità normative, giurisprudenziali e strutturali – si pensi all'entrata in funzione del Processo civile telematico, che ha fatto ingresso in Corte di cassazione a partire dalla fine del marzo dello scorso anno – ma, ancora prima, la focalizzazione delle criticità sistemiche che vanno emergendo nell'esercizio della giurisdizione, spesso difficilmente verificabili dal singolo magistrato, chiama la struttura ad una delicata attività volta a coniugare i bisogni formativi con la necessità di orientare l'attenzione sull'obiettivo finale della giurisdizione, sempre più informato a canoni di efficienza ed effettività che diventano elementi portanti del "sistema giustizia".

In questa prospettiva è la sempre più acquisita consapevolezza dell'accresciuto ruolo della Corte di cassazione sia all'interno del circuito delle giuri-

sdizioni nazionali e sovranazionali che nella società civile, sempre più attenta a “cosa dice la Cassazione”, ad orientare le scelte formative su tematiche che riescano a cogliere la centralità del tema in un dato momento storico rispetto alla poliedricità delle funzioni per l'appunto assegnate alla Corte.

La formazione intesa come *agorà*, aperta a raccogliere gli impulsi interni ed esterni finisce, in tal modo, per rappresentare uno dei punti di forza dell'intera giurisdizione, dalla quale pretendere un prodotto non solo quantitativamente tarato sui tempi limitati di chi opera nel sistema giustizia ma prima ancora qualitativamente capace di rappresentare un punto di riferimento costante, destinato a rimanere oltre il tempo nel quale si è realizzato.

Nell'anno appena trascorso, si è così notato un incremento del numero dei partecipanti agli incontri di studio, favorito, per l'appunto, dall'uso della piattaforma Teams e dalla diffusione in parallelo degli incontri sul canale Youtube, grazie all'approntamento, dovuto ai tecnici del CED, con i quali la sinergia è stata assai feconda e preziosa, di una modalità di diffusione che ha inteso guardare ad una platea ancora più vasta di “ascoltatori”.

In questa prospettiva, va vista con estremo favore la possibilità, messa a punto per la prima volta dalla struttura della Corte, di visionare i video registrati degli incontri di formazione all'interno del sito della Corte di cassazione. Tale approdo dà il senso di quanto la Corte di cassazione sia ormai divenuta partecipe di un'idea di formazione sempre più ampia ed aperta, appunto improntata, anche nella dimensione non decisoria, a prospettive di concretezza, diffusività ed efficacia.

Una formazione che sia capace di convogliare il dibattito attorno a grandi tematiche che il sentire sociale percepisce spesso come centrali, ma a volte anche divisive, deve continuare a essere luogo di confronto preventivo con l'Accademia, con l'Avvocatura e con il mondo delle professioni sulle questioni di particolare importanza che giungono all'esame delle Sezioni Unite della Corte.

Ed è significativo che proprio le Sezioni Unite, in occasione della decisione di una questione particolarmente delicata in tema di libertà religiosa ed esposizione nelle aule scolastiche del crocifisso, hanno colto la centralità della formazione rispetto al farsi della giurisdizione, non ponendola come monade ma come elemento concorrente nella funzione nomofilattica della giurisprudenza, col sottolineare che *“La nomofilachia delle Sezioni Unite è un farsi, un divenire che si avvale dell'apporto dei giudici del merito e delle riflessioni del Collegio della Sezione rimettente, dell'opera di studio e di ricerca del Massimario, degli approfondimenti scientifici e culturali offerti dagli incontri di studio organizzati dalla Formazione decentrata presso la Corte, delle sol-*



*lecitazioni e degli stimoli, espressione di ius litigatoris, derivanti dalle difese delle parti e dal contributo, ispirato alla salvaguardia del pubblico interesse attraverso il prisma dello ius constitutionis, del pubblico ministero”* (Cass. S.U. 9 settembre 2021 n. 24414).

Per tali ragioni, la formazione rimane essenziale su argomenti che collocano la Corte di cassazione in uno scenario sempre più internazionale e sovranazionale.

In questo contesto vanno sottolineati i momenti formativi dedicati a questioni che hanno riguardato il diritto europeo, così come quelli rivolti a favorire un dialogo fra i diversi plessi giurisdizionali sul tema del riparto delle giurisdizioni e dell’effettività della tutela giurisdizionale – incontro del 26 maggio 2021, *Riparto delle giurisdizioni ed effettività delle tutele* – nel quale sono stati coinvolti, insieme ad esponenti delle tre giurisdizioni, anche i Presidenti della Cassazione, del Consiglio di Stato e della Corte dei Conti, al fine di realizzare un dialogo costruttivo su temi di comune interesse.

Il recentissimo svolgimento, in occasione della Giornata Europea della Giustizia Civile, in sinergia con la Scuola Superiore della Magistratura e con la Scuola Superiore dell’Avvocatura, dell’incontro di studio su *Tutela individuale e tutela collettiva e art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione Europea*, può fornire la cifra del come si stia orientando la Struttura di formazione decentrata della Corte di cassazione, con il confronto che si è incentrato sul diritto ad una tutela giurisdizionale effettiva come chiave di volta dell’intero sistema nell’ottica di una compiuta estrinsecazione degli artt. 24 Cost., 47 CDFUE e 6 CEDU.

La Formazione ha inteso così garantire il proprio impegno nello scandagliare gli strumenti a disposizione e le responsabilità del giudice nazionale a fronte di un significativo ampliamento dei suoi poteri derivante anche dal diritto europeo con una specifica attenzione alle ipotesi in cui si pongano questioni interpretative sia rispetto ai parametri costituzionali interni sia alla violazione di norme della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione Europea.

Nel contesto della portata trasversale dell’art. 47 CDFUE, strumento nodale della efficiente tutela giurisdizionale, si delinea in modo emblematico l’attenzione della Struttura di formazione decentrata della Corte al tema della garanzia di risposte adeguate alla domanda di giustizia.

Allo stesso modo, una significativa riflessione sulle interazioni tra ordinamento nazionale e ordinamenti sovra-nazionali si è svolta nel settore penale, in particolare con riferimento alle attività della Procura Europea, divenuta operativa dal 1° giugno di quest’anno.

L'incontro di studio, *Procura Europea e giudice nazionale*, svoltosi il 29 novembre 2021, ha visto la partecipazione, contestuale, dei vertici della Procura Europea, della Corte di cassazione e della Procura generale presso la Corte, ma anche di esponenti dell'Università e della Professione forense.

La Formazione decentrata ha voluto in questo modo stimolare un approfondimento in ordine a varie tematiche, e in particolare a quelle relative ai rapporti tra Procura Europea e autorità giudiziarie nazionali, ai possibili conflitti di giurisdizione tra giudici italiani e giudici di altri Paesi, e allo svolgimento delle attività di indagine del nuovo organismo sovranazionale, nella prospettiva della ricerca di un corretto ed efficace coordinamento tra la disciplina dettata dalle fonti dell'Unione Europea e quella nazionale, attento alla tutela dei diritti fondamentali, a partire da quello di difesa, come assicurati anche dalla CEDU.

## **7. *L'Ufficio Centrale per il referendum***

La gestione dei quesiti referendari depositati nel corso dell'autunno si è rivelata complessa e dispendiosa. Con decreto-legge 31 maggio 2021, n.77, convertito in legge nel successivo mese di luglio, si è avuta una modifica significativa della modalità di raccolta delle sottoscrizioni, prevedendo, al fine di favorire la partecipazione di persone con disabilità, la possibilità che alla modalità tradizionale di raccolta mediante documentazione cartacea si affianchi la sottoscrizione mediante strumenti telematici (la così detta raccolta di firme *online*). Tale innovazione, inizialmente destinata a divenire operativa dopo la realizzazione di una piattaforma nazionale che regoli e sostenga in modo sicuro e uniforme le modalità di voto, è stata resa dal legislatore immediatamente applicabile senza che le norme definissero criteri e modalità tecniche chiare e vincolanti.

All'entrata in vigore della nuova disciplina, è risultato evidente che essa avrebbe comportato due conseguenze assai rilevanti per la Corte: l'aumento prevedibile del numero dei quesiti annunciati e per i quali si prospettava il deposito delle firme entro la data fissata dalla legge (30 ottobre 2021); la convivenza di due modalità di raccolta delle firme per ciascuno dei quesiti referendari, con la necessità di adottare due diverse procedure di verifica della loro regolarità e, in particolare, una procedura di controllo delle firme raccolte elettronicamente mai sperimentata prima e piena di incognite. Sotto quest'ultimo profilo, l'incertezza aveva riguardo sia all'assenza di regole tecniche chiare e uniformi che disciplinino il momento della raccolta elettronica delle singole sottoscrizioni e la formazione degli elenchi da depositare in Corte, sia alla diversità di formazione e comunicazione del certificato di iscrizioni

alle liste elettorali che i comitati elettorali richiedono ai comuni di residenza e che deve essere abbinato a ciascuna sottoscrizione.

Come previsto, le modalità più rapide di raccolta delle firme *online* hanno condotto all'annuncio di un numero di quesiti elevato e mai sperimentato: sei in materia di giustizia, uno in materia di regime giuridico delle c.d. droghe leggere, uno in materia di fine vita (abolizione parziale dell'art.579 c.p.), due in materia di caccia e quattro di "green pass". Se tutti i quesiti fossero stati depositati entro il 30 ottobre 2021, a termini di legge la Corte avrebbe dovuto procedere alla verifica della regolarità delle sottoscrizioni entro il 15 gennaio 2022, avendo a disposizione circa sessanta giorni lavorativi per esaminare oltre 7 milioni di firme. Ciò tenendo presente che la verifica delle firme elettroniche e dei certificati elettorali presentava problemi nuovi e di non semplice soluzione, con sicuro aumento della complessità e prevedibile allungamento dei tempi di lavoro.

Per far fronte al rischio elevatissimo di non poter rispondere a un simile impegno nei tempi di legge, la Corte ha organizzato una riunione con i rappresentanti della Presidenza del Consiglio, dei ministeri interessati e dell'AN-CI. In esito all'esame delle numerose problematiche rappresentate, il Governo ha deciso di porre in essere un intervento normativo d'urgenza concentrato nell'art. 5 del decreto legge 8 ottobre 2021, n.139, introducendo alcune innovazioni importanti: l'ampliamento delle categorie professionali abilitate alla verifica della regolarità delle firme; la possibilità di distacco presso la Corte di personale di altri uffici giudiziari e altre amministrazioni; la previsione di un incentivo per tutto il personale amministrativo e tecnico impegnato nelle operazioni di verifica.

Sulla base del nuovo quadro normativo si è reso necessario un forte investimento del personale tecnico della Corte per la creazione di software in grado di gestire il controllo delle firme elettroniche e di coordinarlo con il controllo di quelle cartacee, cosa che la professionalità e l'impegno del personale hanno reso possibile con un intervento "*in house*" supportato anche dalla DGSIA. Si è reso nel contempo necessario organizzare nuove postazioni di lavoro e rivedere sia le procedure di lavoro sia la distribuzione interna degli spazi, con un impegno eccezionale di tutte le strutture interessate. Un riconoscimento particolare va al personale del CED, che con grande professionalità ha saputo disegnare e rendere operative in tempi brevissimi soluzioni informatiche per la gestione delle firme digitali, e al personale di supporto all'Ufficio centrale per il referendum, in grado di coordinare e condurre in porto l'intera attività in maniera efficace.

Alcuni quesiti annunciati non sono stati seguiti dal deposito delle firme e questo ha ridotto di molto il volume dei controlli da effettuare. Nonostante l'allungamento dei tempi di lavoro dovuto alla duplice procedura e alla verifica molto difficile e dispendiosa dei certificati elettorali, la riduzione del numero dei quesiti e l'impegno di tutto il personale hanno reso possibile completare nei termini tutte le attività previste e l'Ufficio centrale per il referendum ha potuto emanare tempestivamente i provvedimenti che accertano la regolarità dei quesiti relativi ai sei referendum in materia di giustizia e ai due in materia di soppressione parziale dell'art. 579 cod. pen. e degli artt. 73 e 75 del DPR 309/1990.

## Capitolo II

### *L'INFORMATICA IN CASSAZIONE*

#### **1. Premessa**

L'area dell'informatica è un campo di intervento di elezione del CED – Centro Elettronico di Documentazione della Corte di cassazione, ufficio alle dirette dipendenze del Primo Presidente, che vanta indiscussa competenza sia a livello nazionale (tramite la gestione della banca dati *ItalgireWeb*, nata in seno alla stessa Corte di Cassazione, e della banca dati pubblica *SentenzeWeb*, presente da qualche anno all'interno del sito-web della Corte), sia nella gestione, coordinamento e sviluppo degli applicativi che – all'interno della Corte di cassazione – sono esecuzione dei progetti dal Ministero della giustizia (e, per esso, della DGSIA).

Al CED si è affiancato anche l'Ufficio per l'innovazione – UIC, di recente istituzione ad opera del Consiglio Superiore della Magistratura, che – pur nella rispettiva autonomia – collabora con il CED nello svolgimento delle competenze relative al coordinamento delle attività e delle iniziative, agli studi sulle applicazioni, alla verifica della funzionalità ed efficienza dei programmi in uso alla Corte ed al controllo dello sviluppo scientifico, rispettivamente previste dalla normativa di fonte primaria e secondaria, dai provvedimenti del Primo Presidente in materia, dalle tabelle vigenti e dalla Circolare 11 novembre 2019 del Consiglio Superiore della Magistratura.

Nel corso del 2021, tali Uffici sono stati costantemente impegnati in tutti i settori di istituto, mantenendo elevata l'attenzione, segnatamente, in quelli, strategici, dell'informatica giudiziaria e dell'informatica giuridica, con un positivo bilancio consuntivo delle ricordate attività; bilancio che può essere delineato in relazione a diverse aree di intervento come di seguito articolate.

## **2. *La gestione emergenziale della pandemia da Covid-19***

### **2.1. Le camere di consiglio telematiche**

In ordine agli interventi informatici richiesti a seguito dell'emergenza sanitaria da Covid-19 scoppiata nel marzo 2020 e che ancora, purtroppo, ci affligge, il CED, procedendo d'intesa con l'UIC, ha continuato a dare attuazione sotto il profilo tecnico ai decreti emanati del Primo Presidente per la gestione delle attività giudiziarie, in attuazione delle previsioni di cui alla legislazione emergenziale varata a far data dal mese di marzo 2020 dal Governo.

In particolare, si è continuato a garantire l'attuazione sotto il profilo tecnico-operativo dei provvedimenti emergenziali della Prima presidenza, che hanno consentito anche nel corso di quest'anno la celebrazione delle adunanze da remoto, mediante lo strumento del video-collegamento a distanza attraverso l'applicativo Teams facente parte della Suite Microsoft.

### **2.2. Gli applicativi per l'attuazione dei Protocolli d'intesa del 2020**

Tra le misure organizzative a norma del comma 7 dell'art. 83 del decreto-legge n. 18 del 2020, convertito con modificazioni dalla legge n. 27 del 2020, i dirigenti degli uffici giudiziari hanno avuto la possibilità di adottare «linee guida vincolanti per la fissazione e la trattazione delle udienze».

Dando seguito alle linee guida dettate dal CSM, nell'aprile dello scorso anno la Corte di cassazione ha stipulato un protocollo d'intesa con il Consiglio Nazionale Forense e la Procura generale presso la Corte di cassazione «per la trattazione delle adunanze camerale ex art. 375 c.p.c. e delle udienze ex art. 611 c.p.p.»; l'obiettivo chiaro del Protocollo è stato quello di consentire ai consiglieri della Corte di avere la disponibilità dei cd. "atti regolamentari", senza necessità di accedere fisicamente nelle cancellerie delle sezioni civili e penali della Corte stessa.

Successivamente, nell'ottobre del 2020, la Corte di cassazione, il Consiglio Nazionale Forense e l'Avvocatura dello Stato, hanno stipulato un nuovo protocollo d'intesa per la digitalizzazione degli atti della Corte nel settore civile.

Il protocollo che riprendeva in grande misura, limitatamente al settore civile, i contenuti del protocollo firmato nell'aprile precedente, stabiliva che i difensori delle parti – compresa l'Avvocatura dello Stato – potranno inviare via posta elettronica certificata (PEC) alle cancellerie gli atti processuali già in precedenza depositati nelle forme tradizionali in formato pdf. In questo

modo, gli atti processuali trasferiti su supporto informatico, in un primo momento, sono stati veicolati in via telematica e così resi disponibili ai magistrati; in un secondo momento, dopo l'avvio a valore legale del PCT in Cassazione avvenuto nel marzo scorso, possono essere inseriti direttamente nell'applicativo ministeriale a disposizione dei magistrati (il c.d. "desk del magistrato"), così garantendo la costituzione del "fascicolo informatico" anche per i procedimenti già incardinati.

Nel novembre dello scorso anno, i medesimi firmatari del protocollo ne hanno previsto una addenda, con la previsione della trasmissione via PEC in formato telematico anche delle memorie illustrative dei difensori, ex artt. 378, 380-*bis*, 380-*bis*.1 e 380-*ter* c.p.c.

Per dare attuazione concreta ai detti protocolli d'intesa, è stato sviluppato dai tecnici informatici del CED un *software* che consente il salvataggio automatico degli atti processuali inviati via PEC dai difensori delle parti in formato pdf – secondo il *format* comunicato al CNF e alla Procura generale, nonché reso disponibile sul sito *web* della Corte di Cassazione – in apposite cartelle relative a ciascuna adunanza/udienza da celebrarsi e, quindi, la condivisione degli atti stessi tra i componenti del collegio designato.

La dirigenza amministrativa della Corte ha poi provveduto a dettare, su indicazione del CED, le istruzioni preliminari per il funzionamento di tale sistema [a) individuazione della postazione sulla quale verrà installato il software; b) individuazione dell'utente abilitato che avrà accesso alla postazione e alla PEC sezionale; c) necessità di presidio quotidiano della postazione].

Anche nel corso del 2021, per rendere possibile la condivisione degli atti tra i componenti del collegio – assicurata dall'applicativo "Microsoft-Teams" – è stato utilizzato in ciascuna Sezione, civile e penale, un "Team sezionale", composto dai presidenti e dai consiglieri, nonché dal personale amministrativo che gestisce e monitora la PEC, dedicato esclusivamente alla celebrazione delle adunanze/udienze.

Il "Team sezionale" è amministrato dal presidente titolare della sezione o da un suo delegato; anche nel corrente anno i tecnici del CED costantemente sono intervenuti frequentemente e con tempestività per garantire il necessario supporto al corretto funzionamento del sistema.

### **3. Informatica giudiziaria**

Una prima area di intervento è quella che ha riguardato l'informatica giudiziaria, area che attiene specificamente all'attività della Corte in quanto

finalizzata alla gestione in senso ampio del contenzioso da parte dei magistrati e delle cancellerie.

### **3.1. Settore civile**

Su questo fronte, si è, anzitutto, mantenuto un costante monitoraggio sul sistema delle comunicazioni di cancelleria a mezzo di PEC, ai sensi dell'art. 136, secondo comma, c.p.c. e della normativa di settore (art. 16, commi da 4 a 8, del decreto legge 18 ottobre 2012, n. 179, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 dicembre 2012, n. 221 ed entrato in vigore il 15 febbraio 2016) che ha raggiunto ormai livelli di efficienza tali da rendere sostanzialmente episodici i rinvii delle cause a nuovo ruolo a motivo di avvisi d'udienza non andati a buon fine.

#### *3.1.1. Il processo civile telematico (PCT)*

Il 2021 ha visto una tappa fondamentale del PCT, in quanto, dopo i notevoli sforzi profusi, con il decreto direttoriale DGSIA del 27 gennaio 2021, pubblicato sulla g.u. 28 gennaio 2021, n. 22 ed emanato ai sensi dell'art. 221, comma 5, del d.l. 19 maggio 2020, n. 34, convertito con modificazioni dalla legge 17 luglio 2020, n. 77, a decorrere dal 31 marzo 2021 è stato attribuito il valore legale al deposito telematico degli atti di parte in cassazione.

Al riguardo, di fondamentale importanza è risultata la stipula il 15 ottobre 2020 di 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 ad individuare un percorso certo che consentisse l'avvio del PCT innanzi alla Corte di cassazione.

Il protocollo prevedeva, infatti, la costituzione di un gruppo di lavoro dei "referenti per l'attuazione del processo telematico in Cassazione", di cui facevano parte esperti designati dai soggetti che partecipano al protocollo (tra i quali il direttore e il magistrato addetto al settore civile del CED, nonché il referente per il settore civile dell'UIC), con il compito di seguire la fase di sperimentazione fino all'adozione del previsto decreto ministeriale.

Il nuovo regime, introdotto dal 31 marzo scorso, è caratterizzato dalla piena facoltatività dei depositi telematici, sia degli atti processuali di parte che di quelli dei giudici, considerato che l'attivazione del PCT è avvenuta in base alla previsione speciale di cui al citato art. 221 del d.l. n. 34 del 2020 e non già secondo il regime attuato nei giudizi di merito ai sensi dell'art. 16-*bis*

del d.l. 18 ottobre 2012, n. 179, convertito con modificazioni dalla legge 17 dicembre 2012, n. 221.

Il PCT in Cassazione ha suscitato subito interesse nella classe forense, come è testimoniato dal numero di depositi di atti nativi digitali nel periodo immediatamente successivo al 31 marzo di quest'anno; anche tra i magistrati, dopo le iniziali difficoltà dovute alla eccessiva lentezza del *download* dell'applicativo ministeriale, i depositi di provvedimenti digitali sono cresciuti in maniera assai significativa.

### *3.1.2. L'evoluzione del PCT nella Corte di cassazione: l'impatto sulle prassi e le relazioni organizzative interne alle Sezioni*

Il monitoraggio sull'utilizzazione del PCT presso la Corte di cassazione si è sviluppato in modo strutturato dal mese di settembre 2021, unitamente al riscontro sulle prassi organizzative e relazioni interne alle sezioni civili già orientate dai protocolli, nonché sui supporti in uso per la canalizzazione degli atti processuali delle udienze e, più in generale, sulla disponibilità dei magistrati verso i nuovi strumenti informatici.

Sono stati impiegati due metodi: l'intervista diretta a magistrati e personale amministrativo; la classificazione filtrata dei dati statistici propri del ciclo produttivo degli atti formati in PCT. In parallelo, è stato perseguito – nella collaborazione tra CED e UIC – il reperimento delle criticità di lavorazione in una prospettiva di riordino organizzativo, quale normalmente imposto e promosso – in ogni ambiente della pubblica amministrazione – dalla conversione della documentazione cartacea in giacimento digitale.

Dalla prima indagine sono emerse differenze di prassi, tra le sezioni, circa le modalità di raccolta e canalizzazione degli 'atti successivi' (rispetto ai ricorsi e controricorsi) da mettere a disposizione dei magistrati e dunque dei collegi d'udienza. L'esigenza deriva dalla prevedibile lunga durata del regime misto in cui il PCT opera, facoltativamente per le parti e gli stessi magistrati, permettendosi – per le prime – l'invio degli atti con supporto cartaceo ovvero tramite PEC (e ricezione in apposite cartelle preindirizzate). Altra questione divenuta progressivamente attuale riguarda gli 'atti iniziali' del fascicolo, essendo crescente il ricorso a tale modalità di deposito a scelta delle parti, risultando inedita – e allo stato critica – la lavorazione generale, in difetto originario del supporto cartaceo (soprattutto per le fasi di assegnazione/smistamento).

A seguito di un censimento delle esperienze di maggiore completezza informativa, è stato creato un programma che consente di riunire gli estremi



di tutti gli atti successivi pervenuti, anche con possibilità di esatta qualificazione e commento da parte del personale in sede di caricamento sul SIC e prima accettazione, così giungendo alla formazione di un documento riassuntivo che dà conto, per ogni udienza, delle diverse provenienze degli atti stessi e, soprattutto, della loro tempestiva sussistenza.

Tale utile quadro, aggiornato in prossimità dell'udienza, si affianca alla reperibilità degli atti in veste integrale in apposite cartelle del *Teams*® di Sezione create per l'udienza. Il citato modello è stato varato – in versione ordinata con raggruppamento dei fascicoli anche per singolo relatore – nelle Sezioni Unite e Prima civile, parzialmente nella Sezione Sesta civile e solo in forme minori nelle altre Sezioni.

L'evoluzione di utilizzo del PCT ha, a sua volta, richiesto continui interventi di filtro sul dato statistico, e ciò per plurime ragioni, tra cui, le più rilevanti, l'instabilità dell'applicativo – specie nei primi mesi – in molte fasi cruciali della pubblicazione (solo parzialmente risolte a seguito della consegna delle nuove schede da parte del Ministero), con conseguenti frequenti blocchi del procedimento. Sono anche stati compiuti interventi volti a ridurre la lentezza di *download* dei file, permettendone il prelievo a firma depurata e, di recente, con file in formato “zip”, pur permanendo criticità rilevanti nella relativa apertura dell'intero fascicolo. Questo continua a pregiudicare – allo stato – la consultazione degli atti ove l'assegnazione, come nella Sesta sezione o nella Sezione ordinaria, non sia già funzionale ad un'udienza bensì alla sola eventuale formazione della proposta o, rispettivamente, allo spoglio.

La circostanza conferma che la consegna iniziale del PCT al 31 marzo 2021, non essendo avvenuta – per constatazione unanime – previa sufficiente verifica delle funzionalità, e aggiungendosi, poi, al non rispetto sostanziale del cronoprogramma già definito con la Corte di cassazione, ha determinato un assetto gestionale ibrido, senza cioè la definizione iniziale completa di un autentico ambiente informatico gestionale. I consiglieri e i presidenti, in modo crescente rispetto alla cancelleria, debbono confrontarsi a tutt'oggi con un continuo cantiere, non solo per le evoluzioni migliorative del programma, com'è consuetudine di qualsiasi applicativo, ma proprio per la sua definizione primaria funzionale. Il risultato organizzativo, oltre a connotare il citato regime misto (cartaceo-informatico), ha comunque sollecitato, secondo le proposte raccolte, il varo di un metodo interno di mutamento e adattamento anche delle funzioni assegnate al personale amministrativo.

Al netto di errori di sistema e di dati ragionevolmente estranei a una base omogenea, i risultati del lavoro svolto appaiono lusinghieri già per il crescente apporto sostitutivo del PCT rispetto alla fase finale della pronuncia di cassa-

zione per come intermediata dalla doppia accettazione della cancelleria. Ciò ha indotto a suggerire il monitoraggio di tutte le fasi di lavorazione, essendo ora i passaggi appunto quattro: redazione-consegna della minuta; accettazione della cancelleria; revisione-correzione del presidente del collegio; accettazione finale della cancelleria, con valore di pubblicazione del provvedimento *ex art.133 c.p.c.* In realtà, questa più esatta scomposizione non ha influito negativamente sulla tempistica del ciclo dei provvedimenti interamente lavorati in PCT, anche se va segnalata una netta formazione di arretrato nelle attività di cancelleria. Infatti, su 791 esiti completi al 17 novembre 2021, il predetto ciclo aveva durata di soli 39 giorni (pari a due terzi di meno dell'omologo ciclo delle pronunce su base assoluta della intera Corte di cassazione al 31 ottobre 2021); al successivo 30 novembre 2021 è aumentata la produzione in PCT (definiti pari a 1.042), ma il ciclo si è allungato a 55 giorni.

Va aggiunto, come elemento di criticità, l'assenza di un servizio di assistenza tecnica diretta presso i locali della Corte da parte dell'impresa fornitrice, in affiancamento al ridotto e ciononostante efficiente servizio del personale tecnico del CED; e, soprattutto, la limitatezza dei relativi orari di help desk da remoto, mancando una reperibilità – telefonica o via mail – corrispondente alle possibilità di utilizzo orario, divenuto senza vincoli, del PCT da parte dei magistrati.

Di seguito si riportano le statistiche aggiornate dei depositi di atti di parte e di atti dei magistrati, nel periodo che va dal 31 marzo al 30 novembre 2021, che appaiono assai incoraggianti, solo considerate le criticità iniziali riscontrate nell'uso degli applicativi ministeriali:

#### **Atti di parte.**

- introduttivi (ricorsi controricorsi): 7.105
- successivi (memorie *ex artt. 378, 380-bis e 380-bis.1 c.p.c.*): 3.536

**TOTALE: 10.641**

#### **Atti del giudice.**

- Decreti: 65
- Ordinanze: 966
- Ordinanza Interlocutorie: 10
- Sentenze: 146

**TOTALE: 1.187**

### *3.1.3. Gli interventi migliorativi sulla infrastruttura del PCT di legittimità*

Dopo l'attesa partenza del PCT in cassazione, è stato necessario avviare subito un percorso teso ad apportare alcune fondamentali migliorie ai due applicativi ministeriali messi a disposizione per la gestione del processo telematico (CSC Client e Desk del consigliere).

E così CED e UIC hanno partecipato nel mese di maggio (il personale informatico del CED con coinvolgimento diretto, i magistrati del CED e dell'UIC in qualità di osservatori) al collaudo e alla messa in esercizio di uno primo intervento (compendiato nella **scheda FN69**), contenente una serie di integrazioni funzionali al Desk del consigliere, che erano state segnalate con appositi ticket.

Successivamente CED e UIC hanno dato il loro apporto al collaudo della **scheda FN68** (interventi migliorativi su CSC Client) e della **scheda FN92** (decreti presidenziali telematici su Desk); che sono state messe in esercizio nel mese di settembre.

All'interno di questi interventi sono stati previsti:

- a) l'implementazione della funzione di deposito dei decreti presidenziali per le sezioni ordinarie;
- b) la possibilità di lettura dei documenti in formato PDF epurati dalla firma digitale, con sensibile velocizzazione dei tempi di apertura dell'atto telematico;
- c) l'invio di una segnalazione al presidente della sezione, nel caso di deposito telematico di atti di rinuncia al ricorso e di atti di accettazione della rinuncia;
- d) l'inserimento di nuovi filtri per il cancelliere in ambiente CSC Client;
- e) talune correzioni urgenti del sistema, segnalate in precedenza con appositi ticket.

Ancora, nel mese di ottobre del 2021 CED e UIC hanno partecipato al collaudo della **scheda FN67**, messa in esercizio nel novembre.

All'interno di questo intervento è stata prevista la digitalizzazione integrale della sesta sezione civile della S.C., sia lato CSC client che lato Desk del consigliere.

Nel mese di dicembre è già stato programmato il collaudo della **scheda FN97**.

All'interno di questo intervento sono previsti:

- a) talune correzioni urgenti di errori e malfunzionamenti segnalati con appositi ticket sul CSC Client: eliminazione del controllo sulla firma della ricevuta telematica; nuove tipologie di atti associabili al procedimento; controllo sul provvedimento impugnato, per determinare se sia già oggetto di ricorsi pendenti; tipizzazione del documento "Attestazione di conformità"; inserimento della "Istanza di visibilità" degli atti per i difensori delle parti ancora non costituite).
- b) la velocizzazione del *download* dei documenti sul Desk, evitando che ogni altra azione in corso risulti interdetta fino al suo completamento;
- c) l'invio di una segnalazione ai consiglieri relatori, in caso di depositi telematici successivi alla data di fissazione di udienza;
- d) la possibilità di pubblicare anche le ordinanze interlocutorie nelle sezioni semplici.

#### *3.1.4. La formazione dei magistrati della Corte*

L'avvio del processo telematico in cassazione ha messo subito in evidenza l'esigenza di provvedere ad un'adeguata formazione dei colleghi e del personale di cancelleria. Dopo una iniziale formazione avviata a cura della D.G.S.I.A. nell'aprile del 2021, fondata sul metodo c.d. *training on the job*, concentrato in alcune giornate tramite la piattaforma Teams, destinata indifferenziatamente ai magistrati ed al personale amministrativo, CED ed UIC hanno deciso di avviare, congiuntamente, un serrato programma di formazione destinato esclusivamente ai consiglieri della Corte.

Così, sono state organizzate durante tutto il mese di maggio 2021 specifiche sessioni formative sezionali, in modalità *blended* (con la presenza di taluni consiglieri in aula e altri collegati da remoto), dedicati alle singole sezioni civili e articolati anche secondo le singole aree sezionali, in base ad un calendario concordato con i presidenti titolari delle sezioni civili per la dimostrazione dell'applicativo e per ricevere utili riscontri al fine di orientarne l'ulteriore sviluppo.

Successivamente, sono state organizzate per il mese di ottobre sessioni formative dedicate ai soli presidenti titolari, ai presidenti di sezione e ai consiglieri che presiedono taluni collegi, con la consapevolezza che un ruolo di importanza cruciale, per la diffusione del PCT in Corte, è svolto da chi presiede il collegio; le sessioni tutte *on line* ma riservate alla partecipazioni di un ristretto gruppo di magistrati, sono state distinte in due classi, l'una riservata agli "utenti esperti" e l'altra ai "primi utilizzatori", per consentire ai presidenti di scegliere in base alle proprie esigenze di formazione.

Ancora, nel mese di dicembre del 2021, i medesimi moduli formativi sono stati replicati, con una iniziativa sempre d'intesa tra CED ed UIC, in favore di tutti i consiglieri che hanno espresso ancora necessità di formazione, seguendo lo schema già collaudato per i presidenti, con la previsione di separate sessioni dedicate ai consiglieri esperti e a quelli ancora alle prime armi.

### *3.1.5. La modifica al Protocollo d'intesa del 27 ottobre 2020*

Come si è detto, al fine di favorire la digitalizzazione degli atti della Corte di cassazione nel settore civile, la Corte, il Consiglio Nazionale Forense e l'Avvocatura dello Stato, nell'ottobre 2020 hanno stipulato un apposito protocollo d'intesa.

Il 18 novembre 2020, i medesimi firmatari del protocollo, ne avevano previsto una addenda (art. 5-*bis*), stabilendo la trasmissione via PEC in formato telematico anche delle memorie illustrative dei difensori, ex artt. 378, 380-*bis*, 380-*bis*.1 e 380-*ter* c.p.c.

Il 7 aprile del 2021, dopo l'entrata in vigore del PCT sia pure in forma facoltativa, tutti i protagonisti del protocollo dell'ottobre 2020, hanno sottoscritto una novella dell'aggiunta operata con l'introduzione dell'art.5-*bis*, stabilendo ora che le memorie dei difensori possono essere depositate in modalità telematiche nelle forme previste dal d.m. 44 del 2011, mentre la Procura generale, in attesa dell'implementazione del PCT, continuerà a trasmettere via PEC alla cancelleria le proprie requisitorie, con l'intesa che le stesse saranno poi inserite nel fascicolo telematico a cura del cancelliere.

### *3.1.6. La convenzione con il MEF*

In data 19 ottobre 2021 è stata firmata la convenzione tra la Corte di Cassazione e il Dipartimento delle finanze del Ministero dell'economia e delle finanze (MEF), con la quale è stata introdotta la possibilità per i giudici di legittimità di accedere, previo rilascio di apposite credenziali di accesso – tramite un'apposita applicazione – al sistema informativo della giustizia tributaria (S.I.G.I.T.), con la facoltà di prendere visione ed estrarre copia di tutti gli atti digitali contenuti nel fascicolo processuale digitale formatosi nei giudizi presso le Commissioni tributarie provinciali e regionali.

L'accordo prevede anche la trasmissione da parte della Corte di cassazione della sentenza adottata nel relativo giudizio affinché ne sia data pubblicità nel fascicolo digitale di merito. Con la convenzione, infine, la Corte e il MEF si sono impegnati per il futuro a garantire la consultazione e lo scambio

dei dati e documenti presenti nelle rispettive banche dati, al fine di favorire la conoscenza degli orientamenti giurisprudenziali in materia tributaria.

La convenzione rappresenta un primo, ma significativo, passo nella realizzazione di un sistema informatico integrato tra giurisdizioni diverse, al fine di rendere efficiente e rapida l'interlocuzione su aspetti processuali che richiedono uno scambio di informazioni tra i plessi giurisdizionali coinvolti.

Inoltre, la convenzione costituisce un segmento importante del programma di efficientamento della Sezione Tributaria della Cassazione, rendendo possibile, attraverso il consentito accesso al S.I.G.I.T., una gestione del contenzioso tributario ancor più calibrata sull'esigenze effettive delle pendenze.

### *3.1.7. La cooperazione applicativa Giustizia Amministrativa-Corte di Cassazione*

Su iniziativa promossa dai Segretari generali della Giustizia amministrativa e della Corte di Cassazione ha avuto inizio, nel mese di novembre di quest'anno, una interlocuzione tra il Servizio per l'informatica (SPI) della Giustizia amministrativa e il CED per mettere a punto un progetto di cooperazione applicativa al fine di governare in via telematica i flussi di dati, in entrata e in uscita, tra la Cassazione e la Giustizia amministrativa (Consiglio di Stato e T.A.R.), nell'ambito, in particolare, dei procedimenti giudiziari che riguardano le questioni di giurisdizioni interessanti i due plessi giurisdizionali, ordinario e amministrativo.

L'iniziativa, favorita dal Piano triennale per l'informatica nella Pubblica Amministrazione 2020-2022, che indica le linee di azione per promuovere la trasformazione digitale del settore pubblico del Paese, si innesta nel più ampio progetto di interoperabilità tra le varie giurisdizioni (al pari di quello intrapreso con la Giustizia tributaria), particolarmente importante per la Corte di cassazione, quale organo costituzionalmente deputato a risolvere le questioni di riparto di giurisdizione e i relativi conflitti.

## **3.2. Settore penale**

Nel settore penale, numerose sono le iniziative intraprese ai fini dell'implementazione e dell'adeguamento dei programmi di informatica giudiziaria in uso alla Corte di cassazione, sia in relazione alle novità normative, sia con riferimento a più generali esigenze di ammodernamento, ampliamento ed efficientamento del sistema.

*3.2.1. Gli interventi correlati all'art. 24, comma 6-bis, del d.l. n. 137/2021, convertito con modificazioni dalla legge n. 176/2020*

In particolare, per quanto riguarda le iniziative assunte a seguito di novità normative, un primo settore di intervento è costituito dalle attività di adeguamento del sistema necessarie per l'operatività della disciplina della proposizione di impugnazioni e motivi nuovi mediante posta elettronica certificata, a norma dell'art. 24, comma 6-bis, del decreto-legge n. 137/2021, convertito con modificazioni dalla legge n. 176/2020.

La nuova disciplina, rilevante nell'immediatezza per la Corte di cassazione in relazione ai motivi nuovi ex art. 585, comma 4, cod. proc. pen., al ricorso straordinario ex art. 625-bis cod. proc. pen., alle istanze di correzione di errore materiale ex art. 130 cod. proc. pen., e alla ricusazione ex art. 38 cod. proc. pen., pone alcune precise condizioni di ammissibilità. Precisamente, per essere ammissibile, l'atto di impugnazione deve essere: a) sottoscritto digitalmente dal difensore, il quale deve anche sottoscrivere per conformità all'originale gli allegati trasmessi in copia informatica per immagine; b) trasmesso da un indirizzo PEC presente sul REGINDE (Registro generale degli indirizzi di posta elettronica certificata di cui all'art. 7 D.M. Giustizia 21 febbraio 2011, n. 44) e intestato al difensore; c) trasmesso all'indirizzo PEC dedicato e indicato per l'ufficio dal provvedimento del Direttore DGSIA in data 9 novembre 2020.

Il rispetto della prima condizione viene verificato attraverso l'apertura del *file* con i sistemi di lettura e verifica della firma digitale, mediante l'uso di *software* gratuiti, come FirmaOk, Aruba Sig, ed altri, appositamente distribuiti. Il rispetto della terza condizione è accertabile per il fatto stesso della ricezione dell'atto nell'indirizzo dedicato.

La verifica della sussistenza della seconda condizione, invece, richiede l'accesso al Portale dei Servizi Telematici attraverso Login e la consultazione del REGINDE operando filtri sul cognome del difensore e sull'Ordine di appartenenza.

Al fine di semplificare la verifica appena descritta, è stato progettato un sistema di allarme che prevede, in via automatica, l'interrogazione sul REGINDE e la comunicazione dell'esito di tale operazione alla cancelleria. Precisamente, questo sistema, per come programmato, si attiva automaticamente all'arrivo di una PEC e opera una interrogazione sul REGINDE, diretta ad accertare la corrispondenza dei dati con riferimento all'indirizzo PEC del mittente; ove l'indirizzo non sia trovato, il sistema genera in automatico una PEC di allarme con la dicitura "ATTENZIONE

INDIRIZZO NON PRESENTE”. Si potrebbe anche prevedere che, in caso di indirizzo rinvenuto, il sistema generi un messaggio positivo. Il sistema è fondato sull'utilizzo di WebServices esistenti nella rete Giustizia e messi a disposizione da DGSIA.

### *3.2.2. Gli interventi correlati all'art. 1, comma 2, lett. a, della legge n. 134/2021, in tema di improcedibilità*

L'entrata in vigore della nuova disciplina della improcedibilità delle impugnazioni, prevista dall'art. 1, comma 2, lett. a, della legge 27 settembre 2021, n. 134, ha richiesto un immediato intervento volto ad affrontare le prime esigenze di coordinamento tra le diverse discipline e ad agevolare il lavoro di analisi e gestione dei ricorsi relativi a reati commessi dopo il primo gennaio 2020.

Con riferimento a tali esigenze, si è previsto di far registrare nel sistema le informazioni riguardanti: a) la scadenza dei termini di deposito della sentenza, così come previsti dalla legge o come fissati dal giudice, a norma dell'art. 544 cod. proc. pen., ed eventualmente prorogati a norma dell'art. 154, comma 4-bis, disp. att. cod. proc. pen.; b) la data in cui si verifichebbe l'improcedibilità del ricorso, da fissare, al momento della ricezione del procedimento in Corte di cassazione, in relazione al termine di deposito – eventualmente prorogato – della sentenza impugnata, e poi da aggiornare, ove necessario, in caso di successiva adozione di ordinanze di proroga da parte della Corte di cassazione, nonché di sopravvenienza di cause di sospensione del termine per la maturazione dell'improcedibilità.

La registrazione di queste informazioni nel sistema SIC consentirà a tutti gli utenti, e in primo luogo ai magistrati addetti agli Uffici spoglio sezionali e ai Presidenti titolari, di poter conoscere con immediatezza il termine in cui dovrebbe verificarsi l'improcedibilità, in modo da tenerne conto ai fini della fissazione dei procedimenti, nonché di formare copertine dei fascicoli recanti l'indicazione di tali notizie.

### *3.2.3. Gli interventi correlati all'inizio delle attività della Procura Europea*

Con riguardo, poi, alle esigenze derivanti dall'inizio delle attività della Procura Europea, divenuta operativa a partire dal 1° giugno 2021, si è programmato di creare un “allarme” da attivare per i ricorsi relativi a procedimenti nei quali le indagini e l'azione penale sono dirette o esercitate dalla nuova Autorità giudiziaria sovranazionale. Tale allarme è pensato per



operare sin dal momento della loro iscrizione nei registri SIC, in modo da rendere immediatamente evidente l'informazione all'interno del sistema e, di conseguenza, anche sulla copertina del fascicolo.

### *3.2.4. Le iniziative dirette all'ammodernamento, all'ampliamento ed all'efficientamento del SIC penale*

In tale ambito SIC, due sono le aree di intervento strategiche: quella relativa alle comunicazioni degli avvisi di udienza alla Procura generale presso la Corte, e quella, del tutto sperimentale, relativa alla trasmissione, con modalità telematiche, degli atti da parte della cancelleria del giudice che ha pronunciato il provvedimento impugnato.

Il settore delle comunicazioni degli avvisi di udienza dalla Corte di cassazione alla Procura generale, che riguarda circa 50.000 procedimenti l'anno, si è svolto fino ad ora mediante consegna di documenti cartacei, con spreco di risorse personali e materiali agevolmente evitabile mediante il passaggio ad un sistema di scambio di documenti informatici.

In questa prospettiva, è stata prevista, innanzitutto, la formazione degli avvisi di udienza nel SIC, non solo mediante l'estrazione degli elementi necessari, già presenti nel sistema sin dal momento della registrazione del ricorso, ma, soprattutto, con il possibile collegamento di ciascun avviso alla pagina della storia del procedimento ed al ruolo di udienza. Si è poi prefigurato che l'invio dell'avviso alla Procura generale avvenga con modalità simili a quelle già in uso per la notifica degli avvisi alle parti tramite PEC, e che tale invio risulti registrato in un file pdf ed annotato, con la conferma di avvenuta consegna, nella storia del procedimento. Si è stabilito, ancora, che il nuovo sistema, per completezza, sia utilizzabile, con identiche funzionalità, anche per la comunicazione delle variazioni nel ruolo di udienza, le quali sono determinate da successive eliminazioni o aggiunte di ricorsi.

La progettazione di un sistema di modalità telematiche di trasmissione degli atti dalla cancelleria del Giudice che ha pronunciato il provvedimento impugnato alla cancelleria della Corte di cassazione è in fase avanzata ed è giunta alla elaborazione di uno schema di protocollo operativo con il Tribunale di Palermo, in relazione ai provvedimenti emessi dalla Sezione per le misure cautelari personali e reali di quell'ufficio giudiziario. Si è previsto che lo scambio documentale avvenga attraverso il sistema Microsoft Teams, con l'ausilio del servizio di *cloud storage e backup* denominato *One Drive*, in modo da poter agevolmente ricevere atti anche molto "pesanti" e canalizzarli verso le sezioni penali di volta in volta interessate, rendendo inoltre tali documenti immediatamente fruibili già in sede di registrazione e di spoglio

del ricorso. Tra i vantaggi di questo sistema di trasmissione degli atti, si possono indicare l'ampliamento della base documentale a disposizione dei magistrati della Corte di cassazione, a partire dall'ordinanza genetica della misura cautelare, in genere non inviata dagli uffici di merito quando provvedono mediante l'inoltro del plico cartaceo, e l'immediata formazione di una cartella elettronica contenente gli atti del procedimento, nella quale poter poi convogliare gli atti successivamente trasmessi attraverso i sistemi informatici, come la requisitoria del Procuratore generale, i motivi nuovi e le memorie.

Oltre ai due interventi appena indicati, sono state intraprese anche altre iniziative utili ad implementare la base informativa del sistema e ad aggiornarne ed adeguarne le funzionalità.

Innanzitutto, si è previsto l'adeguamento del collegamento al sistema SITMP, relativo alla materia delle misure di prevenzione, e che si fonda su un interscambio di informazioni, tramite *web services*, tra detto sistema ed il SIC della Corte di cassazione. Attraverso questo collegamento, il sistema SITMP riceve tutte le informazioni relative ai ricorsi per cassazione in materia di misure di prevenzione, mentre il sistema SIC ottiene l'elenco dei beni sottoposti a sequestro o comunque interessati dal procedimento. Gli interventi proposti si muovono in una duplice direzione. Per un verso, si mira a rendere evidenti, in sede di spoglio, nel ruolo di udienza, e nel ruolo del presidente i ricorsi per i quali vi è il collegamento tra SIC e SITMP, al fine di assicurare l'immediato accesso all'elenco dei beni interessati dal procedimento. Dall'altro lato, si intende superare le criticità emerse nel funzionamento del sistema, quali quelle collegate alla presenza, nel ruolo di una stessa udienza, di più ricorsi interessati dall'interscambio di informazioni, ovvero a disfunzioni determinate da informazioni errate o in sovrapposizione provenienti dagli uffici di merito.

Altri interventi di adeguamento del sistema SIC sono stati previsti, in particolare, con riguardo:

a) all'ampliamento delle dimensioni del campo delle note presente nella pagina dello spoglio del ricorso, in modo da consentire la possibilità di registrare un più ampio numero di informazioni di contenuto libero immediatamente visualizzabili dal Presidente del Collegio in udienza;

b) alla funzionalità relativa alla intestazione delle sentenze, per consentire la formazione in automatico di modelli recanti indicazioni esatte e complete anche relativamente alle ordinanze di inammissibilità pronunciate *de plano*, a norma dell'art. 610, comma 5-*bis*, cod. proc. pen., nonché alle

sentenze ed ordinanze concernenti procedimenti in cui il ricorrente sia soggetto diverso dall'imputato o dal pubblico ministero;

c) alla formazione degli avvisi di udienza quando siano ricorrenti sia il Procuratore generale, sia la parte civile.

## **4. Ufficio del Massimario e del Ruolo**

### **4.1. Ufficio del Massimario, settore civile**

Non si registrano nel corso dell'anno significative novità, essendo proseguita l'attività di assistenza giornaliera ai magistrati e al personale addetto all'Ufficio del Massimario.

Al riguardo, merita senz'altro di essere segnalata l'avvenuta risoluzione, nel settembre scorso, di una problematica, sorta a seguito del rilascio delle nuove carte multiservizi ministeriali (*smart card*), che non consentivano, per una difficoltà nel riconoscimento del codice fiscale, ai magistrati addetti all'ufficio del Massimario l'accesso da remoto all'applicativo per la gestione delle massime.

Lo scorso anno è stata collaudata e messa in esercizio una MEV che ha consentito significativi miglioramenti dell'applicativo in uso per la massimazione dei provvedimenti civili della Corte; dopo la messa in esercizio si erano registrati una serie di malfunzionamenti sull'applicativo, che solo dopo numerosi *ticket* aperti dal CED con il fornitore del software, su richiesta dei magistrati addetti all'Ufficio del Massimario, sono stati in grande misura eliminati.

### **4.2. Ufficio del Massimario, settore penale.**

Nel corso del 2021 è proseguita incessantemente l'attività di assistenza, in particolare con la previsione di modifiche strutturali dell'applicativo dedicato e di una verifica sulla corretta migrazione dei dati necessari per garantire la massima puntualità della massimazione.

Numerosi sono gli interventi studiati per garantire il corretto funzionamento del sistema, che continua a mostrare molteplici rigidità e blocchi; tra le più significative modifiche di impostazione dell'applicativo in fase di realizzazione, anche all'esito di MEV, si possono indicare quelle riguardanti

la funzioni “pagine aggiuntive”, “gestione utente”, “riassegnazione massime”, “spoglio” e “revisione”.

È inoltre, stata ultimata la verifica sulla corretta migrazione dei dati nell’applicativo in uso al Massimario servizio penale. L’operazione si è rivelata di estrema complessità, perché riguardante sia dati “del” sistema SIC, sia dati “presenti nel” sistema SIC, come quelli provenienti dall’ufficio copie e relativi al testo delle sentenze, sia dati “fuori del” sistema SIC, come quelli esistenti in *Italgivre* e concernenti il testo delle massime. L’attività appena descritta ed ultimata era di estrema importanza perché necessaria per consentire che, nel sistema di *Italgivre*, le massime potessero contenere un’esatta citazione di tutti i precedenti, in particolare quelli più risalenti, e potessero essere “aggan-ciate” senza rischi di imprecisioni al testo della sentenza di riferimento.

## 5. *Settore infrastrutture*

Intensa e fattiva è stata l’attività del settore infrastrutture, gestito dal CED, svolta nel corso del 2021, relativamente ai vari ambiti: 1) Gestione *client*; 2) Rete; 3) *Server*.

- 1) Per quanto riguarda l’ambito della c.d. gestione *client*, il Centro elettronico di documentazione ha provveduto nel corso del 2021 alle seguenti attività: a) sostituzione massiva di n° 759 PC fissi; b) evoluzione della piattaforma di gestione *client* mediante interfacciamento con il data base *Fusion Inventory*; c) migrazione massiva a Windows 10 di 160 postazioni; d) supporto nella migrazione dei dati utente da *cloud* Dropbox a *cloud* OneDrive (spazio di archiviazione, quest’ultimo, che facendo parte della *suite* Office 365 riduce la probabilità di violazioni dei dati personali e consente di rilevare e attenuare rapidamente le conseguenze di un’eventuale violazione della sicurezza, mediante sistemi di controllo di accesso, sistemi di monitoraggio della sicurezza e automazione, assicurando la protezione dei dati in transito e inattivi); e) supporto nell’utilizzo di *Teams*® quale strumento di collaborazione remota via *cloud* per personale amministrativo e di magistratura; f) manutenzione da parte del personale del settore (*hardware* per apparati fuori garanzia) e da parte del fornitore di assistenza *Client* (negli altri casi) di 1.113 postazioni di lavoro (personal computer + periferiche).
- 2) Per quanto riguarda l’infrastruttura di rete, nel corso del 2021 si è curata l’espansione della rete *Wi – Fi* connessa alla LAN (*local-area network*) con l’obiettivo di consentire sempre più agevolmente e diffusamente la connessione dei dispositivi utilizzati dal personale

di magistratura ed amministrativo alla rete “Utenti” attiva nell’edificio di Piazza Cavour senza i limiti dei cavi. Segnatamente, in data 29 novembre 2021 è iniziata la fase di sopralluoghi, volti alla stesura dei progetti esecutivi, da parte della Società SITE S.p.A. che svolgerà per conto Telecom, nell’ambito della fornitura acquisita in Convenzione Consip LAN 7, i lavori di completo rifacimento della rete di trasmissione dati della Corte e l’ampliamento di essa.

In particolare, l’ampliamento prevede, nell’ambito della progressiva espansione della rete *Wi-Fi* già esistente, l’installazione di ulteriori 15 *Access Point* a copertura di altrettante aree, nonché l’installazione di ulteriori 630 punti rete (310 borchie doppie) e altri 268 (134 borchie doppie) nell’arco dei successivi 4 anni. L’indicazione della posizione esatta dei punti ove ubicare i nuovi 15 AP RUG è, come da contratto, demandata alla suddetta fase progettuale, proprio al fine di poterli posizionare nei luoghi più opportuni in relazione alle esigenze specifiche della Corte nel momento di avvio dei lavori. A tale proposito è stata già comunicata alla Società l’indicazione del Dirigente di tenere conto del programmato arrivo degli addetti all’Ufficio per il processo dando quindi priorità all’installazione dei suddetti 15 AP in fase esecutiva. Analogamente, la definizione puntuale della dislocazione dei nuovi punti rete sarà effettuata nell’attuale fase progettuale, sebbene anche in questo siano già state date indicazioni preliminari alla Società sulla necessità di coprire aree attualmente più scoperte, particolarmente presenti al secondo piano.

Al rifacimento del cablaggio dell’edificio si affianca un’altra opera costituita da una nuova rete, fisicamente e logicamente disconnessa dal cablaggio di Palazzo, esclusivamente *Wi-Fi*, destinata a fornire accesso a Internet tramite il Servizio Pubblico di Connettività, quindi non tramite RUG. Questa rete è destinata a soddisfare l’esigenza di connettività *extra* RUG molto sentita, soprattutto in occasione dei vari eventi culturali e istituzionali che ospita la Corte e ad essa potranno accedere, mediante un sistema di autenticazione, sia gli utenti interni abilitati che gli ospiti del Palazzo in modo da fornire un ulteriore servizio al pubblico. È stato contrattualmente definito che nessuna attività operativa relativa a qualsiasi componente dell’opera potrà essere avviata senza la preventiva approvazione dei suddetti progetti esecutivi (uno relativo al rifacimento del cablaggio, uno relativo al *Wi-Fi* pubblico), anche a seguito delle eventuali modifiche che si riterrà opportuno chiedere, delle Dirigenze degli Uffici Giudiziari presenti nell’edificio e interessati dai lavori. A completamento delle attività del settore *rete*, nel corso del 2021 si è incrementata infine l’attività di manutenzione da parte del personale del settore degli apparati attivi.

- 3) Per quanto, infine, riguarda il settore *server*, il 2021 ha visto impegnato il CED nella creazione di un nuovo *datacenter* e nel relativo avvio in produzione al fine di coordinare e mantenere in efficienza le apparecchiature ed i servizi di gestione dei dati, ovvero l'infrastruttura informatica a servizio delle attività della Corte di cassazione. L'evoluzione del sistema è poi proseguita con l'aggiornamento *software* del sistema di *backup*, così da modernizzare il processo di *disaster recovery*; ossia di messa in sicurezza delle informazioni del sistema informatico attraverso la creazione di ridondanza delle informazioni stesse (una o più copie di riserva dei dati), da utilizzare come recupero (ripristino) dei dati stessi in caso di eventi malevoli accidentali o intenzionali o semplice manutenzione del sistema. Infine, l'ammodernamento dei sistemi è stato completato con l'aggiornamento del sistema di monitoraggio esistente e l'avvio in produzione del sistema di monitoraggio aggiuntivo della TIM.

## 6. *Informatica giuridica*

L'attività del Centro elettronico di documentazione si è concentrata anche sull'altro settore di stretta pertinenza costituito dall'informatica giuridica, ossia lo svolgimento del servizio pubblico (espressamente affidato al CED della Corte di cassazione dal d.P.R. n. 322/1981 e, segnatamente, dal d.P.R. n. 195/2004) concernente il trattamento, la ricerca e la diffusione del dato giuridico globale, in sede nazionale ed internazionale, attraverso la formazione e lo sviluppo della banca-dati *Italgiure*.

In questo contesto si rende evidente la necessità che, in tempi strettissimi, divenga operativo il nuovo contratto di manutenzione e sviluppo del sistema *ItalgiureWeb*, ormai scaduto il 1° gennaio 2020, così da poter realizzare l'indispensabile sviluppo e ammodernamento della banca dati al fine di mantenerne intatti gli standard di eccellenza nella ricerca giuridica informatizzata, conquistati nel corso di questi ultimi sessant'anni non solo a livello nazionale.

Pur in assenza del citato strumento contrattuale, nel corso del 2021 sono continuate le attività del CED sulla banca dati *Italgiure*, concentrandosi, in particolare, nei seguenti settori di intervento.

- 1) Il primo settore di intervento ha interessato la riattivazione ed il popolamento dell'archivio *Merito* in collaborazione con il Consiglio Superiore della Magistratura. L'archivio è stato inizialmente popolato con circa 5.000 sentenze per l'effettuazione di test. Attualmente l'archivio è

- pronto, tecnologicamente, per essere presentato su *Italgiure* e, a regime, come previsto da apposite delibere CSM (delibera 31 ottobre 2017; delibera 9 maggio 2018; delibera 12 settembre 2018; delibera 19 giugno 2019; delibera 7 ottobre 2020); all’inserimento dei provvedimenti provvederanno dei magistrati (denominati RAM, ossia referenti per gli archivi di merito) allo scopo individuati.
- 2) Un secondo settore di intervento, poi, ha riguardato l’aggiornamento della libreria, ossia l’insieme di funzioni o strutture dati predefinite e predisposte per essere collegate ad un programma software attraverso un opportuno collegamento, fornita dall’ITTIG (Istituto di Teoria e Tecniche dell’Informazione Giuridica del CNR) per l’estrazione dell’E-CLI – sistema di classificazione europeo delle sentenze. La libreria fornita dall’ITTIG di Firenze analizza i riferimenti delle sentenze civili e penali e restituisce l’identificativo della sentenza nel formato europeo che costituisce un canale di ricerca.
  - 3) Un terzo campo di intervento ha riguardato un problema applicativo. È in corso, infatti, l’attività per la soluzione del problema causato dalle sentenze che pervengono con firma digitale. Queste, infatti, bloccano il programma di “pulizia” utilizzato per renderle nel formato destinato alla pubblicazione sul sito *SentenzeWeb*.
  - 4) Un quarto campo di intervento, sta interessando la ricerca della soluzione al problema relativo all’inserimento delle massime nell’archivio “Acque” che elimina e rende indisponibile, cancellandola, la relativa sentenza. Il problema è allo studio dell’attuale fornitore e presumibilmente richiederà una modifica evolutiva del sistema.
  - 5) Un quinto settore di intervento è quello che ha riguardato l’attuazione e l’avvio dell’operatività della Convenzione speciale sottoscritta presso il Ministero della Giustizia tra Corte di cassazione e Cassa Forense il 6 febbraio 2020, che consente agli iscritti alla Cassa Forense di utilizzare gratuitamente il servizio di informatica giuridica del Centro Elettronico di Documentazione della Corte di Cassazione, mediante accesso agli archivi Giurisprudenza e Normativa di *Italgiureweb*.
  - 6) Un sesto settore di intervento è quello legato allo sviluppo dell’AI (intelligenza artificiale). In questo settore, la Corte di cassazione e la Scuola Universitaria di Studi Superiori di Pavia hanno firmato in data 29 settembre 2021 un “*Accordo Quadro*” al fine di attivare una collaborazione strategica, tra la Scuola e il Centro di Documentazione Elettronica (CED) della Cassazione, per la sviluppo della ricerca avanzata nel campo degli strumenti tecnici per la raccolta e l’organizzazione di materiale giuridico digitale, costituita dal *corpus* giurisprudenziale e legislativo italiano ed europeo, utilizzando strumenti di *legal analytics*

(LA) e intelligenza artificiale (AI). L'obiettivo è l'ottimizzazione di queste enormi risorse cognitive, utilizzando strumenti LA e di AI al fine di estrarre e rappresentare conoscenze giuridiche, trovare correlazioni implicite, individuare orientamenti giurisprudenziali e/o legislativi in modo che possono essere meglio consultati ed elaborati nell'attività giudiziaria e di ricerca scientifica.

- 7) Un settimo settore di intervento riguarda il tema, particolarmente delicato e di stretta attualità, della protezione dei dati personali in relazione alla pubblicità dei provvedimenti giurisdizionali. A tal fine, è stato costituito, nel giugno di quest'anno, un "gruppo di lavoro" intermagistrature (Corte di cassazione, Consiglio di Stato e Corte dei conti), con la partecipazione anche dell'Autorità garante per la protezione dei dati personali, al fine di trovare, nel perimetro delle disposizioni vigenti in materia di privacy (d.lgs. n. 196 del 2003, come modificato dal d.lgs. n. 101 del 2018, in attuazione del Regolamento (UE) 2016/679), un comune *modus operandi* in riferimento alla anonimizzazione/oscuramento dei dati personali e sensibili presenti nei provvedimenti giurisdizionali destinati alla diffusione (in particolar modo attraverso le banche dati gestite dalle varie magistrature) e al c.d. "diritto all'oblio". Il "gruppo di lavoro" (al quale, per la Corte di cassazione, partecipano i direttori dell'Ufficio del Ruolo e del Massimario e del CED, nonché un vice-segretario generale) si è riunito in più sessioni, precedute da uno scambio reciproco di materiale informativo in ordine alle iniziative e alle prassi in uso presso i vari plessi giurisdizionali, avendo in animo di giungere alla redazione di un documento condiviso, da licenziare nei primi mesi del 2022.

Ancora, si segnala che è in crescita ed in continuo popolamento il data-base *SentenzeWeb* che, dal 2014, consente di ricercare e scaricare liberamente i provvedimenti giurisdizionali pronunciati dai Giudici di legittimità. Le sentenze e le ordinanze sono pubblicate integralmente. Ad oggi sono presenti sul sito quasi 500.000 documenti, di cui circa 194.000 provvedimenti civili ed oltre 305.000 provvedimenti penali.

Si tratta della massima espressione del principio di trasparenza finalizzato a rendere più accessibile ai cittadini il patrimonio giuridico costituito dalle sentenze della Corte. Ciò che è da apprezzarsi anche in una prospettiva di rafforzamento della funzione nomofilattica della Cassazione, poiché la sempre maggiore diffusione della conoscenza della giurisprudenza all'interno del corpo sociale senz'altro coopera nel dare concretezza alla prevedibilità delle decisioni giudiziarie e, dunque, ai valori della stabilità e certezza del diritto – sui quali fa perno lo stesso principio di eguaglianza dei cittadini dinanzi alla legge, fulcro dell'ordinamento costituzionale democratico.



Ed è proprio in riferimento al perseguimento di siffatti obiettivi – ai quali si rivolge, per l'appunto, il servizio pubblico svolto dalla banca dati *SentenzeWeb* – che si rende evidente l'importanza dell'attività *in fieri* del menzionato “gruppo di lavoro” intermagistrature in materia di protezione dei dati personali relativamente alla pubblicità dei provvedimenti giurisdizionali.

Una menzione a parte merita l'archivio CEDU di *ItalggiureWeb*.

Il CED, come è noto, svolge ormai da anni un ruolo di primo piano nella raccolta, selezione e diffusione della giurisprudenza della Corte di Strasburgo. È, infatti, costante l'aggiornamento dell'archivio della giurisprudenza (CEDU), contenente la giurisprudenza della Corte Europea dei diritti dell'Uomo.

Con specifico riguardo alla Corte europea dei diritti umani, il CED non solo cura l'aggiornamento del proprio archivio con il testo originale di tutte le decisioni emesse dalla Corte (in lingua inglese e/o francese nonché in lingua italiana ove trasmesse nella traduzione ufficiale curata dal Ministero della Giustizia), ma continua ad arricchirlo con un numero crescente di decisioni tradotte in italiano, come pure con *abstracts* e comunicati stampa concernenti anche decisioni non tradotte, coordinando un apposito Gruppo di Lavoro costituito da tirocinanti della LUISS – Guido Carli, assegnati a magistrati della Corte quali *tutors* (sulla base di un'apposita Convenzione quadro sottoscritta in data 26 novembre 2018), e a cui partecipano, con propri rappresentanti, il Ministero della Giustizia, la Corte Costituzionale e l'Avvocatura della Camera dei Deputati.

Infine, si segnala che il CED prosegue nel suo compito di fornire puntuale assistenza al Presidente Aggiunto, che è stato delegato dal Primo Presidente in qualità di responsabile della *Privacy* presso la Corte. In particolare, il CED cura l'istruttoria e la predisposizione dei pareri sulle istanze di anonimizzazione e/o rimozione dei provvedimenti giudiziari della Corte pubblicati sui portali *ItalggiureWeb* e *SentenzeWeb*, istanze di regola provenienti mediante posta elettronica agli indirizzi mail dedicati. Il parere sulle singole istanze, corredato dai relativi documenti, viene poi inviato al Presidente Aggiunto per la risposta ufficiale.

## **7. Attività internazionale**

Il CED collabora, da molti anni, con le Istituzioni europee tramite la fattiva partecipazione alle riunioni mensili a Bruxelles del tavolo del Gruppo di lavoro *e-justice/e-law*, contribuendo allo sviluppo dei progetti di ricerca ed al coordinamento sovranazionale tra sistemi informatici giuridici mediante

l'elaborazione di linguaggi comuni e di portali informatici di accesso ai dati rilevanti.

Il gruppo *e-Justice* si occupa dell'applicazione della tecnologia al funzionamento della giustizia, il gruppo *e-Law* tratta, invece, questioni relative all'applicazione della tecnologia all'accesso al diritto. È in questo contesto che si svolgono discussioni di carattere tecnico e i negoziati tra i vari rappresentanti delle Istituzioni dell'Unione e dei 27 Stati membri, al fine di fornire ausilio al lavoro del Consiglio dell'Unione Europea.

La partecipazione del CED a tale Gruppo è proseguita ininterrottamente anche nel corso del 2021, pure in costanza del periodo di emergenza sanitaria da Covid-19, garantendo assidua presenza, seppure mediante modalità in video-conferenza imposte dalla pandemia, e contribuendo al perseguimento nello specifico mandato del Gruppo, che è quello di rispondere alla necessità di migliorare la diffusione di fatti giuridici e il coordinamento dei mezzi tecnici utilizzati, al fine di garantire che l'accesso al diritto europeo ed a quello degli Stati membri, necessario per l'attuazione degli strumenti europei, sia il più semplice possibile.

Tra i *dossier* attualmente oggetto di esame, si segnala – oltre che la prosecuzione della discussione sul tema, assai delicato, della c.d. intelligenza artificiale applicata ai programmi informatici in materia di giustizia – la fase di attuazione di *mid-term* della strategia in materia di “giustizia elettronica” e del correlativo piano d'azione per il periodo 2018/2023 con cui sono state fissate le priorità ed approvato l'elenco dei progetti relativi sia all'accesso all'informazione nel settore della giustizia (*e-law*), che all'accesso alla giustizia (*e-justice*) ed ai procedimenti stragiudiziali in situazioni transfrontaliere, nonché più propriamente alla comunicazione tra autorità giudiziarie (*e-communication*).

In tale ambito il CED, nel corso del 2021, ha seguito i lavori del Gruppo *e-law/e-justice*, che, per la gran parte, sono stati assorbiti dalla elaborazione del nuovo mandato al Gruppo *e-Justice* che diventa competente anche per gli atti legislativi.

Le attività del Gruppo si sono poi concentrate sullo studio dell'attribuzione della nuova *governance* di *e-Codex* ad *eu-LISA*.

Il sistema *e-CODEX* (*e-Justice Communication through On-line Data Exchange*) è stato lanciato nell'ambito del piano d'azione pluriennale 2009-2013 in materia di giustizia elettronica, con lo scopo principale di promuovere la digitalizzazione dei procedimenti giudiziari transfrontalieri e facilitare la comunicazione tra le autorità giudiziarie degli Stati membri, senza tuttavia

mettere in discussione l'indipendenza delle autorità giudiziarie nazionali. La Commissione ha, quindi, presentato una proposta di regolamento modificativa del Regolamento (UE) 2018/1726 – oggetto di profonda ed elaborata discussione in seno al Gruppo *e-justice* cui ha partecipato anche il CED – per istituire il sistema *e-CODEX* al livello dell'U.E. e ne ha affidato la gestione operativa all'Agazia dell'Unione europea per la gestione operativa dei sistemi IT su larga scala nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia (*eu-LISA*). Questo garantirà una *governance* stabile del sistema *e-CODEX* e consentirà di renderlo il sistema predefinito per lo scambio di messaggi elettronici a fini di cooperazione giudiziaria a livello dell'UE. È tuttavia stato deciso che l'agenzia *eu-LISA* non assumerà la gestione operativa del sistema *e-CODEX* prima del luglio 2023.

## 8. *Sito Web*

Come è noto, l'attuale sito *web* della Corte di Cassazione è ormai superato sotto il profilo tecnologico e non è più rispondente alle nuove esigenze comunicative della stessa Corte. Lo strumento attuale, difatti, troppo rigido nella sua impostazione, non consente, agli operatori addetti alcun margine di azione che vada oltre la semplice pubblicazione di contenuti in strutture che non sono adattabili o modificabili in autonomia.

Al fine di poter adeguatamente valorizzare l'attività del sito della Cassazione e di ottimizzarne la fruibilità da parte degli utenti e di farne uno strumento moderno e adeguato alle necessità di comunicazione, la Corte ha rappresentato al Ministero della giustizia la necessità di provvedere ad una integrale reingegnerizzazione, da realizzare con le tecnologie più avanzate, che rispetti gli standard di sicurezza e permetta un miglioramento della fruibilità "*responsive*" dei contenuti.

Il nuovo sito deve rispondere ai requisiti di accessibilità, elevata usabilità, affidabilità, semplicità di consultazione e facilità nel reperimento dei contenuti secondo le indicazioni del "Codice dell'Amministrazione Digitale (CAD)" e delle "Linee guida AGID per l'accessibilità e il design dei siti *web*", nonché dotato dei più elevati standard di sicurezza in accordo con le linee guida dell'architettura dei sistemi *web-oriented* della DGSIA.

Inoltre, deve essere progettato in modo che il personale addetto all'aggiornamento dei contenuti e alla gestione del sito stesso possa effettuare le attività anche da remoto, al fine di garantire la praticabilità del lavoro in modalità agile anche a tale personale.

Senza alcuna pretesa di esaustività, si rappresentano taluni requisiti, attualmente non presenti nell'architettura del sito, che possono essere esemplificativi della nuova struttura da realizzare:

- 1) possibilità di riprodurre una diretta degli eventi in *streaming* dalla *Home page*, per esempio per l'Inaugurazione dell'anno giudiziario;
- 2) sviluppo dell'area Attività Internazionali dell'URI;
- 3) nella Sezione "Incontri di studio" prevedere la possibilità di pubblicare brevi filmati relativi ai *webinars*, incontri di studio e dibattiti online;
- 4) possibilità di inserire un *alert* sugli ultimi inserimenti, <NEW> vicino alla voce del menu;
- 5) inserire *flip.book* in un area dedicata del sito, però nascosta a tutti gli utenti, e mandare un link a utenti specifici (per esempio: alle istituzioni europee, vedi flip: \\Fscscrmute002\uri\URINE-book\2019\HTML\Relazioni internazionali 2019 prova.html);
- 6) rendere accessibili direttamente le elaborazioni statistiche attraverso i *link* degli indici dei Rapporti statistici per individuare meglio le materie, i reati, o gli aggregati del movimento dei procedimenti nelle varie periodicità di interesse dell'utente che accede all'area.

La progettazione dovrà essere preceduta da una analisi strutturale che, muovendo dalle particolari esigenze dei diversi Uffici della Corte, possa creare le basi per una reingegnerizzazione del *template* del sito e una riprogettazione dell'*Information design*.

## CAPITOLO III

### *QUANTITÀ E TEMPI DELLE DECISIONI*

#### **1. Le Sezioni civili**

##### **1.1. L'esame dei dati statistici del settore civile della Corte**

La lettura ragionata dei dati statici sul lavoro giurisdizionale della Corte nel 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.

I dati statistici del settore civile per l'anno 2021 (dati 1° gennaio – 31 dicembre 2021) evidenziano risultati migliori rispetto a quelli conseguiti dalla Corte non solo nel 2020 – anno in cui l'emergenza da Covid-19 ha determinato una temporanea stasi delle attività – ma anche nel 2019; ciò è indicativo di un sostanziale *trend* positivo che troverà ulteriore rilancio con l'arrivo dei nuovi consiglieri e delle risorse professionali e delle misure organizzative del PNRR.

Una tangibile conferma del cambio di passo della Corte è data dalla riduzione del *Disposition Time* (DT) contenzioso del settore civile sceso a 1.002 giorni rispetto alla *baseline* anno 2019 di 1.302 giorni.

I procedimenti pendenti al 31 dicembre 2021 sono pari a 111.241, dunque in calo rispetto al 31 dicembre 2020 del -7,7% (9.232 pendenti in meno) e altresì in calo rispetto al 2019 (quando erano pendenti n. 117.033 procedimenti): nel 2021 si è quindi registrata una chiara evidenza della capacità della Corte di governare le sopravvenienze e di incidere sull'arretrato.

L'indice di ricambio nel settore civile nel periodo 1° gennaio – 31 dicembre 2021, rispetto al periodo 1° gennaio 2020 – 31 dicembre 2020, è aumentato passando dall'89% al 129%, mentre nel periodo gen.-dic. 2019 era pari a 85%.

Diversi fattori hanno contribuito nel 2021 alla riduzione delle pendenze e alla definizione con pubblicazione dei provvedimenti di un elevato numero di ricorsi.

A) La progressiva attuazione delle misure di organizzazione della Corte introdotte dalle nuove Tabelle e dal DOG (v. *infra* Cap. VI, paragrafo 1), in particolare con riguardo alla individuazione nelle Sezioni di aree tematiche e all'attività di spoglio per una migliore formazione dei ruoli delle udienze e delle adunanze camerale.

B) L'aumento significativo del numero dei procedimenti definiti (pari a 40.757 nel 2021) con la pubblicazione del provvedimento definitivo rispetto allo stesso periodo del 2020 (+40,1%). Rispetto all'anno 2019 i definiti sono in aumento del 23,3% (7.712 definiti in più).

Tale dato è ancora più significativo se si considera che è stato conseguito in presenza di una rilevantissima scopertura dell'organico dei consiglieri del settore civile, che comunque nei primi mesi del 2022 dovrebbe trovare parziale ristoro nell'ingresso dei nuovi consiglieri.

Nel corso del 2021, grazie alla fissazione di udienze straordinarie e all'aumento dei ricorsi in trattazione per adunanza camerale/udienza pubblica, in aggiunta all'ordinario e già impegnativo e gravoso carico di lavoro dei magistrati della Corte, con il sostegno del personale amministrativo per i necessari adempimenti di cancelleria, si è potuto assorbire la sopravvenienza e ridurre l'arretrato, nella consapevolezza della rilevanza dell'amministrazione della giustizia in un periodo così complesso per la società.

C) Un attento e fruttuoso progetto mirato di lavoro delle Cancellerie, per una tempestiva pubblicazione dei provvedimenti, ha poi permesso di far apprezzare a pieno il lavoro giurisdizionale svolto nel corso del 2021, oltre ai provvedimenti del 2020 pubblicati all'inizio dell'anno trascorso, atteso che nel 2021 sono stati pubblicati nel complesso 42.143 provvedimenti.

A ciò ha contribuito anche l'avvio del PCT in cassazione e la possibilità di effettuare il deposito telematico dei provvedimenti.

D) Il calo delle iscrizioni in cancelleria centrale civile pari a 31.544 ricorsi rispetto allo stesso periodo del 2020 (-3,1%). Rispetto all'anno 2019, in cui venivano definiti 33.048 ricorsi, le iscrizioni sono in calo del -18,5% (7.181 ricorsi iscritti in meno).

Tale dato tuttavia non è significativo di un sicuro progressivo sviluppo tendenziale in tal senso, come peraltro è senz'altro auspicabile, anche in ragione di un maggior ricorso a metodi alternativi di risoluzione delle controversie.

Se si esamina il dato delle nuove iscrizioni nel 2021 nella composizione delle materie al deposito, si rileva che vi è una rilevante flessione registrata nella materia della protezione internazionale, ma la stessa non può dirsi consolidata in ragione della variabilità dei flussi di ingresso, mentre settori quali il lavoro e la previdenza, per cui vi è già un'elevata pendenza, registrano, comunque, un sia pure limitato incremento delle nuove iscrizioni.

La materia tributaria, anche se non nei valori del 2019 rispetto al 2018, presenta una flessione delle nuove iscrizioni.

In ogni caso va considerato che comunque, ogni anno sopravvivono in Cassazione circa 30.000 ricorsi civili. Un dato quantitativo unico nell'esperienza delle Corti Supreme europee e che solo l'eccellente professionalità dei magistrati della Corte rende compatibile con la funzione nomofilattica.

## 1.2. Nuove iscrizioni e pendenze complessive del settore civile

Come si è accennato, nel corso del 2021 nel complessivo settore civile, compresa la materia tributaria, si è avuta una ulteriore riduzione delle nuove iscrizioni di ricorsi (in misura di 31.544 rispetto ai 32.548 all'anno 2020).

La serie storica del movimento dei procedimenti (anni 2012-2021), evidenzia sino al 2017 variazioni percentuali delle iscrizioni in aumento o in diminuzione tra il -5,7% (29.128 ricorsi nel 2012) e il +4,2% (30.303 ricorsi nel 2014), cui consegue un numero medio di iscrizioni 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 stata +2,9% (120.473 ricorsi), mentre nel 2021 si registra una riduzione della pendenza di -7,7% (111.241).

### SERIE STORICA DEL MOVIMENTO DEI PROCEDIMENTI ANNI 2012-2021

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>
<b>2012</b>	29.128	-5,7%	25.012	-24,1%	99.792	4,4%
<b>2013</b>	29.094	-0,1%	30.194	20,7%	98.692	-1,1%
<b>2014</b>	30.303	4,2%	28.217	-6,5%	100.778	2,1%
<b>2015</b>	29.966	-1,1%	26.200	-7,1%	104.561	3,8%
<b>2016</b>	29.693	-0,9%	27.394	4,6%	106.860	2,2%
<b>2017</b>	30.298	2,0%	30.236	10,4%	106.922	0,1%
<b>2018</b>	36.881	21,7%	32.450	7,3%	111.353	4,1%
<b>2019</b>	38.725	5,0%	33.045	1,8%	117.033	5,1%
<b>2020</b>	32.548	-16,0%	29.108	-11,9%	120.473	2,9%
<b>2021</b>	31.544	-3,1%	40.776	40,1%	111.241	-7,7%

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).

Nel 2020 la protezione internazionale ha evidenziato una flessione passando dal 21,3% delle iscrizioni in Corte nel 2020 pari a 6.931 all'11,7% del 2021 per un totale di 3.679 ricorsi in materia di protezione internazionale.

Le nuove iscrizioni nella materia lavoro presentano un dato sostanzialmente costante rispetto al 2020.

Nel 2021, quindi, vi è stata una complessiva diminuzione del contenzioso di nuova iscrizione che ha riguardato in particolare la materia della protezione internazionale, nonché quella tributaria passata da 9.840 ricorsi nel 2020 a 9.339 ricorsi nel 2021.

### **SERIE STORICA DEI RICORSI ISCRITTI CLASSIFICATI PER ANNO E MATERIA AL DEPOSITO ANNI 2012-2021**

	<b>MATERIE al deposito</b>							<b>Totale</b>
	<b>Tributi</b>	<b>Lavoro</b>	<b>Contratti</b>	<b>Previdenza</b>	<b>Equa riparazione</b>	<b>Protezione internazionale</b>	<b>Altre</b>	
<b>2012</b>	10.079	4.542	3.599	1.768	1.677	228	7.235	<b>29.128</b>
<b>2013</b>	10.678	5.207	1.754	1.839	1.550	200	7.866	<b>29.094</b>
<b>2014</b>	10.764	5.259	1.577	1.852	1.392	248	9.211	<b>30.303</b>
<b>2015</b>	11.512	4.365	1.718	1.755	795	214	9.607	<b>29.966</b>
<b>2016</b>	11.545	3.814	1.624	1.741	573	374	10.022	<b>29.693</b>
<b>2017</b>	11.357	3.644	1.721	1.857	472	1.089	10.158	<b>30.298</b>
<b>2018</b>	12.462	3.426	1.981	2.145	578	6.026	10.263	<b>36.881</b>
<b>2019</b>	9.528	3.480	2.208	2.209	384	10.366	10.550	<b>38.725</b>
<b>2020</b>	9.840	2.750	1.794	1.720	157	6.931	9.356	<b>32.548</b>
<b>2021</b>	9.339	2.950	2.271	2.136	382	3.679	10.787	<b>31.544</b>
<b>var. % 2021/20</b>	-5,1%	7,3%	26,6%	24,2%	143,3%	-46,9%	15,3%	-3,1%

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.

Nella materia tributaria, infatti, 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 e nel 2021 nel senso di una limitata sopravvenienza di nuove iscrizioni rispetto ai dati del passato (nel 2018 12.462).

### 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%
2021	56.502	7.375	47.364	2021	57%	43%

Fonte: Ufficio di statistica della Corte di cassazione

Esaminando i dati sulla pendenza civile complessiva (111.241 ricorsi rispetto ai 120.473 del 2020, e 117.033 nel 2019) si può rilevare come il 6,6% del contenzioso sia costituito dai ricorsi in materia di protezione internazionale (7.375), il 50,8% civile lavoro (56.502), mentre il 42,6 % ricade nella materia tributaria (47.364).

### 1.3. I procedimenti definiti classificati per materia

Nel 2021 sono stati definiti con la pubblicazione del provvedimento 40.757 ricorsi (di cui il 38,1% nella materia tributaria e il 22,9% in quella della protezione internazionale) rispetto ai 29.100 del 2020 e ai 33.045 del 2019, con una percentuale complessiva di + 40,1 % che indica un rilevante aumento della produttività frutto dell’impegno di tutti i magistrati, e del personale amministrativo della Corte che hanno sostenuto pesanti carichi di lavoro.

La scomposizione del dato per materia al deposito e il raffronto con gli anni precedenti evidenziano un incremento notevole della definizione che passa, in particolare, nella composizione percentuale delle materie, dal 31,2% del 2020 al 38,1% per la materia tributi.

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

	MATERIE al deposito							Totale
	Tributi	Lavoro	Contratti	Previdenza	Equa riparazione	Protezione internazionale	Altre	
<b>2012</b>	5.966	4.504	2.526	1.757	2.043	332	7.884	<b>25.012</b>
<b>2013</b>	8.166	5.029	3.820	1.751	2.439	295	8.667	<b>30.167</b>
<b>2014</b>	7.156	5.234	3.585	1.826	1.285	150	8.961	<b>28.197</b>
<b>2015</b>	6.419	6.045	2.440	1.566	1.431	159	8.140	<b>26.200</b>
<b>2016</b>	8.542	5.220	2.044	1.661	930	238	8.740	<b>27.375</b>
<b>2017</b>	9.026	5.720	2.094	1.636	499	462	10.798	<b>30.235</b>
<b>2018</b>	9.911	5.545	1.983	1.751	527	1.104	11.620	<b>32.441</b>
<b>2019</b>	11.419	3.917	1.778	2.182	688	3.513	9.548	<b>33.045</b>
<b>2020</b>	9.070	2.552	1.347	1.770	397	6.614	7.350	<b>29.100</b>
<b>2021</b>	15.518	3.289	1.525	1.805	272	9.348	9.000	<b>40.757</b>
<i>var. % 2021/20</i>	<i>71,1%</i>	<i>28,9%</i>	<i>13,2%</i>	<i>2,0%</i>	<i>-31,5%</i>	<i>41,3%</i>	<i>22,4%</i>	<i>40,1%</i>

Fonte: Ufficio di statistica della Corte di cassazione

### 1.4. La durata dei procedimenti civili

La media della durata dei procedimenti civili, cioè il tempo trascorso tra l'iscrizione del ricorso in cancelleria e la definizione, nel 2021 è stato di 1.289 giorni, rispetto a 1.129 giorni del 2020.

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 alla ridotta copertura dell'organico della Corte.

Il tempo di definizione e la durata dei procedimenti sono stati oggetto di specifica 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, e la riduzione dei tempi di decisione è un obiettivo prioritario del PNRR.

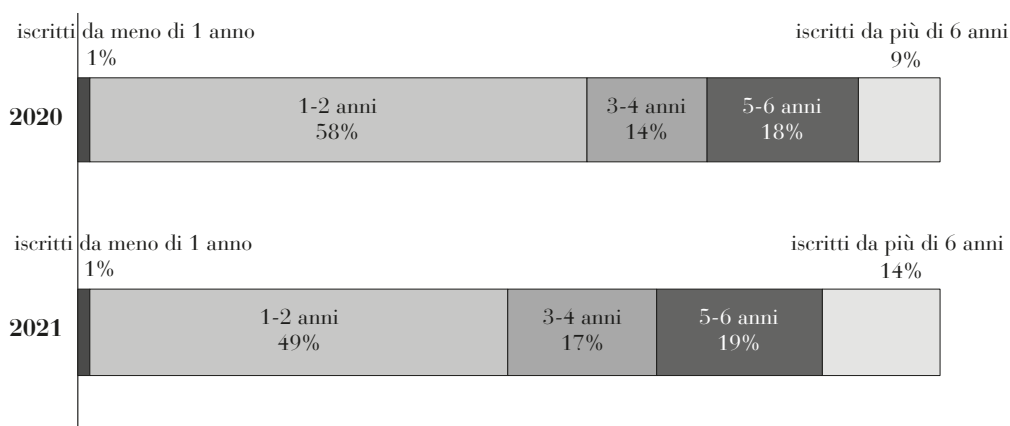
Nel 2021, per un recupero di effettività della risposta giudiziaria, pur a fronte del considerevole arretrato, si è focalizzata l'attenzione sul contenzioso più risalente; a tale tipologia di contenzioso va ascritta una quota rilevante del numero complessivo dei ricorsi definiti.

Mentre nel corso del 2020 la percentuale dei ricorsi definiti iscritti da 3-4 anni era del 14%, nel 2021 è stata del 17%

Nel 2021 è salita di un punto (dal 18% al 19%) la percentuale di definizione dei ricorsi iscritti da 5-6 anni.

La percentuale dei ricorsi definiti iscritti da più di 6 anni è passata dal 9% del 2020 al 14% nel 2021.

### PROCEDIMENTI DEFINITI NEGLI ULTIMI DUE ANNI DISTINTI PER ANNO DI ISCRIZIONE IN CORTE.



### 1.5. I dati del *Disposition Time* nel settore civile

Tra gli obiettivi quantitativi (*target*) negoziati con la Commissione Europea nell'ambito del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) vi è la riduzione del *disposition time* complessivo, dato dalla somma del *disposition time* nei tre gradi di giudizio, del 40% nel settore civile e del 25% nel settore penale entro giugno 2026.

L'indicatore *disposition time* (DT) fornisce una stima del tempo medio atteso di definizione dei procedimenti mettendo a confronto il numero dei pendenti alla fine del periodo di riferimento con il flusso dei definiti nel periodo.

Per il calcolo del *disposition time* sono considerati i procedimenti contenziosi secondo la classificazione proposta dal *Cepej*. In ragione di questa classificazione per la Corte di Cassazione l'aggregato di riferimento esclude: i regolamenti di competenza d'ufficio, i regolamenti di giurisdizione d'ufficio, la correzione di errore materiale e i ricorsi non notificati.

Ai fini della valutazione del raggiungimento degli obiettivi, la Commissione Europea ha richiesto che le percentuali di riduzione dell'arretrato civile e del *disposition time* civile e penale siano calcolate rispetto ai corrispondenti valori del 2019 (cd. *baseline*).

La tabella che segue, che ha oggetto la serie storica del settore civile anni 2014 e 2021 relativa al *disposition time*, pone in evidenza come la Corte negli anni 2017-2019 era riuscita a diminuire il valore DT rispetto ai livelli di gran lunga maggiori del 2015 e 2016 (circa 1450 giorni).

Nel 2020 si è poi registrato un aumento del DT (sostanzialmente stabile negli anni 2018 e 2019).

Il dato del 2019 (1.302) giorni costituisce la *Baseline* per il raggiungimento dell'obiettivo europeo del PNRR di riduzione del DT contenzioso al 30 giugno 2026. Nel 2021 il DT contenzioso è sceso a 1.002 giorni, con una importante riduzione di 300 giorni.

Accanto al dato del DT relativo ai ricorsi del contenzioso, che assume rilievo per il PNRR, la tabella che segue ha sviluppato un dato di DT totale, che ricomprende anche i procedimenti "non contenziosi", rilevanti ai presenti fini perché impegnano la Corte a definirli, anche in ragione dei meccanismi processuali previsti, in tempi contenuti, come evidenzia l'abbassamento del DT.

#### DISPOSITION TIME CONTENZIOSO E DISPOSITION TIME TOTALE SERIE STORICA SETTORE CIVILE ANNI 2014-2021

<b>Anno</b>	<i>Iscritti</i>	<b>Iscritti</b> <i>contenzioso</i>	<i>Definiti</i>	<b>Definiti</b> <i>contenzioso</i>	<i>Pendenti</i> <i>al 31/12</i>	<b>Pendenti</b> <i>contenzioso</i> <i>al 31/12</i>	<i>DT in</i> <i>gg</i>	<b>Disposition</b> <b>Time</b> <i>contenzioso</i> <i>in gg</i>	<i>differenza</i> <i>DT in gg</i>
<b>2014</b>	30.303	<b>29.908</b>	28.217	<b>27.842</b>	100.778	<b>100.351</b>	1.304	<b>1.316</b>	12
<b>2015</b>	29.966	<b>29.587</b>	26.200	<b>25.860</b>	104.561	<b>104.094</b>	1.457	<b>1.469</b>	13
<b>2016</b>	29.693	<b>29.270</b>	27.394	<b>26.930</b>	106.860	<b>106.426</b>	1.424	<b>1.442</b>	19
<b>2017</b>	30.298	<b>29.895</b>	30.236	<b>29.897</b>	106.922	<b>106.424</b>	1.291	<b>1.299</b>	9
<b>2018</b>	36.881	<b>36.470</b>	32.450	<b>32.002</b>	111.353	<b>110.979</b>	1.253	<b>1.266</b>	13
<b>2019</b>	38.725	<b>38.330</b>	33.045	<b>32.685</b>	117.033	<b>116.624</b>	1.293	<b>1.302</b>	10 <i>Baseline</i>
<b>2020</b>	32.548	<b>32.208</b>	29.108	<b>28.730</b>	120.473	<b>120.113</b>	1.511	<b>1.526</b>	15
<b>2021</b>	31.544	<b>31.046</b>	40.776	<b>40.363</b>	111.241	<b>110.796</b>	996	<b>1.002</b>	6

*Disposition Time (DT)=(pendenti fine anno/definiti nell'anno)x365*

Fonte: Ufficio di statistica della Corte di cassazione

## 1.6. Decisioni: tipologia dei provvedimenti pubblicati ed esiti

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

L'art. 23, comma 9, del d.l. 28 ottobre 2020 n. 137, conv., con mod., dalla legge 18 dicembre 2020, n. 176 (G.U., S.G., n. 319 del 24 dicembre 2020) ha sancito la possibilità della trattazione da remoto dei procedimenti camerale, civili e penali, non partecipati *e de plano*. *Tale previsione è stata prorogata fino al 31 dicembre 2022 dall'art. 16 del decreto-legge n. 228 del 2021.*

Nel 2019, in tutte le Sezioni ordinarie il dato delle adunanze camerale sopravanzava quello delle udienze pubbliche. Nel 2020, tale dato si era ulteriormente rafforzato e nel 2021 è ancora migliorato.

Ciò, tuttavia non ha condizionato la trattazione in pubblica udienza delle questioni di rilievo nomofilattico ma, anzi, anche grazie ad un'attenta formazione dei ruoli, ha consentito di destinare la pubblica udienza all'esame delle questioni di diritto di particolare rilevanza sulle quali la Corte è stata chiamata a pronunciarsi.

In proposito si può osservare che l'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, e dunque anche da remoto utilizzando la piattaforma tecnologica individuata dall'amministrazione qualora non è chiesta la discussione partecipata, costituisce una positiva misura processuale volta a favorire il regolare esercizio della funzione nomofilattica della Corte, in funzione sino al 31 dicembre 2022 (decreto-legge n. 228 del 2021, art. 16).

In via transitoria, il citato art. 16, comma 2, ha escluso l'applicazione dell'art. 23, comma 8-bis, per i procedimenti per quali l'udienza di trattazione è fissata tra il 1° gennaio 2022 e il 31 gennaio 2022.

Dei 42.143 provvedimenti pubblicati nel 2021 (una piccola parte è relativa a ricorsi definiti nel 2020), 3.227 sono sentenze e 32.961 ordinanze definitive, a cui si sono aggiunte alcune ordinanze interlocutorie e decreti.

Nel 2021, quindi, vi sono stati nel complesso 42.143 provvedimenti pubblicati, di cui 11.746 della Sesta sezione civile.

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

	ESITO						Totale
	Accoglimento con rinvio	Accoglimento senza rinvio	Accoglimento senza rinvio (con decisione nel merito)	Rigetto	Inammissibilità	Altre decisioni	
<b>2017</b>	25,4%	1,1%	6,6%	42,9%	16,0%	8,0%	<b>100,0%</b>
<b>2018</b>	25,9%	1,1%	5,8%	42,4%	16,6%	8,3%	<b>100,0%</b>
<b>2019</b>	25,0%	1,0%	6,2%	41,1%	18,7%	8,1%	<b>100,0%</b>
<b>2020</b>	23,6%	0,9%	4,9%	37,0%	24,7%	8,8%	<b>100,0%</b>
<b>2021</b>	24,1%	1,0%	3,8%	29,8%	24,5%	16,6%	<b>100,0%</b>

Fonte: Ufficio di statistica della Corte di cassazione

## 1.7. Le Sezioni Unite civili

Anche nell'anno 2021 v'è da registrare un'attività in grande fermento e di notevole vivacità, sia sotto l'aspetto statistico e quantitativo, sia con riguardo allo svolgimento del compito proprio rimesso dall'ordinamento all'Organo della nomofilachia.

Innanzitutto, i dati statistici complessivi sono decisamente positivi e rassicuranti per il futuro.

Nell'anno 2021 sono stati definiti ben 566 ricorsi. La pendenza all'inizio dell'anno era di 497 ricorsi, mentre attualmente è di 556 ricorsi. Ma occorre considerare che negli ultimi giorni dell'anno sono state depositate ben 63 minute, per cui, tenendo conto dell'imminente pubblicazione anche di queste pronunce, il saldo annuale è sicuramente positivo, con un numero complessivo di ricorsi pendenti (493) inferiore a quello iniziale.

Complessivamente, è stato definito un maggior numero di ricorsi rispetto all'anno precedente: 556 contro 545. Sono stati pubblicati più provvedimenti dell'anno precedente: 578 a fronte di 563 nel 2020.

Nel corso dell'intero anno 2021 sono state tenute 23 udienze pubbliche e 43 camere di consiglio. Tutte sono state precedute dalla tradizionale precamera, il giorno precedente.

La durata media dei procedimenti definiti registra il mantenimento dei livelli più bassi e contenuti in assoluto: la durata media delle Sezioni unite civili è di un anno, sei mesi e 10 giorni, più bassa di tredici giorni di quella del 2020.

Dei ricorsi pendenti e non ancora fissati (238), la maggiore parte, 222, è stata iscritta a ruolo nel 2021; sono appena 16 quelli iscritti a ruolo nel 2020 ancora da fissare.

Questi risultati positivi sono stati conseguiti grazie al costante impegno dei Consiglieri che compongono le Sezioni Unite e anche per effetto di alcune scelte organizzative.

Tra queste ultime si segnalano, in particolare:

- la tempestiva formazione dei ruoli, mediamente con oltre tre mesi di anticipo (rispetto ai venti e ai quaranta giorni imposti dal codice di procedura civile), accompagnata dalla calendarizzazione in anteprima delle questioni più complesse (i contrasti e le questioni di massima);
- la conferma dell'utilizzazione – in chiave di semplificazione, in vista cioè della riduzione dei tempi processuali e del contemporaneo ampliamento dello spazio da dedicare alle questioni nuove e complesse – del modulo decisionale della camera di consiglio non partecipata, ai sensi dell'art. 380-*bis*.1. cod. proc. civ., per la trattazione di questioni di agevole e rapida soluzione nonché per i ricorsi riguardanti l'impugnazione delle sentenze dei Giudici speciali, del pari facilmente esaminabili sulla base dei precedenti orientamenti;
- l'accorpamento di ricorsi riguardanti la stessa materia (ad esempio, il disciplinare magistrati) in apposite udienze;
- la trattazione nella stessa udienza o camera di consiglio di ricorsi che pongono questioni sovrapponibili o similari: il che è stato reso possibile grazie alle schede informative sui ricorsi, redatte a cura dell'Ufficio preparatorio del procedimento per le Sezioni Unite civili, le quali sono state, all'occorrenza, arricchite non solo attraverso il richiamo di precedenti utili per l'esame delle questioni proposte, onde stimolare la più completa partecipazione dei componenti del Collegio alla decisione, ma anche mediante il puntuale riferimento ad altri ricorsi pendenti aventi il medesimo oggetto;
- 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 la destinazione ad altre funzioni.

Tra le misure che hanno favorito il raggiungimento dei risultati positivi sopra delineati v'è sicuramente da annoverare l'impiego delle risorse e delle opportunità del processo civile telematico.

Sempre più numerosi sono i Consiglieri che utilizzano il processo civile telematico per il deposito delle minute. Questo consente una semplificazione negli adempimenti e una riduzione dei tempi altrimenti occorrenti. I dati statistici confermano questa valutazione di insieme. Il tempo medio che intercorre dall'udienza o dalla camera di consiglio alla consegna della minuta si è ridotto ad appena 48 giorni e quello per la firma del Presidente ad appena 10 giorni.

Nel corso dell'anno alcuni processi civili dinanzi alle Sezioni Unite si sono svolti integralmente con modalità telematiche, dal deposito del ricorso fino al deposito della sentenza. Va registrato che tutto questo è avvenuto in tempi assolutamente contenuti poiché si tratta di ricorsi definiti in quattro o cinque mesi complessivamente.

Al proficuo svolgimento dell'attività delle Sezioni Unite, e alla qualità delle pronunce dalle stesse rese, hanno concorso due Uffici fondamentali: il Massimario e la Procura Generale.

Quanto all'Ufficio del Massimario, preme segnalare la completezza, la profondità e la chiarezza delle relazioni predisposte in vista della decisione dei contrasti e delle questioni di massima di particolare importanza.

Della Procura Generale va sottolineato l'alto contributo offerto ai fini della edificazione del diritto vivente, non solo attraverso le requisitorie nella pubblica udienza, ma anche con le conclusioni scritte nelle pubbliche udienze cameralizzate secondo la disciplina per il contrasto dell'epidemia, con le requisitorie scritte nei regolamenti di giurisdizione e con le conclusioni nei procedimenti camerali ex art. 380-*bis*.1 cod. proc. civ.

È da considerare positivamente anche la prassi delle memorie depositate dall'Ufficio del Procuratore Generale in vista dell'udienza pubblica. Questa prassi innovativa, nata proprio di fronte alle Sezioni Unite, è stata recentemente recepita dalla legge delega, n. 206 del 2021, per la riforma del processo civile.

In prospettiva il lavoro della Corte e delle Sezioni Unite dovrà confrontarsi con l'istituto del rinvio pregiudiziale previsto dalla legge delega per la riforma del processo civile (legge n. 206 del 2021).

I presupposti del rinvio pregiudiziale evocano la questione di massima di particolare importanza, la cui risoluzione rientra tra le attribuzioni delle



Sezioni Unite, ai sensi dell'art. 374, secondo comma, cod. proc. civ. La questione deve essere, infatti, esclusivamente di diritto, rivestire una particolare importanza e non essere stata ancora affrontata dalla Corte; la questione deve presentare gravi difficoltà interpretative; la questione deve essere suscettibile di porsi in numerose controversie.

In tal modo potrà essere data pronta soluzione a questioni nuove che si vengono ponendo, orientando in tempi brevi il diritto vivente.

Ancora, un'altra novità di favorevole impatto organizzativo sull'attività delle Sezioni Unite è data dalla recente istituzione, anche in Cassazione, dell'Ufficio per il processo.

### **1.8. 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 positive modifiche rispetto all'andamento del 2020 e del 2019 quanto alle rispettive pendenze e sopravvenienze.

La pendenza complessiva si è ridotta in modo significativo.

Mentre nel 2019 e nel 2020 vi fu un aumento della pendenza, rispettivamente del +5,1% e del +2,9%, nel 2021 si è registrata una consistente inversione di tendenza, in quanto la pendenza è diminuita del -7,7%.

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. Inoltre, nel 2021 è cresciuto il numero dei provvedimenti depositati telematicamente con una evidente riduzione dei tempi di pubblicazione.

### **1.9. 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.

A fine 2021 le pendenze complessive dei giudizi civili in cassazione erano 111.241, di queste ben 47.364 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 però fornito risultati circoscritti.

L'esperienza, ormai giunta a termine, dell'assunzione come ausiliari di magistrati in pensione non ha avuto il successo sperato, probabilmente a causa dell'insufficienza dell'incentivo economico rispetto alla gravosità dell'impegno.

L'altra forma di sostegno, costituita dall'applicazione alla Sezione tributaria di 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.

Il prossimo ingresso di nuovi consiglieri, in ragione dell'aumento dell'organico della Corte, potrà offrire ulteriori significative risorse alla Sezione.

Tutto ciò premesso, i dati statistici del contenzioso nella materia tributaria in Cassazione sono i seguenti.

All'inizio del 2019 si registravano 5.433 ricorsi pendenti presso la Sesta SottoSezione Tributaria, e 43.183 ricorsi presso la Sezione Tributaria (nel complesso tra Sezione Tributaria e SottoSezione 48.616 ricorsi).

Alla fine del 2019 la pendenza era di 6.430 ricorsi presso la Sesta SottoSezione Tributaria, e di 40.645 ricorsi presso la Sezione Tributaria (nel complesso tra Sezione Tributaria e SottoSezione 47.075 ricorsi).

Al termine del 2020 la pendenza, considerando l'insieme dei dati della Sezione Tributaria e della SottoSezione, risultava diminuita (46.500 ricorsi), ma come già nel 2019 rispetto al 2018, anche alla fine del 2020 la pendenza è aumentata presso la SottoSezione Sesta Tributaria, (9.263 ricorsi) ed è diminuita presso la Sezione Tributaria (37.237 ricorsi).

Al 31 dicembre 2021 la pendenza risulta diminuita (44.042 ricorsi), ma persiste un *trend* di aumento della pendenza presso la SottoSezione Tributaria (10.805 ricorsi) e di diminuzione presso la Sezione ordinaria (33.237 ricorsi).

Grazie all'impegno, come nelle altre Sezioni civili, dei presidenti e dei consiglieri della Sezione e del personale amministrativo, nel 2021 è stato possibile definire 15.591 controversie tributarie di legittimità, rispetto alle 9.141 del 2020 e alle 11.461 del 2019.

Per il settore tributario l'indice di ricambio è dunque del 166%.

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.

È interessante esaminare il contenzioso tributario della Corte di cassazione con riguardo ai ricorsi definiti nel periodo 1° gennaio 2021-31 dicembre 2021, mettendo in evidenza la qualità del ricorrente e il valore delle controversie.

I dati che emergano da tale analisi offrono alcuni elementi di riflessione per poter meglio valutare nel complesso il contenzioso tributario di legittimità.

### DISTRIBUZIONE PER TIPO DI RICORRENTE DEI RICORSI DEFINITI

Ricorrente	totale definiti	% ricorrente sul totale	valore economico	% valore economico per tipo ricorrente
Contribuente	6.605	42,7%	2.288.707.720 €	24,4%
Agenzia delle Entrate	7.994	51,7%	6.880.604.918 €	73,3%
Agenzia delle Entrate - Riscossione	311	2,0%	149.011.713 €	1,6%
Agenzia delle Dogane e dei Monopoli	65	0,4%	10.357.970 €	0,1%
Enti territoriali	341	2,2%	32.885.839 €	0,4%
Altri Enti	184	1,2%	20.674.234 €	0,2%
<b>totale</b>	<b>15.500</b>	<b>100%</b>	<b>9.382.242.392 €</b>	<b>100%</b>

Con riguardo alla qualità dei ricorrenti, come si può rilevare dalla Tabella sopra riportata, emerge che la maggior parte dei ricorsi definiti è stata proposta dall'Agenzia delle Entrate, rispetto alle altre Agenzie fiscali.

### DISTRIBUZIONE PER TIPO DI RICORRENTE ED ESITO VALORI ASSOLUTI

Ricorrente	Accoglimento	Rigetto	Inammissibilità	Estinzione	Altri esiti
Contribuente	2.099	2.542	525	1.420	7
Agenzia delle Entrate	3.064	1.513	378	3.016	6
Agenzia delle Entrate - Riscossione	224	48	24	13	
Agenzia delle Dogane e dei Monopoli	34	20	7	4	
Enti territoriali	181	96	15	44	2
Altri Enti	111	52	14	7	
<b>totale</b>	<b>5.713</b>	<b>4.271</b>	<b>963</b>	<b>4.504</b>	<b>15</b>

Dall'esame dell'esito dei ricorsi definiti, come sopra riportato, emerge un rilevante numero di estinzioni, da ricondurre nella prevalente maggioranza all'opzione per la "definizione agevolata".

È ridotto il numero delle pronunce di inammissibilità.

Le decisioni di accoglimento prevalgono nettamente su quelle di rigetto.

### **DISTRIBUZIONE PER TIPO DI RICORRENTE ED ESITO - AMMONTARE DEL VALORE ECONOMICO (VALORI IN EURO)**

<b>Ricorrente</b>	<b>Accoglimento</b>	<b>Rigetto</b>	<b>Inammissibilità</b>	<b>Estinzione</b>	<b>Altri esiti</b>	<b>totale</b>
Contribuente	865.876.331	795.075.655	199.176.815	427.856.468	144.923	<b>2.288.130.193</b>
Agenzia delle Entrate	2.269.761.772	698.620.776	103.954.620	3.581.631.296	810.929	<b>6.654.779.393</b>
Agenzia delle Entrate - Riscossione	63.831.037	19.420.941	61.345.233	4.154.502		<b>148.751.712</b>
Agenzia delle Dogane e dei Monopoli	2.932.828	3.113.162	3.100.173	1.211.807		<b>10.357.970</b>
Enti territoriali	17.618.733	6.503.959	349.979	5.746.046	2.605.294	<b>32.824.011</b>
Altri Enti	12.535.441	7.604.634	428.370	105.790		<b>20.674.234</b>
<b>totale</b>	<b>3.232.556.142</b>	<b>1.530.339.126</b>	<b>368.355.190</b>	<b>4.020.705.908</b>	<b>3.561.146</b>	<b>9.155.517.512</b>

Infine, il dato del valore economico dei ricorsi definiti in ragione dell'esito consente di valutare la ricaduta economica del contenzioso.

## **2. Le Sezioni penali**

### **2.1. Il movimento dei procedimenti penali**

L'anno 2021 è stato caratterizzato, come si è detto, dalla ripresa dell'attività giudiziaria dopo la pandemia che, pur non essendo stata debellata, è stata mantenuta sotto controllo: ciò ha consentito, anche grazie ai provvedimenti legislativi assunti dal Parlamento per semplificare il rito di legittimità (cd. rito scritto), una forte ripresa di efficienza e produttività da parte della Corte di cassazione.

Si è registrato un sensibile incremento del 20% delle sopravvenienze (n. 46.298) rispetto all'anno 2020, anno nel quale, invece, si era verificata una forte contrazione (n. 38.508, pari a -24,2%) del numero dei procedimenti iscritti rispetto al 2019 (n. 50.801), imputabile alla sospensione dell'attività giudiziaria presso gli uffici di merito determinatasi a causa della pandemia.

È da segnalare un forte incremento dei procedimenti definiti (+25,1%), cui consegue un indice di ricambio del 101,6% (nel 2020 era del 97,7%): la Corte di cassazione ha definito, infatti, un numero di procedimenti penali (n. 47.040) maggiore di quelli sopravvenuti (n. 46.298).

Di conseguenza, il numero dei procedimenti pendenti è diminuito del 3%, passando dalle 24.478 unità del 1° gennaio 2021 alle 23.736 unità del 31 dicembre 2021.

Il dato delle pendenze è positivo anche se confrontato con l'anno 2019, quando i procedimenti pendenti erano quasi gli stessi del 2021 (n. 23.584 rispetto a n. 23.736)

### MOVIMENTO DEI PROCEDIMENTI PENALI - ANNI 2018-2020

	2019	2020	2021	Var.% 2019/2020	Var.% 2020/2021
Sopravvenuti	50.801	38.508	46.298	-24,2%	20,2%
Esauriti	51.828	37.618	47.040	-27,4%	25,1%
Pendenti	23.583	24.473	23.736	3,8%	-3,0%

Fonte: Corte suprema di cassazione - Ufficio di statistica

Si tratta di risultati molto soddisfacenti che indicano la stabile e costante affidabilità del sistema penale di legittimità, nonostante la grave crisi epidemiologica che ha colpito il Paese.

La durata media dei procedimenti, cioè il tempo trascorso tra l'iscrizione del ricorso in cancelleria e la sua decisione, è passata dai 167 giorni del 2019 agli attuali 211 giorni, nonostante la rilevantissima laboriosità dei consiglieri che ha conseguito traguardi di livello eccezionale.

Il dato relativo all'aumento della durata media si spiega in duplice modo: per un verso l'esigenza di definire nel periodo in esame i ricorsi inizialmente fissati durante il periodo pandemico e soggetti a rinvio per espressa previsione normativa, con conseguente congestione dei ruoli ed alterazione delle cadenze processuali fisiologiche; le gravissime scoperture dell'organico dei magistrati della Corte, colmate, in misura assolutamente parziale, con delibera consiliare del dicembre 2021 dopo una stasi di circa tre anni delle procedure di reclutamento dei magistrati destinati alle funzioni di legittimità, nonostante il crescente numero dei pensionamenti anticipati

dei consiglieri e dei presidenti di sezione che ha fatto mancare il supporto dei magistrati più esperti.

Il dato della durata media dei procedimenti è apparentemente confortante se si considera la soglia annuale rilevante ai fini della responsabilità risarcitoria dello Stato ai sensi della legge 24 marzo 2001, n. 89, ma risulta in realtà allarmante se si raffronta la *performance* registrata nel 2021 con quella che sarà necessario raggiungere per evitare l'improcedibilità *ex art. 344-bis* cod. proc. pen., recentemente introdotta dalla legge n. 134 del 2021.

Occorre sottolineare in proposito che la durata media (211 giorni del 2021) costituisce soltanto una parte della porzione di tempo che la nuova legge processuale assegna al giudizio di legittimità, poiché il termine annuale recentemente introdotto decorre, in realtà, dalla scadenza del novantesimo giorno successivo alla scadenza del termine di deposito della sentenza di secondo grado, sicché su di esso pesano, tra l'altro, i termini per proporre l'impugnazione che la legge assegna alle parti, nonché quelli relativi agli avvisi e i successivi adempimenti di cancelleria funzionali a trasmettere il procedimento al giudice di legittimità.

La Corte di cassazione profonderà ogni sforzo, come ha già fatto nel passato, per contenere la durata media del giudizio di legittimità (dal pervenimento del fascicolo alla data della decisione), ma non può certamente incidere sul tempo che trascorre nella fase anteriore al pervenimento del fascicolo. È necessario inoltre evidenziare che, allo stato, viene mantenuto il deposito in forma cartacea dell'impugnazione e che è rimessa alla parte la scelta di depositare l'impugnazione in qualunque ufficio giudiziario del Paese o di spedirla per posta, così sottraendo un considerevole numero di giorni al grado di impugnazione. Inoltre, le cancellerie del giudice di merito devono curare adempimenti burocratici farraginosi e anacronistici, solo che si ponga mente alla concreta possibilità di utilizzare la piattaforma del processo telematico per consentire alla parte di proporre in tempo reale l'impugnazione, allegando copia del provvedimento impugnato, così da eliminare in radice quel non breve lasso di tempo oggi speso in attività non funzionali al giudizio.

Del resto, durante la recente esperienza pandemica il legislatore, raccogliendo i suggerimenti provenienti dalla Corte, ha introdotto innovative modalità di proposizione delle impugnazioni per via telematica, sicché sarebbe minimo lo sforzo richiesto per rendere obbligatoria (ed esclusiva) tale modalità di presentazione dell'impugnazione penale e per rendere il relativo sottosistema pienamente compatibile con gli strumenti tecnologici esistenti e già ampiamente utilizzati dagli avvocati nel settore civile.

**DURATA MEDIA DEI PROCEDIMENTI PENALI DALL'ISCRIZIONE  
ALL'UDIENZA - ANNI 2019 - 2021**

	<b>mesi e</b>	<b>giorni</b>	<b>totale in giorni</b>	<b>differenza in giorni rispetto all'anno prec.</b>
2019	5 mesi	e 17 giorni	167 giorni	-13
2020	6 mesi	e 24 giorni	204 giorni	37
2021	7 mesi	e 1 giorno	211 giorni	7

*Fonte: Corte suprema di cassazione - Ufficio di statistica*

## **2.2. Il contenzioso e le modalità di definizione**

Il 61,5% dei procedimenti definiti ha riguardato ricorsi ordinari contro sentenze di condanna o assoluzione, il 6,2% sentenze di patteggiamento, il 2,2% circa sentenze di concordato in appello, mentre l'11% ha riguardato ordinanze in tema misure cautelari (personali 8,3%; reali 2,7%), il 5,3% provvedimenti in tema di ordinamento penitenziario e misure alternative e il 5,8% nel settore dell'esecuzione penale.

Si è trattato di procedimenti che hanno avuto per oggetto principalmente delitti contro il patrimonio diversi dai furti (17,2% sul totale delle definizioni in lieve flessione rispetto all'anno precedente), reati in materia di stupefacenti (11,4%, sul totale delle definizioni in leggera crescita rispetto all'anno precedente), furti (8,6%, sul totale delle definizioni in leggera crescita rispetto all'anno precedente).

Hanno invece avuto un'incidenza sostanzialmente stabile rispetto agli anni precedenti, rispettivamente pari al 4,2% e al 3,2% 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% sul totale delle definizioni e sono in costante crescita negli ultimi anni.

I delitti di associazione per delinquere ordinaria e di tipo mafioso sono stabili al 3,2% sul totale delle definizioni, come pure i delitti (anche tentati) di omicidio volontario, infanticidio e omicidio del consenziente (1,8% sul totale delle definizioni) e i delitti di omicidio colposo e lesioni colpose (2% sul totale delle definizioni).

Sono, invece, in leggera crescita i reati relativi al fallimento e alle procedure concorsuali (2,6% sul totale delle definizioni).

Sono sostanzialmente stabili i delitti in materia di libertà sessuale (2,3% sul totale delle definizioni).

Sono in sensibile crescita, non solo rispetto all'anno 2019, i delitti contro la libertà morale, tra cui rientra il delitto di atti persecutori ex art. 612-*bis* cod. pen., che rappresentano il 3,3% del totale dei definiti.

Risultano in drastica flessione negli ultimi anni i reati relativi all'inquinamento e ai rifiuti (0,5% sul totale delle definizioni), come pure quelli relativi alla sicurezza sul lavoro, igiene e prevenzione infortuni (0,2% sul totale delle definizioni) e quelli relativi agli alimenti e bevande (0,1% sul totale delle definizioni).

I reati connessi alla circolazione stradale sono stabili al 2,1% del totale dei definiti.

Nell'anno 2021, è stato trattato dalle sei Sezioni penali ordinarie, rispettivamente competenti secondo la ripartizione tabellare, il 56% dei procedimenti (63% del 2020), mentre il restante 44% è stato assegnato alla Settima sezione (36,9% nel 2020). Si tratta di un segnale positivo della accresciuta capacità selettiva degli uffici sezionali addetti all'esame preliminare dei ricorsi inammissibili, destinati ad essere trattati, per espressa previsione normativa, dalla Settima Sezione penale.

Circa il 41,7% delle definizioni ha riguardato procedimenti iscritti nel 2020 e il 49,8% procedimenti iscritti nel 2021; ben l'8,5% dei procedimenti definiti era stato iscritto prima del 1° gennaio 2020: questo dato conferma lo sforzo compiuto dalla Corte per eliminare l'arretrato formatosi a causa della pandemia che, come detto, ha fortemente rallentato l'attività giudiziaria nel 2020.

Nell'anno 2021, il 10,2% circa dei procedimenti è stato deciso con sentenza di rigetto e il 18% circa con sentenza di annullamento (con rinvio nell'10,4% dei casi e senza rinvio nel restante 7,2%).

Il 70,8% dei procedimenti è stato definito con dichiarazione di inammissibilità, pronunciata nel 59,4% dei casi da parte della Settima sezione e nel restante 40,6% da parte delle Sezioni ordinarie. In particolare, la percentuale delle inammissibilità è stata pari al 72,5% circa quando ricorrente è la parte privata e al 35,4% circa nel caso in cui a ricorrere è il pubblico ministero. L'incidenza degli annullamenti è stata del 16% circa nel caso di ricorsi proposti dalla parte privata e del 49,9% nel caso di ricorsi del pubblico ministero.



I procedimenti definiti con dichiarazione di prescrizione del reato (1,6% del totale) sono stati 756, in misura simile a quella registrata nell'anno 2019 (1,7%).

Alla luce delle nuove disposizioni di legge dettate in tema di modalità di celebrazione delle udienze a causa del contesto pandemico la maggioranza delle definizioni è avvenuta in camera di consiglio (71,2%, in leggera flessione rispetto all'anno precedente), mentre quelle in pubblica udienza hanno costituito il 28,8% del totale.

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.

#### PROCEDIMENTI PENALI DEFINITI CON PRESCRIZIONE DEL REATO - ANNI 2019-2021

	definiti con prescrizione	definiti totali	incidenza %
2019	859	51.418	1,7%
2020	468	37.342	1,3%
2021	756	46.736	1,6%

Fonte: Corte suprema di cassazione - Ufficio di statistica

Il numero dei ricorsi definiti con la procedura *de plano* si è ridotto nel 2021 al 8,8% (rispetto al 12,5% dell'anno 2020). I procedimenti definiti dalla Settima Sezione sono stati il 43%, del totale, in linea con quanto era accaduto l'anno precedente.

Oltre la metà dei procedimenti (51,8%) 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 nell'8,1% 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 un dato statistico 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 60% 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.

## CAPITOLO IV

### *LA GIURISPRUDENZA*

#### *A) SETTORE CIVILE*

#### **1. Questioni di giurisdizione**

##### **1.1. La funzione regolatrice della giurisdizione: punti fermi e linee evolutive**

In un sistema, quale il nostro, caratterizzato da più giurisdizioni, ciascuna con proprie e specifiche attribuzioni, e fondato sul principio dell'unità non organica ma soltanto funzionale della giurisdizione, il diritto alla tutela

giurisdizionale e la garanzia del giudice naturale esigono la massima certezza quanto all'individuazione del giudice legittimato a conoscere la controversia relativamente alla quale si chiede tutela.

La Costituzione attribuisce la funzione regolatrice della giurisdizione alla Corte di cassazione.

Le Sezioni Unite sono investite del compito di dichiarare a quale plesso giurisdizionale spetta decidere la controversia e a controllare 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.

La funzione regolatrice affidata alla Corte di cassazione è volta a tracciare nei casi concreti la linea di confine: a dirimere, anche in via preventiva, i conflitti, a imprimere certezza e stabilità, a favorire la prevedibilità e la semplificazione nell'accesso alla giustizia.

Tale funzione si svolge in un contesto caratterizzato da punti fermi e da evidenze acquisite.

È un punto fermo la centralità della giurisdizione del giudice ordinario, che deriva dalla stessa originarietà dei diritti soggettivi, che in molti casi trovano fondamento direttamente nella Costituzione.

È un punto fermo, del pari, la consapevolezza del ruolo del giudice amministrativo quale giudice naturale della legittimità dell'esercizio della funzione pubblica e del ruolo di garanzia dell'uso corretto delle risorse pubbliche svolto dalla Corte dei conti, specialmente nei giudizi di responsabilità amministrativa per danno all'erario e negli altri giudizi in materia di contabilità pubblica.

Il riparto evoca, per sua natura, l'idea del confine, di un confine talora incerto su cui si sono combattute molte battaglie e sono state talvolta anche stipulate importanti tregue.

Eppure, il riparto si presenta, nel contempo, come un aiuto a orientarsi e a comprendere la ricchezza del pluralismo del nostro sistema giurisdizionale. Il policentrismo giurisdizionale si ricompone sul piano funzionale nella regola di riparto, ovvero sui limiti della giurisdizione, dettata dalla Corte di cassazione.

Soprattutto, il riparto ci consegna un'esperienza positiva di concorso nella direzione dell'effettività e della coerenza del sistema di tutela. Questi sono i valori che accomunano il giudice ordinario e i giudici speciali: la

giurisdizione ordinaria, la giurisdizione amministrativa e la giurisdizione contabile sono, tutte e ciascuna, chiamate ad assicurare una tutela piena ed effettiva secondo i principi della Costituzione e del diritto europeo.

Tale consapevolezza ha spinto la giurisprudenza e poi il legislatore a concepire in termini di continuazione e di *translatio* i rapporti tra i plessi giurisdizionali e ad ammettere che sulla spettanza della giurisdizione al giudice adito si formi il giudicato implicito.

Il tema della giurisdizione esprime anche una realtà in movimento, con nodi problematici evidenziati non solo dalla casistica e dalla esperienza giurisprudenziale, ma anche dal dibattito istituzionale e dalle riflessioni della dottrina: si pensi all'ambito del ricorso straordinario per cassazione per motivi inerenti alla giurisdizione o al problema della convergenza delle nomofilachie di cui sono titolari gli organi di vertice dei rispettivi plessi.

Concorre a definire il quadro di riferimento la recente sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea 21 dicembre 2021, in causa C-497/20, Randstad Italia s.p.a.

Con tale pronuncia la Corte del Lussemburgo, rispondendo a un quesito pregiudiziale sollevato dalle Sezioni Unite, ha statuito che l'art. 4, paragrafo 3, e l'art. 19, paragrafo 1, TUE, nonché l'art. 1, paragrafi 1 e 3, della direttiva 89/665/CEE del Consiglio, del 21 dicembre 1989, che coordina le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative relative all'applicazione delle procedure di ricorso in materia di aggiudicazione degli appalti pubblici di forniture e di lavori, come modificata dalla direttiva 2014/23/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, letto alla luce dell'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, devono essere interpretati nel senso che essi non ostano a una disposizione del diritto interno di uno Stato membro che, secondo la giurisprudenza nazionale, produce l'effetto che i singoli, quali gli offerenti che hanno partecipato a una procedura di aggiudicazione di un appalto pubblico, non possono contestare la conformità al diritto dell'Unione di una sentenza del supremo organo della giustizia amministrativa di tale Stato membro nell'ambito di un ricorso dinanzi all'organo giurisdizionale supremo di detto Stato membro.

In sostanza, il rimedio per ovviare alle eventuali violazioni del diritto europolitano compiute dal Consiglio di Stato non risiede nell'allargamento del sindacato delle Sezioni Unite. Il rimedio contro tali violazioni – ha precisato la Corte di giustizia – consiste nell'obbligo, per ogni giudice amministrativo dello Stato membro interessato, compreso lo stesso Consiglio di Stato, di disapplicare tale giurisprudenza non conforme al diritto dell'Unione e, in caso di inosservanza di un detto obbligo, nella possibilità per la Commissione

europea di proporre un ricorso per inadempimento contro tale Stato membro. Inoltre, i singoli che siano stati eventualmente lesi dalla violazione del loro diritto a causa di una decisione di un organo giurisdizionale di ultimo grado, possono far valere la responsabilità dello Stato membro, purché siano soddisfatte le condizioni relative al carattere sufficientemente qualificato della violazione e all'esistenza di un nesso causale diretto tra tale violazione e il danno subito dal soggetto leso.

## 1.2. Il riparto con il giudice amministrativo

Numerose e significative sono le pronunce in tema di riparto della giurisdizione tra giudice ordinario e giudice amministrativo pubblicate nel corso dell'anno appena trascorso. Esse hanno investito sia i casi in cui la regola di riparto è affidata alla distinzione tra interesse legittimo e diritto soggettivo, sia la delimitazione delle materie che la legge devolve alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo.

Dando continuità ad un indirizzo ormai consolidato, la **sentenza n. 14324** ha individuato nel giudice ordinario quello avente giurisdizione nella controversia che ha ad oggetto il risarcimento dei danni subiti da un privato che abbia fatto incolpevole affidamento su di un provvedimento amministrativo ampliativo della propria sfera giuridica, legittimamente annullato. La controversia, infatti, è relativa alla lesione, non di un interesse legittimo pretensivo, bensì di un diritto soggettivo, rappresentato dalla conservazione dell'integrità del patrimonio, pregiudicato dalle scelte compiute confidando sulla originaria legittimità del provvedimento amministrativo poi caducato. Il principio è stato affermato in fattispecie in cui la realizzazione di edifici, da destinare ad insediamenti produttivi, avrebbe dovuto essere eseguita dal privato sulla base di licenze edilizie revocate, in sede di autotutela, a seguito dell'approvazione di nuovo piano regolatore generale.

La **sentenza n. 12428** ha stabilito che la controversia relativa ad una pretesa risarcitoria fondata sulla lesione dell'affidamento del privato nell'emissione di un provvedimento amministrativo a causa di una condotta della pubblica amministrazione che si assume difforme dai canoni di correttezza e buona fede, in quanto concernente diritti soggettivi, può essere compromessa mediante arbitrato rituale, a condizione che sia identificabile un comportamento della pubblica amministrazione, diverso dalla mera inerzia o dalla mera sequenza di atti formali di cui si compone il procedimento amministrativo, che abbia cagionato al privato un danno in modo indipendente da eventuali illegittimità di diritto pubblico ovvero che abbia indotto il privato a non esperire gli strumenti previsti per la tutela dell'interesse legittimo pre-

tensivo a causa del ragionevole affidamento riposto nell'emanazione del provvedimento non più adottato. Nella specie, la Corte ha ravvisato nella inerzia dell'amministrazione, consistita nell'omessa sottoscrizione del nuovo schema di convenzione urbanistica, approvato con delibera del Consiglio comunale, e nel perdurante mancato esercizio del potere di revoca, un comportamento idoneo a indurre il legittimo affidamento del privato sulla conclusione della convenzione. Con la stessa sentenza, la Corte ha precisato che, in tema di devoluzione in arbitrato rituale di controversie con la pubblica amministrazione, la convenzione urbanistica, quale accordo sostitutivo *ex art.* 11 della legge n. 241 del 1990, non è suscettibile – per tutto ciò che non è disposto dal regolamento contrattuale – di produrre obblighi per la pubblica amministrazione correlati a diritti soggettivi del privato attraverso l'integrazione legale dell'accordo, in ragione della incompatibilità del principio di integrazione del contratto sulla base della buona fede con la norma attributiva del potere amministrativo. Ne è stata tratta la conseguenza che la controversia derivante dalla mancata adozione di provvedimenti da parte della pubblica amministrazione che abbia determinato la non eseguibilità della convenzione urbanistica non può essere risolta mediante arbitrato rituale in quanto è afferente ad interessi legittimi.

Va segnalato che, sul tema, nella giurisprudenza del Consiglio di Stato si registra un approdo non collimante con la regola di riparto delineata dalle Sezioni Unite. Secondo l'Adunanza Plenaria (sentenza 29 novembre 2021, n. 20), infatti, rientra nella giurisdizione del giudice amministrativo la cognizione sulle controversie in cui si faccia questione di danni da lesione dell'affidamento sul provvedimento favorevole, posto che in base all'art. 7, comma 1, cod. proc. amm. la giurisdizione generale amministrativa di legittimità include i «comportamenti riconducibili anche mediatamente all'esercizio di tale potere, posti in essere da pubbliche amministrazioni»; ed inoltre che «nelle particolari materie indicate dalla legge» di giurisdizione esclusiva – quale quella sugli «atti e i provvedimenti delle pubbliche amministrazioni in materia urbanistica e edilizia» di cui all'art. 133, comma 1, lett. *f*), cod. proc. amm. – essa si manifesta «attraverso la concentrazione davanti al giudice amministrativo di ogni forma di tutela», anche dei diritti soggettivi, oltre che dell'affidamento sulla legittimità dei provvedimenti emessi dall'amministrazione.

In ordine al criterio del cosiddetto *petitum sostanziale*, tradizionalmente utilizzato in funzione della individuazione del giudice avente giurisdizione nella controversia, le Sezioni Unite hanno chiarito che l'indagine sulla intrinseca natura della situazione giuridica dedotta in giudizio viene a coincidere con la verifica della esistenza o meno di una contestazione in concreto dell'esercizio del potere da parte della pubblica amministrazione-autorità, conte-

stazione che costituisce condizione ineludibile per radicare la giurisdizione amministrativa. Di conseguenza, non è la generica inerenza dell'oggetto della controversia a una "materia" tra quelle elencate nell'art. 133 cod. proc. amm. a radicare la giurisdizione esclusiva, ma la contestazione delle modalità di esercizio del potere concretamente esercitato dalla pubblica amministrazione in quella materia. Sulla base di tale premessa, l'**ordinanza n. 26921**, in fattispecie relativa a controversia tra una società d'ambito e un Comune socio in tema di gestione dei rifiuti ambientali, ha dichiarato la giurisdizione del giudice ordinario nella controversia relativa al mancato adempimento da parte di una amministrazione pubblica delle prestazioni pecuniarie connesse all'esecuzione di obbligazioni assunte con privati, sul rilievo che non era stato dedotto alcun esercizio di poteri amministrativi collegato ad accordi tra pubbliche amministrazioni e non si contestava la validità del predetto accordo, a nulla rilevando ai fini del riparto la natura pubblica dell'ente contraente. Si tratta di una prospettiva coerente con la giurisprudenza costituzionale, la quale ha chiarito, con la sentenza n. 204 del 2004, che affinché le materie possano essere devolute alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo non è sufficiente che sia presente un generico coinvolgimento dell'interesse pubblico.

L'**ordinanza n. 21971** ha confermato la devoluzione al giudice ordinario della giurisdizione nelle controversie inerenti alla fase successiva all'aggiudicazione dei contratti ad evidenza pubblica, quando involgono questioni relative alla delimitazione del contenuto del rapporto e all'adempimento delle relative obbligazioni, le quali si mantengono nell'ambito di un rapporto paritetico tra le parti e non implicano, di regola, l'esercizio di un potere autoritativo pubblico.

Sullo stesso tema, si è chiarito, con la **sentenza n. 9005**, che la controversia avente ad oggetto l'escussione di una polizza fideiussoria a cui una stazione appaltante abbia proceduto, ai sensi dell'art. 48 del d.lgs. n. 163 del 2006, a seguito dell'esclusione di un concorrente dalla gara – per non avere il medesimo fornito la prova del possesso dei requisiti di capacità economico-finanziaria e tecnico-organizzativa richiesti nel bando di gara, presentando la documentazione indicata nel bando o nella lettera di invito – rientra nella giurisdizione del giudice ordinario ove si discuta esclusivamente dei diritti derivanti dalla polizza, mentre rientra nella giurisdizione del giudice amministrativo ove si discuta della sussistenza dei presupposti di esclusione del concorrente dalla gara.

Con la **sentenza n. 30580** si è devoluta al giudice ordinario la causa avente ad oggetto la domanda di condanna della pubblica amministrazione al pagamento delle prestazioni rese in esecuzione di un contratto di appalto

stipulato in forza di aggiudicazione poi annullata d'ufficio, vertendo la lite sul diritto soggettivo all'adempimento del contratto e non già sulla legittimità dell'esercizio del potere autoritativo della pubblica amministrazione. La pronuncia chiarisce che occorre che sia intrapresa una controversia sulla procedura di affidamento, perché l'oggetto della controversia inerisca all'esercizio di un potere autoritativo della pubblica amministrazione, laddove, al di fuori di queste ipotesi, le questioni sugli atti e comportamenti del privato e dell'amministrazione restano soggette alla giurisdizione del giudice ordinario. In particolare, una volta concluso il contratto e fondati sul medesimo diritti ed obblighi reciproci delle parti, la situazione del privato aggiudicatario resta soggetta alle regole del diritto comune: l'accertamento del significato e degli effetti di tale contenuto, inerendo alla valutazione della posizione contrattuale delle parti, attiene ad una situazione paritetica fra le medesime spettante alla cognizione del giudice ordinario. Ciò, in quanto il contratto, concluso tra pubblica amministrazione e privato, resta un atto tipico di espressione della autonomia privata. Quanto al potere di intervento autoritativo dell'amministrazione aggiudicatrice sulla situazione insorta dopo l'efficacia dell'aggiudicazione definitiva, bisogna distinguere: se le parti controvertano specificamente della idoneità del contratto a produrre effetti, la controversia attiene, in modo immediato e decisivo, alla posizione di diritto soggettivo consequenzialmente acquisita dall'altro contraente, e quindi rientra nella giurisdizione del giudice ordinario; mentre alla giurisdizione ordinaria resta sottratta la cognizione in via principale sul potere di revoca dell'aggiudicazione e di annullamento d'ufficio, ancorché incidenti pure sulla permanenza del rapporto contrattuale.

In materia di gestione del ciclo dei rifiuti, che rientra nella giurisdizione esclusiva in base all'art. 133, comma 1, lettera *p*), cod. proc. amm., **l'ordinanza n. 20824** ha ribadito la sussistenza della giurisdizione ordinaria sulla domanda del privato che, dolendosi delle concrete modalità di esercizio del ciclo produttivo della raccolta e smaltimento dei rifiuti e della pericolosità per la salute, chieda l'adozione delle misure necessarie per far cessare le emissioni intollerabili, atteso che la condotta contestata integra la materiale estrinsecazione di un'ordinaria attività di impresa, sicché non risulta in alcun modo contestato l'esercizio di un pubblico potere.

Nella stessa materia, **l'ordinanza n. 20692** ha devoluto alla giurisdizione del giudice ordinario la controversia fra il gestore di impianto di smaltimento ed il Comune per il pagamento della quota dei proventi corrispondente ai cd. oneri di mitigazione ambientale, atteso che il rapporto di debito-credito dedotto in giudizio non involge elementi riconducibili ad un rapporto pregiudicante nel quale la P.A. pubblica amministrazione creditrice intervenga



con poteri autoritativi, essendo rimessa all'autorità regionale (nella specie, la Regione Siciliana) la predeterminazione dei proventi da riversare ai Comuni.

Di particolare rilievo è la **ordinanza n. 29297**, la quale ha rimesso al giudice amministrativo la controversia (promossa avverso il decreto del Prefetto di inammissibilità della domanda di concessione per ragioni procedurali) avente ad oggetto l'accertamento dei requisiti per l'acquisto della cittadinanza italiana per naturalizzazione da parte dello straniero legalmente residente da almeno dieci anni nel territorio della Repubblica *ex art. 9, comma 1, lettera f)*, della legge n. 91 del 1992. In tal caso, infatti, il provvedimento sulla concessione della cittadinanza costituisce l'esito di un apprezzamento discrezionale della pubblica amministrazione circa l'effettiva integrazione dello straniero nella comunità nazionale, a fronte del quale la situazione giuridica del richiedente ha natura di interesse legittimo. La concessione della cittadinanza – si è osservato – richiede una valutazione complessa, avente ad oggetto non solo la verifica della sussistenza dei requisiti indicati dalla legge, ma anche il bilanciamento dell'interesse del richiedente all'acquisizione della cittadinanza con quello pubblico al suo accoglimento nella comunità nazionale. Non basta cioè il mero riscontro del requisito, pur necessario, della residenza per oltre dieci anni nel territorio dello Stato: si richiede una più complessa valutazione di opportunità, fondata su circostanze riguardanti la condotta del richiedente e la sua situazione lavorativa, economica e familiare, idonee a dimostrare, nel loro insieme, l'avvenuta integrazione nel tessuto sociale ed economico del Paese. Il giudice è chiamato a sindacare, oltre che la legittimità, la ragionevolezza e la proporzionalità dell'esercizio del potere pubblico.

L'**ordinanza n. 2159** chiarisce che spetta al giudice ordinario conoscere della controversia relativa alla mancata attuazione, in favore di una persona disabile, del progetto individuale predisposto dalla pubblica amministrazione ai sensi dell'art. 14 della legge n. 328 del 2000, giacché, a seguito dell'adozione di tale progetto, il portatore di disabilità diviene titolare di una posizione di diritto soggettivo alla concreta erogazione delle prestazioni e dei servizi ivi programmati, per il cui espletamento non è richiesto l'esercizio di alcuna potestà autoritativa.

Di particolare interesse è la **sentenza n. 10244**, con cui le Sezioni Unite hanno individuato nel giudice ordinario quello competente a conoscere della controversia relativa alla procedura di convocazione dell'assemblea e di nomina del coordinatore regionale dell'Associazione Nazionale Comuni Italiani – ANCI. La *ratio* di tale pronuncia risiede nella presa d'atto che è in discussione la legittimità di atti non riconducibili all'esercizio di un pubblico potere. Difatti, l'ANCI, pur titolare di compiti di natura tendenzialmente amministrativa, svolti su mandato e dietro finanziamento statale, oltre che attribuiti da

norme di natura pubblicistica, in assenza di un'espressa previsione normativa che la qualifichi ente pubblico, ai sensi dell'art. 4 della legge n. 70 del 1975, non può essere annoverata tra le pubbliche amministrazioni indicate nell'art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 165 del 2001, deponendo per la natura di soggetto di diritto privato la forma giuridica prescelta, le previsioni statutarie, la libertà di adesione e recesso degli associati, la funzione di rappresentanza e tutela degli interessi dei comuni associati e di raccordo con il sistema centrale.

Occupandosi dell'individuazione della situazione giuridica soggettiva configurabile in capo a colui che aspiri a finanziamenti o sovvenzioni da parte della pubblica amministrazione, l'**ordinanza n. 19243** ha così sintetizzato l'orientamento espresso dalla Corte regolatrice: (a) ogniqualvolta la norma di previsione affidi alla pubblica amministrazione il discrezionale apprezzamento circa l'erogazione del contributo, l'aspirante è titolare di un interesse legittimo, che conserva identica natura durante tutta la fase procedimentale che precede il provvedimento di attribuzione del beneficio ed è tutelabile davanti al giudice amministrativo; (b) l'emanazione di siffatto provvedimento determina, poi, l'insorgenza di un diritto soggettivo alla concreta erogazione, tutelabile davanti al giudice ordinario, se al provvedimento stesso non sia stata data concreta attuazione, per mero comportamento omissivo, oppure perché l'amministrazione intenda far valere la decadenza del beneficiario dal contributo, in relazione alla mancata osservanza, da parte del medesimo, di obblighi al cui adempimento la legge o il provvedimento condizionano l'erogazione suddetta o la sua permanenza; (c) la situazione giuridica soggettiva del destinatario della sovvenzione torna, invece, ad essere di interesse legittimo se la mancata erogazione del finanziamento, pur oggetto di specifico provvedimento di attribuzione, dipenda dall'esercizio di poteri di autotutela dell'amministrazione, la quale intenda annullare il provvedimento stesso.

Un settore di particolare interesse è quello delle possibili interferenze tra potere di annullamento attribuito di regola al giudice amministrativo e potere di disapplicazione dei provvedimenti illegittimi del quale è investito il giudice ordinario. La **sentenza n. 25476**, confermando un indirizzo già espresso con riguardo alle sanzioni pecuniarie della Banca d'Italia, ha affermato che le controversie relative all'applicazione delle sanzioni amministrative irrogate dalla Consob, ai sensi del d.lgs. n. 58 del 1998, per le violazioni commesse in materia finanziaria, sono devolute alla giurisdizione del giudice ordinario, la cui cognizione si estende agli atti amministrativi e regolamentari presupposti che hanno condotto all'emissione del provvedimento finale, i quali costituiscono la concreta e diretta ragione giustificativa della potestà sanzionatoria esercitata nel caso concreto ed incidono pertanto su posizioni di diritto soggettivo del destinatario. Così decidendo, le Sezioni Unite sono an-

date di contrario avviso rispetto a quanto sostenuto dal Consiglio di Stato, il quale aveva affermato la propria giurisdizione in considerazione del fatto che il ricorrente sarebbe risultato titolare di una posizione giuridica soggettiva di interesse legittimo a ottenere l'annullamento dei regolamenti impugnati.

In tema di pubblico impiego, l'**ordinanza n. 27888** ha dichiarato la giurisdizione del giudice ordinario in una causa proposta da un dipendente nei confronti dell'ANAC per differenze retributive, non essendo il personale di tale autorità assoggettato al regime di diritto pubblico per quanto riguarda i rapporti di lavoro. Le Sezioni Unite hanno così precisato che le controversie relative a rapporti di lavoro alle dipendenze dell'ANAC, già Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture (AVCP), in base al principio del *petitum* sostanziale, sono riservate alla giurisdizione del giudice ordinario nella vigenza del piano di riordino previsto dall'art. 19 del decreto-legge n. 90 del 2014, conv. con modif. dalla legge n. 114 del 2014, che attribuiva persistente rilievo alla contrattazione collettiva, e prima dell'entrata in vigore del regolamento sull'ordinamento giuridico ed economico del personale adottato ai sensi dell'art. 52-*quater* del decreto-legge n. 50 del 2017, conv. con modif. dalla legge n. 96 del 2017.

In tema di conferimento e revoca di incarichi dirigenziali, la **sentenza n. 616** ha dichiarato la giurisdizione del giudice amministrativo in controversia avente ad oggetto l'impugnazione di delibera della Giunta comunale di riorganizzazione dei servizi amministrativi e di rideterminazione della pianta organica del Comune. Con tale pronuncia, le Sezioni Unite hanno ribadito il principio, costante nella materia del conferimento e della revoca degli incarichi dirigenziali, secondo cui rientrano nella giurisdizione generale di legittimità del giudice amministrativo le controversie nelle quali, pur chiedendosi la rimozione del provvedimento di conferimento (o di revoca) di un incarico dirigenziale, previa disapplicazione degli atti presupposti, la contestazione operata dal ricorrente investa direttamente il corretto esercizio del potere amministrativo, assunto come non conforme a legge, che si sia estrinsecato nell'adozione di un atto di macro organizzazione. La Corte ha osservato che la contestazione in giudizio della legittimità degli atti di macro organizzazione adottati dal Comune, che sono espressione del potere pubblicistico previsto dall'art. 2, comma 1, del d.lgs. n. 165 del 2001, implica la deduzione di una posizione di interesse legittimo, nella quale il rapporto di lavoro e la sua gestione (la revoca dell'originario incarico dirigenziale e l'attribuzione di un nuovo e diverso incarico dirigenziale) non costituiscono l'effettivo oggetto del giudizio ma, in un certo senso, lo sfondo rilevante ai fini di qualificare la posizione soggettiva del ricorrente, perché gli effetti pregiudizievoli discendono direttamente dall'atto presupposto.

Sempre in tema di impiego pubblico, le Sezioni Unite, con l'**ordinanza n. 8774**, hanno affermato che, nelle controversie relative alla legittimità della regolamentazione delle graduatorie ad esaurimento nell'ambito del comparto scolastico, sussiste la giurisdizione del giudice amministrativo allorché oggetto della domanda sia la richiesta di annullamento della disciplina di tali graduatorie, adottata con un atto regolamentare di normazione sub primaria, che costituisce esercizio di potestà autoritativa nella individuazione dei criteri di inserimento.

Secondo l'**ordinanza n. 21986**, rientra nella giurisdizione amministrativa, in considerazione della permanenza della giurisdizione esclusiva con riferimento ai rapporti di lavoro dei magistrati togati, la causa avente ad oggetto la domanda di un giudice di pace, volta ad ottenere l'accertamento di un rapporto di lavoro subordinato con il Ministero della giustizia, per aver svolto le stesse funzioni giurisdizionali espletate dai magistrati togati.

### **1.3. L'ambito della giurisdizione della Corte dei Conti**

Sul versante dei rapporti con la giurisdizione contabile, l'**ordinanza n. 32199** sintetizza l'approdo giurisprudenziale della Corte regolatrice sulla regola di riparto in tema di incarichi extraistituzionali non autorizzati. L'azione promossa dal Procuratore regionale della Corte dei conti nei confronti del dipendente della pubblica amministrazione che abbia omesso di versare alla propria amministrazione i corrispettivi percepiti nello svolgimento di un incarico non autorizzato, è devoluta alla giurisdizione della Corte dei conti. Tale regola di individuazione del giudice munito di giurisdizione vale anche se la percezione dei compensi si sia avuta in epoca precedente alla introduzione del comma *7-bis* dell'art. 53 del d.lgs. n. 165 del 2001, essendo questa una norma ricognitiva del pregresso indirizzo giurisprudenziale favorevole alla giurisdizione contabile. Si verte, infatti, in ipotesi di responsabilità erariale, che il legislatore ha tipizzato non solo nella condotta, ma annettendo, altresì, valenza sanzionatoria alla predeterminazione legale del danno, attraverso la quale si è inteso tutelare la compatibilità dell'incarico extraistituzionale in termini di conflitto di interesse e il proficuo svolgimento di quello principale in termini di adeguata destinazione di energie lavorative verso il rapporto pubblico. In tale pronuncia le Sezioni Unite ricordano anche che è stata affermata l'autonoma legittimazione ad agire della amministrazione (ad esempio, mediante decreto ingiuntivo o attraverso ingiunzione di pagamento) per il recupero delle somme percepite dal dipendente in difetto dell'autorizzazione di cui all'art. 53, comma 7, senza necessità di rivolgersi alla Procura regionale della Corte dei conti, con conseguente devoluzione alla giurisdizione del

giudice ordinario delle controversie instaurate in opposizione alla richiesta restitutoria dell'amministrazione di appartenenza. L'**ordinanza n. 8507**, a sua volta, precisa che, una volta che il Procuratore contabile abbia promosso l'azione di responsabilità in relazione alla tipizzata fattispecie legale, è precluso alla pubblica amministrazione l'esercizio di quella volta a far valere l'inadempimento degli obblighi derivanti dal rapporto di lavoro, dovendosi escludere, stante il divieto del *bis in idem*, una duplicità di azioni attivate contestualmente che, seppure con la specificità propria di ciascuna di esse, siano volte a conseguire, dinanzi al giudice munito di giurisdizione, lo stesso identico *petitum* in danno del medesimo soggetto obbligato in base ad un'unica fonte legale.

Di particolare interesse è la **sentenza n. 2157**, che si è occupata di una questione di sussistenza o meno di giurisdizione della Corte dei conti in una fattispecie di sottoscrizione, da parte dello Stato italiano, di contratti in strumenti finanziari derivati. La sentenza ha stabilito che, ferma restando l'insindacabilità giurisdizionale delle scelte di gestione del debito pubblico da parte degli organi governativi a ciò preposti, sussiste la giurisdizione contabile sulla domanda di danno erariale proposta nei confronti di dirigenti del Ministero dell'economia e delle finanze sulla base di un *petitum* sostanziale fondato sulla *mala gestio* nell'adozione, in concreto, di determinate modalità operative e nella pattuizione di specifiche condizioni negoziali relative a particolari contratti nei predetti strumenti, venendo in considerazione parametri di legittimità e non di mera opportunità o convenienza dell'agire amministrativo.

Con la stessa pronuncia si è invece esclusa la giurisdizione contabile sulla domanda di danno erariale proposta nei confronti di una banca d'affari a titolo di responsabilità contrattuale o precontrattuale riconducibili al duplice ruolo, di controparte in operazioni in strumenti finanziari derivati e di specialista del debito pubblico, da essa svolto nel rapporto con il Ministero dell'economia e delle finanze. A questo esito la Corte è pervenuta sul rilievo che tale rapporto non presenta, in concreto, i caratteri della relazione di servizio comportante l'assunzione, da parte della banca, di potestà pubblicistiche, nonché il suo inserimento, anche temporaneo, nell'organizzazione interna del Ministero quale agente di questo in ordine alle scelte di negoziazione in strumenti finanziari derivati e di gestione del debito pubblico sovrano.

L'**ordinanza n. 10108** 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.

Le Sezioni Unite, con l'**ordinanza n. 18492**, hanno escluso che la natura di organo di rilievo costituzionale del CNEL precluda il controllo giurisdizionale di legittimità del giudice contabile su atti e provvedimenti che costituiscono espressione di attività amministrativa strumentale alimentata con risorse tratte dal bilancio statale o su atti gestionali finanziati nello stesso modo.

La giurisdizione della Corte dei conti sussiste con riguardo all'azione di responsabilità promossa nei confronti di funzionari consolari per l'omessa rendicontazione contabile di denaro introitato dal Consolato italiano in Turchia e destinato a finalità culturali gestite anche per il tramite di un'associazione culturale locale. È quanto ha deciso l'**ordinanza n. 15010**, la quale ha anche escluso che la mera destinazione delle somme utilizzate ad un soggetto estero di diritto privato determini la giurisdizione del giudice straniero.

In tema di regolamentazione del prelievo supplementare sull'eccesso di produzione di latte, con l'**ordinanza n. 19027** si è riconosciuta la sussistenza della giurisdizione contabile sulla domanda di condanna al risarcimento del danno erariale proposta nei confronti del primo acquirente per avere violato l'obbligo di trattenere e, quindi, di versare all'AGEA le somme dovute dagli allevatori a titolo del predetto prelievo, quale misura volta a ristabilire l'equilibrio tra domanda e offerta sul mercato lattifero. Ciò in quanto, avuto riguardo agli obblighi, anche contabili, impostigli, alle sanzioni previste per il caso di inadempimento e alla circostanza che egli è investito della funzione con provvedimento amministrativo all'esito della verifica di determinati requisiti – nonché alla responsabilità diretta dello Stato verso l'Unione europea per il prelievo risultante dal superamento del quantitativo di riferimento nazionale -, deve ritenersi sussistere, tra il primo acquirente e la pubblica amministrazione, un vero e proprio rapporto di servizio, il quale è configurabile, a prescindere dalla natura di soggetto di diritto privato dell'agente, allorché questi abbia la gestione, in nome e per conto della pubblica amministrazione, di un'attività continuativa di interesse generale, che può essere anche solo di garanzia del corretto svolgimento di una data attività.

Con l'**ordinanza n. 26655** le Sezioni Unite hanno disatteso l'assunto secondo cui, nelle azioni di responsabilità aventi ad oggetto la distrazione

di contributi pubblici da parte delle persone giuridiche beneficiarie, gli amministratori di queste ultime sarebbero soggetti alla giurisdizione contabile solo nel caso in cui abbiano direttamente concorso alla produzione del danno all'erario, mediante la loro personale condotta. La Corte dà invece continuità all'orientamento consolidato in base al quale si configura un rapporto di servizio tra la pubblica amministrazione erogatrice di un contributo o finanziamento statale ed i legali rappresentanti di società persone giuridiche private percettrici dei medesimi, ovvero coloro che con quelle intrattengono un rapporto organico, che, disponendo della somma erogata in modo diverso da quello preventivato o ponendo in essere i presupposti per la sua illegittima percezione, abbiano frustrato lo scopo perseguito dalla pubblica amministrazione, distogliendo le risorse conseguite dalle finalità cui erano preordinate, senza, peraltro, che un'eventuale responsabilità della società o di altri soggetti elida di per sé sola quella dei legali rappresentanti stessi, al più operando il concorso dell'una e dell'altra ed applicandosi l'art. 2055 cod. civ.

In tema di società pubbliche, è da segnalare l'**ordinanza n. 26738**, con cui le Sezioni Unite hanno dichiarato la giurisdizione della Corte dei conti su azione della Procura contabile per danno erariale contro il presidente e il direttore generale di una società finanziaria regionale per i danni cagionati a quest'ultima società da gravi irregolarità nella gestione della liquidità. Le Sezioni Unite qualificano la società (costituita per favorire il sostegno dello sviluppo economico e sociale, la ricerca e la competitività del territorio) come *in house* dopo avere riscontrato la sussistenza dei requisiti della detenzione del capitale sociale da parte di uno o più enti pubblici per l'esercizio di pubblici servizi e del divieto di cessione della partecipazione a soggetti privati, dell'esercizio dell'attività prevalentemente in favore degli enti partecipanti e dell'assoggettamento a controllo analogo e analogo congiunto a quello esercitato dagli enti pubblici sui propri uffici, con modalità e intensità di comando non riconducibili alle facoltà spettanti al socio ai sensi del codice civile. A quest'ultimo riguardo, l'ordinanza evidenzia che la Regione nomina gli organi sociali, definisce gli obiettivi dell'attività sociale, verifica il loro stato di attuazione e individua le regole della gestione dei fondi assegnati e dei relativi strumenti di controllo, non ritenendosi necessaria la configurabilità di un controllo congiunto da parte anche degli altri enti pubblici partecipanti.

Appartiene, invece, alla giurisdizione del giudice ordinario la controversia volta a far valere la responsabilità contrattuale degli amministratori e dei revisori di un consorzio di sviluppo industriale, avente natura di ente pubblico economico, per inadempimento agli obblighi di natura contabile e gestionale derivanti dagli artt. 2608, 1710 e 1176, cod. civ., atteso che, nel caso in cui oltre al danno civilistico sia prospettabile anche un danno erariale,

deve comunque ritenersi ammissibile la proposizione, per gli stessi fatti, di un giudizio civile e di un giudizio contabile risarcitorio e l'eventuale interferenza tra i due giudizi può porre solo una questione di proponibilità dell'azione da far valere davanti al giudice successivamente adito (**ordinanza n. 15570**).

A sua volta, l'**ordinanza n. 781** fa rientrare nella giurisdizione del giudice ordinario l'azione, promossa da un Consorzio sviluppo aree e iniziative industriali, volta ad ottenere l'accertamento della responsabilità degli organi di amministrazione e controllo per il dissesto economico dell'ente e il risarcimento del conseguente danno patrimoniale. Si tratta infatti – hanno precisato le Sezioni Unite – di azione finalizzata alla tutela del capitale sociale e del patrimonio consortile (inteso quale entità autonoma e separata dalle singole quote conferite dalle amministrazioni consorziate), a fronte della violazione di obblighi di natura contrattuale, gravanti su amministratori e sindaci in vista di una corretta gestione delle risorse e della realizzazione dello scopo sociale dell'ente.

A precisare l'ambito delle azioni a tutela del credito erariale esperibili dinanzi alla Corte dei conti sono intervenute, nel corso dell'anno appena trascorso, due pronunce.

Con l'**ordinanza n. 9544** si è statuito che non sussiste la giurisdizione della Corte dei conti in ordine alla domanda di accertamento della nullità della convenzione accessoria ad una concessione di area pubblica di parcheggio, proposta dal pubblico ministero contabile in funzione dell'esercizio dell'azione di danno erariale nei confronti della società concessionaria, non essendo individuabile, né in relazione ai soggetti eventualmente responsabili (funzionari pubblici o soggetti privati in rapporto di servizio con la P.A. depauperata) né in relazione all'oggetto del pregiudizio, il nesso di strumentalità tra l'azione proposta e quella consequenziale di risarcimento del danno erariale, sicché viene a mancare il presupposto necessario per ricondurre il rimedio esperito tra le "altre azioni" che, unitamente ai mezzi di conservazione della garanzia patrimoniale, il pubblico ministero contabile è legittimato ad esercitare in funzione della tutela dei crediti erariali, ai sensi dell'art. 73 del codice di giustizia contabile.

L'**ordinanza n. 29561**, a sua volta, nel ribadire l'orientamento consolidato sulla appartenenza alla giurisdizione della Corte dei conti dell'azione revocatoria esercitata dal Procuratore regionale della Corte dei conti per la tutela dei crediti erariali, giudica manifestamente infondata la relativa questione di legittimità costituzionale, rilevando che la natura accessoria e strumentale di tale azione rispetto alla riparazione del danno erariale palesa



come ragionevolmente esercitata la discrezionalità del legislatore nella definizione concreta della materia di contabilità pubblica.

Sull'ambito della giurisdizione della Corte dei conti in materia di pensioni è intervenuta l'**ordinanza n. 27893**. Con tale pronuncia le Sezioni Unite ribadiscono che spettano in via esclusiva alla giurisdizione della Corte dei conti tutte le controversie concernenti la sussistenza del diritto, la misura e la decorrenza della pensione dei pubblici dipendenti, comprese quelle in cui si allegli, a fondamento della pretesa, l'inadempimento o l'inesatto adempimento della prestazione pensionistica da parte dell'ente obbligato. Al giudice contabile deve essere devoluta anche la domanda relativa all'anzianità contributiva ed alla misura della pensione dei pubblici dipendenti e degli altri assegni che ne costituiscono parte integrante. Rientra invece nella giurisdizione del giudice ordinario – hanno precisato le Sezioni Unite – la controversia che abbia ad oggetto una domanda con la quale si chieda l'accertamento delle modalità di svolgimento del rapporto di lavoro e del diritto ad un diverso trattamento economico che, solo di riflesso, è destinato ad integrare il trattamento pensionistico in godimento da parte del lavoratore in quiescenza. Nell'enunciare tali principi, la Corte regolatrice ha rilevato che nella specie i lavoratori, nell'adire il Tribunale, avevano dedotto che pur essendo state loro attribuite, per effetto della sopravvenuta disciplina normativa e contrattuale, nuove denominazioni del rispettivo profilo professionale, erano tuttavia rimasti invariati i compiti di istituto assegnati loro fin dalla originaria assunzione in servizio, il che comportava la perdurante adibizione, anche nei nuovi profili, a lavorazioni insalubri. Pertanto i ricorrenti chiedevano l'accertamento del diritto, parzialmente negato dall'Amministrazione, ad ottenere il beneficio dell'aumento figurativo del servizio prestato, di cui all'art. 25, primo comma, del d.P.R. n. 1092 del 1973, in relazione al loro impiego in lavorazioni insalubri. La Corte ha quindi rilevato che la domanda giudiziale ha ad oggetto, ancor prima del profilo pensionistico, il vaglio della conformazione legale e contrattuale del rapporto di lavoro dei ricorrenti, così venendo ad incidere la decisione relativa al beneficio contributivo *de quo* sul rapporto di lavoro dei ricorrenti, peraltro ancora in atto benché ciò non sia di per sé dirimente ai fini del radicamento della giurisdizione. Su questa base le Sezioni Unite hanno dichiarato la giurisdizione del giudice ordinario.

#### **1.4. L'eccesso di potere giurisdizionale**

L'art. 111, ottavo comma, della Costituzione affida alla Corte di cassazione il sindacato sulle sentenze del Consiglio di Stato e della Corte dei conti per i soli motivi inerenti alla giurisdizione.

Tra i motivi inerenti alla giurisdizione rientrano non solo le questioni di riparto, ma anche quelle riconducibili alla figura dell'eccesso di potere giurisdizionale.

Si tratta, sotto quest'ultimo profilo, di un campo di intervento ampio e frequente, dove ricca è la casistica.

La giurisprudenza ha ribadito, al riguardo, una serie di affermazioni che costituiscono ormai un orientamento consolidato.

Tra le pronunce emesse nel corso del 2021 va segnalata l'**ordinanza n. 31311**, la quale ha affermato che l'eccesso di potere giurisdizionale denunziabile con il ricorso per cassazione si riferisce alle ipotesi di difetto assoluto e difetto relativo di giurisdizione. Ricorre la prima ipotesi quando un giudice speciale affermi la propria giurisdizione in una sfera riservata al legislatore o alla discrezionalità amministrativa (c.d. invasione o sconfinamento), ovvero quando tale giudice neghi la propria giurisdizione sull'erroneo presupposto che la materia non possa formare oggetto, in assoluto, di cognizione giurisdizionale (c.d. arretramento). Ricorre, invece, il difetto relativo di giurisdizione quando un giudice speciale viola i limiti esterni della sua giurisdizione, pronunciandosi su materia attribuita dalla legge al giudice ordinario o ad altra giurisdizione speciale, ovvero la neghi sull'errato presupposto che la giurisdizione appartenga ad altri giudici.

La citata ordinanza ha confermato, come da costante giurisprudenza, che il sindacato delle Sezioni Unite non può spingersi fino al punto di censurare sentenze che siano abnormi, anomale o comunque caratterizzate da un radicale stravolgimento delle norme di riferimento.

In relazione alla figura dell'eccesso di potere giurisdizionale, sono da porre in evidenza due particolari aspetti che si presentano frequentemente e che sono stati esaminati anche dall'ordinanza n. 31311.

Il primo è quello dell'invasione della sfera riservata alla discrezionalità del legislatore. Accade spesso, infatti, che le sentenze dei giudici speciali vengano censurate sul rilievo che le stesse non si sarebbero limitate a fare applicazione delle norme vigenti, ma, esorbitando dai poteri di interpretazione, avrebbero creato norme inesistenti. L'ordinanza n. 31311, in conformità alle precedenti decisioni dello stesso tenore (v., tra le più recenti, l'ordinanza n. 19244), ha chiarito che l'interpretazione delle norme di diritto costituisce il *proprium* della funzione giurisdizionale e non può integrare di per sé sola la violazione dei limiti esterni della giurisdizione.

Il secondo aspetto sul quale l'ordinanza in esame si è soffermata è quello della possibilità di configurare un eccesso di potere giurisdizionale

in relazione alla mancata rimessione, da parte dei giudici speciali, di una questione pregiudiziale di interpretazione alla Corte di giustizia dell'Unione europea (art. 267 TFUE) ovvero all'assunzione, da parte dei medesimi giudici, di un'interpretazione potenzialmente in contrasto col diritto dell'Unione così come già in precedenza interpretato dalla Corte di Lussemburgo.

Su questo secondo aspetto del problema è ritornata la successiva **sentenza n. 33848**, la quale ha ricapitolato la precedente giurisprudenza in argomento, anche alla luce delle pronunce della Corte di giustizia che hanno fissato i termini dell'obbligo di rimessione per i giudici di ultima istanza, ai sensi dell'art. 267 del TFUE (in ultimo la sentenza 6 ottobre 2021, *Consorzio Italian Management*, in causa C-561/19). La sentenza in esame ha stabilito, tra l'altro, che 1) il giudice nazionale è egli stesso interprete del diritto dell'Unione europea, cooperando direttamente all'obiettivo di un'attuazione coerente e uniforme del medesimo; 2) con la rimessione della questione pregiudiziale di interpretazione alla Corte di giustizia il giudice nazionale non si spoglia del proprio potere giurisdizionale, posto che la Corte europea non è mai il giudice del caso concreto, ma è soltanto il *dominus* dell'interpretazione del diritto dell'Unione; 3) la decisione circa la necessità o l'opportunità della rimessione è affidata al giudice nazionale, sotto la sua personale responsabilità, per cui anche la scelta di non sottoporre la questione di interpretazione è comunque indice di un esercizio in concreto del potere giurisdizionale.

L'**ordinanza n. 27324** ha affermato che nel procedimento di verifica svolto nel giudizio amministrativo (nel quale il principio del contraddittorio si realizza con la possibilità delle parti di prendere posizione sulla relazione di verifica, mediante il deposito di apposita memoria difensiva nei termini di legge), l'eventuale difetto del contraddittorio non configura eccesso di potere giurisdizionale denunciabile con il ricorso per cassazione per motivi attinenti alla giurisdizione, non traducendosi nella violazione di una norma prescrittiva di forme processuali né integrando una fattispecie di nullità.

L'**ordinanza n. 21651**, a sua volta, esclude che integri eccesso di potere giurisdizionale del giudice amministrativo per usurpazione della funzione amministrativa la pronuncia, resa ai sensi dell'art. 122 cod. proc. amm., di inefficacia del contratto seguito ad aggiudicazione definitivamente annullata e di subentro del ricorrente nel rapporto contrattuale, essendo tali statuizioni istituzionalmente riservate a quel giudice e precluse all'autorità amministrativa, né potendo configurarsi la violazione dei limiti esterni della giurisdizione amministrativa in pretesi errori di valutazione dei relativi presupposti.

Secondo la **sentenza n. 19244**, l'eccesso non ricorre quando il Consiglio di Stato, attenendosi al compito interpretativo che gli è proprio, abbia individuato una *lacuna legis* nonché la disciplina applicabile per il suo riempimento, in quanto tale operazione ermeneutica può dar luogo, tutt'al più, ad un *error in iudicando* e non alla violazione dei limiti esterni della giurisdizione speciale. In applicazione di tale principio, la Corte ha confermato la decisione del Consiglio di Stato che, in tema di elezioni per il Parlamento europeo, ritenuto implicitamente abrogato l'art. 21 della legge n. 18 del 1979, aveva colmato la lacuna così originatasi con il rinvio, tramite l'art. 51 della stessa legge, all'art. 83, primo comma, n. 8, del d.P.R. n. 361 del 1957, che disciplina le elezioni per la Camera dei deputati.

Non può costituire motivo di ricorso ammissibile in cassazione la denuncia di un *error in procedendo*, quale la mancata sospensione del giudizio erariale sino all'esito del procedimento penale in corso sugli stessi fatti, o di un *error in iudicando*, per l'omessa valutazione ai fini della responsabilità erariale di un precedente penale di assoluzione (**ordinanza n. 15573**).

Le decisioni del giudice amministrativo concernenti la legittimità dei provvedimenti della pubblica amministrazione possono essere impugnate, con il ricorso per cassazione ai sensi dell'art. 111, ottavo comma, Cost., qualora siano affette da eccesso di potere giurisdizionale sotto il profilo dello sconfinamento nella sfera del merito, vizio che è configurabile quando l'indagine svolta dal medesimo giudice amministrativo ecceda i limiti del riscontro di legittimità del provvedimento impugnato, dimostrandosi strumentale ad una diretta e concreta valutazione dell'opportunità e convenienza dell'atto, ovvero se la decisione finale, pur nel rispetto della formula dell'annullamento, evidenzi l'intento dell'organo giudicante di sostituire la propria volontà a quella dell'Amministrazione mediante una pronuncia che, in quanto espressiva di un sindacato di merito ed avente il contenuto sostanziale e l'esecutorietà propria del provvedimento sostituito, non lasci spazio ad ulteriori provvedimenti dell'autorità amministrativa. L'applicazione di tali principi – ha chiarito l'**ordinanza n. 2604** – non è esclusa dall'ampia discrezionalità riconosciuta alla pubblica amministrazione in determinati settori, come quello dell'individuazione e progettazione delle opere pubbliche di importanza strategica, i quali implicano valutazioni che trascendono l'ambito del singolo progetto per investire le prospettive di sviluppo del sistema infrastrutturale, ma non possono essere sottratti al sindacato del giudice amministrativo (che, sul punto, non è neppure limitato al mero rispetto delle regole procedurali), poiché la medesima pubblica amministrazione è comunque tenuta a conformarsi ai criteri di logicità, ragionevolezza ed adeguatezza dell'istruttoria che presiedono all'esercizio della discrezionalità amministrativa, restando il suo operato

sindacabile sotto il profilo dell'evidente illogicità o manifesta incongruenza relativamente ai presupposti di fatto considerati, alla razionalità delle scelte compiute, alla congruità dei mezzi adottati in rapporto allo scopo avuto di mira ed alla valutazione di soluzioni alternative. Nella specie, la Corte regolatrice, con la citata ordinanza, ha negato che fosse affetta da eccesso di potere giurisdizionale una pronuncia del Consiglio di Stato che aveva annullato una delibera del CIPE riguardante il prolungamento di un'autostrada, evidenziando, tra l'altro, l'arbitraria frammentazione in due lotti distinti di un progetto preliminare relativo ad un'infrastruttura originariamente concepita in modo unitario, la mancata giustificazione della scelta e l'incoerenza rispetto alle esigenze del territorio servito.

Merita di essere menzionata, infine, la **sentenza n. 10355**, con cui le Sezioni Unite, nel rigettare la censura di rifiuto di giurisdizione rivolta contro una sentenza del Consiglio di Stato, hanno affermato che nell'Unione bancaria creata tra gli Stati dell'eurozona, il Meccanismo di vigilanza unico (MVU), di cui al Regolamento UE n. 1024/2013, presuppone che il potere decisionale esclusivo in ordine alle acquisizioni di partecipazioni qualificate in banche appartenga alla BCE. Pertanto, il coinvolgimento delle autorità nazionali nel procedimento che conduce all'adozione della decisione della stessa BCE non mette in dubbio la qualificazione degli atti delle autorità nazionali centrali (ANC) come atti dell'Unione, poiché questi rientrano, nel quadro del Meccanismo di vigilanza unico, in un procedimento unitario nel quale la BCE esercita da sola il potere decisionale. Ne consegue che il relativo controllo di legittimità spetta alla competenza esclusiva del giudice dell'Unione – pure in applicazione della legislazione nazionale, qualora il diritto dell'Unione riconosca differenti opzioni normative agli Stati membri – e non a quella dei giudici nazionali, anche ove sia fatta valere la contrarietà degli atti del medesimo procedimento ad un giudicato nazionale nel contesto della giurisdizione di ottemperanza.

### **1.5. La giurisdizione del giudice tributario**

Sul versante del riparto con il giudice tributario, anche nel corso dell'anno 2021 sono intervenute pronunce di rilievo.

L'**ordinanza n. 8504** ha chiarito che le controversie relative al mancato assenso dell'agenzia fiscale alle proposte di trattamento dei crediti tributari regolate dall'art. 182-ter legge fall. spettano, anche con riguardo al periodo anteriore all'entrata in vigore del d.lgs. n. 14 del 2019, alla giurisdizione ordinaria del tribunale fallimentare, considerata l'obbligatorietà di tali proposte nell'ambito delle procedure nelle quali sono consentite ed in ragione, altresì,

del disposto degli artt. 180, 182-*bis* e 182-*ter*, legge fall., nel testo modificato dal citato d.lgs. n. 14 del 2019 e dal decreto-legge n. 125 del 2020, da cui si evince la prevalenza, con riferimento all'istituto in esame, dell'interesse concorsuale su quello tributario, senza che assuma rilievo, invece, la natura giuridica delle obbligazioni oggetto dei menzionati crediti.

La tariffa c.d. puntuale (o corrispettivo) sui rifiuti, di cui all'art. 1, comma 668, della legge n. 147 del 2013, prevista, quale alternativa alla TARI, per i Comuni che abbiano realizzato sistemi di misurazione puntuale della quantità di rifiuti conferiti al servizio pubblico, ha natura privatistica. Lo hanno chiarito le Sezioni Unite con l'**ordinanza n. 11290**, devolvendo, pertanto, le relative controversie alla giurisdizione del giudice ordinario. Nella specie oggetto della pronuncia resa in sede di regolamento preventivo, il Comune aveva esercitato l'opzione alternativa mediante l'approvazione di un regolamento che ragguagliava la tariffa corrispettivo alla quantità di rifiuto indifferenziato prodotto, oggetto di specifica misurazione.

L'**ordinanza n. 21642** individua il discrimine tra giurisdizione tributaria e giurisdizione ordinaria nelle controversie su atti di riscossione coattiva di entrate di natura tributaria. Alla giurisdizione tributaria spetta la cognizione sui fatti incidenti sulla pretesa tributaria (inclusi i fatti costitutivi, modificativi od impeditivi di essa in senso sostanziale) che si assumano verificati fino alla notificazione della cartella esattoriale o dell'intimazione di pagamento, se validamente avvenute, o fino al momento dell'atto esecutivo, in caso di notificazione omessa, inesistente o nulla degli atti prodromici. Alla giurisdizione ordinaria spetta la cognizione sulle questioni di legittimità formale dell'atto esecutivo come tale (a prescindere dalla esistenza o dalla validità della notifica degli atti ad esso prodromici) nonché sui fatti incidenti in senso sostanziale sulla pretesa tributaria, successivi all'epoca della valida notifica della cartella esattoriale o dell'intimazione di pagamento o successivi, in ipotesi di omissione, inesistenza o nullità di detta notifica, all'atto esecutivo che abbia assunto la funzione di mezzo di conoscenza della cartella o dell'intimazione. Su questa base la Corte ha dichiarato la giurisdizione del giudice tributario in ordine alla prospettata questione di prescrizione della pretesa fiscale che si colloca a monte della notifica della cartella di pagamento.

Spetta alla giurisdizione del giudice tributario – ha affermato l'**ordinanza n. 28640** – la cognizione sulla controversia relativa al diniego di sospensione della riscossione di cartella esattoriale ai sensi dell'art. 1 della legge n. 423 del 1995, rientrando tale fattispecie nella giurisdizione generale tributaria prevista dal d. lgs. n. 546 del 1992, rispetto alla quale è irrilevante tanto la disciplina dell'impugnabilità dell'atto quanto la natura discrezionale dell'atto impugnato.

## 1.6. Diritto internazionale e giurisdizione

Tra le questioni di giurisdizione decise dalle Sezioni Unite nello scorso anno ve ne sono numerose che riguardano l'ambito della giurisdizione del giudice italiano.

La **sentenza n. 35110** afferma che spetta al giudice italiano dichiarare lo stato di adottabilità del minore straniero che si trova in situazione di abbandono in Italia. Interpretando la legge sul diritto internazionale privato in coordinamento con la normativa italiana sull'adozione, le Sezioni Unite fanno leva sull'art. 37-*bis* della legge n. 184 del 1983, a tenore del quale «al minore straniero che si trova nello Stato in situazione di abbandono si applica la legge italiana in materia di adozione, di affidamento e di provvedimenti necessari in caso di urgenza». La situazione di abbandono è ricompresa nella giurisdizione dei giudici italiani, secondo quanto prevede l'art. 40 della legge n. 218 del 1995. D'altro canto, siffatta conclusione – in punto di legge applicabile – è rafforzata dall'art. 38, primo comma, ultima parte, della legge n. 218 del 1995, laddove dispone che «si applica il diritto italiano quando è richiesta al giudice italiano l'adozione di un minore, idonea ad attribuirgli lo stato di figlio». E, d'altra parte, osservano le Sezioni Unite, ad analogo risultato – sul piano della individuazione della legge applicabile e della conseguente giurisdizione in materia – si perverrebbe anche seguendo l'altra soluzione suggerita, in via alternativa, in dottrina, e cioè considerando la dichiarazione di adottabilità come un istituto di protezione dei minori cui si applicherebbe, pertanto, la legge di residenza abituale del minore in base a quanto dispone l'art. 42 della legge n. 218 del 1995, che richiama in materia la Convenzione dell'Aja del 5 ottobre 1961.

L'**ordinanza n. 18299** enuncia un principio di rilevanza sistematica. In tema di giurisdizione dei giudici italiani nei confronti di soggetti stranieri, ai sensi dell'art.3, comma 2, della legge n. 218 del 1995, allorché il convenuto non sia domiciliato in uno Stato membro dell'Unione europea, la giurisdizione italiana, quando si tratti di una delle materie già comprese nel campo di applicazione della Convenzione di Bruxelles del 27 settembre 1968, sussiste in base ai criteri stabiliti dal Regolamento (UE) n. 1215/2012, che ha sostituito il Regolamento (CE) n. 44 del 2001, a sua volta sostitutivo della predetta convenzione. Nella vicenda concreta, riguardante una vendita internazionale, le Sezioni Unite hanno affermato che la giurisdizione deve essere stabilita sulla base dei criteri dettati dall'art. 7 del Regolamento (UE) n. 1215/2012 per tale tipo di controversie, individuando l'autorità giurisdizionale del luogo di esecuzione dell'obbligazione dedotta in giudizio. Nella specie, in assenza di una apposita convenzione sul punto stipulata dalle parti, il criterio di

collegamento del luogo di consegna, di cui al citato art. 7, lettera b), primo trattino, va identificato, rilevano le Sezioni Unite, in quello di esecuzione della prestazione di consegna materiale dei beni, situato in Italia, perché con essa l'acquirente ha conseguito o avrebbe dovuto conseguire il potere di disporre effettivamente dei beni stessi nel luogo di destinazione finale dell'operazione di vendita attestato dalla documentazione commerciale allegata dall'attrice, a prescindere da ogni considerazione sulle modalità del trasporto e sul luogo in cui il vettore prenda in carico le merci.

La clausola di proroga della giurisdizione contenuta in un contratto oggetto di cessione non può essere invocata nella controversia intervenuta successivamente a tale modifica tra le parti originarie, dal momento che una di esse, non essendo più parte contraente, è libera dall'impegno contrattuale in precedenza assunto. In applicazione di tale principio, l'**ordinanza n. 3125** ha escluso l'applicabilità della clausola in relazione alla domanda di risarcimento del danno per illegittima risoluzione contrattuale proposta, nei confronti di un ente pubblico svedese, da una società italiana, aggiudicataria di un appalto riguardante un progetto infrastrutturale da realizzare in Svezia, la quale aveva ceduto i contratti di appalto – contenenti clausola di giurisdizione esclusiva della Svezia – ad una società svedese.

Con la stessa ordinanza, la Corte ha riconosciuto che in tema di giurisdizione del giudice italiano, quando la domanda abbia per oggetto un illecito extracontrattuale, trova applicazione il criterio di individuazione della giurisdizione fissato dall'articolo 7, n. 2, del Regolamento (UE) n. 1215/2012, a mente del quale una persona domiciliata in uno Stato membro può essere convenuta in un altro Stato membro, in materia di illeciti civili dolosi o colposi, davanti all'autorità giurisdizionale del luogo in cui l'evento dannoso è avvenuto o può avvenire. Alla luce di tale criterio e della chiara e costante interpretazione che ne ha dato la Corte di giustizia dell'Unione europea, la giurisdizione si radica o nel luogo in cui si è concretizzato il danno o, in alternativa, a scelta dell'attore danneggiato, in quello dove si è verificato l'evento generatore di tale danno.

Il principio è stato enunciato in una fattispecie relativa ad un'azione risarcitoria proposta, nei confronti di un ente pubblico svedese, da una società italiana aggiudicataria di un appalto da realizzare in Svezia, la quale aveva ceduto i relativi contratti di appalto ad una società svedese, prestando in favore di quest'ultima garanzia per l'esatto adempimento e rilasciando controgaranzia in favore di una banca, successivamente escussa da quest'ultima a seguito della asseritamente illegittima risoluzione dei contratti da parte dell'ente pubblico. Premessa la natura extracontrattuale dell'azione, in assenza di vincolo contrattuale attuale tra le parti del giudizio, la Corte regolatrice



ha rilevato che il danno, pur generatosi in Svezia – essendosi ivi verificata sia la risoluzione unilaterale del contratto che l'escussione nei confronti della banca – si era consumato nei confronti della ricorrente esclusivamente in Italia con l'escussione della controgaranzia da parte della banca, ciò consentendo all'attrice di scegliere tra i due fori, posti in posizione di alternatività e di pari ordinazione.

Pronunciando in sede di regolamento preventivo, l'**ordinanza n. 6001** dichiara la giurisdizione del giudice italiano in una fattispecie concernente la domanda di pagamento proposta da un avvocato contro due persone fisiche, domiciliate in Svizzera, sulla base di una scrittura privata con valore ricognitivo di debito avente titolo in un contratto di patrocinio stipulato nella sua veste di avvocato. La Corte ha affermato che, ai sensi dell'art. 3, comma 1, lett. a), del d.lgs. n. 206 del 2005, nei rapporti tra avvocato e cliente quest'ultimo riveste la qualità di consumatore, ma ciò non comporta, ai fini dell'individuazione del giudice al quale spetta la giurisdizione sulle relative controversie, l'automatica applicabilità della regola contenuta nell'art. 16 della Convenzione di Lugano del 30 ottobre 2007 (che individua il giudice della causa promossa contro il consumatore, in quello dello Stato in cui il consumatore è domiciliato), atteso che il precedente art. 15 distingue tra contratti con consumatori che ricadono *sic e simpliciter* nell'ambito di applicazione della convenzione (vendita a rate di beni mobili o prestiti connessi con finanziamenti per tali vendite) e contratti con consumatori per i quali è richiesto che il professionista svolga la sua attività nello Stato vincolato in cui è domiciliato il consumatore oppure che tale attività sia diretta, con qualsiasi mezzo, verso di esso, vale a dire che sia offerta alla potenziale clientela di quello Stato. Pertanto, nell'ipotesi in cui non sia dedotto che l'avvocato è abilitato all'esercizio della professione nello Stato vincolato ove il cliente ha il proprio domicilio, non potendosi ritenere che egli svolga in quello Stato la sua attività o che verso di esso intenda dirigerla, residua l'applicabilità delle regole generali di cui agli artt. 2 e 5 della citata Convenzione, in base alle quali, ferma la competenza giurisdizionale del giudice dello Stato vincolato in cui la persona convenuta è domiciliata, colui che agisce nella materia contrattuale ha la facoltà di citare il convenuto anche davanti al giudice del luogo in cui l'obbligazione dedotta in giudizio è stata o deve essere eseguita.

Nel caso in cui sia stata avanzata da una curatela fallimentare la domanda principale di simulazione assoluta di un contratto istitutivo di *trust* stipulato dal fallito, non trova applicazione il regolamento CE n. 1346/2000, relativo alle procedure di insolvenza, perché solo le azioni che derivano direttamente da queste ultime e che vi si inseriscono strettamente sono riservate ai giudici dello stato membro in cui è stata aperta la procedura, bensì il

regolamento UE n. 1215/2012 sulla giurisdizione generale in materia civile e commerciale. Muovendo da questa premessa, le Sezioni Unite, con l'**ordinanza n. 25163**, hanno dichiarato sussistente la giurisdizione del giudice italiano, in quanto l'art. 8 del regolamento n. 1215/2012 consente in caso di pluralità di convenuti di convenirli tutti davanti al giudice del luogo in cui uno di essi è domiciliato (essendo nella specie convenuti anche i disponenti di nazionalità italiana e domiciliati in Italia), ed esiste tra le varie questioni un nesso così stretto da rendere opportuna una trattazione e decisione unica, tenuto conto della natura litisconsortile dell'azione proposta (di simulazione) e non rilevando ai fini della giurisdizione che il contratto istitutivo preveda che il trust sia regolato dalla legge scelta dal disponente.

Merita di essere sottolineata la **sentenza n. 20819**, che affronta la questione della giurisdizione del giudice italiano in una controversia avente ad oggetto la domanda proposta da una organizzazione sindacale ai sensi dell'art. 28 del d.lgs. n.150 del 2011, diretta ad accertare il carattere discriminatorio della clausola di un contratto di lavoro tendente ad inibire ogni azione sindacale del personale e ogni rapporto del datore di lavoro con organizzazioni sindacali dello stesso personale. Le Sezioni Unite affermano la natura extracontrattuale dell'azione, in quanto la suddetta clausola, oltre a declinarsi nell'ambito dell'autonomia negoziale e del rapporto di lavoro, ricade anche sull'autonomia collettiva e le relazioni sindacali, incidendo sul diritto di libertà sindacale sia individuale che collettiva. Ne consegue che, ai fini dell'individuazione del giudice avente la competenza giurisdizionale sulla relativa controversia, trova applicazione, non già l'art.21 del Regolamento (UE) n. 1215/2012 del Parlamento Europeo e del Consiglio, che presuppone la proposizione di un'azione relativa ad un contratto individuale di lavoro, ma l'art. 7 del Regolamento medesimo, ai sensi del quale una persona domiciliata in uno Stato membro può essere convenuta in un altro Stato membro, in materia di illeciti civili dolosi o colposi, davanti all'autorità giurisdizionale del luogo in cui l'evento dannoso è avvenuto o può avvenire.

Di interesse è anche la **sentenza n. 29556**. Ribadendo un consolidato indirizzo giurisprudenziale, le Sezioni Unite affermano che, in tema di controversie relative ad un rapporto di lavoro prestato in Italia da personale civile italiano, presso una base militare USA e alle dipendenze delle forze armate americane, e quindi di uno dei Paesi aderenti alla NATO, sussiste la giurisdizione del giudice italiano, trovando applicazione l'art. 9 della Convenzione di Londra del 19 giugno 1951, resa esecutiva in Italia con la legge n. 1355 del 1955, secondo cui le condizioni di impiego e di lavoro delle persone assunte per i bisogni locali di manodopera – in particolare per quanto riguarda il salario, gli accessori e le condizioni di protezione dei lavoratori – al fine del

soddisfacimento di esigenze materiali (cd. personale a statuto locale), sono regolate conformemente alla legislazione in vigore nello Stato di soggiorno. Tale disciplina speciale – hanno affermato le Sezioni Unite – non è stata derogata dall'art. 11, comma 2, lett. c), della Convenzione di New York sulle immunità giurisdizionali degli Stati e dei loro beni che, nelle disposizioni finali, ha fatto salvi gli accordi internazionali già vigenti tra gli Stati Parti su materie analoghe all'oggetto della Convenzione medesima.

## **2. *La giurisprudenza civile della Corte***

### **2.1. Corte di cassazione e l'interpretazione**

Alla Corte di cassazione l'ordinamento assegna un ruolo particolare, in coerenza e in 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 ed 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.

Questa consapevolezza di ruolo e di limiti emerge chiaramente dalle pronunce rese nell'anno che si è appena concluso.

Due sentenze, che affrontano il tema dell'interpretazione in chiave metodologica, appaiono al riguardo paradigmatiche.

La **sentenza n. 2061**, delle Sezioni Unite, nell'esaminare una questione complessa in materia di *leasing* finanziario e fallimento dell'utilizzatore, riconosce che attraverso l'interpretazione evolutiva l'ordinamento giuridico è in grado di rispondere, in ogni momento, alle esigenze cangianti della realtà socio-economica di riferimento, nei confronti della quale l'interprete deve sempre tendere lo sguardo attento a cogliere l'emersione di nuove ed effettive esigenze meritevoli di tutela. Tale canone interpretativo – afferma la pronuncia – può ben esplicitare la propria modalità operativa anche nutrendosi del diritto positivo di più recente conio, successivo, dunque, all'assetto regolatorio pertinente alla disciplina da interpretare, gettando su di essa una luce retrospettiva capace di disvelarne senso e orientamento anche differenti da quelli sino ad allora affermati, ove rispondenti alle predette esigenze.

Le Sezioni Unite precisano che l'attività di interpretazione delle norme non può, come tale, superare quei limiti che si impongono nel suo svolgimento e che danno la misura della distinzione di piani sui quali operano, rispettivamente, il legislatore e il giudice, tanto da non potersi collocare il precedente stesso, seppure proveniente dal giudice di vertice del plesso giurisdizionale, allo stesso livello della cogenza che esprime, per statuto, la fonte legale.

Il legislatore, infatti, introduce nell'ordinamento un *quid novi* che rende obbligatorio per tutti un precetto o una regola di comportamento; il giudice, invece, applica al caso concreto la legge intesa secondo le comuni regole dell'ermeneutica e in tal modo ne disvela il significato corretto.

È in tal senso – spiegano le Sezioni Unite – che la funzione assolta dalla giurisprudenza è di natura dichiarativa, giacché riferita ad una preesistente disposizione di legge, della quale è volta a riconoscere l'esistenza e l'effettiva portata, con esclusione formale di un'efficacia direttamente creativa. Sicché, l'attività interpretativa giudiziale, sia pure a vocazione, per l'appunto, evolutiva, è segnata dal limite di tolleranza ed elasticità dell'enunciato, ossia del significante testuale della disposizione che ha posto, previamente, il legislatore e dai cui plurimi significati possibili (e non oltre) muove necessariamente

la dinamica dell'inveramento della norma nella concretezza dell'ordinamento ad opera della giurisprudenza stessa.

Talvolta accade che il giudice si trovi di fronte ad un quadro normativo "fragile" o incerto, caratterizzato dalla mancanza di una legge di disciplina della fattispecie.

Chiamate ad affrontare una questione di massima di particolare importanza in tema di esposizione del crocifisso nelle aule scolastiche, dove la disciplina della fattispecie risale ad una norma regolamentare degli anni venti del secolo scorso, le Sezioni Unite (**sentenza n. 24414**) dichiarano di non sentirsi sole, ma di essere guidate dalla forza peculiare dei principi fondamentali che entrano in gioco, dalla libertà religiosa al principio di laicità nelle sue diverse declinazioni, al pluralismo, al divieto di discriminazioni, alla libertà di insegnamento nella scuola pubblica aperta a tutti, e di essere inserite in un contesto di confronto, di dialogo e di contraddittorio tra le parti, che consente alla Corte di legittimità di svolgere il suo ruolo con quella prudenza e con quella apertura che rappresentano un connotato dell'attività del giudice.

## 2.2. La giurisprudenza e l'effettività della tutela

L'analisi delle pronunce emesse nel settore civile nel corso dell'anno 2021, sia dalle Sezioni Unite che dalle Sezioni semplici, consente di rendersi conto del ruolo svolto dalla giurisprudenza nel risolvere problemi interpretativi delicati e complessi.

Il campo di intervento delle pronunce è vario e diversificato e riflette l'ampiezza del contenzioso affidato al giudice ordinario.

Al centro delle declinazioni interpretative del giudice di legittimità vi è la persona umana con la sua dignità e i suoi diritti fondamentali: una persona umana colta nei suoi bisogni, nelle sue vulnerabilità, nelle sue aspirazioni di tutela. C'è una società in trasformazione che richiede regole certe e prevedibili, necessarie non solo per garantire l'autonomia privata e la libertà di iniziativa economica, ma anche per superare gli squilibri del mercato e per assicurare la crescita solidale del nostro Paese.

C'è un tratto ideale comune che, pur nella diversità delle materie e delle fattispecie oggetto di esame, unisce le varie pronunce: l'approccio in direzione dell'effettività della tutela.

Si tratta di una prospettiva alla base dell'**ordinanza n. 39341**, della Prima Sezione, con cui la Corte afferma che l'immunità di uno Stato straniero dalla giurisdizione, secondo le norme di diritto interno – presa quale

parametro per il riconoscimento *ex art. 64, comma 1, lett. a)*, della legge n. 218 del 1995 – protegge la funzione, non anche comportamenti che non attengono all’esercizio tipico della potestà di governo e richiede il riscontro di un nesso di non estraneità all’esercizio legittimo della suddetta potestà, col fine di non rendere sproporzionato il sacrificio del concorrente diritto di accesso ad un giudice. Conseguentemente, la sentenza del giudice americano di condanna di uno Stato estero e/o degli afferenti enti o soggetti statali, quali corresponsabili del fatto, al risarcimento dei danni in favore dei familiari delle vittime dell’attentato alle Torri Gemelle di New York, è riconoscibile dal punto di vista dell’art. 64, lett. a) della legge n. 215 del 1995, poiché quel giudice avrebbe potuto conoscere della causa anche secondo i principi della competenza giurisdizionale propri dell’ordinamento italiano.

Per giungere a tale esito, la pronuncia ricorda che, secondo la giurisprudenza della Corte, la norma consuetudinaria di diritto internazionale, che impone agli Stati l’obbligo di astenersi dall’esercitare il potere giurisdizionale per gli atti *iure imperii*, non ha carattere incondizionato ma incontra un limite nel riconoscimento del primato assoluto dei valori fondamentali di libertà e dignità della persona umana e, conseguentemente, non può essere invocata in presenza di comportamenti ascritti allo Stato straniero di tale gravità da configurarsi quali crimini – e specificamente in quel caso quali crimini contro l’umanità – in quanto lesivi dei valori universali di rispetto della dignità umana che trascendono gli interessi delle singole comunità statali.

La medesima prospettiva di attenzione al momento di effettività della tutela è alla base della citata **sentenza n. 20819**, delle Sezioni Unite. La domanda proposta da una organizzazione sindacale ai sensi dell’art. 28 del d.lgs. n.150 del 2011, diretta ad accertare il carattere discriminatorio della clausola di un contratto di lavoro tendente ad inibire ogni azione sindacale del lavoratore e ogni rapporto del datore di lavoro con organizzazioni sindacali dei lavoratori, ha natura extracontrattuale, in quanto la suddetta clausola, oltre a declinarsi nell’ambito dell’autonomia negoziale e del rapporto di lavoro, ricade anche sull’autonomia collettiva e le relazioni sindacali, incidendo sul diritto di libertà sindacale sia individuale che collettiva. Da questa qualificazione la sentenza trae le conseguenze ai fini dell’individuazione del giudice avente la competenza giurisdizionale sulla relativa controversia: trova applicazione, non già l’art. 21 del Regolamento (UE) n. 1215 del 2012 del Parlamento Europeo e del Consiglio, che presuppone la proposizione di un’azione relativa ad un contratto individuale di lavoro, ma l’art. 7 del Regolamento medesimo, ai sensi del quale una persona domiciliata in uno Stato membro può essere convenuta in un altro Stato membro, in materia di illeciti civili dolosi o colposi, davanti all’autorità giurisdizionale del luogo in cui l’evento dannoso è avvenuto o

può avvenire. La pronuncia riconosce anche la legittimazione del sindacato a promuovere l'azione di cui all'art. 28 del d.lgs. n. 150 del 2011, sul rilievo che l'esercizio dei diritti riconducibili alla libertà sindacale è una delle possibili declinazioni delle "convinzioni personali", richiamate dagli artt. 1 e 4 del d.lgs. n. 216 del 2003, che non possono costituire fattore di discriminazione; e chiarisce che, nelle controversie in materia di discriminazione proponibili con il procedimento ex art. 28, è ammissibile, ai sensi del comma 5 del predetto articolo, la domanda di risarcimento del danno non patrimoniale, il quale, allorché sia riconosciuto a favore di un sindacato che abbia agito *iure proprio* a tutela di interessi omogenei individuali di rilevanza generale, si caratterizza per una funzione dissuasiva, che esula dai danni punitivi, soprattutto se si consideri che la discriminazione collettiva rileva anche in assenza di un soggetto immediatamente identificabile.

### 2.3. I diritti della persona

Anche nel settore dei diritti della persona gli approdi interpretativi si nutrono di una dimensione di effettività.

Così nella **sentenza n. 9006**, con la quale le Sezioni Unite hanno stabilito che, in sede di riconoscimento dell'efficacia del provvedimento giurisdizionale estero ex art. 67 della legge n. 218 del 1995, la verifica della compatibilità con i principi di ordine pubblico internazionale deve riguardare esclusivamente gli effetti che l'atto è destinato a produrre nel nostro ordinamento e non anche la conformità alla legge interna di quella straniera posta a base della decisione, né è consentito alcun sindacato sulla correttezza giuridica della soluzione adottata, essendo escluso il controllo contenutistico sul provvedimento di cui si chiede il riconoscimento. Di conseguenza, la Corte ha affermato che, in tema di efficacia nell'ordinamento interno di atti adottati all'estero, non contrasta con i principi di ordine pubblico internazionale il riconoscimento degli effetti del provvedimento giurisdizionale straniero di adozione di minore da parte di coppia omoaffettiva maschile che attribuisca lo *status* genitoriale secondo il modello dell'adozione piena, non costituendo elemento ostativo il fatto che il nucleo familiare sia omogenitoriale, ove sia esclusa la preesistenza di un accordo di surrogazione di maternità a fondamento della filiazione.

L'effettività della tutela non può andare disgiunta dal bilanciamento tra i diritti fondamentali che vengono in gioco. Ne è un esempio l'**ordinanza n. 22497**, con cui la Corte afferma che il figlio nato da parto anonimo ha diritto di conoscere le proprie origini, ma il suo diritto deve essere bilanciato con il diritto della madre a conservare l'anonimato, e deve pertanto consentirsi al

figlio di interpellare la madre biologica al fine di sapere se intenda revocare la propria scelta, occorrendo però tutelare anche l'equilibrio psico-fisico della genitrice; pertanto il diritto all'interpello non può essere attivato qualora la madre versi in stato di incapacità, anche non dichiarata, e non sia pertanto in grado di revocare validamente la propria scelta di anonimato, e non rileva, ai fini dell'applicazione di queste regole, l'abrogazione dell'art. 177, comma 2, del d.lgs. n. 196 del 2003, che aveva sostituito all'art. 28 della legge n. 183 del 1984, il comma 7, che inibiva il diritto alla conoscenza delle origini del nato da parto anonimo, sia perché il limite alla conoscenza di cui all'art. 28, comma 7, era già stato introdotto con la legge n. 149 del 2001, sia perché deve tenersi conto dell'intervento additivo di principio, cui ha provveduto la Corte costituzionale con sentenza n. 278 del 2013. Nondimeno – prosegue l'ordinanza – il figlio nato da parto anonimo ha diritto di ottenere le informazioni sanitarie sulla salute della madre, riguardanti le anamnesi familiari, fisiologiche e patologiche, con particolare riferimento all'eventuale presenza di malattie ereditarie trasmissibili; tale facoltà è ulteriore e distinta rispetto a quella di puro accesso alle origini, avendo come finalità la tutela della vita o della salute del figlio adottato o di un suo discendente. Ne consegue che l'esercizio del diritto deve essere garantito con modalità tali da tutelare l'anonimato della donna *erga omnes*, anche verso il figlio, e la richiesta, meramente cartolare, di consultazione dei dati, quali ricavabili dal certificato di assistenza al parto o dalla cartella clinica della partoriente, potrà comportare, non potendosi consentire un accesso indiscriminato al documento sanitario in oggetto, un diritto di accesso sulla base di un quesito specifico, non esplorativo, relativo a determinati dati sanitari, con l'osservanza di tutte le cautele necessarie a garantire la massima riservatezza, e quindi la non identificabilità, della madre biologica.

Autonomia, responsabilità e solidarietà sono i principi che si confrontano nella disciplina dell'assegno di divorzio. Le Sezioni Unite nella **sentenza n. 32198** affermano che l'instaurazione da parte dell'*ex* coniuge di una stabile convivenza di fatto, giudizialmente accertata, incide sul diritto al riconoscimento di un assegno di divorzio o alla sua revisione nonché sulla quantificazione del suo ammontare, in virtù del progetto di vita intrapreso con il terzo e dei reciproci doveri di assistenza morale e materiale che ne derivano, ma non determina, necessariamente, la perdita automatica ed integrale del diritto all'assegno. Qualora sia giudizialmente accertata l'instaurazione di una stabile convivenza di fatto tra un terzo e l'*ex* coniuge economicamente più debole, questi, se privo anche all'attualità di mezzi adeguati o impossibilitato a procurarseli per motivi oggettivi, mantiene il diritto al riconoscimento di un assegno di divorzio a carico dell'*ex* coniuge, in funzione esclusivamente com-



pensativa. A tal fine il richiedente dovrà fornire la prova del contributo offerto alla comunione familiare; della eventuale rinuncia concordata ad occasioni lavorative e di crescita professionale in costanza di matrimonio; dell'apporto alla realizzazione del patrimonio familiare e personale dell'ex coniuge. Tale assegno, anche temporaneo su accordo delle parti, non è ancorato al tenore di vita endomatrimoniale né alla nuova condizione di vita dell'ex coniuge, ma deve essere quantificato alla luce dei principi suesposti, tenuto conto altresì della durata del matrimonio.

Di particolare rilievo, in tema di rapporti tra la sentenza ecclesiastica di nullità del matrimonio e le statuizioni economiche conseguenziali alla pronuncia di cessazione degli effetti civili del matrimonio, è la **sentenza n. 9004**, delle Sezioni Unite, la quale chiarisce che il riconoscimento dell'efficacia della sentenza ecclesiastica di nullità del matrimonio religioso, intervenuto dopo il passaggio in giudicato della pronuncia di cessazione degli effetti civili, ma prima che sia divenuta definitiva la successiva decisione in ordine alle relative conseguenze economiche, non comporta la cessazione della materia del contendere in quest'ultimo giudizio, il quale può dunque proseguire ai fini dell'accertamento della spettanza e della liquidazione dell'assegno divorzile.

Di grande impatto pratico è la **sentenza n. 21761**, la quale ha stabilito che le clausole dell'accordo di separazione consensuale o di divorzio a domanda congiunta, che riconoscano ad uno o ad entrambi i coniugi la proprietà esclusiva di beni – mobili o immobili – o la titolarità di altri diritti reali, ovvero ne operino il trasferimento a favore di uno di essi o dei figli al fine di assicurarne il mantenimento, sono valide in quanto il predetto accordo, inserito nel verbale di udienza redatto da un ausiliario del giudice e destinato a far fede di ciò che in esso è stato attestato, assume forma di atto pubblico *ex art. 2699* cod. civ. e, ove implichi il trasferimento di diritti reali immobiliari, costituisce, dopo il decreto di omologazione della separazione o la sentenza di divorzio, valido titolo per la trascrizione *ex art. 2657* cod. civ., purché risulti l'attestazione del cancelliere che le parti abbiano prodotto gli atti e rese le dichiarazioni di cui all'art. 29, comma 1-*bis*, della legge n. 52 del 1985, come introdotto dall'art. 19, comma 14, del d.l. n. 78 del 2010, conv. con modif. dalla legge n. 122 del 2010, restando invece irrilevante l'ulteriore verifica circa gli intestatari catastali dei beni e la loro conformità con le risultanze dei registri immobiliari.

Merita di essere menzionata la **sentenza n. 35110**. La Corte, a Sezioni Unite, esaminando i motivi di ricorso a valle della riconosciuta giurisdizione del giudice italiano, ribadisce il principio secondo cui la dichiarazione di adottabilità di un minore costituisce una *extrema ratio* che si fonda sull'accertamento dell'irreversibile non recuperabilità della capacità genitoriale, in

presenza di fatti gravi, indicativi in modo certo dello stato di abbandono, morale e materiale, a norma dell'art. 8 della legge n. 183 del 1984, che devono essere dimostrati in concreto, senza dare ingresso a giudizi sommari di incapacità genitoriale non basati su precisi elementi di fatto. L'interesse della sentenza sta nella precisazione ulteriore legata alla fattispecie, nell'affermazione cioè che in forza dell'art. 8 della CEDU, dell'art. 7 della Carta di Nizza e dell'art. 18 della Convenzione di Istanbul, la pronuncia sullo stato di abbandono del minore, ai sensi dell'art. 8 della legge n. 184 del 1983, non può essere fondata esclusivamente sullo stato di sudditanza e di assoggettamento fisico e psicologico in cui versano uno dei genitori, per effetto delle reiterate e gravi violenze subite dall'altro.

## 2.4. Il ragionevole accomodamento

Il bilanciamento dei diritti fondamentali si presenta sempre più spesso come operazione tecnica rivolta alla individuazione della regola del caso.

In quel luogo di crescita e di svolgimento della personalità che è la scuola pubblica aperta a tutti, si possono confrontare, con riguardo alla simbologia religiosa, la libertà positiva di alcuni e la libertà negativa di altri. Con la citata **sentenza n. 24414**, le Sezioni Unite hanno affermato che in base alla Costituzione repubblicana, ispirata al principio di laicità dello Stato e alla salvaguardia della libertà religiosa positiva e negativa, non è consentita, nelle aule delle scuole pubbliche, l'affissione obbligatoria, per determinazione dei pubblici poteri, del simbolo religioso del crocefisso, sicché l'art. 118 del r.d. n. 965 del 1924, che comprende il crocefisso tra gli arredi scolastici, deve essere interpretato in conformità alla Costituzione e alla legislazione che dei principi costituzionali costituisce svolgimento e attuazione, nel senso che la comunità scolastica può decidere di esporre il crocefisso in aula con valutazione che sia frutto del rispetto delle convinzioni di tutti i componenti della medesima comunità, ricercando un "ragionevole accomodamento" tra eventuali posizioni difformi. La Corte ne fa discendere le seguenti conseguenze: l'illegittimità della circolare del dirigente scolastico che, nel richiamare tutti i docenti della classe al dovere di rispettare e tutelare la volontà degli studenti, espressa a maggioranza in assemblea, di vedere esposto il crocefisso nella loro aula, non cerchi un ragionevole accomodamento con la posizione manifestata dal docente dissenziente; l'invalidità della sanzione disciplinare inflitta al docente dissenziente per aver egli, contravvenendo all'ordine di servizio contenuto nella circolare, rimosso il crocefisso dalla parte dell'aula all'inizio delle sue lezioni, per poi ricollocarlo al suo posto alla fine delle medesime. Ma la sentenza ha escluso che tale circolare integri una forma di discriminazione a causa

della religione nei confronti del docente, e determini pertanto le conseguenze di natura risarcitoria previste dalla legislazione antidiscriminatoria, perché, recependo la volontà degli studenti in ordine alla presenza del crocefisso, il dirigente scolastico non ha connotato in senso religioso l'esercizio della funzione pubblica di insegnamento, né ha condizionato la libertà di espressione culturale del docente dissenziente.

Emblematica di un rafforzamento della tutela del lavoratore e di un'ese-gesi improntata al bilanciamento, è la **sentenza n. 6497**, della Sezione lavoro, in tema di inidoneità fisica sopravvenuta del lavoratore e accomodamenti ragionevoli. La sentenza afferma che nell'ipotesi di licenziamento per inidoneità fisica sopravvenuta del lavoratore e in presenza dei presupposti di applicabilità dell'art. 3, comma 3-*bis*, del d.lgs. n. 216 del 2003, il datore di lavoro ha l'onere di provare la sussistenza delle giustificazioni del recesso, ai sensi dell'art. 5 della legge n. 604 del 1966, dimostrando non solo il sopravvenuto stato di inidoneità del lavoratore e l'impossibilità di adibirlo a mansioni, eventualmente anche inferiori, compatibili con il suo stato di salute, ma anche l'impossibilità di adottare accomodamenti organizzativi ragionevoli, con la possibilità di assolvere tale ultimo onere mediante la deduzione del compimento di atti o operazioni strumentali all'avveramento dell'accomodamento ragionevole, che assumano il rango di fatti secondari presuntivi, idonei a indurre nel giudice il convincimento che il datore di lavoro abbia compiuto uno sforzo diligente ed esigibile per trovare una soluzione organizzativa appropriata in grado di scongiurare il licenziamento, avuto riguardo a ogni circostanza rilevante nel caso concreto.

Si ragiona nella sentenza che il criterio della ragionevolezza, tradizionalmente utilizzato nei giudizi di legittimità costituzionale come controllo di razionalità della legge, penetra così anche nei rapporti contrattuali, quale forma di osservanza del canone di correttezza e buona fede che presidia ogni rapporto obbligatorio contrattuale ai sensi degli artt. 1175 e 1375 cod. civ. e che risulta immanente all'intero sistema giuridico, in quanto riconducibile al dovere di solidarietà fondato sull'art. 2 Cost., esplicando la sua rilevanza nell'imporre a ciascuna delle parti del rapporto obbligatorio il dovere di agire in modo da preservare gli interessi dell'altra là dove il legislatore esplicitamente stabilisca, come nella specie, che la condotta datoriale debba essere improntata al canone della ragionevolezza.

La sentenza riconosce anche che, stante la natura indeterminata della clausola di ragionevolezza, non possono essere dettate, in astratto, prescrizioni cogenti che prescindano dalle circostanze del caso concreto: l'accomodamento infatti postula una interazione fra una persona individuata, con le sue limita-

zioni funzionali, e lo specifico ambiente di lavoro che la circonda, interazione che, per la sua variabilità, non ammette generalizzazioni.

Tuttavia – precisa la sentenza della Sezione lavoro – dalla connotazione della ragionevolezza come espressione dei più ampi doveri di buona fede e correttezza nei rapporti contrattuali si possono trarre indicazioni metodologiche utili per orientare prima il destinatario della norma ad individuare il comportamento dovuto e poi, eventualmente, il giudice, al fine di misurare l'esattezza dell'adempimento dell'obbligo di accomodamento nella concretezza del caso singolo.

## 2.5. Le situazioni di vulnerabilità

È ispirata ad una forte attenzione nel momento esegetico alle situazioni di vulnerabilità la **sentenza n. 24413**, delle Sezioni Unite, in tema di immigrazione. Viene ribadito che 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. Su queste premesse, la sentenza chiarisce i presupposti della protezione umanitaria, affermando che in base alla normativa del testo unico immigrazione anteriore alle modifiche introdotte dal d.l. n. 113 del 2018, ai fini del riconoscimento della protezione umanitaria, occorre operare una valutazione comparativa della situazione soggettiva ed oggettiva del richiedente con riferimento al Paese d'origine, in raffronto alla situazione d'integrazione raggiunta in Italia. Tale valutazione comparativa dovrà essere svolta attribuendo alla condizione soggettiva e oggettiva del richiedente nel Paese d'origine un peso tanto minore quanto maggiore risulti il grado di integrazione che il richiedente dimostri di aver raggiunto nel tessuto sociale italiano. Situazioni di deprivazione dei diritti umani di particolare gravità nel Paese d'origine possono fondare il diritto del richiedente alla protezione umanitaria anche in assenza di un apprezzabile livello di integrazione del medesimo in Italia. Per contro, quando si accerti che tale livello sia stato raggiunto, se il ritorno in Paesi d'origine rende probabile un significativo scadimento delle condizioni di vita privata e/o familiare, si da recare un *vulnus* al diritto riconosciuto dall'art. 8 della Convenzione EDU, sussiste un serio motivo di carattere umanitario, ai sensi dell'art. 5 del testo unico, per riconoscere il permesso di soggiorno.

## 2.6. Le questioni processuali

Nel corso dell'anno 2021, le Sezioni Unite si sono occupate anche di questioni processuali riguardanti la materia dell'immigrazione.

Sulle modalità dell'audizione del richiedente la protezione internazionale, la **sentenza n. 5425** – risolvendo una questione di massima di particolare importanza – ha stabilito che è da escludere la nullità dell'audizione del richiedente asilo assunta dal giudice onorario su delega del giudice designato per la trattazione del ricorso proposto ai sensi dell'art. 35-*bis* d.lgs. 28 gennaio 2008, n. 25, confermando così la legittimità della prassi, seguita dalle sezioni specializzate di numerosi tribunali, di delegare l'udienza destinata all'audizione del richiedente asilo a un giudice onorario appartenente all'Ufficio per il processo e non facente parte del collegio giudicante, in conformità con il maggioritario orientamento della giurisprudenza di legittimità. A tale conclusione si è pervenuti con articolata motivazione, nella quale si è, fra l'altro, sottolineato che il principio dell'immutabilità del giudice, sancito dall'art. 276, cod. proc. civ., opera con esclusivo riferimento al momento in cui la causa è introitata in decisione, e pertanto non viene violato per il fatto che il collegio in tale momento abbia una composizione diversa da quella di precedenti fasi processuali, sicché la validità del processo non è inficiata dalla circostanza che il giudice onorario, delegato all'attività istruttoria, non faccia poi parte del collegio giudicante. D'altra parte, l'ordinamento processuale civile non prevede che del collegio giudicante faccia necessariamente parte il giudice che ha proceduto all'istruzione e mancano sia dati testuali sia indicazioni o spunti ermeneutici che possano portare a ritenere che la suindicata regola, valevole in generale per il processo civile, sia derogata nello specifico campo della protezione internazionale.

Sempre in materia processuale, si segnala il particolare rilievo della **sentenza n. 15177**, la quale ha interpretato l'art. 35 *bis*, comma 13, del d.lgs. n. 25 del 2008, in tema di protezione internazionale, nella parte in cui prevede che “la procura alle liti per la proposizione del ricorso per cassazione deve essere conferita, a pena di inammissibilità del ricorso, in data successiva alla comunicazione del decreto impugnato” e che “a tal fine il difensore certifica la data del rilascio in suo favore della procura medesima”. La sentenza ha affermato che tale disposizione richiede, quale elemento di specialità rispetto alle ordinarie ipotesi di rilascio della procura speciale, regolate dagli artt. 83 e 365 cod. proc. civ., il requisito della posteriorità della data rispetto alla comunicazione del provvedimento impugnato, prevedendo una speciale ipotesi di inammissibilità del ricorso nel caso di mancata certificazione della data di rilascio della procura in suo favore da parte del difensore. Ne consegue

che tale procura speciale deve contenere in modo esplicito l'indicazione della data successiva alla comunicazione del provvedimento impugnato e richiede che il difensore certifichi, anche solo con un'unica sottoscrizione, sia la data della procura successiva alla comunicazione, che l'autenticità della firma del conferente. La norma così interpretata non può considerarsi violativa: 1) della disciplina unionale, in relazione al principio di equivalenza e di effettività, considerato che non vi è alcuna materia regolata dal diritto interno, omogenea a quella della protezione internazionale e dell'asilo, che goda di una tutela maggiormente protettiva con riguardo alla proposizione del ricorso per cassazione, e che il principio di effettività deve ritenersi limitato al giudizio di primo grado; 2) dell'art. 6 CEDU, nella parte in cui riconosce il diritto all'accesso alla giustizia, valutato anche in combinato disposto con l'art. 14 che stabilisce il divieto di non discriminazione, poiché la norma persegue l'interesse ad un corretto e leale esercizio dell'amministrazione della giustizia, anche in relazione alle ripercussioni sul complessivo funzionamento della giurisdizione ordinaria di ultima istanza, interessi che il legislatore può legittimamente valorizzare, senza violare il principio di non discriminazione, poiché la norma riguarda solo coloro che, trovandosi in una posizione di incerto collegamento con il territorio nazionale, costituiscono un gruppo nettamente distinto rispetto a quello che ha invece con il nostro paese una stabile relazione territoriale; 3) degli artt. 3 e 24 Cost., quanto al principio di eguaglianza ed al diritto di difesa, considerato che la specifica regola processuale non ha come giustificazione la condizione di richiedente protezione internazionale, quanto, piuttosto, la specificità del ricorso per cassazione rispetto alle materie disciplinate dal d. lgs. n. 25 del 2008 in relazione alle quali il legislatore ordinario ha un'ampia discrezionalità, maggiormente accentuata nella disciplina degli istituti processuali dove vi è l'esigenza della celere definizione delle decisioni. La stessa sentenza ha ulteriormente precisato che il versamento dell'ulteriore importo a titolo di contributo unificato previsto dall'art. 13, comma 1-*quater*, del d.P.R. n. 115 del 2002, in caso di declaratoria di inammissibilità del ricorso per cassazione conseguente alla mancata presenza, all'interno della procura speciale, della data o della certificazione del difensore della sua posteriorità rispetto alla comunicazione del provvedimento impugnato, va posto a carico della parte ricorrente e non del difensore, risultando la procura affetta da nullità e non da inesistenza.

Sul tema della procura per il ricorso per cassazione, la Corte è tornata, per comporre un altro contrasto di giurisprudenza, con la **sentenza n. 35466**. Tale pronuncia afferma che l'incorporazione della procura rilasciata ex art. 83, terzo comma, cod. proc. civ., nell'atto di impugnazione estende la data di quest'ultimo alla procura medesima, per cui si presume che quest'ultima sia

stata rilasciata anteriormente alla notifica dell'atto che la contiene. Pertanto non rileva, ai fini della verifica della sussistenza o meno della procura, l'eventuale mancata riproduzione o segnalazione di essa nella copia notificata, essendo sufficiente, per l'ammissibilità del ricorso per cassazione, la presenza della procura nell'atto originale.

Chiarezza e prevedibilità delle regole del gioco e garanzia dell'effettività del giusto processo. È questa la prospettiva d'insieme delle pronunce in materia processuale intervenute nel corso del 2021.

La parte che proponga l'impugnazione della sentenza d'appello deducendo la nullità della medesima per non aver avuto la possibilità di esporre le proprie difese conclusive ovvero per replicare alla comparsa conclusionale avversaria non ha alcun onere di indicare in concreto quali argomentazioni sarebbe stato necessario addurre in prospettiva di una diversa soluzione del merito della controversia; la violazione determinata dall'aver il giudice deciso la controversia senza assegnare alle parti i termini per il deposito delle comparse conclusionali e delle memorie di replica, ovvero senza attendere la loro scadenza, comporta di per sé la nullità della sentenza per impedimento frapposto alla possibilità per i difensori delle parti di svolgere con completezza il diritto di difesa, in quanto la violazione del principio del contraddittorio, al quale il diritto di difesa si associa, non è riferibile solo all'atto introduttivo del giudizio, ma implica che il contraddittorio e la difesa si realizzino in piena effettività durante tutto lo svolgimento del processo. Lo hanno stabilito le Sezioni Unite con la **sentenza n. 36596**.

Sempre in materia processuale, la **sentenza n. 12154**, delle Sezioni Unite, ha stabilito che, in caso di apertura del fallimento, l'interruzione del processo è automatica, ai sensi dell'art. 43, comma 3, legge fall., ma il termine per la relativa riassunzione o prosecuzione, per evitare gli effetti di estinzione di cui all'art. 305 cod. proc. civ. e al di fuori delle ipotesi di improcedibilità ai sensi degli artt. 52 e 93 legge fall. per le domande di credito, decorre dal momento in cui la dichiarazione giudiziale dell'interruzione stessa sia portata a conoscenza di ciascuna parte; tale dichiarazione, qualora non già conosciuta in ragione della sua pronuncia in udienza ai sensi dell'art. 176, comma 2, cod. proc. civ., va notificata alle parti o al curatore da uno degli interessati o comunque comunicata dall'ufficio giudiziario.

La **sentenza n. 8561**, pronunciando su questione di massima di particolare importanza, ha affermato che la presentazione dell'istanza di distrazione delle spese proposta dal difensore della parte ammessa al patrocinio a spese dello Stato non costituisce rinuncia implicita al beneficio da parte dell'assistito, attesa la diversa finalità ed il diverso piano di operatività del

gratuito patrocinio e della distrazione delle spese – l'uno volto a garantire alla parte non abbiente l'effettività del diritto di difesa e l'altra ad attribuire al difensore un diritto *in rem propriam* – con la conseguenza che il difensore è privo del potere di disporre dei diritti sostanziali della parte, compreso il diritto soggettivo all'assistenza dello Stato per le spese del processo, potendo la rinuncia allo stesso provenire solo dal titolare del beneficio, e tenuto conto, peraltro, che l'istituto del gratuito patrocinio è revocabile solo nelle tre ipotesi tipizzate nell'art. 136 del d.P.R. n. 115 del 2002, norma eccezionale, come tale non applicabile analogicamente.

Le Sezioni Unite, pronunciando su questione di massima di particolare importanza, hanno affermato con la **sentenza n. 38596** il principio di diritto secondo il quale l'ordinanza del giudice civile che abbia reputato competente un giudice penale del medesimo ufficio non è impugnabile con regolamento di competenza ai sensi dell'art. 42, cod. proc. civ., atteso che la distinzione tra le varie sezioni – anche civili e penali – del medesimo tribunale si riferisce a mere articolazioni interne di un unico ufficio, con la conseguente esclusione della possibilità di qualificare le rispettive attribuzioni come “questione di competenza” nel processo civile, dovendosi altresì escludere l'applicazione, sia in via diretta, sia in via analogica, delle soluzioni normative sancite dall'art. 28 cod. proc. pen.

A definire l'ambito dei provvedimenti impugnabili è intervenuta la **sentenza n. 21985**. I decreti del giudice tutelare in materia di amministrazione di sostegno – hanno chiarito le Sezioni Unite – sono reclamabili ai sensi dell'art. 720-*bis*, secondo comma, cod. proc. civ. unicamente dinanzi alla corte d'appello, quale che sia il loro contenuto (decisorio ovvero gestorio o misto). Tuttavia, l'affermazione circa la generalizzata competenza della Corte d'appello quale giudice del reclamo non implica altresì che debba trarsi dalla stessa la conclusione circa l'altrettanto generalizzata ammissibilità del ricorso per cassazione avverso tutti i decreti emessi in sede di reclamo, in quanto al diverso fine di individuare quali siano i provvedimenti ricorribili, la lettera della legge impone in ogni caso la verifica del carattere della decisorietà, quale tradizionalmente elaborato nella giurisprudenza della Corte di cassazione ed inteso quale connotato intrinseco dei provvedimenti suscettibili appunto di essere sottoposti al vaglio del giudice di legittimità.

Con la **sentenza n. 10242** le Sezioni Unite hanno fissato i criteri per pervenire alla corretta individuazione della natura definitiva o meno della sentenza, ai fini del regime di impugnazione applicabile e della possibilità per la parte di proporre impugnazione differita. In special modo, la questione sottoposta si poneva in un caso in cui, a fronte dell'affermazione contenuta in dispositivo di non definitivamente pronunciare, il giudice, in



un processo con una pluralità di domande, aveva definito parzialmente il giudizio, decidendo sul merito di una o più domande, provvedendo tuttavia alla regolazione delle relative spese e disponendo con ordinanza la prosecuzione del giudizio in vista del compimento dell'attività istruttoria necessaria ai fini della decisione su altra domanda. La sentenza, dopo aver ricordato che nella precedente giurisprudenza della Corte è stato acquisito il c.d. criterio formale di distinzione (come indicato dalle stesse Sezioni Unite nella sentenza n. 9441 del 2011, in ossequio al c.d. principio dell'apparenza), ha rilevato che a garanzia dell'effettività della tutela offerta dal processo, occorre privilegiare, in presenza di contrasto irriducibile tra indici formali di segno opposto intrinseci al provvedimento giurisdizionale che si traduca in una irrisolvibile ambiguità per la parte soccombente, la soluzione che consenta alla stessa l'esercizio nel caso concreto del potere di impugnazione, altrimenti irrimediabilmente compromesso, riconoscendo l'ammissibilità dell'appello proposto mediante riserva. È stato quindi enunciato il principio di diritto secondo cui, ai fini dell'individuazione della natura definitiva o non definitiva di una sentenza che abbia deciso su una delle domande cumulativamente proposte dalle parti stesse, deve aversi riguardo agli indici di carattere formale desumibili dal contenuto intrinseco della stessa sentenza, quali la separazione della causa e la liquidazione delle spese di lite in relazione alla causa decisa. Qualora il giudice, con la pronuncia intervenuta su una delle domande cumulativamente proposte, abbia liquidato le spese e disposto per il prosieguo del giudizio in relazione alle altre domande, al contempo qualificando come non definitiva la sentenza emessa, in ragione dell'ambiguità derivante dall'irriducibile contrasto tra indici di carattere formale che siffatta qualificazione determina e al fine di non comprimere il pieno esercizio del diritto di impugnazione, deve ritenersi ammissibile l'appello in concreto proposto mediante riserva.

Sui poteri del giudice che abbia pronunciato con sentenza non definitiva su alcuni capi di domanda, continuando l'esame della causa per la decisione su altri, è intervenuta la **sentenza n. 29321**, della Seconda Sezione. Il giudice – ha chiarito la Corte – non può riesaminare le questioni già decise con la sentenza non definitiva, neppure al fine di applicare nuove norme sopravvenute in corso del procedimento, in quanto la nuova regolamentazione giuridica del rapporto va applicata dal giudice dell'impugnazione avverso la sentenza non definitiva. Nell'ambito di una complessa controversia ereditaria, si era posto il problema del trattamento successorio dei figli nati al di fuori del matrimonio, in relazione all'istituto della collazione in caso di successione che vedeva il concorso solo di figli naturali. La Corte d'appello con una prima sentenza non definitiva aveva ritenuto che la collazione fosse

inapplicabile, ma in occasione della successiva sentenza definitiva, in presenza di una mera sollecitazione della parte, decideva, in contrasto con il contenuto della precedente sentenza, per l'operatività della collazione, reputando immediatamente applicabile la novella della filiazione di cui alla legge n. 219 del 2012 e della disciplina di attuazione di cui al d.lgs. n. 154 del 2013. La Corte, nella propria sentenza, ha cassato la pronuncia definitiva della Corte distrettuale, ritenendo che anche in caso di *ius superveniens* il vincolo nascente dalla sentenza non definitiva si imponga al giudice ancora incaricato della trattazione del procedimento, in quanto l'eventuale rilevanza della norma sopravvenuta potrebbe essere dedotta solo avvalendosi degli ordinari rimedi impugnatori avverso la sentenza non definitiva. Il principio risulta riaffermato in relazione alla rilevanza dello *ius superveniens* a distanza di quasi cinquanta anni dal precedente che si era occupato della questione, non senza aggiungere che opinando diversamente, si permetterebbe una riforma della decisione senza il preventivo vaglio di ammissibilità dei requisiti formali e sostanziali prescritti per il mezzo di impugnazione.

La **sentenza n. 21763** si è occupata di sospensione del giudizio per pregiudizialità necessaria e del rapporto esistente tra il regolamento necessario di competenza e il provvedimento che abbia respinto l'istanza di riassunzione del processo sospeso, proposta ai sensi dell'art. 297, cod. proc. civ. Con tale pronuncia le Sezioni Unite hanno preso le mosse dalla conferma dell'orientamento secondo cui la specialità della norma processuale che ammette il regolamento necessario di competenza contro l'ordinanza di sospensione del processo non ne preclude simmetricamente l'applicazione estensiva ad una diversa ipotesi, connotata invece dal vincolo di necessità della tempestiva riassunzione, quale quella relativa alla fattispecie speculare del rigetto dell'istanza di riassunzione formulata ai sensi dell'art. 297, cod. proc. civ., a cui fa riscontro il diritto della parte a non subire un irreparabile effetto estintivo del giudizio. Nel caso specifico, tuttavia, il regolamento di competenza è stato ritenuto ugualmente inammissibile; la sentenza ha infatti affermato che, pur essendo ammissibile tale mezzo di impugnazione avverso il provvedimento di diniego dell'istanza avanzata ai sensi dell'art. 297 cod. proc. civ., qualora dopo un primo provvedimento del genere ne venga reiterato un altro, conseguente ad una successiva richiesta di fissazione della nuova udienza per la sospensione (basata sugli stessi presupposti), la mancata proposizione del regolamento avverso la prima ordinanza consuma il potere di impugnazione con tale mezzo non esercitato nel termine contemplato dall'art. 47, secondo comma, cod. proc. civ. e rende, perciò, inammissibile la formulazione dello stesso regolamento di competenza avverso il successivo provvedimento di rigetto dell'istanza di prosecuzione del giudizio dipendente (permanendo in tal

modo la sospensione *ex art. 295, cod. proc. civ.*, preventivamente disposta). Ciò nonostante, la sentenza in esame ha proseguito nell'esame della questione proposta nell'ordinanza interlocutoria, enunciando il principio di diritto nell'interesse della legge. Rimeditando i principi enunciati dalla precedente sentenza n. 10027 del 2012, non pienamente recepiti dalla giurisprudenza successiva, le Sezioni Unite ne hanno condiviso l'insegnamento nei suoi punti fondamentali, ponendo tuttavia qualche precisazione. È stato pertanto stabilito che in tema di sospensione del giudizio per pregiudizialità necessaria, salvi i casi in cui essa sia imposta da una disposizione normativa specifica che richieda di attendere la pronuncia con efficacia di giudicato sulla causa pregiudicante, quando fra due giudizi esista un rapporto di pregiudizialità tecnica e quello pregiudicante sia stato definito con sentenza non passata in giudicato, la sospensione del giudizio pregiudicato non può ritenersi obbligatoria ai sensi dell'art. 295, cod. proc. civ., (e, se disposta, può essere proposta subito istanza di prosecuzione *ex art. 297, cod. proc. civ.*), ma può essere adottata, in via facoltativa, ai sensi dell'art. 337, secondo comma, cod. proc. civ., applicandosi, nel caso del sopravvenuto verificarsi di un conflitto tra giudicati, il disposto dell'art. 336, secondo comma, del medesimo codice di rito. Il che è in linea di tendenza con l'orientamento secondo cui la sospensione rappresenta comunque un evento di natura eccezionale nell'ambito del processo civile.

La **sentenza n. 25478**, delle Sezioni Unite, ha affrontato due questioni: la rilevanza della caducazione del titolo esecutivo giudiziale in corso del giudizio di opposizione all'esecuzione, ai fini della decisione da adottare e delle conseguenti ricadute in ordine alla liquidazione delle spese di lite; l'individuazione del giudice competente a decidere sulla domanda di risarcimento dei danni provocati da un'esecuzione intrapresa in difetto della normale prudenza, ai sensi dell'art. 96, secondo comma, cod. proc. civ., cioè l'indicazione di quale debba ritenersi la sede naturale per proporre tale domanda.

In ordine alla prima questione, le Sezioni Unite hanno ricordato l'esistenza di due orientamenti, entrambi peraltro concordi nell'affermare che la successiva caducazione del titolo esecutivo disposta in sede di cognizione determina che il giudizio di opposizione all'esecuzione debba chiudersi con una pronuncia di cessazione della materia del contendere; ma in disaccordo, invece, per quanto riguarda il profilo della liquidazione delle spese processuali. Componendo il contrasto, le Sezioni Unite hanno enunciato il primo principio di diritto secondo cui in caso di esecuzione forzata intrapresa sulla base di un titolo giudiziale non definitivo, la sopravvenuta caducazione del titolo per effetto di una pronuncia del giudice della co-

gnizione (nella specie: ordinanza di convalida di sfratto successivamente annullata in grado di appello) determina che il giudizio di opposizione all'esecuzione si debba concludere non con l'accoglimento dell'opposizione, bensì con una pronuncia di cessazione della materia del contendere; per cui il giudice di tale opposizione è tenuto a regolare le spese seguendo il criterio della soccombenza virtuale, da valutare in relazione ai soli motivi originari di opposizione. Quanto alla seconda questione, la sentenza, dopo aver compiuto un articolato *excursus* ricostruttivo ed aver ribadito il carattere endoprocessuale dell'illecito di cui all'art. 96, cod. proc. civ., ha enunciato il principio di diritto secondo cui l'istanza con la quale si chiede il risarcimento dei danni, ai sensi dell'art. 96, secondo comma, cod. proc. civ., per aver intrapreso o compiuto l'esecuzione forzata senza la normale prudenza, in forza di un titolo esecutivo di formazione giudiziale non definitivo, successivamente caducato, deve essere proposta, di regola, in sede di cognizione, ossia nel giudizio in cui si è formato o deve divenire definitivo il titolo esecutivo, ove quel giudizio sia ancora pendente e non vi siano preclusioni di natura processuale. Ricorrendo, invece, quest'ultima ipotesi, la domanda andrà posta al giudice dell'opposizione all'esecuzione; e, solamente quando sussista un'ipotesi di impossibilità di fatto o di diritto alla proposizione della domanda anche in sede di opposizione all'esecuzione, potrà esserne consentita la proposizione in un giudizio autonomo.

È stata perciò ribadita la linea tradizionale secondo cui la domanda risarcitoria in questione deve, *di regola*, essere posta nello stesso giudizio nel quale il comportamento dannoso è stato tenuto.

Risolvendo una questione di massima di particolare importanza, la **sentenza n. 2145**, delle Sezioni Unite, ha stabilito che nel regime introdotto dall'art. 6 del d.lgs. n. 150 del 2011, alle controversie, regolate dal processo del lavoro, di opposizione ad ordinanza-ingiunzione che abbiano oggetto violazioni concernenti le disposizioni in materia di tutela del lavoro, di igiene sui luoghi di lavoro e di prevenzione degli infortuni sul lavoro e di previdenza e assistenza obbligatoria, diverse da quelle consistenti nella omissione totale o parziale di contributi o da cui deriva un'omissione contributiva, si applica la sospensione dei termini processuali nel periodo feriale, a norma dell'art. 3 della legge n. 742 del 1969, trattandosi di controversie che non rientrano tra quelle indicate dagli artt. 409 e 442, cod. proc. civ. Ne consegue che, ai fini della tempestività dell'impugnazione avverso la sentenza resa in tema di opposizione a ordinanza ingiuntiva del pagamento di una sanzione amministrativa per violazioni inerenti al rapporto di lavoro o al rapporto previdenziale, deve tenersi conto della detta sospensione.

## 2.7. La materia tributaria

Incidono su un contenzioso significativamente esteso le pronunce delle Sezioni Unite a composizione di contrasti e di questioni di massima di particolare importanza in materia tributaria.

In caso di contestazione di un componente di reddito ad efficacia pluriennale non per l'errato computo del singolo rateo dedotto, ma a causa del fatto generatore e del presupposto costitutivo di esso, la **sentenza n. 35466** ha stabilito che la decadenza dell'amministrazione finanziaria dalla potestà di accertamento va riguardata, *ex art.* 43 del d.P.R. n. 600 del 1973, in applicazione del termine per la rettifica della dichiarazione nella quale il singolo rateo di suddivisione del componente pluriennale è indicato, e non già del termine per la rettifica della dichiarazione concernente il periodo di imposta nel quale quel componente sia maturato o iscritto per la prima volta in bilancio.

In tema di notifica di un atto impositivo ovvero processuale tramite servizio postale, le Sezioni Unite, con la **sentenza n. 10012**, hanno chiarito che, qualora l'atto notificando non venga consegnato al destinatario per rifiuto a riceverlo ovvero per sua temporanea assenza ovvero per assenza o inidoneità di altre persone a riceverlo, la prova del perfezionamento del procedimento notificatorio può essere data dal notificante – in base ad un'interpretazione costituzionalmente orientata (artt. 24 e 111, secondo comma, Cost.) dell'art. 8 della legge n. 890 del 1982 – esclusivamente attraverso la produzione in giudizio dell'avviso di ricevimento della raccomandata contenente la comunicazione di avvenuto deposito (cd. C.A.D.), non essendo a tal fine sufficiente la prova dell'avvenuta spedizione della suddetta raccomandata informativa.

In materia di agevolazioni tributarie, si segnala la **sentenza n. 10013**, con cui le Sezioni Unite hanno enunciato il principio che le associazioni di volontariato senza scopo di lucro e le Onlus non sono esenti dal pagamento del contributo unificato per le attività giurisdizionali connesse allo svolgimento di quelle statutarie, ancorché a tutela di interessi riconosciuti di particolare rilevanza sociale, atteso che le norme che prevedono agevolazioni o esenzioni tributarie, quali gli artt. 10 del d.P.R. n. 115 del 2002, 8, comma 1, della legge n. 266 del 1991 e 27-*bis* della tabella B allegata al d.P.R. n. 642 del 1972, sono soggette a stretta interpretazione e non ammettono un'interpretazione estensiva o analogica.

In tema di definizione agevolata, le Sezioni Unite, con la **sentenza n. 18298**, hanno chiarito che anche il giudizio avente ad oggetto l'impugnazione della cartella emessa in sede di controllo automatizzato *ex art.* 36-*bis* del d.P.R. n. 600 del 1973, con la quale l'Amministrazione finanziaria liquida

le imposte calcolate sui dati forniti dallo stesso contribuente, dà origine a una controversia suscettibile di definizione ai sensi dell'art. 6 del d.l. n. 119 del 2018, conv. dalla legge n. 136 del 2018, qualora la predetta cartella costituisca il primo ed unico atto col quale la pretesa fiscale è comunicata al contribuente, essendo come tale impugnabile, ex art. 19 del d.lgs. n. 546 del 1992, non solo per vizi propri, ma anche per motivi attinenti al merito della pretesa impositiva.

Con la **sentenza n. 16080** si è stabilito che la cessione di cubatura, con la quale il proprietario di un fondo distacca in tutto o in parte la facoltà inerente al suo diritto dominicale di costruire nei limiti della cubatura assentita dal piano regolatore e, formandone un diritto a sé stante, lo trasferisce a titolo oneroso al proprietario di altro fondo urbanisticamente omogeneo, è atto immediatamente traslativo di un diritto edificatorio di natura non reale a contenuto patrimoniale; non richiedente la forma scritta *ad substantiam* ex art. 1350 c.c.; trascrivibile ex art. 2643, n. 2 *bis*, c.c.; assoggettabile ad imposta proporzionale di registro come atto “diverso” avente ad oggetto prestazione a contenuto patrimoniale ex art. 9 Tariffa Parte Prima allegata al d.P.R. 131/86 nonché, in caso di trascrizione e voltura, ad imposta ipotecaria e catastale in misura fissa ex artt. 4 Tariffa allegata al d.lgs. n. 347 del 1990, e 10, comma 2, del medesimo decreto.

Rilevante è, altresì, il contributo che all'evoluzione della giurisprudenza in materia ha dato la Corte attraverso la Sezione Tributaria.

Sul versante del diritto tributario internazionale e dei mercati finanziari transfrontalieri, la **sentenza n. 7622**, nell'affrontare il tema del divieto di doppie imposizioni, ai sensi dell'art. 4 della Convenzione tra Italia e Regno Unito di Gran Bretagna e d'Irlanda del Nord, ratificata con la legge n. 329 del 1990, afferma che il criterio dell'abitazione permanente può venire in rilievo solo qualora, all'esito dell'esame complessivo del quadro indiziario considerato, si accerti che il contribuente era, nel periodo di imposta controverso, contemporaneamente residente tanto in Italia che nel Regno Unito, nel senso che, in virtù della legislazione di ciascuno di detti Stati, era assoggettato da ognuno ad imposta a motivo del suo domicilio, della sua residenza, della sede della sua direzione o di ogni altro criterio di natura analoga e sempre che per nessuno di tali Stati ricorra la clausola di riserva di cui al secondo periodo del primo paragrafo del citato art. 4.

A sua volta, la **sentenza n. 20646**, in tema di imposte sui dividendi azionari corrisposti da una società figlia, residente in Italia, ad una società madre, residente nel Regno Unito, chiarisce che l'esenzione integrale da imposta sui dividendi riconosciuta in Italia ai sensi dell'art. 27-*bis* del d.P.R.

n. 600 del 1973, che ha attuato la direttiva madre-figlia n. 453/1990/CE, non elimina necessariamente il rischio di doppia imposizione economica né di violazione del principio di neutralità fiscale, secondo l'interpretazione offerta dalla Corte di giustizia (causa C-389/18 del 19 dicembre 2019, *Brussels Securities*); pertanto, è consentito alla società madre, che originariamente non abbia subito in Italia ritenute sui dividendi ricevuti ex art. 27-*bis* d.P.R. cit., di optare successivamente per l'applicazione dell'art. 10, par. 4 lett. *b*, della Convenzione contro le doppie imposizioni Italia-Regno Unito, chiedendo un credito di imposta, che deve però subire una ritenuta del 5 per cento sull'ammontare dei dividendi ricevuti e un'ulteriore ritenuta del 5 per cento sull'importo del credito di imposta, non sussistendo una alternativa, in termini assoluti, tra le due fonti normative e trovando applicazione il principio di neutralità ed efficienza fiscale internazionale (*international tax neutrality ed efficiency*), espressione della *intercountry equity*.

Per quanto riguarda i tributi armonizzati, traspare evidente l'attenzione costante al diritto e alla giurisprudenza unionali. Così, nella **sentenza n. 529**, in tema di Iva, dove si afferma che il distacco di personale dalla società controllante a quella controllata costituisce un'operazione economica inerente all'esercizio dell'attività di impresa ed in particolare una prestazione di servizi che, secondo l'interpretazione fornita dalla Corte di giustizia in causa C-94/19 dell'art. 1, par. 2, della sesta direttiva 77/388/CEE, deve ritenersi onerosa e quindi imponibile purché sussista un nesso di corrispettività tra il servizio reso e la somma ricevuta, anche in mancanza di lucratività.

Con l'**ordinanza n. 8757** la Corte chiarisce che, in tema di imposta unica sui concorsi pronostici e sulle scommesse, è soggetto passivo anche il titolare della ricevitoria operante per conto di *bookmakers* esteri privi di concessione poiché, pur non partecipando direttamente al rischio connesso al contratto di scommessa, svolge comunque attività gestoria che costituisce il presupposto impositivo, assicurando la disponibilità di locali idonei e la ricezione della proposta, e occupandosi della trasmissione all'allibratore dell'accettazione della scommessa, dell'incasso e del trasferimento delle somme giocate nonché, secondo le procedure e istruzioni fornite dallo stesso, del pagamento delle vincite. L'imposta unica sui concorsi pronostici e sulle scommesse è applicabile a tutti gli operatori che gestiscono scommesse raccolte nel territorio italiano, a prescindere dal luogo in cui sono stabiliti sicché, dovendosi escludere qualsivoglia restrizione discriminatoria tra *bookmakers* nazionali e *bookmakers* esteri, nonché un pregiudizio alla libertà di prestazione di servizi, il centro di trasmissione che invii i dati di gioco per conto di allibratore privo di concessione avente sede in altro Stato membro, operando quale suo intermediario allo stesso titolo degli operatori di scommesse nazio-

nali concessionati, è soggetto passivo d'imposta a norma dell'art. 1, comma 66, lett. b), l. n. 220 del 2010, godendo altrimenti di un'irragionevole esenzione contrastante col principio di lealtà fiscale – per il solo fatto di porsi al di fuori del sistema concessorio, funzionale a prevenire infiltrazioni criminali nel settore del gioco.

In tema di imposta di registro, l'**ordinanza n. 28261** è intervenuta sulla questione delle concessioni *ad aedificandum* e sulla natura e il contenuto del diritto riconosciuto al concessionario. La pronuncia precisa che stabilire se un determinato atto abbia ad oggetto la costituzione di un diritto di superficie ovvero una locazione (o altro atto a contenuto meramente obbligatorio), rappresenta una questione interpretativa, la cui soluzione richiede una valutazione analitica del complesso delle clausole e delle condizioni contrattuali da svolgersi sulla base dei canoni ermeneutici stabiliti dagli artt. 1362 e ss., cod. civ., da parte del giudice di merito; di talché, al fine di sancire se una concessione *ad aedificandum* sia costitutiva di diritti di natura reale o meramente obbligatoria, è decisiva l'interpretazione complessiva del contratto e, in particolare, della disciplina relativa alla sorte delle opere costruite dal concessionario al momento della cessazione del rapporto concessorio.

L'**ordinanza n. 25601**, a sua volta, occupandosi segnatamente di operazioni strutturate mediante conferimento d'azienda seguito dalla cessione di partecipazioni della società conferitaria, ha affermato che tali operazioni non possono essere riqualificate in una cessione d'azienda e non configurano, di per sé, il conseguimento di un indebito vantaggio realizzato in contrasto con le finalità delle norme fiscali o con i principi dell'ordinamento tributario (fatta salva l'ipotesi in cui tali operazioni siano seguite da ulteriori passaggi idonei a palesare la volontà di acquisire direttamente l'azienda): ciò in quanto l'oggetto della tassazione è il solo atto presentato per la registrazione, attesa l'irrelevanza degli elementi extratestuali e degli atti collegati in coerenza con i principi ispiratori della disciplina dell'imposta di registro.

## 2.8. La disciplina dei contratti

Con la citata **sentenza n. 2061**, in tema di *leasing* traslativo, le Sezioni Unite hanno chiarito che la disciplina di cui all'art. 1, commi 136-140, della legge n. 124 del 2017 non ha effetti retroattivi, sì che il comma 138 si applica alla risoluzione i cui presupposti si siano verificati dopo l'entrata in vigore della legge stessa; per i contratti anteriormente risolti resta valida, invece, la distinzione tra *leasing* di godimento e *leasing* traslativo, con conseguente applicazione analogica, a quest'ultima figura, della disciplina dell'art. 1526, cod. civ., e ciò anche se la risoluzione sia stata seguita dal fallimento dell'uti-



lizzatore, non potendosi applicare analogicamente l'art. 72-*quater* della legge fall. Le Sezioni Unite hanno altresì affermato che nel caso in cui, dopo la risoluzione del contratto per inadempimento dell'utilizzatore, intervenga il fallimento di quest'ultimo, il concedente che, in applicazione dell'art. 1526 c.c., intenda far valere il credito risarcitorio derivante da una clausola penale stipulata in suo favore è tenuto a proporre apposita domanda di insinuazione al passivo ex art. 93 della legge fall., in seno alla quale dovrà indicare la somma ricavata dalla diversa allocazione del bene oggetto del contratto ovvero, in mancanza, allegare una stima attendibile del relativo valore di mercato all'attualità, onde consentire al giudice di apprezzare l'eventuale manifesta eccessività della penale, ai sensi e per gli effetti dell'art. 1526, secondo comma, cod. civ.

Con la **sentenza n. 11421**, componendo un contrasto di giurisprudenza, le Sezioni Unite hanno fissato i seguenti principi di diritto: la designazione generica degli «eredi» come beneficiari di un contratto di assicurazione sulla vita, in una delle forme previste dal secondo comma dell'art. 1920, cod. civ., comporta l'acquisto di un diritto proprio ai vantaggi dell'assicurazione da parte di coloro che, al momento della morte del contraente, rivestano tale qualità in forza del titolo della astratta delazione indicata all'assicuratore per individuare i creditori della prestazione; la designazione generica degli «eredi» come beneficiari di un contratto di assicurazione sulla vita, in difetto di una inequivoca volontà del contraente in senso diverso, non comporta la ripartizione dell'indennizzo tra gli aventi diritto secondo le proporzioni della successione ereditaria, spettando a ciascuno dei creditori, in forza della *eadem causa obligandi*, una quota uguale dell'indennizzo assicurativo; allorché uno dei beneficiari di un contratto di assicurazione sulla vita premuore al contraente, la prestazione, se il beneficio non sia stato revocato o il contraente non abbia disposto diversamente, deve essere eseguita a favore degli eredi del premorto in proporzione della quota che sarebbe spettata a quest'ultimo.

In tema di locazione di immobili, la Corte, con l'**ordinanza n. 2154**, ha chiarito che il conduttore può sollevare l'eccezione di inadempimento, ai sensi dell'art. 1460 cod. civ., non solo quando venga completamente a mancare la prestazione del locatore ma anche nell'ipotesi di suo inesatto adempimento, tale da non escludere ogni possibilità di godimento dell'immobile, purché la sospensione del pagamento del canone appaia giustificata, in ossequio all'obbligo di comportarsi secondo buona fede, dall'oggettiva proporzione dei rispettivi inadempimenti, avuto riguardo all'incidenza della condotta della parte inadempiente sull'equilibrio sinallagmatico del contratto, in rapporto all'interesse della controparte. Sulla base di tale principio, la Corte ha cas-

sato la sentenza di merito che aveva ritenuto illegittima la sospensione del pagamento dei canoni a fronte dell'impossibilità di utilizzare tutte le parti dell'immobile all'uso convenuto – attività commerciale – per irregolarità urbanistico-amministrative, assenza di mutamento di destinazione d'uso e di agibilità.

## 2.9. I rapporti con la pubblica amministrazione

Nei rapporti con la pubblica amministrazione, la **sentenza n. 20691**, delle Sezioni Unite, ha fugato ulteriormente i dubbi di legittimità costituzionale sollevati in relazione al procedimento acquisitivo di cui all'art. 42-*bis* t.u. n. 327 del 2001, osservando che il procedimento di cui all'art. 29 del d.lgs. n. 150 del 2011 dinanzi alla Corte d'appello, in unico grado di merito, per la determinazione dell'indennizzo per la pregressa occupazione illegittima del bene, non è suscettibile di arrecare un deficit di tutela né per l'amministrazione, per esserle preclusa l'introduzione di azioni di rivalsa nei confronti di terzi, nell'ipotesi di concorso di più enti nella realizzazione dell'opera pubblica, trattandosi di una limitazione coerente con la natura del procedimento, ferma restando la facoltà di rivalersi in separato giudizio ordinario sul soggetto corresponsabile della pregressa occupazione illegittima; né per il privato, per essergli consentito di agire nei confronti della sola autorità che utilizza il bene immobile per scopi di interesse pubblico, essendo tale autorità, cui è affidato il pagamento dell'indennità, il suo creditore, né essendo precluso al privato di avviare un autonomo giudizio di danno, a tutela dei suoi diritti, per il periodo di occupazione illegittima, prima dell'adozione del provvedimento di cui all'art. 42-*bis* cit. da parte della pubblica amministrazione. La medesima pronuncia ha evidenziato che la qualificazione in termini indennitari dell'indennizzo per la pregressa occupazione senza titolo, nella misura del cinque per cento annuo sul valore venale del bene all'attualità, non è foriera di un deficit di tutela per le parti, avendo il legislatore previsto una clausola di salvaguardia che fa salva la prova di una diversa entità del danno, la cui applicazione è rimessa all'incensurabile valutazione del legislatore in via forfettaria – *in melius* o *in pejus* – in sintonia con le istanze e le prove offerte dalle parti nel caso concreto.

Con la **sentenza n. 20761**, in tema di tema di edilizia residenziale pubblica, le Sezioni Unite hanno chiarito che l'istituto del silenzio-assenso, previsto dall'art. 20 della legge n. 241 del 1990, che implica una posizione di interesse legittimo, non può trovare applicazione in relazione all'istanza di subentro nell'assegnazione di alloggi di edilizia residenziale pubblica, destinati all'assistenza abitativa ed all'ampliamento del nucleo familiare, in

cui la posizione soggettiva controversa ha la consistenza di diritto soggettivo. La natura di diritto soggettivo della posizione corrispondente al subentro nell'assegnazione, in particolare, fa escludere il rilievo della problematica del silenzio-assenso che opera, in presenza di interessi legittimi, quando nel silenzio è configurabile un provvedimento tacito per il mancato esercizio dell'attività amministrativa, come si evince anche dal rinvio nell'art. 20 agli artt. 21-*quinquies* e *nonies*, rispettivamente, in tema di revoca e annullamento d'ufficio del provvedimento.

## 2.10. Il condominio

In tema di spese condominiali, la **sentenza n. 9839**, delle Sezioni Unite, risolvendo un contrasto di giurisprudenza, ha enunciato numerosi e importanti principi di diritto, attinenti sia al processo che al diritto sostanziale. Nel giudizio di opposizione a decreto ingiuntivo emesso per la riscossione di contributi condominiali, il giudice può sindacare sia la nullità, dedotta dalla parte o rilevata d'ufficio, della deliberazione assembleare posta a fondamento dell'ingiunzione, sia l'annullabilità di tale deliberazione, a condizione che quest'ultima sia dedotta in via di azione – mediante apposita domanda riconvenzionale di annullamento contenuta nell'atto di citazione in opposizione – ai sensi dell'art. 1137, secondo comma, cod. civ., nel termine perentorio ivi previsto, e non in via di eccezione. L'eccezione con la quale l'opponente deduca l'annullabilità della deliberazione assembleare posta a fondamento dell'ingiunzione, senza chiedere una pronuncia di annullamento di tale delibera, è inammissibile e tale inammissibilità va rilevata e dichiarata d'ufficio dal giudice. Sono affette da nullità, deducibile in ogni tempo da chiunque vi abbia interesse, le deliberazioni dell'assemblea dei condomini che mancano ab origine degli elementi costitutivi essenziali, quelle che hanno un oggetto impossibile in senso materiale o in senso giuridico – dando luogo, in questo secondo caso, ad un difetto assoluto di attribuzioni – e quelle che hanno un contenuto illecito, ossia contrario a norme imperative o all'ordine pubblico o al buon costume; al di fuori di tali ipotesi, le deliberazioni assembleari adottate in violazione di norme di legge o del regolamento condominiale sono semplicemente annullabili e l'azione di annullamento deve essere esercitata nei modi e nel termine di cui all'art. 1137, cod. civ. Su queste basi, si è chiarito che sono nulle le deliberazioni con le quali, a maggioranza, siano stabiliti o modificati i generali criteri di ripartizione delle spese comuni previsti dagli artt. 1123 e segg., cod. civ., o dalla convenzione, da valere per il futuro, trattandosi di materia che esula dalle attribuzioni dell'assemblea previste dall'art. 1135, numeri 2) e 3), cod. civ., e che è *sottratta al metodo*

*maggioritario*; mentre sono meramente annullabili le deliberazioni aventi ad oggetto la ripartizione in concreto tra i condomini delle spese relative alla gestione delle parti e dei servizi comuni adottate senza modificare i criteri generali previsti dalla legge o dalla convenzione, ma in violazione degli stessi, trattandosi di deliberazioni assunte nell'esercizio delle attribuzioni assembleari previste dall'art. 1135, numeri 2) e 3), cod. civ., che non sono contrarie a norme imperative, cosicché la relativa impugnazione va proposta nel termine di decadenza previsto dall'art. 1137, ultimo comma, cod. civ.

## 2.11. Il fallimento e le procedure concorsuali

In tema di fallimento, le Sezioni Unite, con la **sentenza n. 33408**, hanno fissato il principio di diritto secondo cui ai fini dell'ammissibilità della domanda d'insinuazione proposta dall'agente della riscossione e della verifica in sede fallimentare del diritto al concorso del credito tributario o di quello previdenziale, non occorre che l'avviso di accertamento o quello di addebito contemplati dagli artt. 29 e 30 del d.l. n. 78 del 2010, conv. con legge n. 122 del 2010, siano notificati, ma è sufficiente la produzione dell'estratto di ruolo.

La **sentenza n. 2608** esamina una questione che si pone a cavallo, ancora una volta, tra il diritto tributario e quello delle procedure concorsuali, con particolare riferimento alla circolazione dei crediti delle procedure concorsuali. Partendo dalla premessa che il credito Ires da eccedenza di imposta versata a titolo di ritenuta d'acconto nasce in esito e per effetto del compimento delle attività di liquidazione, di modo che la dichiarazione concernente il maxiperiodo concorsuale comporta soltanto la rilevazione di un credito già sorto, la Corte ha ritenuto valida ed efficace tra cedente e cessionario la cessione di quel credito operata dal commissario liquidatore di una società sottoposta a liquidazione coatta amministrativa antecedentemente alla cessazione della procedura, benché non rispondente ai requisiti formali stabiliti dal regolamento sulla contabilità generale dello Stato; laddove il contratto stipulato dopo la cessazione della procedura, che risponda a quei requisiti, si traduce in una riproduzione contrattuale, la quale costituisce un adempimento dovuto, funzionale a consentire al cessionario di far valere nei confronti del fisco il credito che gli è stato ceduto.

## 2.12. La responsabilità

Con la **sentenza n. 21983** le Sezioni Unite sono tornate ad occuparsi del concetto di circolazione rilevante ai fini dell'art. 122 del codice delle assicurazioni private (d.lgs. 7 settembre 2005, n. 209). La concreta vicenda era

di particolare delicatezza, trattandosi di una domanda risarcitoria presentata dai congiunti di un soggetto venuto a mancare a seguito dell'investimento mortale avvenuto nella recintata area di un cortile interno tra il giardino e la rampa di accesso ad autorimessa di abitazione privata. Tale domanda era stata rigettata, sia in primo grado che in appello, sul rilievo che l'incidente era avvenuto, appunto, in un'area privata, con conseguente esclusione dell'azione diretta di cui all'art. 144 del medesimo codice delle assicurazioni. La materia era stata trattata in tempi non lontani dalle medesime Sezioni Unite nella sentenza n. 8620 del 2015, rispetto alla quale l'odierna decisione si pone in evidente e dichiarata continuità, con un'ulteriore estensione dei principi determinata dall'evolversi della giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea su tale argomento. Alla questione, posta dall'ordinanza interlocutoria, se l'art. 122 del d.lgs. n. 209 del 2005 possa e debba interpretarsi, conformemente alla giurisprudenza eurounitaria, nel senso che la circolazione su aree equiparate alle strade di uso pubblico debba intendersi come quella effettuata su ogni spazio ove il veicolo possa essere utilizzato in modo conforme alla sua funzione abituale, le Sezioni Unite hanno dato risposta positiva, con conseguente cassazione della sentenza impugnata. È stato quindi enunciato il principio di diritto secondo cui ai fini dell'operatività della garanzia per la R.C.A., l'art. 122 del d.lgs. n. 209 del 2005 va interpretato, conformemente al diritto dell'Unione europea e alla giurisprudenza eurounitaria, nel senso che per circolazione su aree equiparate alle strade va intesa quella effettuata su ogni spazio ove il veicolo possa essere utilizzato in modo conforme alla sua funzione abituale. Siffatta interpretazione estensiva è stata espressamente qualificata dalle Sezioni Unite come adeguatrice rispetto al diritto dell'Unione, rendendo in tal modo non necessaria la disapplicazione della normativa interna, non risultando quest'ultima in conflitto con la normativa europea, se correttamente interpretata.

Sulla responsabilità per danni da attività medico-chirurgica è intervenuta la **sentenza 26118**, la quale ha chiarito che anche quando la domanda risarcitoria si fonda sull'erroneo operato del medico e non sui profili strutturali e organizzativi della struttura sanitaria, la transazione tra medico e danneggiato non impedisce l'esercizio dell'azione per l'accertamento della responsabilità della struttura ospedaliera – che non ha natura di responsabilità per fatto altrui, bensì per fatto proprio e, pertanto, non viene meno in conseguenza della liberazione del medico dalla propria obbligazione risarcitoria –, ma comporta unicamente che, nel compiere detto accertamento, il giudice debba indagare *incidenter tantum* sulla esistenza di una eventuale condotta colposa del sanitario.

In tema di liquidazione del danno alla persona, la Terza Sezione, con la **sentenza n. 26118**, ha affermato che il rischio latente – cioè, la possibilità che i postumi, per la loro gravità, provochino un nuovo e diverso pregiudizio consistente in una ulteriore invalidità o nella morte *ante tempus* – costituisce una lesione della salute del danneggiato, da considerare nella determinazione del grado percentuale di invalidità permanente secondo le indicazioni della medicina legale. Se ne è tratta la conseguenza che, qualora il grado di invalidità sia determinato tenendo in conto detto rischio, il danno biologico va liquidato in relazione alla concreta minore speranza di vita del danneggiato e non della durata media della vita; se, invece, il rischio latente non è stato incluso nella determinazione del grado percentuale di invalidità permanente (o perché non contemplato dal *barème* utilizzato o per omissione del consulente), il giudice deve tenerlo in considerazione maggiorando la liquidazione in via equitativa, anche scegliendo il valore monetario del punto di invalidità previsto per una persona della medesima età della vittima e, dunque, in base alla durata media nazionale della vita, anziché alla speranza di vita del caso concreto.

### 2.13. Il lavoro e la previdenza sociale

Con la **sentenza n. 21764** le Sezioni Unite, a risoluzione di una questione di massima di particolare importanza, hanno fissato il principio di diritto secondo cui deve essere considerata giornalistica l'attività svolta nell'ambito dell'ufficio stampa di cui alla legge n. 150 del 2000 per la quale il legislatore ha richiesto il titolo dell'iscrizione all'albo professionale e previsto un'area speciale di contrattazione con la partecipazione delle organizzazioni sindacali dei giornalisti; in presenza dello svolgimento di attività giornalistica, l'iscrizione all'INPGI ha portata generale a prescindere dalla natura pubblica o privata del datore di lavoro e dal contratto collettivo applicabile al rapporto.

Hanno chiarito le Sezioni Unite, con la **sentenza n. 16034**, che i versamenti del datore di lavoro nei fondi di previdenza complementare – sia che il fondo abbia personalità giuridica autonoma, sia che consista in una gestione separata del datore stesso – hanno natura previdenziale e non retributiva. Al credito correlato alle contribuzioni dei datori di lavoro ai fondi di previdenza complementare, inoltre, non è applicabile il divieto di cumulo di rivalutazione monetaria ed interessi previsto dall'art. 16, comma 6, della legge n. 412 del 1991, in quanto non è corrisposto da un ente gestore di forme di previdenza obbligatoria, ma da un datore di lavoro privato. Tuttavia, nella procedura di liquidazione coatta amministrativa, il corso di interessi e di rivalutazione monetaria sui crediti non assistiti da privilegio deve arrestarsi alla data del provvedimento che ha disposto la liquidazione.

Nell'area del lavoro pubblico, la **sentenza n. 27577** affronta il tema dei limiti della revocabilità in via di autotutela dell'indizione di una procedura concorsuale. La pronuncia precisa che, a meno che l'assunzione dei vincitori in base alla graduatoria concorsuale sia impedita da cause ostative originarie o sopravvenute, affinché l'amministrazione possa sottrarsi al vincolo che deriva dall'espletamento della procedura e dall'approvazione della graduatoria è necessario che intervenga un *contrarius actus* di esercizio del potere di autotutela in relazione all'indizione ed all'espletamento della procedura medesima, atto che deve essere adottato nel rispetto delle forme e dei limiti posti a quel potere.

In tema di prestazioni economiche corrisposte agli invalidi civili, quale la maggiorazione della pensione sociale prevista dall'art. 38 della legge n. 448 del 2001, la Corte, con la **sentenza n. 13915**, ha affermato che la disciplina della ripetibilità di quelle indebitamente erogate va ricercata nella normativa appositamente dettata in materia, non potendo trovare applicazione in via analogica le regole dettate con riferimento alle pensioni o ad altri trattamenti previdenziali, le quali non possono interpretarsi neppure estensivamente, in quanto derogano alla previsione generale di cui all'art. 2033 cod. civ.; ne consegue che i ratei indebitamente erogati per mancanza del requisito reddituale vanno restituiti – trovando applicazione l'art. 3-ter del d.l. n. 850 del 1976, conv., con modif., dalla legge n. 29 del 1977, e l'art. 3, comma 9, del d.l. n. 173 del 1988, conv., con modif., dalla legge n. 291 del 1988 – a partire dalla data del provvedimento che accerta che la prestazione assistenziale non era dovuta, salvo che l'erogazione indebita sia addebitabile al percipiente e non sussistano le condizioni di un legittimo affidamento.

La Sezione lavoro, con la **sentenza n. 24954**, ha affermato che ai fini della corresponsione dell'assegno sociale *ex art.* 3, comma 6, della legge n. 335 del 1995, unico requisito previsto è lo stato di bisogno effettivo del titolare, desunto dalla condizione oggettiva dell'assenza di redditi o dell'insufficienza di quelli percepiti in misura inferiore al limite massimo stabilito dalla legge, senza che assuma rilevanza la mancata richiesta, da parte dell'assistito, dell'importo dovuto dall'ex coniuge a titolo di assegno divorzile, non essendo previsto che lo stato di bisogno, per essere normativamente rilevante, debba essere anche incolpevole.

Di particolare rilievo, nell'ambito del lavoro privato, è la **sentenza n. 25732**, in tema di controlli difensivi tecnologici. Sono consentiti – ha affermato la Sezione lavoro della Corte – i controlli anche tecnologici posti in essere dal datore di lavoro finalizzati alla tutela di beni estranei al rapporto di lavoro o ad evitare comportamenti illeciti, in presenza di un fondato sospetto circa la commissione di un illecito, purché sia assicurato un corretto bilan-

ciamento tra le esigenze di protezione di interessi e beni aziendali, correlate alla libertà di iniziativa economica, rispetto alle imprescindibili tutele della dignità e della riservatezza del lavoratore, sempre che il controllo riguardi dati acquisiti successivamente all'insorgere del sospetto; non ricorrendo le condizioni suddette la verifica della utilizzabilità a fini disciplinari dei dati raccolti dal datore di lavoro andrà condotta alla stregua dell'art. 4 dello Statuto dei lavoratori novellato, in particolare dei suoi commi 2 e 3.

## 2.14. Le regole del mercato

Con la **sentenza n. 21829**, in tema di intermediazione finanziaria, la Prima Sezione ha stabilito che ove una società di intermediazione mobiliare stipuli direttamente con l'investitore un contratto di investimento c.d. *tailor made*, ossia calibrato specificamente sulle esigenze dell'investitore stesso, essa deve osservare gli stessi obblighi informativi e le medesime prescrizioni formali desumibili, rispettivamente, dagli artt. 21 e 23 (nonché, oggi, anche *24-bis*) del TUF, benché non sia necessaria, in tal caso, la stipulazione di un contratto c.d. quadro accanto (e precedentemente rispetto) a quello riguardante l'operazione di investimento, potendo l'osservanza degli obblighi informativi e delle prescrizioni formali predetti essere assicurata anche *uno actu*, cioè con il solo contratto relativo a detta operazione.

Il contratto di *swap* si iscrive nella categoria, prevista dall'ordinamento, dei contratti aleatori, sicché la meritevolezza degli interessi suo tramite perseguiti non può essere di per sé in astratto esclusa; occorre, piuttosto, ha precisato la Corte con la **sentenza n. 24014**, che il giudice valuti in concreto ed *ex ante* la ricorrenza del profilo anzidetto, senza considerarlo *ex post*, ossia alla luce degli effetti economici prodotti dal contratto.

Risolve una questione interpretativa assai avvertita nella pratica l'**ordinanza n. 24639**: in materia di buoni postali fruttiferi cointestati recanti la clausola "pari facoltà di rimborso", in caso di morte di uno dei cointestatari, ciascun cointestatario superstite è legittimato a ottenere il rimborso dell'intera somma portata dal documento, non trovando applicazione l'articolo 187, comma 1, del d.P.R. 1 giugno 1989, n. 256 del 1989 che, in tema di libretti di risparmio, impone la necessaria quietanza di tutti gli aventi diritto, atteso che i buoni fruttiferi circolano "a vista" e tale diversa natura impedisce l'applicazione analogica della citata disciplina.

Rilevante è anche l'impatto concreto del chiarimento nomofilattico contenuto nella **sentenza n. 24640**. In tema di finanziamenti personali garantiti da cessione del quinto della pensione, è valido il patto concluso mediante



sottoscrizione del modulo di accreditamento con il quale l'istituto finanziatore, accreditato ma non convenzionato, si obblighi, accettando il regolamento approvato dall'INPS, a sostenere gli oneri di gestione delle cessioni sostenuti dall'istituto di previdenza, in quanto la disposizione dell'art. 1196, cod. civ., che pone le spese del pagamento a carico del debitore, così come può essere derogata da un accordo tra debitore e creditore, allo stesso modo può essere derogata da un accordo tra debitore ceduto e finanziatore cessionario del credito.

La **sentenza n. 36092**, della Prima Sezione, ha esaminato una questione complessa in tema di patto parasociale e contratto a favore di terzo. I patti parasociali, introdotti per la prima volta per le società quotate dal testo unico della finanza del 1998, sono stati estesi a tutte le società azionarie dalla riforma del diritto societario di cui al d.lgs. n. 6 del 2003, ma sono assai diffusi, anche oltre tale ambito: attesa la loro fondamentale funzione, riconosciuta ormai dal legislatore, di stabilire in anticipo un indirizzo unitario all'organizzazione sociale, secondo la funzione positiva di strumento di rendere razionale e stabile il governo societario. Tra le figure frequenti vi è l'accordo dei soci sull'amministratore, da nominare alla carica nella futura deliberazione assembleare di rinnovo dell'organo gestorio. Il quesito affrontato è se, in tali casi, il patto rientri sempre nella figura del contratto a favore di terzo, di cui all'art. 1411 cod. civ., quale schema generale.

La sentenza n. 36092 ha fornito chiarimenti al riguardo. Ha precisato che l'amministratore, la cui nomina e il cui compenso siano stati discussi e decisi nell'ambito di una riunione di patto di sindacato *ex art. 2341-bis*, cod. civ., da un lato resta estraneo, sotto il profilo strutturale, a tale accordo, e, dall'altro lato, non acquista affatto automaticamente, sotto il profilo effettuale, il diritto soggettivo ad essere nominato nella carica, ai sensi dell'art. 1411 cod. civ.

Del tutto estranea al modello generale del patto di sindacato è, invero, l'immediata attribuzione di un diritto soggettivo al terzo, in forza del puro accordo interno tra i medesimi partecipanti al patto: l'unico intento – conforme alla funzione economica e pratica del patto – è quello di vincolare i soci ad una futura espressione di voto in assemblea, senza effetti diretti per il terzo. Non è sufficiente, infatti, per la configurabilità di un contratto a favore di terzo, che l'amministratore riceva un vantaggio economico indiretto dal contratto intervenuto tra altri soggetti: in tal senso, la sentenza si pone sul solco di altre precedenti decisioni, le quali avevano già chiarito – nella teoria generale del contratto – come ben diversa qualificazione giuridica meritino quegli accordi, da cui il terzo riceva un vantaggio economico solo casuale o indiretto. Perché il patto di sindacato sia riconducibile all'art. 1411,

cod. civ., ragiona la Corte, richiede un *quid pluris*: vale a dire, che risulti accertata la manifestazione del consenso dei soci paciscenti di attribuire al futuro amministratore il diritto soggettivo al voto in suo favore in assemblea, tanto da fondarne, in caso di inadempimento, un obbligo risarcitorio. Si è dunque concluso con una precisa indicazione ai giudici di merito, cui competerà, in simili evenienze, di individuare, in concreto, se si tratti di patto parasociale tipico, posto in essere con effetti esclusivi per le parti; oppure, se sussista una manifestazione di volontà delle parti del patto parasociale, pur strutturalmente solo fra i paciscenti concluso, di attribuire direttamente al futuro amministratore un diritto soggettivo ad una data manifestazione di voto dei soci in assemblea; oppure, infine, se sia avvenuta la conclusione di uno specifico negozio tra i soci e l'amministratore designato, di cui questi sia strutturalmente parte, avente il medesimo contenuto.

## 2.15. Il disciplinare magistrati

Di grande rilievo nomofilattico sono altresì alcune pronunce delle Sezioni Unite in tema di responsabilità disciplinare dei magistrati.

La **sentenza n. 9390** ha affrontato una serie di problemi connessi con l'utilizzo, in sede disciplinare, di intercettazioni di conversazioni o comunicazioni. La pronuncia prende le mosse dal principio secondo cui nel procedimento disciplinare a carico di magistrati il rispetto delle regole del codice di procedura penale è prescritto negli artt. 16 (per l'attività di indagine) e 18 (per il dibattimento) del d.lgs. n. 109 del 2006, nei limiti della loro compatibilità con il procedimento speciale, il quale è volto a garantire, sempre nel rispetto dell'inviolabile diritto di difesa dell'incolpato, l'efficacia dell'azione di accertamento e repressione degli illeciti disciplinari e, dunque, il più penetrante controllo del Consiglio superiore della magistratura sulla correttezza dei comportamenti dei magistrati. Muovendo da questa premessa, le Sezioni Unite hanno ritenuto inapplicabile, nel procedimento disciplinare, l'art. 270, cod. proc. pen., riguardante i limiti di utilizzazione, nell'ambito del processo penale, dei risultati delle intercettazioni in procedimenti diversi da quelli nei quali queste ultime sono state disposte. Tuttavia, attraverso ampi richiami alla giurisprudenza della Corte EDU, della Corte costituzionale e delle Sezioni Unite penali, la sentenza ha stabilito che nel procedimento disciplinare a carico di magistrati sono inutilizzabili i risultati delle intercettazioni di conversazioni o comunicazioni non legalmente disposte, per mancanza o illegalità dell'autorizzazione, o non legalmente effettuate nel procedimento penale *a quo*. Allo stesso modo, è stata affermata l'inutilizzabilità dei risultati delle intercettazioni di conversazioni o comunicazioni disposte nel procedimento

penale, i cui supporti materiali, nonostante la specifica e tempestiva richiesta del magistrato incolpato, non siano stati acquisiti agli atti del procedimento e resi ascoltabili da parte dell'incolpato stesso.

A sua volta, la **sentenza n. 22302** si è occupata di una vicenda di grande notorietà che ha destato scalpore anche nell'opinione pubblica. Con tale pronuncia sono stati fissati i limiti entro i quali è ammessa la ricusazione di uno dei componenti della Sezione disciplinare, in particolare per quanto concerne l'espressione "dare consiglio" di cui all'art. 51, n. 4), cod. proc. civ. È stata stabilita l'impossibilità di produrre nel giudizio di cassazione, per la prima volta, documentazione nuova, ulteriore rispetto a quella già presente nel fascicolo di merito e diversa da quella di natura tale da non costituire "nuova prova". Si è inoltre ribadito il principio, già affermato dalla sentenza n. 741 del 2020, in ordine all'utilizzabilità, nel procedimento disciplinare riguardante i magistrati, delle intercettazioni effettuate in un procedimento penale, anteriormente al 1° gennaio 2020, con captatore informatico (c.d. *trojan horse*) su dispositivo mobile, nella vigenza ed in conformità della disciplina introdotta dall'art. 6 del d.lgs. n. 216 del 2017 e dall'art. 1, comma 3, della legge n. 3 del 2019. La sentenza ha inoltre escluso possibili violazioni dell'art. 68 Cost. e della legge n. 140 del 2003, conseguenti al fatto che le intercettazioni risultavano aver captato, tra le conversazioni, anche alcuni colloqui nei quali figuravano due componenti della Camera dei deputati. È stato affermato il principio secondo cui le fattispecie di illecito disciplinare previste, rispettivamente, dagli artt. 2, comma 1, lett. d), e 3, comma 1, lett. i), del d.lgs. n. 109 del 2006 non sono tra loro in rapporto di specialità, poiché la condotta scorretta del magistrato, nei riguardi dei soggetti previsti dal richiamato art. 2, prescinde del tutto dall'uso strumentale della qualità ai fini del condizionamento sull'esercizio di funzioni costituzionali, mentre la spendita (anche implicita) della qualità ai predetti fini non integra di per sé una scorrettezza nei confronti di altri magistrati (il che significa che è possibile fare applicazione di entrambe le norme, determinandosi il concorso formale tra illeciti disciplinari). Infine, si è affermata la non applicabilità dell'istituto della rimessione del processo di cui all'art. 45, cod. proc. pen., nel procedimento disciplinare a carico dei magistrati.

Un altro punto delicato sul quale le Sezioni Unite sono tornate più volte nel corso dell'anno riguarda la responsabilità disciplinare per l'omessa verifica, da parte del magistrato inquirente così come giudicante, del decorso dei termini di custodia cautelare a carico dell'imputato, con conseguente illegittima protrazione dello stato di detenzione. Sono da segnalare, in argomento, fra le altre, le **sentenze n. 17333** e **n. 17985**, nelle quali è stato ribadito che grava sul magistrato l'obbligo di vigilare con regolarità sulla persistenza delle

condizioni, anche temporali, cui la legge subordina la privazione della libertà personale di chi è sottoposto ad indagini, sicché l'inosservanza dei termini di durata massima della custodia cautelare costituisce grave violazione di legge idonea ad integrare gli illeciti disciplinari di cui all'art. 2, comma 1, lettere *a*) e *g*), del d.lgs. n. 109 del 2006. Tali illeciti non sono scriminati né dalla laboriosità o capacità del magistrato incolpato, né dalle sue gravose condizioni lavorative e neppure dall'eventuale strutturale disorganizzazione dell'ufficio di appartenenza, occorrendo, al riguardo, la presenza di gravissimi impedimenti all'assolvimento del dovere di garantire il diritto costituzionale alla libertà personale del soggetto sottoposto a custodia cautelare. È stato anche affermato, al riguardo, che non può reputarsi integrata l'esimente della "scarsa rilevanza" del fatto, di cui all'art. 3-*bis* del d.lgs. n. 109 del 2006, a fronte di una lunga privazione della libertà personale dell'imputato, per la sola evenienza della concomitante negligenza del funzionario di cancelleria o dell'indiscusso impegno e capacità del magistrato o del disinteresse del soggetto ad ottenere la cessazione della misura, elementi che non fanno venire meno l'offensività della condotta.

Molto delicato, soprattutto dal punto di vista dei risvolti umani, è il caso deciso dalla **sentenza n. 3780**, relativa alla responsabilità disciplinare per mancato rilascio dell'autorizzazione, nei confronti di una donna in stato di detenzione domiciliare, ad allontanarsi dalla propria abitazione allo scopo di poter realizzare l'intervento di interruzione della gravidanza. Le Sezioni Unite hanno ritenuto sussistente, in questo caso, gli illeciti di cui all'art. 2, comma 1, lettere *a*) ed *l*), del d.lgs. n. 109 del 2006, in considerazione della violazione di una fondamentale esigenza di vita strettamente connessa alla salute psico-fisica della donna, tenendo presente gli inevitabili rallentamenti che il diniego di permesso aveva causato all'interessata e i termini rigorosi fissati dalla legge n. 194 del 1978.

Va infine ricordata, sempre nella materia del disciplinare magistrati, la **sentenza n. 6004** la quale, intervenendo in una vicenda che pure ha destato un certo turbamento nell'opinione pubblica, ha stabilito che, pur essendo previsto, nella circolare che disciplina gli incarichi extragiudiziari, il divieto di partecipazione, sotto qualsiasi forma ed indipendentemente dalle caratteristiche dimensionali, alla gestione economica, organizzativa e scientifica delle scuole private di preparazione a concorsi o esami per l'accesso alla magistratura, non può ritenersi esclusa dall'illecito disciplinare configurato nell'art. 16, comma 1, del r.d. n. 12 del 1941, la condotta di partecipazione attiva alla gestione organizzativa e scientifica di tali scuole, benché avvenuta con esclusione della gestione economica. La sentenza ha rilevato, infatti, che l'attività giudiziaria, per l'altissima rilevanza costituzionale e sociale che riveste

e per l'affidamento che in essa ripongono i consociati, non può tollerare la commistione con altre attività, pubbliche o private, che possano far insorgere il dubbio che il magistrato venga distolto, distratto o reso comunque meno solerte nello svolgimento dei suoi compiti istituzionali.

## 2.16. La tutela dell'ambiente e le acque pubbliche

La materia delle acque pubbliche ha fornito anche nel 2021 occasione per numerose significative pronunce delle Sezioni Unite sui ricorsi proposti avverso le decisioni del Tribunale superiore delle acque pubbliche.

L'**ordinanza n. 26656**, occupandosi della fissazione dei limiti del deflusso minimo vitale dei corsi d'acqua, dopo aver ricostruito l'evoluzione della normativa nazionale e regionale in argomento, sottolinea che i Piani di tutela delle acque devono tener conto del deflusso minimo vitale dei singoli corsi d'acqua.

Sempre in materia di tutela dell'ambiente si deve menzionare l'**ordinanza n. 25039**, la quale ha stabilito che le prescrizioni che, in sede di valutazione d'impatto ambientale, finalizzata al rilascio di concessione di derivazione di acque ad uso irriguo, impongano, in caso di rilevato superamento dei limiti di concentrazione, di adottare tecniche di rimozione degli inquinanti e di attivare procedure di abbattimento dei contaminanti, anche laddove esse si rivelino solo, successivamente, in caso di rilevato superamento, necessarie al ripristino delle concentrazioni soglia di contaminazione, non possono avere come destinatario il concessionario richiedente, poiché, in quanto implicanti misure di riparazione primaria, debbono far carico unicamente al responsabile della contaminazione, ove individuato, in forza del principio "chi inquina paga".

Nella materia delle concessioni di derivazione, l'**ordinanza n. 19026** ha riconosciuto che la proroga automatica delle concessioni di piccola derivazione d'acqua a scopo idroelettrico disposta, in favore dell'ENEL, dall'art. 23, comma 8, del d.lgs. n. 152 del 1999, come modificato dall'art. 7, comma 1, lettera f), del d.lgs. n. 258 del 2000, non contrasta con il diritto eurounitario della concorrenza. Il citato art. 23 è stato ritenuto conforme ai principi di tutela dell'affidamento e della certezza del diritto, secondo i quali, in caso di modifica in termini sfavorevoli di un precedente rapporto di durata, il legislatore nazionale è tenuto a stabilire un periodo transitorio sufficiente a permettere agli operatori economici di adeguarsi; inoltre, la direttiva 96/92/CEE, che ha introdotto il principio della temporaneità delle concessioni idroelettriche, prevede, al considerando n. 38, la possibilità di ricorrere a regimi transitori o

deroghe, specialmente per il funzionamento di piccole reti isolate. Il contrasto è stato escluso osservando, in primo luogo, che la Corte costituzionale nelle sentenze n. 1 del 2008 e n. 205 del 2011 aveva esaminato questioni diverse da quelle che poste in quel giudizio, e comunque sempre riguardanti le sole concessioni di grande derivazione idroelettrica. Quanto al diritto UE, l'ordinanza sottolinea che la normativa interna che ha consentito la proroga per trenta anni delle piccole concessioni risulta del tutto conforme alla direttiva 96/92/CEE come interpretata dalla CGUE, mentre la direttiva servizi c.d. Bolkestein è intervenuta in epoca successiva alla proroga e peraltro riguarda i "servizi del mercato interno".

## 2.17. Successioni e diritto internazionale privato

In una fattispecie nella quale, a seguito del decesso di un cittadino inglese che aveva lasciato beni immobili siti in Italia, si era reso necessario stabilire quale disciplina applicare alla successione in favore della moglie cittadina italiana, le Sezioni Unite – risolvendo, con la **sentenza n. 2867**, questioni di massima di particolare importanza sollevate dalla Seconda Sezione – premettono che, in tema di diritto internazionale privato, il giudice che debba individuare quale sia la norma di conflitto applicabile è tenuto preliminarmente a qualificare la fattispecie sottoposta al suo esame secondo i canoni propri dell'ordinamento italiano, cui tale norma appartiene. Qualora la legge nazionale del defunto che regola la successione, come individuata ai sensi dell'art. 46 della legge n. 218 del 1995, sottoponga i beni relitti alla legge del domicilio dello stesso se mobili e alla legge italiana se immobili, secondo la regola del "rinvio indietro" *ex art. 13, comma 1, lett. b)*, della legge n. 218 del 1995, si verifica l'apertura di due successioni e la formazione di due masse, ciascuna delle quali soggetta a differenti regole di vocazione e delazione e dunque a differenti leggi alla cui stregua verificare la validità e l'efficacia del titolo successorio (quanto a presupposti, cause, modi ed effetti della revoca del testamento), individuare gli eredi, determinare l'entità delle quote e le modalità di accettazione e di pubblicità, e apprestare l'eventuale tutela dei legittimari. La Corte ha così cassato la decisione dei giudici di merito che, in fattispecie nella quale un cittadino inglese aveva disposto con testamento dei soli beni mobili in favore della moglie cittadina italiana, avevano regolato secondo la legge inglese anche il titolo di acquisto della successione immobiliare, benché i beni si trovassero in Italia, relegando l'operatività della *lex rei sitae* alla sola fase successiva alla delazione e limitandola alla determinazione delle quote, alle modalità materiali e alle formalità di acquisto.

## ***B) SETTORE PENALE***

### ***1. Premessa***

L'anno 2021 segna la stabilizzazione della presenza, nelle decisioni delle Sezioni Unite penali ed in molte delle Sezioni semplici, di analisi e soluzioni ispirate ai principi espressi dalle Corti sovranazionali, nel rispetto dell'obbligo di conformazione che deriva dagli artt. 11 e 117, primo comma, della Costituzione.

I temi affrontati chiamano in causa la tutela dei diritti fondamentali dell'individuo, come quello ad una restrizione in carcere in condizioni che non risultino inumane o degradanti; si evidenziano temi etici, affrontati alla luce di norme comunitarie e pattizie, quale quello riguardante la tutela di posizioni soggettive all'interno della "famiglia di fatto", ovvero quello della protezione del minore dalla diffusione di immagini pornografiche in cui sia stato, pur senza violenza fisica o morale, coinvolto.

Le Sezioni Unite penali si sono anche pronunciate sull'inedito tema del rapporto normativo tra la fattispecie di omicidio volontario e quello di *stalking* contro la medesima vittima in un contesto fattuale progressivo, ritenendo l'ipotesi che il legislatore ha conformato, nell'art. 576, primo comma, n. 5.1), cod. pen., come unificata nella forma del reato complesso circostanziato, punito con la pena massima dell'ergastolo.

Rilevante è, poi, l'intervento per una rinnovata comprensione della nozione di "partecipazione" ad associazione mafiosa, sollecitato in una prospettiva di dubbio che era maturata – pur a seguito di importanti precedenti pronunce delle Sezioni Unite – in ordine alla effettività della lesione del bene giuridico tutelato con riferimento a fattispecie nelle quali tale partecipazione appariva assimilabile più ad una adesione formale che ad una fattiva e vitale condivisione delle finalità del sodalizio illegittimo.

Vi sono state, infine, altre importanti decisioni anche a Sezioni semplici, che, al pari di quelle appena menzionate, meritano di essere segnalate per l'interesse che possono destare non solo tra gli specialisti della materia ma anche in un ambito più vasto di osservatori: così, quelle sul c.d. movente culturale di alcuni anche gravi reati; sulla materia della confisca; sulla elaborazione dei principi costituzionali e sovranazionali in tema di diffamazione a mezzo stampa; su fenomeni di criminalità particolarmente complessi come nel caso di reati mafiosi o di disastri colposi o, ancora di delitti commessi da apparati di stati dittatoriali; sul giudicato parziale eseguibile e sul rapporto

tra azione civile e processo penale; sulla giurisdizione in materia di reati commessi in danno di stranieri fuori dal territorio nazionale.

## 2. *Diritto penale sostanziale*

### 2.1. La tutela dei diritti fondamentali

#### 2.1.1 *Trattamenti inumani e degradanti e sovraffollamento carcerario*

La prima di tali decisioni è Sez. U, **n. 6551** del 24/09/2020, (dep. 19/02/2021) Rv. 280433 – 01/2, provocata dall’acceso dibattito insorto, in ambito giudiziario nazionale, a seguito del formarsi di una giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell’uomo assai rigorosa nello stigmatizzare le condizioni di sovraffollamento carcerario in generale e, in particolare, in Italia.

Per l’Italia, appunto, la condanna formale di massimo impatto mediatico era pervenuta, come si ricorderà, con la sentenza della CEDU, Sez. II, caso Torreggiani ed altri c. Italia, dell’8 gennaio 2013: sentenza “pilota” con la quale il nostro Paese venne condannato, con decisione presa all’unanimità, per violazione dell’art. 3 della Convenzione, secondo il quale «Nessuno può essere sottoposto a tortura né a pene o trattamenti inumani o degradanti». Era rimasto accertato che i ricorrenti erano stati costretti a condividere una cella di 9 mq. con altri due detenuti (oltre al mobilio della cella), potendo usufruire quindi di uno spazio personale inferiore ai 3 mq., a non poter usare regolarmente le docce a causa della frequente mancanza di acqua calda, e a non ricevere una sufficiente illuminazione all’interno della cella.

Il contrasto rimesso alle Sezioni Unite, rinforzato nelle sue articolazioni dai contributi di successive pronunzie della CEDU sullo stesso tema, era stato riferito alle modalità di calcolo degli spazi da assicurare per i movimenti di ciascun detenuto ristretto in carcere e quindi alla nozione di spazio da considerare concretamente disponibile, oltre che al tema dei “fattori compensativi”, individuati dalla Corte Edu come idonei a mitigare lo scarso spazio disponibile per il detenuto. Il tutto nell’ottica e per le finalità dell’art. 69, comma 6, ord. penitenziario, che – a partire dall’innesto normativo del 2013, effettuato in ottemperanza al monito della CEDU volto a far sì che lo Stato intervenisse con apposite misure risarcitorie – prevede un meccanismo di tutela del soggetto ristretto in esecuzione di pena, rispetto a violazioni di disposizioni di legge dalle quali possano derivare gravi pregiudizi nell’esercizio di diritti, compresi quelli scaturenti dall’alveo dell’art. 3 della Convenzione Edu.



Le Sezioni Unite hanno in primo luogo contestualizzato il loro onere interpretativo nell'ambito della giurisprudenza consolidata della Corte di Strasburgo, dando atto che gli orientamenti tratti dalle pronunce della Corte Edu non assolvono soltanto alla finalità di orientamento dell'interpretazione della disposizione, cui è tenuto ordinariamente il giudice nazionale in virtù dei vincoli derivanti dagli obblighi internazionali riconosciuti dal nostro ordinamento (art. 117 Cost.). In più, tramite una clausola di rinvio formale, contenuta nell'art. 35 *ter* ord. penitenziario – introdotto con novellazione del 2014, – quegli orientamenti fanno ingresso nell'ordinamento quale fonte di interpretazione delle fattispecie che enunciano i diritti fondamentali, cui è doveroso, a maggior ragione, per il giudice nazionale, conformarsi.

In secondo luogo appare in tutto il suo intento programmatico, la osservazione, pure contenuta in sentenza, che l'evoluzione della giurisprudenza della Corte Edu esprime consapevolezza del fatto che la privazione della libertà personale non comporta, di per sé, il venir meno dei diritti riconosciuti dalla CEDU (Corte EDU, 21/02/1975, Golder c. Regno Unito) e che, conseguentemente, i diritti delle persone recluse possono essere sottoposti a restrizioni solo ove queste siano giustificate dalle normali e ragionevoli esigenze della detenzione.

Ribadito, in sintesi, che il principio secondo cui l'art. 3 CEDU non pone a carico degli Stati contraenti solo obblighi negativi, ma anche ben più incisivi obblighi positivi di intervento, per assicurare ad ogni individuo detenuto condizioni compatibili con il rispetto della dignità (Corte EDU, Grande Camera, 26/10/2000, Kudla c. Poland), si afferma nella sentenza in commento che le modalità di esecuzione della restrizione in carcere non devono provocare all'interessato uno sconforto e un'afflizione di intensità tale da eccedere l'inevitabile sofferenza legata alla detenzione.

Nel concludere, perciò, che quando la Corte Edu afferma che il calcolo della superficie disponibile nella cella deve includere lo spazio occupato dai mobili, con tale ultimo sostantivo intende riferirsi soltanto agli arredi facilmente spostabili, le Sezioni Unite riconoscono anche che il principio di umanità della pena – cui si riferisce l'art. 3 CEDU e l'art. 27, terzo comma, Cost. – impone il divieto di trattamenti degradanti, pur consapevoli che tale divieto ha un contenuto di carattere relativo, in quanto ogni pena, come tale, ha un'intrinseca componente di inumanità.

Ciò nonostante, le Sezioni Unite, riaffermano che il pieno rispetto della dignità della persona nell'espiazione della pena, è principio con carattere di assolutezza e l'adozione dell'interpretazione illustrata in precedenza – seguita dalla maggioranza delle decisioni di questa Corte – appare senza dubbio

favorevole al benessere dei detenuti, ai quali viene garantito uno spazio più ampio concretamente utile per il movimento.

La decisione si conclude ricordando che “i fattori compensativi” da considerare al fine di completare la valutazione in positivo o in negativo, della limitatezza dello spazio carcerario riservato a ciascun detenuto, possono essere costituiti dalla breve durata della detenzione, dalle dignitose condizioni carcerarie, dalla sufficiente libertà di movimento al di fuori della cella mediante lo svolgimento di adeguate attività: se ricorrono congiuntamente, possono permettere di superare la presunzione di violazione dell’art. 3 CEDU derivante dalla disponibilità nella cella collettiva di uno spazio minimo individuale inferiore a tre metri quadrati; nel caso di disponibilità di uno spazio individuale fra i tre e i quattro metri quadrati, i predetti fattori compensativi, unitamente ad altri di carattere negativo, concorrono alla valutazione unitaria delle condizioni di detenzione richiesta in relazione all’istanza presentata ai sensi dell’art. 35-ter, ord. pen.

### *2.1.2. Reati con c.d. “movente culturale”*

La sentenza che si segnala (Sez. 5, **n. 30538** del 13/05/2021, Rv. 281701 – 02) ha affrontato il tema dell’asservimento, da parte di un genitore in danno della figlia minore, all’accordo contratto con “patriarca” di altra famiglia, finalizzato a destinarla in matrimonio con membro di quel gruppo, in cambio di un c.d. “prezzo della sposa”. Il tutto in assenza di consenso della vittima.

Come sottolineato in sentenza, la tematica evocata dal ricorrente è quella dei c.d. “reati culturali”, formula con la quale viene tradotto, in termini giuridici, il conflitto che si determina tra ordinamenti di tipo consuetudinario tradizionale e ordinamenti di tipo statale: e ciò, in presenza di comportamento tenuto da un soggetto che si riconosce in un gruppo culturale minoritario che accetta tale comportamento come normale ovvero lo approva o addirittura lo incoraggia in quanto lo considera conforme alle consuetudini ed alle tradizioni religiose o sociali costituenti la cifra identitaria del gruppo medesimo, ma che, invece, è considerato illecito dall’ordinamento giuridico – indubbiamente espressione della cultura dominante – vigente nel luogo in cui il suddetto comportamento viene tenuto.

Semplificando, il problema può definirsi quello della rilevanza di un conflitto normativo determinato dall’antinomia tra la norma penale ed una regola di matrice “culturale” ai fini dell’affermazione della responsabilità di colui che ha violato la prima per conformarsi alla seconda.

La Cassazione, nel confermare la esattezza dell'inquadramento giuridico della fattispecie nel reato di riduzione in schiavitù, ha osservato che non può riconoscersi rilievo scriminante al movente culturale in tutti i casi in cui l'esercizio del diritto dell'agente a rimanere fedele alle regole sociali del proprio gruppo identitario di riferimento si traduca nella negazione dei beni e dei diritti fondamentali configurati dall'ordinamento costituzionale, presidiati dalle norme penali violate.

Si è sostenuto, in sintesi, che dal regime di pluralismo confessionale e culturale delineato dalla nostra Costituzione agli artt. 2 e 8 (Corte Cost., sentenze n. 63 del 2016, n. 440 del 1995 e n. 203 del 1989), così come da numerose fonti sovranazionali – tra cui gli artt. 8, 9 e 14 CEDU, la Convenzione ONU di Parigi del 20 ottobre 2005 sulla protezione e la promozione delle diversità delle espressioni culturali, ratificata dall'Italia con la legge 19 febbraio 2007, n. 19 e l'art. 22 della Carta di Nizza – discende il diritto del singolo alla tutela della propria identità culturale e religiosa; ma al contempo va ribadito che, secondo il consolidato insegnamento della giurisprudenza costituzionale, tutti i diritti fondamentali tutelati dalla Costituzione si trovano in rapporto di integrazione reciproca e non è possibile pertanto individuare uno di essi che abbia la prevalenza assoluta sugli altri, in quanto la tutela deve essere sempre «sistemica e non frazionata in una serie di norme non coordinate ed in potenziale conflitto tra loro» (Corte Cost., sentenza n. 264 del 2012).

L'insegnamento del giudice delle leggi recepito è stato dunque nel senso che, altrimenti, si verificherebbe una «illimitata espansione di uno dei diritti, che diverrebbe “tiranno” nei confronti delle altre situazioni giuridiche costituzionalmente riconosciute e protette, che costituiscono, nel loro insieme, espressione della dignità della persona» (Corte Cost., sentenze n. 85 del 2013, n. 58 del 2018 e n. 33 del 2021).

## **2.2. Le relazioni familiari. Diritti. Violenza di genere**

### *2.2.1. L'art. 384 cod. pen. e la “famiglia di fatto”*

Meritevole di segnalazione per la dimostrata sensibilizzazione della giurisprudenza di legittimità a talune problematiche derivanti dalla mancata equiparazione, nel nostro ordinamento, della convivenza *more uxorio* alla famiglia legittima, è Sez. U, n. **10381** del 26/11/2020 (dep. 17/03/2021) Rv. 280574 – 01.

L'intervento è stato ovviamente circoscritto alla rilevazione di taluni specifici effetti dipendenti da tale situazione e reputati non più sostenibili in

sede penale: quelli cioè connessi alla impossibilità di applicazione della scriminante di cui all'art. 384, cod. pen., al componente di una coppia di fatto, come ritenuto da una parte decisamente maggioritaria delle decisioni della Cassazione formanti oggetto del contrasto rimesso.

Veniva in discussione, cioè, la possibilità o meno di rendere operativa anche in favore del convivente *more uxorio* la previsione codicistica secondo la quale, relativamente ad un elenco tassativo di delitti contro l'amministrazione della giustizia, è esclusa la punibilità quando il fatto sia stato commesso "per esservi stato l'autore costretto dalla necessità di salvare sé medesimo o un prossimo congiunto da un grave e inevitabile nocumento nella libertà e nell'onore".

La opzione prescelta dal massimo consesso è stata quella di riconoscere che l'art. 384, primo comma, cod. pen., in quanto causa di esclusione della colpevolezza, è applicabile analogicamente anche al convivente *more uxorio*.

Una delle fonti primarie di ispirazione per tale nuovo assetto della giurisprudenza è stato l'art. 9 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE), in Italia nota anche come Carta di Nizza, solennemente proclamata una prima volta il 7 dicembre 2000 a Nizza e una seconda volta, in una versione adattata, il 12 dicembre 2007 a Strasburgo da Parlamento, Consiglio e Commissione. Esso prevede, disgiuntamente dal diritto di sposarsi, anche quello a costituire una famiglia, evidentemente al di fuori della adozione del vincolo coniugale.

In definitiva, l'osservazione del supremo consesso è stata quella di ritenere che, in ragione del menzionato precetto, cui si deve osservanza e conformazione, ci si deve aprire, anche da parte della giurisprudenza nazionale, al riconoscimento della pari dignità di ogni forma di convivenza alla quale una legislazione nazionale decida di offrire una regolamentazione; con il conseguente effetto, per quanto qui rileva, di far operare, in favore di componenti la famiglia di fatto, singole posizioni soggettive meritevoli di tutela analogamente a quelle proprie dei membri della famiglia legittima.

Un itinerario, peraltro, già avviato proprio dalla giurisprudenza sia civile che penale, con il riconoscimento al convivente separato dell'assegnazione della casa familiare; del risarcimento del danno da uccisione di un prossimo congiunto anche a favore dei membri della famiglia naturale; con l'esplicita equiparazione tra la convivenza coniugale e quella *more uxorio* a proposito della valutazione della sussistenza dei requisiti per l'ammissione al gratuito patrocinio; ancora, con il riconoscimento anche al convivente del diritto di esclusione con riferimento al diritto all'inviolabilità del domicilio e, soprattutto, con l'evoluzione degli orientamenti di legittimità in merito ai presuppo-

sti di configurabilità del reato di maltrattamenti in famiglia, statuendo che sono da considerare persone della famiglia anche i componenti della famiglia di fatto.

Le Sezioni Unite giungono al risultato perseguito, un sostanziale *re-virement*, pur confrontandosi con i forti argomenti che fino ad oggi hanno sostenuto in via maggioritaria l'avviso contrario sottolineando la natura eccezionale della norma in esame e dunque la impossibilità del suo assoggettamento al canone della interpretazione analogica.

Il supremo collegio ha, cioè, spostato l'asse della analisi normativa del fenomeno, ricorrendo ad una lettura costituzionalmente orientata del precetto che ne valorizzi l'elemento della colpevolezza e, soprattutto, la valuti inserendola nell'ambito delle disposizioni penali che regolamentano istituti analoghi.

Utilizzando il canone ermeneutico della inesigibilità le cui radici si rinvencono nel "principio di umanità" di cui all'art. 27 co. 3 Cost., hanno evidenziato che l'art. 384 cod. pen. rinviene la propria *ratio* di causa scusante, nella "particolare situazione emotiva vissuta dal soggetto", tale da rendere "inesigibile" l'osservanza del comando penale.

### 2.2.3. *Il rapporto tra reato di maltrattamenti e c.d. stalking: la convivenza*

Sulla centralità alla "convivenza", quale condizione indispensabile per la costruzione e lo sviluppo dei rapporti familiari, da cui scaturiscono vincoli affettivi, di condivisione di vita, di solidarietà e aspettative di assistenza, si è pronunciata la sentenza Sez. 6, n. 39532 del 6/9/2021, B., in tema di rapporti tra maltrattamenti e atti persecutori.

A seguito della introduzione nel codice penale della fattispecie di atti persecutori (art. 612-*bis* cod. pen.) volta a tutelare le vittime di atti di violenza di genere al di fuori di una stabile relazione coniugale o di convivenza, e, per altro verso, l'ampliamento della fattispecie di maltrattamenti anche a tutela del convivente, si sono registrate interpretazioni non sempre uniformi riguardo alla delineazione dei rapporti tra i due reati. In particolare è, ad oggi, non definitivamente condiviso il confine tra le fattispecie di cui all'art. 572, cod. pen., e all'art. 612-*bis*, cod. pen., nel caso di condotte abusanti poste in essere in danno dell'*ex* convivente *more uxorio*, tenuto conto che l'art. 612-*bis* contiene una clausola di sussidiarietà a favore della fattispecie più grave, quale appunto si presenta l'art. 572, cod. pen.

Dopo oscillazioni interpretative, la sentenza qui segnalata prova a fornire una risposta organica e una ricostruzione sistematica affermando che

ai fini della configurabilità del delitto di cui all'art. 572, cod. pen., in caso di relazione di fatto, è necessaria la sussistenza di un "attuale" rapporto di convivenza.

Il problema viene affrontato anche valorizzando la differenza dei beni giuridici tutelati: nel caso dei maltrattamenti, l'assistenza familiare e l'interesse dello Stato alla tutela della famiglia da comportamenti violenti posti in essere da membri del nucleo ai danni della integrità fisica di altri membri dello stesso gruppo familiare; nel caso degli atti persecutori, la libertà morale della persona, tutelata nei confronti dei comportamenti vessatori di "chiunque".

La sentenza in commento prende le mosse dal sottolineare come, con la novella dell'art. 572, cod. pen., il rapporto di convivenza "*more uxorio*" sia stato infine equiparato, per volontà del legislatore, a quello della famiglia basata sul matrimonio, valorizzandone il comune tratto fondante costituito dalle strette relazioni e consuetudini di vita che si instaurano nella comunità familiare, sia matrimoniale che di fatto.

Per converso, la cessazione del rapporto di affidamento e comunanza di vita, determinando altresì la cessazione della convivenza, provoca una situazione di fatto non più rapportabile all'art. 572, cod. pen.

La sentenza in esame si discosta consapevolmente dal diverso orientamento di legittimità che accordava la tutela dell'art. 572, cod. pen., anche in caso di condotte abusanti in danno dell'*ex* convivente, in ragione del legame familiare perdurante, dovuto a filiazione comune.

Proprio partendo dalla sentenza delle Sezioni Unite sopra menzionata, in tema di garanzie e diritti per i componenti della famiglia di fatto, la sentenza in commento sottolinea la differenza ontologica fra il principio riconosciuto in quella decisione (ammissibilità della analogia in *bonam partem* di una posizione giuridica soggettiva comportante la esclusione della punibilità) e quanto in essa sostenuto a proposito della non applicabilità, in sfavore dell'imputato, della fattispecie penalmente rilevante prevista solo per colpire comportamenti illegittimi del coniuge o del convivente e non quelli di soggetti diversi come l'*ex* convivente.

#### *2.2.4. L'omicidio volontario commesso dallo stalker. Quando ricorre il reato complesso*

Compone la terna delle decisioni delle Sezioni unite, pubblicate nel 2021, su questioni di diritto che implicano sensibilità a temi etici, Sez. U, **n. 38402** del 15/07/2021, Rv. 281973 – 01-02.

La sentenza, che appare enunciare un principio di diritto solo tecnico (“Il reato di omicidio aggravato ai sensi dell’art. 576, primo comma, n. 5.1 cod. pen., è, a date condizioni, reato complesso ai sensi dell’art. 84 cod. pen.”), in realtà è di forte impatto sociale perché ha evidenti ricadute in punto di individuazione della pena proporzionata per il soggetto condannato in ordine al reato di omicidio volontario in danno della stessa vittima della condotta di *stalking* da lui in precedenza posta in essere.

Casi di violenza di genere di tipo persecutorio, culminata nel più efferrato dei delitti contro la stessa vittima, riempiono le cronache degli organi di informazione.

A fronte di tale ormai dilagante realtà, il legislatore del 2009, nell’introdurre nel codice penale il nuovo delitto di atti persecutori (art. 612-*bis*, cod. pen), ha contestualmente anche configurato il suddetto comportamento omicidiario come reato di omicidio volontario con aggravante speciale costituita dall’aver, l’imputato, commesso il reato di *stalking*: ciò che comporta, come pena edittale, quella dell’ergastolo [art. 575, 576 primo comma, n. 5.1), cod. pen].

La ragione del contendere era data dal fatto che in giurisprudenza si contrapponeva l’orientamento in virtù del quale la riforma normativa non impedirebbe il perdurante concorso tra i due reati che vengono in rilievo (omicidio volontario aggravato dalla commissione dello *stalking* contro la stessa vittima, da un lato, e *stalking*, dall’altro) e l’opposto orientamento secondo cui, invece, una simile interpretazione darebbe luogo ad un *bis in idem* sostanziale, vietato dai principi generali del codice, sicché se ne dovrebbe inferire che la condotta è punibile in virtù del solo reato di omicidio aggravato, riconducibile allo schema normativo del reato complesso, *ex art. 84*, cod. pen.

L’effetto pratico è che aderendo alla prima opzione la pena irrogabile sarebbe, in mancanza di attenuanti bilanciabili, quella dell’ergastolo con isolamento diurno, mentre nel secondo caso, quella dell’ergastolo senza ulteriori pene.

Invece, in presenza di attenuanti (non minusvalenti), si perverrebbe ad un trattamento sanzionatorio da calcolare su quello temporaneo previsto dall’art. 575, cod. pen. (massimo 24 anni) che, nel solo caso di adesione al primo orientamento, sarebbe aumentabile per effetto del concorso dei reati.

È indubbio, cioè, che sostenendo la tesi del concorso materiale dei reati, la pena finale può risultare in concreto superiore a quella irrogabile aderendo alla tesi del reato complesso: una figura giuridica che, regolata in astratto dall’art. 84, cod pen., come metodo di calcolo della pena, vale a correlare

effetti sulla pena alla concentrazione in un reato unico – come operata dal legislatore nelle figure normative positivizzate – il disvalore di due condotte tipiche, altrimenti costituenti altrettanti autonomi reati: contemporaneamente adeguando, però, a tale “commistione” il trattamento sanzionatorio irrogabile.

Non dissimilmente, peraltro, da quanto potrebbe accadere nel caso di concorso di reati, per il quale, nei limiti dell’art. 81 cod. pen., alla somma algebrica delle pene si sostituirebbe pur sempre un cumulo giuridico, sempre più favorevole per l’imputato.

Ulteriori effetti si produrrebbero anche sulla rilevabilità del *ne bis in idem* processuale (che risponde a canoni non del tutto sovrapponibili a quelli del *ne bis in idem* sostanziale), nel senso che solo accedendo alla prima opzione, la avvenuta celebrazione del processo per uno dei due reati non precluderebbe un nuovo processo anche per il secondo reato. Accedendo alla opposta tesi, la celebrazione del nuovo processo potrebbe, a seconda delle situazioni processuali concrete e della individuazione dell’“*idem factum*” già valutato giudiziariamente, incontrare limiti e condizioni.

La soluzione prescelta dalle Sezioni Unite ovviamente non ha preso l’abbrivio dal risultato sanzionatorio che secondo taluni osservatori sarebbe auspicabile in astratto, ma è quella che si radica sulla approfondita disamina della figura giuridica del reato complesso, cui è correlato il principio di proporzionalità della pena, di rango costituzionale: ciò nondimeno, non è rimasto eluso il tema della molteplice casistica del fenomeno in parola, che può presentarsi anche con evidenze storiche tali da non chiamare in causa la operatività della figura giuridica menzionata.

Proprio in ragione di ciò, sono stati precisati i requisiti non scritti ma ricavabili dal sistema affinché ricorra la ipotesi del reato complesso, requisiti compendati nel principio massimato secondo cui è necessario che sia ravvisabile il presupposto sostanziale della unitarietà del fatto, intesa quale contestualità, sia pure per un limitato segmento temporale, delle condotte, le quali devono convergere verso un’unitaria direzione finalistica.

In altri termini, il peculiare trattamento sanzionatorio previsto per il reato complesso, in luogo di quello che scaturirebbe dal cumulo materiale delle pene concernenti i due reati posti in concorso, opera solo nelle situazioni nelle quali l’unificazione normativa trova giustificazione in una stretta correlazione temporale e finalistica dei comportamenti, o meglio, nell’unitarietà dell’azione complessiva e non opera, viceversa, quando la chiara cesura temporale tra gli eventi dell’una e dell’altra figura criminosa in considerazione lasciano sopravvivere l’ordinario regime, in difetto di una comune prospettiva finalistica.



## 2.3. Il reato di diffamazione e la modalità della diffusione: stampa e social network

L'originalità delle sentenze del 2021 sul reato di diffamazione è data da un lato dal tema della non compatibilità automatica fra reato commesso col mezzo della stampa e pena detentiva, come persistentemente sostenuto dalla giurisprudenza della CEDU e, al fine, dalla Corte costituzionale; dall'altro, dal tema del confronto della fattispecie, come classicamente intesa, con le nuove vetrine della diffusione della informazione date dalle piattaforme informatiche.

### 2.3.1. La diffamazione e la pena detentiva

Sotto il primo profilo, si segnala Sez. 5, n. **28340** del 25/06/2021, Rv. 281602, decisione che si è confrontata con gli approdi del Giudice delle leggi contenuti nella sentenza n. 150 del 2021 la quale, come è noto, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 13 della legge 8 febbraio 1948, n. 47 (Disposizioni sulla stampa). Il *dictum* del giudice delle leggi è stato nel senso di riconoscere che la sanzione detentiva, per quanto non possa ritenersi sempre costituzionalmente illegittima nei casi più gravi di diffamazione, non può, viceversa, risultare di necessaria inflizione, come invece previsto dalla disposizione censurata in tutte le ipotesi da essa previste, che abbracciano, in pratica, la quasi totalità delle diffamazioni commesse a mezzo della stampa, periodica e non. Tale stato di cose conduce necessariamente a esiti incompatibili con le esigenze di tutela della libertà di manifestazione del pensiero, e in particolare con quella sua specifica declinazione costituita dalla libertà di stampa, già definita «pietra angolare dell'ordine democratico» da una risalente pronuncia di questa Corte (sentenza n. 84 del 1969).

Ebbene, la segnalata sentenza della Sezione 5 ha posto l'accento sulla considerazione che l'applicazione della pena detentiva per il delitto di diffamazione a mezzo stampa o con qualsiasi altro mezzo di pubblicità, anche a seguito della sentenza n. 150 del 2021 della Corte costituzionale, resta subordinata alla verifica della "eccezionale gravità" della condotta, che, secondo un'interpretazione costituzionalmente e convenzionalmente orientata, si individua nella diffusione di messaggi diffamatori connotati da discorsi d'odio e di incitazione alla violenza ovvero in campagne di disinformazione gravemente lesive della reputazione della vittima, compiute nella consapevolezza della oggettiva e dimostrabile falsità dei fatti ad essa addebitati.

### 2.3.2. *I social networks*

Sotto il secondo profilo, merita di essere segnalata, per quanto in linea con precedenti conformi, Sez. 5, n. **13979** del 25/01/2021, Rv. 281023. In tale decisione si è ribadito che la diffusione di un messaggio diffamatorio attraverso l'uso di una bacheca *facebook* integra un'ipotesi di diffamazione aggravata ai sensi dell'art. 595, terzo comma, cod. pen., sotto il profilo dell'offesa arrecata "con qualsiasi altro mezzo di pubblicità" diverso dalla stampa, poiché la condotta in tal modo realizzata è potenzialmente capace di raggiungere un numero indeterminato, o comunque quantitativamente apprezzabile, di persone.

Sez. 5, n. **8898** del 18/01/2021, Rv. 280571, poi, ha affermato (in una fattispecie relativa alla pubblicazione di commenti *ad hominem*, umilianti e ingiustificatamente aggressivi su una bacheca *facebook*, pubblica "piazza virtuale" aperta al libero confronto tra gli utenti registrati) che, nel caso di condotta realizzata attraverso *social network*, nella valutazione del requisito della continenza che condiziona la riconoscibilità o meno del legittimo esercizio del diritto di critica, si deve tener conto non solo del tenore del linguaggio utilizzato, ma anche dell'eccentricità delle modalità di esercizio della critica. Resta fermo il limite del rispetto dei valori fondamentali, che devono ritenersi sempre superati quando la persona offesa, oltre che al ludibrio della sua immagine, sia esposta al pubblico disprezzo.

## 2.4. Grandi fenomeni di criminalità mafiosa e internazionale

### 2.4.1. *La "partecipazione" ad associazione mafiosa*

Sul terreno del diritto penale sostanziale va segnalato il nuovo intervento delle Sezioni Unite riguardo alla nozione, evidentemente non ancora stabilizzata, di "partecipe" ad associazione di stampo mafioso.

La sentenza è Sez. U, n. **36958** del 27/05/2021, Rv. 281889. Essa è intervenuta sugli sviluppi della giurisprudenza di legittimità che, pur dichiarando di volersi conformare al più noto approdo delle Sezioni Unite sull'argomento (Sez. U, n. 33748 del 12/07/2005, Rv. 231670 – 01), divenuto caposaldo della materia, ha fatto, tuttavia, registrare una evidente divaricazione di interpretazioni a proposito della prova in concreto della condotta di partecipazione, rimasta definita comunemente come tale da implicare, più che uno "*status*" di appartenenza, un ruolo dinamico e funzionale, in esplicazione del quale l'interessato "prende parte" al fenomeno associativo.

In sintesi il dubbio maggiore riguardava la possibilità o meno di ritenere la “affiliazione rituale” al sodalizio quale sufficiente indice di partecipazione ad associazione mafiosa di tipo “storico” (mafia, ‘ndrangheta) e, conseguentemente, la richiesta di chiarimento riguardava la ricostruzione dogmatica dell’elemento normativo rappresentato dalla “partecipazione”, comunemente traslato, ad opera della giurisprudenza, nella locuzione “stabile inserimento” dell’agente nella struttura organizzativa dell’associazione, senza però che fosse patrimonio condiviso il punto riguardante il se il paradigma normativo imponesse anche la dimostrazione di un contributo causale del partecipe alle finalità della organizzazione.

Dopo un lungo e approfondito *excursus* delle tesi invalse nella casistica giurisprudenziale, assai varia, e, specularmente, delle ricostruzioni dogmatiche sottese alle tesi di volta in volta sostenute, la sentenza ha preso chiaramente posizione per la soluzione affermativa sul primo punto e negativa, su quest’ultimo punto.

Ha riconosciuto, cioè, che l’affiliazione rituale può costituire grave indizio dell’avvio o del consolidamento di una condotta partecipativa, ma ha condizionato tale affermazione ad una duplice verifica che il giudice del merito deve effettuare. La prima riguarda la dimostrazione della capacità vincolante dell’impegno assunto col rito, sia da parte dell’affiliando che da parte della associazione, posto che soltanto la serietà ed effettività del patto reciprocamente vincolante e produttivo di un’offerta di contribuzione permanente tra affiliato ed associazione può riempire di significato alla nozione di “stabile inserimento”. La seconda verifica riguarda il metodo dimostrativo cui il giudice deve attenersi, metodo che, essendo il fenomeno mafioso storicamente essenzialmente ricostruito sulla base delle dichiarazioni dei collaboratori di giustizia, impone il ricorso, da parte del giudice di merito, a consolidate massime d’esperienza che consentano di leggere la condotta del partecipe nell’ambito di elementi di contesto oggettivamente sintomatici.

Si è attribuita, così, rilevanza alla qualità dell’adesione ed al tipo di percorso che l’ha preceduta, alla dimostrata affidabilità criminale dell’affiliando, alla serietà del contesto ambientale in cui la decisione è maturata, al rispetto delle forme rituali, con riferimento, tra l’altro, ai poteri di chi propone l’affiliando, di chi lo presenta e di chi officia il rito, alla tipologia del reciproco impegno preso e alla misura della disponibilità pretesa od offerta.

Per converso, non si è avallata la tesi della indispensabilità, per la integrazione della fattispecie *ex art. 416-bis* cod. pen., della prova di un contributo causale, ossia di quel “*quid pluris*” rispetto al momento della affiliazione

rituale, che dia conto sempre e comunque di un agire concreto del partecipe per la realizzazione di uno degli scopi del sodalizio: il reato richiamato, infatti, è stato mantenuto nell'ambito di quelli di pericolo, sia pure concreto, e non con evento di danno, elemento estraneo alla fattispecie.

In conclusione, il partecipe realizza la sua intraneità al sodalizio con una condotta che può essersi arrestata all'assunzione di impegno, purché la compromissione così realizzata abbia concretamente e, nel singolo caso, permesso di rafforzare la capacità operativa del gruppo mafioso.

#### *2.4.2. Il c.d. Borsellino quater. Il concorso nel delitto di strage*

Con la sentenza **n. 40274**, del 05/10/2021, 01-05 la Sezione 5 della Cassazione si è pronunciata in merito ai ricorsi presentati nel quarto processo riguardante la strage di Via D'Amelio che determinò la morte di Paolo Borsellino, magistrato, e degli agenti di scorta della Polizia di Stato Emanuela Loi, Agostino Catalano, Vincenzo Li Muli, Claudio Traina, Eddie Walter Cusina. In discussione erano contestazioni di concorso nella determinazione della strage nonché i depistaggi realizzati mediante altrettanti reati di calunnia.

I più rilevanti temi di diritto sostanziale affrontati nella sentenza appaiono quelli concernenti la costruzione del concorso, dal punto di vista soggettivo e oggettivo, nel reato di strage: e ciò, con riferimento, da un lato, al concorrente morale che rivesta un ruolo nell'organo decisorio, e, dall'altro, al concorrente materiale che si limiti a compiere un mero atto preparatorio.

Nella sentenza si è affermato, dunque, in primo luogo, e ribadendo una giurisprudenza sul punto uniforme, che la sola appartenenza all'organismo centrale di un'organizzazione criminale di stampo mafioso (nella specie "Cosa nostra"), investita del potere di deliberare in ordine alla commissione dei cosiddetti "omicidi eccellenti", pur costituendo un indizio rilevante, non ha, tuttavia, valenza dimostrativa univoca del contributo di ciascuno dei componenti alla realizzazione del reato-fine, essendo necessario che ciascuno di questi, informato in ordine alla delibera da assumere, presti il proprio consenso, anche tacito, alla pianificazione dello specifico reato. In applicazione di tale principio, la partecipazione morale all'attentato stragista dell'appartenente all'organismo di vertice dell'associazione criminale è stata desunta dall'adesione silente prestata al momento deliberativo della strage da parte della "Commissione di fine anno".

Sotto il secondo profilo si è sostenuto che, ai fini del concorso nel delitto di strage, è sufficiente un contributo limitato alla sola fase preparatoria e di organizzazione logistica del reato materialmente commesso da altri concor-

renti, non occorrendo la conoscenza dell'identità di chi agirà, delle modalità esecutive della condotta e dell'identità della vittima, purché vi sia la consapevolezza dell'idoneità della propria azione a mettere in pericolo una pluralità di persone e del suo collegamento ad una più ampia progettazione delittuosa, finalizzata alla realizzazione di almeno un omicidio di rilevante impatto sul territorio. In concreto, la Corte ha ritenuto la responsabilità concorsuale per avere, l'imputato, procurato, dopo specifica e mirata ricerca, una autovettura rubata e targhe false, nonché la strumentazione indispensabile per collegare i dispositivi destinati a provocare l'esplosione, nella consapevolezza di contribuire, sia pure nella fase preparatoria, ad un attentato dinamitardo nella pubblica via.

### *2.4.3. Il "Piano Condor" a Santiago del Cile nel 1975*

Di particolare complessità, soprattutto dal punto di vista ricostruttivo del fenomeno oggetto della decisione, è la sentenza Sez. 1, n. 43693 del 9 luglio 2021 con la quale sono stati decisi i ricorsi contro i promotori del c.d. Piano Condor in attuazione del quale furono commessi sequestri di persona e omicidi, con 22 vittime italiane e 20 uruguaiane.

Con tale Piano venne istituzionalizzato, nell'ottobre 1975 a Santiago del Cile, un sistema, in precedenza solo informale e episodico, di collaborazione tra servizi di intelligence, che portò allo scambio di detenuti e soprattutto alla collaborazione, nelle campagne repressive, tra i paesi del Cono Sud (Argentina, Cile, Uruguay, Paraguay, Bolivia, Brasile, Perù) all'epoca governati da dittature militari.

Il Piano Condor, stipulato tra Paesi dell'America latina governati da dittature militari, aveva avuto l'effetto di creare una situazione di omogeneità, tra i suddetti Paesi, quanto alla lotta condotta contro gli oppositori, sia per la circolazione delle informazioni sugli appartenenti a ciascun gruppo rivoluzionario di opposizione sia per la collaborazione creatasi, in forza della quale ciascun Paese poteva arrestare i propri residenti, ovunque fossero riparati, avvalendosi dell'ausilio del Paese ospitante e con garanzia di totale impunità.

I giudici del merito, con impianto argomentativo e decisorio in parte mutato in appello, erano pervenuti alla conclusione che le forze militari dei regimi dell'America Latina, dopo l'instaurazione di sistemi dittatoriali con sospensione delle garanzie costituzionali, avevano commesso, nel corso degli anni '70, un elevato numero di gravissimi crimini nei confronti degli oppositori politici, molti dei quali cittadini italiani, residenti in Uruguay o rifugiati in Argentina o in altri paesi del Sud America.

La pesante azione repressiva delle opposizioni politiche e delle ideologie ritenute sovversive era stata attuata mediante operazioni illegali di arresto, sequestro, tortura, trasferimento all'estero, sparizione e soppressione fisica, con sistematicità e coordinamento tra i servizi di intelligence dei vari paesi aderenti al c.d. 'sistema Condor' o 'plan Condor', la cui esistenza era risultata accertata da plurime fonti documentali provenienti anche dalla CIA.

I giudici dell'appello, riformando sul punto la sentenza parzialmente assolutoria di primo grado, avevano ritenuto che gli imputati definiti dal primo giudice "quadri intermedi" erano tutt'altro che subalterni e ignari di quanto stava accadendo, ma, al contrario, pur dipendenti, nella scala gerarchica, dai vertici militari e dai capi di governo, andavano considerati come i loro più stretti collaboratori, costituivano un'élite stabile e immutabile nella sua composizione e ricoprivano ruoli di rilievo all'interno dell'intelligence e delle strutture di coordinamento e repressione della lotta sovversiva, dotati, come detto, di autonomia decisionale nell'organizzazione di operazioni, mezzi, uomini e risorse economiche.

Costoro, dunque, conoscevano l'obiettivo perseguito dai loro superiori ed erano consapevoli di concorrere, con l'individuazione delle singole persone da arrestare, al conseguimento del risultato.

I più rilevanti temi giuridici affrontati sono stati quello della prova della cittadinanza italiana delle vittime in relazione all'art. 8, cod. pen.; quello della giurisdizione italiana alla luce sia dell'art. 11, comma 1, della 'Convenzione per l'estradizione dei delinquenti' stipulata fra Italia e Uruguay il 14 aprile 1879, che dell'art. 11 del Trattato di estradizione tra la Repubblica italiana e la Repubblica orientale dell'Uruguay, siglato a Montevideo l'11 maggio 2017 quale aggiornamento dell'accordo precedente; quello della qualificabilità dei fatti in termini di concorso di persone nel reato continuato (artt. 81, 110, cod. pen.) anziché nell'ambito dell'associazione per delinquere ex art. 416, cod. pen., reato nella specie non contestato; quello del mancato riconoscimento della causa di giustificazione dell'adempimento del dovere prevista dall'art. 51, cod. pen., e/o della causa di giustificazione dello stato di necessità prevista dall'art. 54, cod. pen.

## **2.5. La criminalità economica**

### *2.5.1. La bancarotta riparata*

Nella materia fallimentare, va segnalata la decisione della Sez. 5, **n. 13382** del 03/11/2020, dep. 2021, Rv. 281031 – 02, riguardante l'addebito

del reato di bancarotta fraudolenta ad imprenditore bancario. Si è affermato il principio che l'attività distrattiva di tale imprenditore non deve essere valutata secondo regole sue proprie, connesse alla complessità dell'attività creditizia, ma, al pari di ogni altra attività d'impresa, sotto il profilo dell'elemento materiale e soggettivo della fattispecie di reato di cui all'art. 216 della legge fall. In applicazione del principio, si è ritenuta sussistente la responsabilità per il delitto di bancarotta fraudolenta patrimoniale degli amministratori di un istituto di credito che avevano disposto, nel proprio interesse e di terzi, la concessione di affidamenti o finanziamenti senza le necessarie garanzie, in contrasto con le finalità del corretto esercizio dell'attività creditizia.

È stata anche ribadita la natura di reato di pericolo propria della bancarotta patrimoniale con la conseguenza che ai fini della configurabilità di tale delitto è irrilevante, sotto il profilo dell'elemento oggettivo e soggettivo del reato, l'assenza di un danno per i creditori, in virtù dell'intervento a tutela del fondo di garanzia dei depositanti delle banche di credito cooperativo.

In secondo luogo è stata esclusa la configurabilità della c.d. bancarotta riparata in relazione alla restituzione dell'importo ricevuto o sottratto mediante mere operazioni contabili (cd. "giri" di denaro) tra società del medesimo gruppo, senza nuovi apporti finanziari esterni, trattandosi di un "adempimento apparente", inidoneo a reintegrare, nella sua effettività ed integralità, il patrimonio dell'impresa prima della dichiarazione dello stato di insolvenza e ad annullare il pregiudizio per i creditori.

In terzo luogo la sentenza ha affermato che non sussiste violazione del principio del "*ne bis in idem*" tra il giudizio civile introdotto dalla pubblica amministrazione mediante l'esercizio dell'azione civile in sede penale e quello promosso dal procuratore contabile innanzi alla Corte dei conti per danno erariale, poiché il primo ha ad oggetto l'accertamento del danno derivante dal reato (nella specie, di truffa aggravata dal conseguimento di erogazioni pubbliche), con funzione riparatoria e integralmente compensativa a protezione dell'interesse particolare dell'amministrazione costituita, mentre il secondo l'accertamento dell'inosservanza dei doveri inerenti al rapporto di servizio, con funzione essenzialmente o prevalentemente sanzionatoria a tutela dell'interesse generale al buon andamento della pubblica amministrazione ed al corretto impiego delle risorse pubbliche.

### 2.5.2. *La regola del cd. business judgement rule*

Sempre nella materia fallimentare, Sez. 5, n. 7437 del 15/10/2020, dep. 2021, Rv. 280550 ha affermato che, ai fini della configurabilità del reato di bancarotta fraudolenta per dissipazione, non può trovare applica-

zione la regola del cd. *business judgement rule*. Questa si sostanzia, invero, in un criterio di valutazione della responsabilità civile degli amministratori della società nei confronti dell'ente, di derivazione anglosassone, secondo cui si presume che questi agiscano su base informata, in buona fede e nell'interesse della società, con esonero da responsabilità del *board of directors*, purché abbia assunto decisioni corrette secondo una serie di indici di diligenza. Dalla stessa deriverebbe anche che non può, il giudice penale, sindacare, alla luce degli eventuali risultati negativi, le scelte discrezionali, pur irragionevoli, di gestione dell'impresa, fondate su ragioni di carattere tecnico, economico e/o finanziario, naturalmente produttive di rischio per il suo patrimonio.

La sentenza della Cassazione ha rilevato che al giudice penale compete valutare, piuttosto, in capo all'imprenditore agente, la prospettazione delle conseguenze della soluzione adottata, e rilevarne la penale rilevanza per il titolo anzidetto quando questa si rappresenti come del tutto macroscopica ed abnorme, ossia manifestamente confliggente ed incoerente, secondo un giudizio "*ex ante*" in relazione alle dimensioni ed alla complessità dell'azienda e delle specifiche condizioni economiche sussistenti, con la tutela del ceto creditorio e con la logica di impresa.

### *2.5.3. La bancarotta fraudolenta patrimoniale e il peculato. Concorso formale*

Con la sentenza **n. 14402** del 5/11/2020 (dep. il 16/04/2021), la Sez. 6, ha sostenuto la configurabilità del concorso formale tra il reato di peculato e quello di bancarotta fraudolenta per distrazione, in quanto essi si differenziano tra loro per il soggetto attivo, per l'interesse tutelato, per le modalità di aggressione del bene giuridico e per il momento della consumazione, dato dalla sentenza di fallimento, elemento estraneo al reato di peculato.

La decisione ha anche colto l'occasione per fare il punto in ordine ai rapporti tra concorso formale e *ne bis in idem* processuale. Ha cioè osservato che quando, come nel caso affrontato, i due diversi delitti in concorso fra loro siano contestati, nell'ambito di un *simultaneus processus*, in relazione ad un unico fatto naturalisticamente inteso, non ricorre neppure una ipotesi regolabile alla luce del divieto del *bis in idem* processuale. In tal caso deve solo accertarsi, in base ai criteri relativi ai rapporti strutturali tra le norme, la configurabilità di uno o più reati in concorso formale.



## 2.6. Reati contro la Pubblica amministrazione

### 2.6.1. *Il reato di traffico di influenze illecite*

La sezione 6 ha definito il procedimento nei confronti di soggetto che aveva rivestito la qualità di sindaco capitolino (posizione separata dal processo principale noto come “mafia capitale”); nell’occasione, si è affrontata anche la questione della configurabilità del nuovo reato di traffico di influenze in relazione alla definizione di “mediazione illecita”.

Con la sentenza **n. 40518**, del 8.7.2021, si è affermato che il concetto di “illiceità” della mediazione può ravvisarsi unicamente nel caso in cui essa sia finalizzata alla commissione di un fatto di reato idoneo a produrre vantaggi per il privato committente, e, nell’ipotesi di cui all’art. 346-*bis*, comma 3, cod. pen., quando l’autore è un pubblico ufficiale, il carattere illecito della mediazione è insito nella stessa “vendita” della funzione per influenzare altri pubblici agenti, rappresentando un atto contrario ai doveri d’ufficio.

## 2.7. La colpa

### 2.7.1. *Il rifiuto di prestare assistenza medica*

Con sentenza Sez. 6, **n. 18901**, del 17/11/2020, dep. 13.05.2021, si è affermato che integra il delitto di rifiuto di atti di ufficio la condotta del medico che, richiesto di assistere una paziente sottoposta ad interruzione volontaria di gravidanza indotta per via farmacologica, si astenga dal prestare la propria attività nella fase successiva alla somministrazione del farmaco abortivo – nella specie, non eseguendo il controllo ecografico previsto dalle linee guida – atteso che in tale ipotesi non può invocarsi il diritto di obiezione di coscienza, avuto riguardo ai limiti stabiliti per il suo esercizio dall’art. 9 della legge 22 maggio 1978, n. 194.

### 2.7.2. *La colpa punibile dell’ esercente la professione sanitaria*

Va registrato un sostanziale allineamento della giurisprudenza di legittimità ai principi affermati dalla sentenza delle Sez. U, Mariotti, del 2017, per enucleare l’ambito della attività sanitaria non punibile.

In Sez. 4, **n. 34629** del 08/09/2021 è stato ribadito il percorso argomentativo che il giudice di merito deve sviluppare quando è chiamato a giudicare della responsabilità del medico, per l’evento lesivo causato nel praticare l’attività.

Preliminare valutazione va fatta, ove il reato non sia stato commesso sotto la vigenza dell'articolo 590- *sexies*, cod. pen., per l'identificazione della norma applicabile secondo il criterio generale dettato dall'articolo 2, comma 4, cod. pen., giacché l'abrogato articolo 3 del decreto legge 13 settembre 2012 n. 158, come modificato dalla legge 8 novembre 2012 n. 189 [cd. legge Balduzzi], si configura come norma più favorevole rispetto all'articolo 590- *sexies*, cod. pen., introdotto dalla legge 8 marzo 2017 n. 24 [cd. legge Gelli-Bianco], sia in relazione alle condotte connotate da colpa lieve da negligenza o imprudenza, sia in caso di errore determinato da colpa lieve da imperizia intervenuto nella fase della scelta delle linee-guida adeguate al caso concreto.

Quindi, ove il giudice concluda per l'attribuibilità dell'evento lesivo alla condotta colposa dell'imputato, egli è tenuto a rendere un'articolata motivazione, dovendo chiarire, in primo luogo, se il caso concreto sia regolato da linee-guida o, in mancanza, da buone pratiche clinico-assistenziali; dovendo, quindi, specificare la natura della colpa (generica o specifica; per imperizia, negligenza o imprudenza); spiegando se ed in quale misura la condotta del sanitario si sia discostata dalle pertinenti linee-guida o buone pratiche clinico-assistenziali e, più in generale, quale sia stato il grado della colpa.

La giurisprudenza della Sez. 4 ha anche avuto occasione di tornare sulla questione della pluralità dei garanti responsabili dell'evento lesivo derivante da atto medico colposo, ribadendo che, in tema di successione di posizioni di garanzia, quando l'obbligo di impedire l'evento connesso ad una situazione di pericolo grava su più persone obbligate ad intervenire in tempi diversi, l'accertamento del nesso causale rispetto all'evento verificatosi deve essere compiuto con riguardo alla condotta e al ruolo di ciascun titolare della posizione di garanzia.

Deve cioè stabilirsi, con adeguato giudizio controfattuale, cosa sarebbe accaduto nel caso in cui la condotta dovuta da ciascuno dei garanti – e contestata nella sua essenza omissiva – fosse stata tenuta, anche verificando se la situazione di pericolo non si fosse modificata per effetto del tempo trascorso o di un comportamento dei successivi garanti [Sez.4, n.3922 del 17/12/2020-dep. 2021).

Nel caso affrontato, la Corte ha rigettato la doglianza del sanitario che assumeva di essersi allontanato dall'ospedale avendo affidato il paziente alla cura di altri medici, sul rilievo che il giudice di merito aveva chiaramente posto in risalto il comportamento superficiale ed approssimativo tenuto dal ricorrente, che neppure aveva dato disposizioni ai colleghi subentranti in ordine alle condizioni del paziente.

### 2.7.3. *L'attività pericolosa posta in essere dall'imprenditore*

Merita di essere evidenziata la complessa sentenza che si è pronunciata sulla tragedia ferroviaria di Viareggio (Sez. 4, Sentenza n. 32899 del 08/01/2021).

Un preliminare e generale principio sulla tassatività della previsione legale della colpa è quello secondo cui in tema di colpa generica, il giudice deve indicare la regola cautelare violata preesistente al fatto, e quindi quale sia – sulla base della diligenza, prudenza e perizia – in concreto ed “*ex ante*” il comportamento doveroso prescritto.

La sentenza ha quindi affermato che l'attività pericolosa costituita dalla circolazione dei carri trasportanti merci pericolose, esercitata dall'impresa di trasporto ferroviario, è attribuibile anche al fornitore del carro merci, perché egli, consegnando il carro all'impresa trazionista, contribuisce alla sua circolazione, con la conseguenza che anche il fornitore del carro è tenuto ad osservare le regole cautelari volte ad assicurare che la circolazione non avvenga in modo pericoloso per persone o cose. In applicazione di tale principio la Corte ha ritenuto immune da censure il riconoscimento della responsabilità per i reati di omicidio colposo dell'amministratore delegato della società che – senza previamente verificare la storia manutentiva del carro, noleggiato da un terzo – aveva fornito a Trenitalia s.p.a. il carro merci trasportante GPL, su cui era montato un assile corroso, il cui cedimento, durante l'attraversamento della stazione di Viareggio, ne aveva determinato il deragliamento e il successivo ribaltamento e incendio, con conseguente morte di numerose persone.

Sulla stessa linea, si è osservato che, in tema di responsabilità per reati colposi d'evento commessi nell'ambito dell'attività di una società facente parte di un gruppo di imprese, in relazione all'evento che costituisce concretizzazione del rischio connesso all'attività esercitata direttamente da una società controllata, è configurabile la responsabilità dell'amministratore di diritto della società capogruppo, per l'esercizio colposo dei poteri di direzione e coordinamento, ove tali poteri, sulla base del reale assetto dei rapporti correnti tra la società capogruppo e le controllate, per il loro concreto contenuto, siano in grado di incidere sulla gestione del rischio affidata sul piano operativo alle società controllate. La Corte ha, perciò, ritenuto immune da censure il riconoscimento della responsabilità dell'amministratore di diritto della società capogruppo Ferrovie dello Stato s.p.a., *holding* non meramente finanziaria, per le morti conseguite al deragliamento di un treno merci durante l'attraversamento della stazione di Viareggio, integranti concretizzazione del rischio connesso all'attività imprenditoriale svolta dalle controllate società deputate alla gestione della rete ferroviaria e all'esercizio dell'attività di trasporto fer-

roviario, in ragione delle significative competenze nella gestione del rischio per la sicurezza della circolazione ferroviaria, riconosciute in capo alla capogruppo in considerazione del particolare assetto del gruppo.

## **2.8. Le misure che incidono sul patrimonio**

### *2.8.1. La confisca del profitto e/o del prezzo del reato*

A cavallo tra il diritto penale e quello processuale si pongono le due sentenze del 2021 con le quali le Sezioni Unite hanno ulteriormente ritoccato il tema, mai realmente definito, della confisca del profitto e del prezzo del reato, dei suoi elementi strutturali e, correlatamente, degli oneri probatori presupposti per una valida adozione della misura cautelare reale che può precederla.

Il primo di tali interventi si è avuto con Sez. U, **n. 42415** del 27 maggio 2021. La sentenza era stata sollecitata per chiarire se, nel caso di sequestro delle somme di denaro giacenti su conto corrente bancario, e quindi di misura cautelare qualificabile – secondo lo stato attuale della giurisprudenza di legittimità – come finalizzata alla confisca diretta del prezzo o profitto derivante dal reato in ragione della fungibilità del denaro stesso, fosse consentito, tuttavia, all'interessato fornire la prova della derivazione del denaro da titolo lecito.

La questione traeva origine dal consolidarsi dell'orientamento giurisprudenziale, ribadito più volte a Sezioni Unite, in base al quale la confisca del denaro costituente prezzo o profitto del reato, secondo lo schema dell'art. 240, cod. pen., non richiede la dimostrazione che la somma sottoposta al vincolo sia esattamente quella rinveniente dalla commissione del reato: e ciò in quanto la fungibilità del denaro comporta che questo, una volta entrato nel patrimonio dell'agente, si confonde con il resto delle risorse dello stesso tipo e perde la sua identità fisica. Sicché è consentito sequestrare una somma qualsiasi rinvenuta in possesso dell'agente perché ciò che è sottoposto a vincolo è il valore del denaro proveniente dalla condotta illecita e non le banconote nella loro identità fisica.

Una simile affermazione si correlava e sosteneva la conclusione che la confisca in tal modo eseguita dovesse essere considerata confisca diretta e non per equivalente: ciò che comporta conseguenze rilevanti a proposito della sequestrabilità di beni in riferimento a fattispecie speciali che non prevedono anche la forma del sequestro e della confisca per equivalente.

Tuttavia proprio la configurazione del sequestro e della confisca nella forma “diretta” evocava la necessità, secondo la costruzione dogmatica dell'istituto comunemente accreditata, di dimostrare che il denaro fosse

comunque in rapporto di pertinenzialità col reato di cui doveva costituire, nella prefigurazione della accusa, profitto o prezzo: circostanza che vale a distinguere la operatività della confisca “diretta” da quella “per equivalente”, in relazione alla quale è autoevidente che non debba darsi nessuna prova del nesso di pertinenzialità proprio perché oggetto del vincolo non è il profitto o il prezzo, direttamente, ma il loro valore equivalente.

In altri termini, il quesito riguardava la possibilità o meno di ritenere che la prova del nesso di pertinenzialità fosse oggetto di una presunzione semplice, per le ragioni sopra esposte, ma contrastabile con la prova contraria riguardante la origine lecita della rimessa in denaro, poi sequestrata. Con ciò superando in parte gli approdi della più recente giurisprudenza a Sezioni Unite.

La risposta del massimo consesso è stata nel solco delle decisioni precedenti, essendosi ribadito che, in tema di confisca diretta, la prova del nesso di pertinenzialità è insita nella prova stessa dell’venuto accrescimento del patrimonio dell’indagato, sicché l’attività difensiva può utilmente dispiegarsi per dimostrare non già la (irrilevante) immissione di risorse lecite nel patrimonio inciso con la misura ablativa ma, piuttosto, l’eventuale insussistenza del detto accrescimento, per difetto, ad esempio, della prova che il profitto sia stato effettivamente e concretamente corrisposto.

La seconda sentenza che si è occupata del tema delle misure ablativo è Sez. U, n. 36959 del 24/06/2021. Ragionando in tema di sequestro preventivo del profitto del reato (art. 321, comma 2, cod. proc. pen), finalizzato alla confisca di cui all’art. 240 cod. pen., si è ritenuto che esso debba contenere la concisa motivazione anche del “*periculum in mora*”, da rapportare alle ragioni che rendono necessaria l’anticipazione dell’effetto ablativo della confisca rispetto alla definizione del giudizio, salvo restando che, nelle ipotesi di sequestro delle cose la cui fabbricazione, uso, porto, detenzione o alienazione costituisca reato, la motivazione può riguardare la sola appartenenza del bene al novero di quelli confiscabili *ex lege*. La Corte ha chiarito che l’onere di motivazione può ritenersi assolto allorché il provvedimento si soffermi sulle ragioni per cui, nelle more del giudizio, il bene potrebbe essere modificato, disperso, deteriorato, utilizzato od alienato.

### *2.8.2. Le misure di prevenzione patrimoniali e la declaratoria di illegittimità costituzionale*

La sentenza della Corte costituzionale n. 24 del 2019, come è noto, nel recepire la giurisprudenza della Corte Edu (Grande Camera, sentenza de Tommaso, del 23 febbraio 2017), ha dichiarato la illegittimità dell’art. 1, n.1), legge 27 dicembre 1956, n. 1423 – “Misure di prevenzione nei confronti

delle persone pericolose per la sicurezza e per la pubblica moralità”, nel testo antecedente alla riforma disposta con d. lgs. n. 159 del 2011 che ha ricatalogato il caso in questione, nell’art. 1, lett. a) – che consentiva l’applicazione della misura di prevenzione personale anche ai soggetti abitualmente dediti ai traffici delittuosi.

Ha contestualmente dichiarato costituzionalmente illegittima la norma (art. 19, legge 22 maggio 1975, n. 152 – “Disposizioni a tutela dell’ordine pubblico”, nel testo vigente sino all’entrata in vigore del d.lgs. n. 159 del 2011) che stabiliva che la confisca di prevenzione, *ex art. 2-ter*, legge 31 maggio 1965, n. 575, si applicasse anche alle persone indicate nell’art. 1, numero 1), sopra citato. La *ratio* della decisione sta nel rilevato carattere non tassativo della fattispecie presuntiva di pericolosità di cui al citato n.1), nemmeno integrabile dagli interventi interpretativi della giurisprudenza, stante il carattere generico della previsione, inidonea a integrare i presupposti per un ragionevole sacrificio del diritto costituzionale alla tutela della proprietà (art. 42 Cost.).

Tal decisione ha aperto scenari non uniformi in tema di refluenza della decisione stessa sulle misure di prevenzione patrimoniali che risultino già adottate in via definitiva, all’esito di diversi procedimenti, ove fondate sul parametro dichiarato illegittimo.

Una interessante decisione volta a rendere una visione sistematica di tali effetti e delle modalità per farli valere è quella resa dalla Sezione 2, n. **33641** del 13/10/, Rv. 279970.

Il principio affermato è quello secondo cui, la pronuncia vincolante *erga omnes* della Corte costituzionale può essere fatta valere, nella materia in esame, attraverso il rimedio della revocazione *ex art. 28*, comma 2, del d.lgs. 6 settembre 2011, n. 159 avverso il provvedimento definitivo di applicazione della misura fondato sulla pericolosità generica ai sensi dell’art. 1, comma 1, lett. a).

E rispetto al sottinteso e preliminare quesito sulla capacità o meno del *dictum* del giudice delle leggi, di incidere su misure di prevenzione patrimoniale definitive, la sentenza in commento offre la propria risposta affermativa, essendo la declaratoria di illegittimità uno degli strumenti che determinano la non ricorrenza originaria dei presupposti legittimanti la misura, secondo lo schema, appunto, della revocazione.

Il percorso argomentativo prende le mosse, da un lato, dalla elaborazione giurisprudenziale che riconobbe la possibilità di estendere lo strumento della revoca – previsto per le misure di prevenzione personale rispetto alle quali fosse cessata la causa che le aveva determinate – anche alle misure di

prevenzione patrimoniale, che dovevano poter beneficiare di un mezzo di riparazione dell'errore giudiziario, non ostando al relativo riconoscimento l'irreversibilità dell'ablazione determinatasi. Dall'altro, si sottolinea che la cessazione con effetti *ex tunc* di uno dei requisiti legittimanti la misura può anche derivare – come nella specie – dalle ricadute di una decisione emessa dalla Corte Edu che abbia accertato una rilevante violazione di uno dei principi della Convenzione, come si argomenta dalla sentenza della Corte costituzionale, n. 113 del 2011.

La sentenza in commento non esaurisce, tuttavia, il panorama giurisprudenziale sulla materia, essendosi determinato un contrasto giurisprudenziale per effetto del filone ermeneutico che, pur condividendo la opinione sulla necessità di adeguare anche la misura patrimoniale definitiva ai canoni individuati nella sentenza di illegittimità costituzionale, evoca, come mezzo, lo strumento dell'incidente di esecuzione (Sez. 6, Sent. n. 36582 del 28/10/2020, Rv. 280183).

La ragione di questo orientamento è data dalla valorizzazione della lettera dell'art. 28 cit. che non include, tra le cause tipizzate di revocazione della misura di prevenzione patrimoniale, quella determinata dalla declaratoria di illegittimità costituzionale di uno dei requisiti normativi fondanti. Inoltre formula considerazioni di ordine sistematico nel senso che lo strumento della revocazione mira alla riapertura del procedimento di prevenzione, non diversamente dalla revisione in sede penale e dunque si adatta a necessità omologhe a quelle di una revisione “europea” come disegnata con la sentenza additiva n. 113 del 2011 della Corte Costituzionale; ma poco si confà ad una mera presa d'atto della esistenza di accadimenti successivi al giudicato che ne travolgano la validità, quale quello correlato alla intervenuta illegittimità costituzionale della fattispecie normativa sul quale si fonda la misura. Sul contrasto è stato richiesto l'intervento delle Sezioni Unite.

### *2.8.3. La riparazione pecuniaria e il patteggiamento*

Con la sentenza **n. 33260** del 27/04/2021 (dep. 8/09/2021) la Sez. 6 si è pronunciata, in tema di reati contro la pubblica amministrazione, sul rapporto tra il patteggiamento, anche nella forma cd. allargata, e l'applicazione della riparazione pecuniaria di cui all'art. 322-*quater*, cod. pen.

Si è ribadita, in tal caso, la inapplicabilità della riparazione poiché quest'ultima presuppone la pronuncia di una sentenza di condanna resa a seguito di rito ordinario o abbreviato, e non anche quella di applicazione di pena che, nel prescindere dall'accertamento positivo della penale responsabilità dell'imputato, è solo equiparata ad una pronuncia di condanna. Si è

anche precisato, in motivazione, che la riparazione pecuniaria ha natura di sanzione civile accessoria, sicché la sua applicazione in assenza dei presupposti di legge è riconducibile nell'ambito delle ipotesi di irrogazione di "pena illegale", con conseguente ammissibilità del ricorso per cassazione.

### **3. Diritto penale processuale**

#### **3.1. Giurisdizione**

##### *3.1.1. Immigrazione e reati commessi in alto mare*

La sentenza della Sez. 1, n. **31652** del 02/07/2021 Rv. 281623 – 02 ha affrontato il complesso tema della sussistenza giurisdizione dello Stato italiano in ordine al delitto di omicidio doloso plurimo commesso da soggetti stranieri, in alto mare, a bordo di imbarcazioni prive di bandiera, in danno di migranti pure stranieri, trasportati illegalmente in Italia.

Un elevato numero di migranti clandestini, stipati per il trasporto su barca in luoghi angusti, erano deceduti successivamente alla partenza, per asfissia da confinamento, determinatasi a seguito di protratta permanenza in uno spazio ristretto e sovraffollato senza adeguato ricambio di aria, tale da risultare insufficiente a garantire il necessario apporto di ossigeno e, quindi, la sopravvivenza.

A differenza di altro caso recentemente valutato dalla Cassazione e risolto negativamente in quanto riguardante reati gravi commessi da stranieri in danno di stranieri, su suolo nazionale straniero (Libia) e senza conseguenze in Italia (vedi Sez. 5, Sentenza n. 48250 del 12/09/2019), la decisione in esame ha avuto ad oggetto la questione di giurisdizione riguardante il reato di omicidio volontario assistito da dolo eventuale, che è risultato commesso in acque internazionali.

La Corte ha, invero, dapprima ricordato la giurisprudenza di legittimità che risulta uniforme nell'affermare la giurisdizione italiana sul reato di immigrazione clandestina, anche nel caso in cui il trasporto dei migranti sia avvenuto – in violazione dell'art. 12, del d.lgs. n. 286 del 1998 – a bordo di una imbarcazione priva di bandiera e, quindi, non appartenente ad alcuno Stato: e ciò, secondo la previsione dell'art. 110 della Convenzione di Montego Bay delle Nazioni Unite sul diritto del mare, in quanto il delitto, pur accertato in acque extraterritoriali, tuttavia comporta che, successivamente, nelle acque interne e sul territorio nazionale, si siano verificati l'ingresso e lo



sbarco dei cittadini extracomunitari per l'intervento dei soccorritori, quale esito previsto e voluto a causa delle condizioni del natante, dell'eccessivo carico e delle condizioni del mare» (Sez. 1, n. 18354 del 11/03/2014, P.M. in proc. Hamada, Rv. 262542; Sez. 1, n. 11165 del 22/12/2015 – dep. 2016, Almagasbi, Rv. 266430).

In secondo luogo, affrontando lo specifico tema massimato e cioè quello della giurisdizione sul diverso reato di omicidio volontario commesso “in alto mare” su barca priva di bandiera, la Corte ha argomentato in ordine al preliminare rilievo che va esclusa la possibilità di evocare una sorta di libertà, o di esclusione, da qualsivoglia potere sovrano, sul presupposto che la libertà dell' «alto mare» stia a significare che le acque extraterritoriali sono «terra di nessuno», da nessuna autorità raggiungibile, idonee ad assicurare l'impunità a chiunque, sol che navighi su nave non battente alcuna bandiera.

Dopo un ampio *exkursus* sulla valenza del precetto *ex art. 7, n. 5, cod. pen.*, (giurisdizione italiana su ogni reato commesso dallo straniero in territorio estero, se previsto da speciali disposizioni di legge o da convenzioni internazionali), la giurisdizione italiana è stata ritenuta configurabile anche in ordine al menzionato delitto, in forza del principio di universalità della legge penale italiana di cui all'art. 3, comma secondo, *cod. pen.*, e in ragione della diretta applicazione della Convenzione ONU di Palermo (artt. 2, 3 e 15, par. 2, lett. c, i) sul contrasto alla criminalità organizzata transnazionale, consentita dal rinvio contenuto nell'art. 7, n. 5, *cod. pen.*

Trattasi infatti di reato grave, commesso da un gruppo criminale organizzato nell'ambito di una complessa condotta posta in essere allo scopo di commettere i reati previsti dalla Convenzione e dei Protocolli Addizionali, tra i quali rientra il traffico di migranti verso l'Italia.

La Corte ha altresì affermato che la clausola di universalità della legge penale italiana di cui all'art. 7, *cod. pen.*, assicura, mediante il recettizio richiamo alle disposizioni convenzionali applicabili (artt. 2, 3 e 15 della Convenzione di Palermo), il necessario e diretto adeguamento del diritto interno agli obblighi internazionali di volta in volta assunti dall'Italia per la repressione dei crimini, allorquando, come nel caso di specie, gli ulteriori criteri di collegamento che radicano la giurisdizione siano già puntualmente descritti dal testo convenzionale cui è stata data esecuzione con legge ordinaria, senza la necessità, cioè, che le disposizioni convenzionali sull'estensione della giurisdizione debbano ricevere una ulteriore e pleonastica trasposizione nel diritto interno.

## 3.2. Covid. Legislazione di emergenza

### 3.2.1. Questioni processuali

Varie pronunce sono intervenute a proposito della complessa normativa adottata per fronteggiare, sul terreno del processo penale, l'emergenza da Covid-19.

Sez. 5, **n. 20885** del 28/04/2021, Rv. 281152 ha affermato che nel procedimento “cartolare” di appello, adottato nel vigore della disciplina emergenziale pandemica, la mancata comunicazione in via telematica delle conclusioni del pubblico ministero alla difesa dell'imputato, prevista dall'art. 23-*bis*, comma 2, del d.l. 28 ottobre 2020 n. 137, convertito dalla legge 18 dicembre 2020, n. 176, integra un'ipotesi di nullità generale a regime intermedio ai sensi dell'art. 178, comma 1, lett. c), cod. proc. pen. Si è al riguardo precisato, in motivazione, che, proprio in funzione del carattere “cartolare” del giudizio, la nozione di intervento dell'imputato non può essere intesa restrittivamente nel senso di presenza fisica, ma come partecipazione attiva e cosciente, con garanzia effettiva dei diritti e facoltà di cui è titolare.

Sempre in tema di disciplina emergenziale per la pandemia da Covid-19, Sez. 5, **n. 27903** del 09/04/2021, Rv. 281601 ha statuito che, in caso di rinvio d'ufficio dell'udienza ai sensi dell'art. 1, comma 1, del d.l. 8 marzo 2020, l'omessa notifica all'imputato dell'avviso di fissazione della nuova udienza integra una nullità di ordine generale a regime intermedio, suscettibile di essere sanata se non dedotta nei termini di cui agli artt. 180 e 182, comma 2, cod. proc. pen.

## 3.3. Azione civile e processo penale

### 3.3.1. *Gli sviluppi del processo dopo l'annullamento ai soli effetti civili*

Una novità importante, nella evoluzione della analisi giurisprudenziale, riguardante il tema dei rapporti tra azione civile esercitata nel processo penale e sviluppi della stessa pur in presenza di conclusione del giudizio agli effetti penali, è rappresentata da Sez. U, **n. 22065** del 28/01/2021.

La esigenza della parola chiarificatrice del supremo consesso era nata in riferimento all'inedito tema degli effetti dell'annullamento con rinvio

disposto dalla Cassazione penale, quando – decidendo il ricorso ai soli effetti civili – avesse rilevato il mancato rispetto, nel giudizio *a quo*, della regola della necessità di rinnovazione della istruttoria dibattimentale concernente la prova dichiarativa decisiva, nel caso in cui la sentenza assolutoria di primo grado fosse stata seguita da condanna in appello.

In altri termini, come è noto a tutti gli studiosi della materia, negli ultimi anni taluni rilevanti approdi della giurisprudenza CEDU avevano messo in luce come le regole del processo equo (art. 6 della Convenzione Edu) comportassero il riconoscimento, all'imputato di un reato, del diritto di interrogare i testimoni a carico; con la conseguenza che la condanna, anche quella emessa per la prima volta in appello dopo assoluzione in primo grado, non poteva non fondarsi sulla diretta audizione del teste decisivo da parte del giudice chiamato ad emettere la sentenza. Il mancato rispetto di questa regola comportava che il processo dovesse essere riconosciuto come non equo.

La giurisprudenza nazionale italiana si era conformata a questa indicazione, peraltro riformulata e riplasmata secondo il canone fondamentale della legittimità della condanna soltanto se emessa oltre ogni ragionevole dubbio e correlando la mancata rinnovazione della istruttoria nel senso detto, alla qualificazione della condanna come emessa in violazione del canone menzionato, recepito nel nostro ordinamento all'art. 533, comma 1, cod. proc. pen.

Sempre alla elaborazione giurisprudenziale si deve la inclusione, nella casistica interessata al principio, anche della fattispecie che vede la impugnazione limitata agli effetti civili, vuoi perché la sentenza di assoluzione in primo grado è stata impugnata solo dalla parte civile, vuoi perché la assoluzione in primo grado, seguita da impugnazione dell'imputato o del PG, si è trasformata – in appello – in declaratoria di estinzione ( sopravvenuta) del reato, con rigetto della impugnazione agli effetti civili. E su tale statuizione si sia innestato il ricorso dell'imputato.

Anche in tali casi, cioè, si è ritenuto, da parte della giurisprudenza di legittimità in sede penale, che dovesse operare la regola della necessaria rinnovazione della istruttoria dibattimentale, prodromica alla affermazione di responsabilità agli effetti civili: e ciò in quanto, si è detto, il soggetto citato nel giudizio penale ha diritto al rispetto del medesimo canone dell'oltre ogni ragionevole dubbio sia che si discuta della sua responsabilità penale sia che si discuta della sola sua responsabilità agli effetti civili. L'ordinamento ha sempre interesse al rispetto delle regole del giusto processo, a prescindere dal *petitum* della causa. Il principio risulta, però, non essere stato condiviso da una parte della più recente giurisprudenza civile della cassazione la quale

non ha ritenuto viziata la sentenza di merito che, in sede di rinvio dopo annullamento da parte della cassazione penale, ai sensi dell'art. 622, cod. proc. pen., non abbia applicato la detta regola di giudizio, perché ritenuto espresso solo come diritto fondamentale correlato alla condanna penale.

Si è posto perciò, in sede penale, il problema del se la tutela del principio della condanna oltre ogni ragionevole dubbio, sia pure ai soli effetti civili, potesse comportare l'investitura, in sede di rinvio, non già del giudice civile – che aveva assunto la descritta posizione – ma del giudice penale, invece destinato a rimanervi vincolato *ex lege*.

Su questo tema è intervenuta la sentenza delle Sezioni Unite “Cremonini” sopra menzionata, la quale ha, in primo luogo, riaffermato la necessaria operatività del chiaro disposto letterale dell'art. 622, cod. proc. pen., che non consente deroghe al rinvio al giudice civile in caso di annullamento della sentenza, pur emessa in sede penale, quando siano però accolte censure riguardanti le sole statuizioni civili.

Nel far ciò, la sentenza si segnala per la ricostruzione storica e sistematica delle ragioni e delle finalità della ammissione della azione civile correlata ai danni prodotti da reato, nel processo penale.

Collocandosi nella tradizione giurisprudenziale penale e costituzionale, le Sezioni Unite hanno ribadito, perciò, in termini di accessorietà, le linee portanti del rapporto tra la azione civile ed il processo penale in cui essa viene esercitata. Con l'effetto di rilevare che la definizione della materia penale e l'esaurimento dei gradi di giudizio in sede penale giustificano appieno la scelta del legislatore secondo cui, residuando questioni di interesse solo civilistico, l'onere di proseguire in sede di merito il giudizio censurato dalla cassazione penale con annullamento, torni ad operare in capo al giudice civile e non a quello penale, ormai esaurato nei suoi poteri. E le regole di giudizio applicabili, in questo nuovo segmento processuale, non possono che essere quelle del giudizio civile.

Aggiungendosi in sentenza, altresì, l'auspicio che, nell'assetto delle relazioni processuali tra giurisprudenza penale e civile, possa addivenirsi ad un tendenziale avvicinamento delle soluzioni delle questioni legate ai temi fondamentali che intersecano il giudizio delle due aree, quali quello riguardante la ricostruzione del nesso di causalità e, in generale, le regole del giusto processo che, secondo il dettato costituzionale (art. 111, Cost.) sono comuni al processo penale e al giudizio civile.

Appare utile ricordare che la posizione assunta dalle Sezioni unite è stata poi ripresa, con accenti di condivisione, dalla sentenza della Corte costi-

tuzionale n. 182 del 30 luglio 2021, soffermatasi sul tema della accessorieta' della azione civile nel processo penale.

La *ratio* della decisione si rinviene inoltre nello spirito di talune norme della riforma "Cartabia" (legge n. 134 del 27 settembre 2021) la quale, con il nuovo comma 1-*bis* dell'art. 578, cod. proc. pen., ha regolato in termini analoghi la sorte della prosecuzione della azione civile, promossa originariamente nel processo penale, quando questo si concluda, in appello o in cassazione, con declaratoria di improcedibilita' agli effetti penali, per superamento dei termini, ai sensi dell'art. 344-*bis*, cod. proc. pen. Se vi e' stata condanna al risarcimento del danno in primo grado, il giudizio e' rinviato dinanzi al giudice civile competente per valore in grado di appello.

### **3.4. Esecuzione**

#### *3.4.1. Il giudicato parziale e la esecuzione della condanna*

In materia processuale occorre in primo luogo menzionare la sentenza Sez. U, **n. 3423** del 29/10/2020 Cc. (dep. 27/01/2021) Rv. 280261 che ha consentito di fare il punto sul tema, invero oggetto di precedenti pronunzie delle stesse Sezioni Unite, dei requisiti della sentenza di condanna, necessari perche' la stessa possa essere messa in esecuzione, pur in assenza di irrevocabilita' di taluni dei suoi capi.

Partendo dall'ormai acquisito principio della autonomia dei singoli capi di una condanna riguardante diversi imputati o diversi reati, si e' evidenziato che in caso di annullamento parziale della sentenza di condanna, ai sensi dell'art. 624, cod. proc. pen., e' eseguibile la pena principale irrogata in relazione ad un capo (o a più capi), non in connessione essenziale con quelli attinti dall'annullamento. La condizione e' che per tale capo abbiano acquistato autorita' di cosa giudicata i punti relativi all'affermazione di responsabilita', anche in relazione alle circostanze del reato, ed alla determinazione della pena principale, individuata alla stregua delle sentenze pronunciate in sede di cognizione ed immodificabile nel giudizio di rinvio.

Nel caso, più complesso, in cui l'annullamento parziale di una sentenza di condanna abbia avuto riguardo ad uno o più capi per i quali sia stata ravvisata la continuazione con quello, o con quelli, che, ai sensi dell'art. 624, cod. proc. pen., hanno acquistato autorita' di cosa giudicata, la condizione per la parziale eseguibilita' di questi ultimi viene puntualizzata nei seguenti termini: occorre, si e' osservato, che in tanto la pena inflitta in relazione al capo, o ai capi, divenuti irrevocabili, può essere posta in esecuzione in quan-

to essa concerna il reato più grave, anche in relazione alle circostanze. Infatti solo in tale caso – e non in quello del reato satellite, la cui pena è in aumento rispetto a quella del reato più grave ed è quindi “mobile” – può ritenersi che la pena irrogata in relazione ad esso presenti i caratteri della completezza e stabilità essendo insuscettibile di modifiche nel giudizio di rinvio.

## Capitolo V

### *IL DIALOGO CON LE CORTI EUROPEE*

#### **1. *Le relazioni internazionali della Corte: il lavoro svolto nel 2021***

Nel corso del 2021 la Corte di cassazione ha proseguito e incrementato una fitta trama di attività, finalizzata a realizzare un sempre più esteso coinvolgimento nelle problematiche di interesse internazionale, sia al suo interno che nel rapporto con le altre Corti Supreme e con le Reti attive a livello internazionale.

Si è consolidata la consapevolezza che la trama dei rapporti internazionali delle Corti non si riduce al pur cruciale ruolo istituzionale dei Presidenti e dei Punti di contatto con le Istituzioni estere; al contrario, essa è veramente efficace e salda quanto più sono fitti e diffusi, partendo proprio all'interno della Corte, la *dissemination*, ovvero la diffusione delle informazioni sulle problematiche internazionali di comune interesse, e il coinvolgimento diretto nelle iniziative, allo scopo di rendere quanto più facile l'accesso alla produzione giurisprudenziale e più in generale alle iniziative straniere, prima di tutto con riguardo alle Corti Europee, nei confronti delle quali sussiste un obbligo giuridico continuo di raffronto, come peraltro nei confronti di tutte le altre Corti.

La necessità per il giudice di legittimità di confrontarsi con la giurisprudenza sovranazionale e internazionale, e di comprendere i caratteri essenziali degli altri ordinamenti, superando ove necessario la barriera linguistica, è anche più pressante che per i giudici di merito.

Ciò per varie ragioni:

- 1) perché per la Corte di cassazione il rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia, in caso di incertezze interpretative, non è una facoltà ma un obbligo;

- 2) perché le Sezioni Unite sono continuamente tenute a risolvere, tra le molteplici questioni di giurisdizione ad esse sottoposte, questioni di diritto internazionale privato in cui la controversia ha caratteri internazionali, e sono obbligate a confrontarsi con le regole dei paesi più diversi ed a doverle interpretare, anche per verificare la compatibilità con i principi di ordine pubblico internazionale del provvedimento straniero adottato, affinché esso possa spiegare effetti all'interno del nostro ordinamento nazionale.

Deve essere costante nelle motivazioni la considerazione, pur implicita, della giurisprudenza Cedu, anche allo scopo di evitare l'inutile implementazione della domanda di giustizia. Per contenere la possibilità che la parte che si ritiene insoddisfatta tenti anche la via del ricorso alla Cedu, è necessario che all'interno delle decisioni di legittimità si evinca l'avvenuta considerazione delle norme convenzionali delle quali sarebbe astrattamente prospettabile la violazione, e che più in generale, sia nel procedimento decisorio e quindi nel garantire l'accesso effettivo alla giustizia, che nella interpretazione delle norme sostanziali da applicare, si tenga conto della interpretazione convenzionale, sia ai fini di completezza della decisione che di deflazione complessiva.

Infine, la Corte è tenuta, non diversamente dai giudici di merito, al continuo confronto, nelle decisioni, con l'operatività delle norme convenzionali ed europee, nel costante tentativo di conseguire il delicato equilibrio tra valori interni e sovranazionali, componendo e ricomponendo continuamente la gerarchia delle fonti in un sistema che non è astrattamente gerarchico ma di attenzione e bilanciamento reciproco (espressione paradigmatica dell'attenzione al bilanciamento di valori sia costituzionali che sovranazionali, ai fini del raggiungimento di un "ragionevole accomodamento" tra le parti coinvolte in ordine alla delicata questione della esposizione del crocifisso nelle aule scolastiche, è la sentenza n. 24414 del 2021).

Quanto agli strumenti delle relazioni internazionali, la pandemia ha modificato in modo irreversibile le metodologie e le modalità dei contatti internazionali, ma più in profondità ha modificato nei suoi contenuti le esigenze stesse sottese a questi. L'esperienza solo in parte superata di essa ha inciso in modo indelebile, da un lato modificando e implementando gli strumenti a disposizione, dall'altro creando la consapevolezza della necessità di mantenere il contatto tra ordinamenti diversi, proprio nel momento dell'isolamento fisico, e la percezione della utilità della condivisione dei problemi, pur nel rispetto delle diversità ordinamentali, per trarre dal confronto spunti di riflessione e anche chiavi di soluzione inedite.

Gli strumenti tradizionali propri del contatto internazionale tra le Corti, i convegni, gli scambi, le visite ufficiali, gli incontri con i magistrati di collegamento, rimarranno per sempre integrati, ma non sostituiti, da altri strumenti idonei a garantire la prosecuzione del contatto anche a distanza: sono ormai di uso comune le videoconferenze, lo scambio di questionari, si sta procedendo alla creazione di piattaforme digitali integrate: strumenti che, in un mondo in cui il problema dell'inquinamento energetico è centrale e comune, sono destinati a rimanere e a sostituire, almeno in parte, le attività che comportano spostamenti.

È interessante notare che, laddove nel corso del 2020 il primo confronto a distanza con le altre Corti è stato sui metodi adottati da ciascuna per consentire di salvaguardare innanzitutto la salute di quanti frequentano quotidianamente i palazzi di giustizia, e la prosecuzione dell'attività giudiziaria a fronte della pandemia, nel 2021 il confronto a distanza è stato utilizzato con finalità progettuali, e si è indirizzato anche sui modi di realizzare i programmi di resilienza, utilizzando proficuamente i finanziamenti messi a disposizione dall'Unione europea per migliorare l'efficienza delle risposte di giustizia.

Al suo interno, la Corte ha operato nel 2021 per rinsaldare e ampliare la rete orizzontale di coinvolgimento, al fine di allargare al massimo, attraverso diverse ma coordinate linee di intervento, l'attenzione verso la prospettiva sovranazionale, finalizzata al progressivo ampliamento della platea dei soggetti sensibili all'approccio internazionalistico e di quelli direttamente coinvolti nella attività internazionale.

A questo scopo, ha condiviso con la platea dei magistrati e dei tirocinanti gli stimoli e i materiali provenienti dalla cospicua attività internazionale della Scuola Superiore della magistratura, dalle Istituzioni europee; i risultati dell'*European Justice Scoreboard*, alla cui redazione ogni anno la Corte partecipa tramite un proprio esperto; i risultati dei tavoli di lavoro comuni promossi dalla Corte di Giustizia, a cui la Corte di cassazione partecipa con propri delegati, per superare le diversità sul profilo della terminologia giuridica e dell'evoluzione tecnologica; il primo *Report* della Commissione Europea sulla *Rule of law*, alla cui predisposizione pure la Corte è stata chiamata a contribuire.

Nel dare risposta ai numerosi questionari, pervenuti tramite la Rete dei Presidenti, sono stati coinvolti di volta in volta singoli consiglieri esperti della materia, e le risposte della Corte sono state condivise tramite il costante lavoro di traduzione e diffusione dell'URI (Ufficio Relazioni Internazionali), come pure sono state condivise le risposte, elaborate dall'Ufficio del Massimario, ai



questionari di diritto comparato indirizzati alla Corte dalla Cedu. Quest'anno l'impegno sui questionari è stato così significativo, e i temi sottoposti così rilevanti, che si è pensato di riunirli, nella doppia versione in inglese e in italiano, in una raccolta annuale, da diffondere e pubblicare sul sito della Corte.

È ormai consolidata l'acquisizione su base annua delle disponibilità, dei magistrati e dei tirocinanti della Corte, ad essere coinvolti in iniziative di carattere internazionale. Le disponibilità vengono raccolte in un apposito albo dal quale attingere, in perfetta trasparenza, ove siano necessarie a partecipare a un incontro, anche a distanza, in rappresentanza della Corte, o a un progetto di ricerca che coinvolga la Corte stessa, quali l'accoglienza di delegazioni straniere, la partecipazione a tavole rotonde su argomenti specifici, in Corte, all'estero oppure *on line*, la risposta a questionari.

Il lavoro orizzontale, di disseminazione e condivisione delle informazioni e di coinvolgimento allargato nelle iniziative, svolto costantemente dall'URI si integra costantemente con il lavoro di segnalazione e approfondimento scientifico compiuto dal Gruppo europeo di attuazione dei protocolli con la Corte Edu e la Corte di Giustizia. Il Gruppo, costituito ora da ben 28 giudici e due coordinatori, col quale collaborano stabilmente anche alcuni tirocinanti, svolge con continuità un lavoro capillare e approfondito di intercettazione immediata delle decisioni di maggior interesse provenienti dalle due Corti europee e di segnalazione di esse ai magistrati della Corte. Tale lavoro non si riduce alla nuda e pur preziosa diffusione della notizia di intervenuta decisione, ma consiste nella creazione e diffusione di brevi e incisivi *report* finalizzati non soltanto a segnalare il portato della decisione nelle sue linee essenziali, ma a raccordarlo con lo stato della giurisprudenza di legittimità, evidenziando se l'affermazione sovranazionale si ponga in coerenza con quanto già internamente affermato, o se essa imponga di reinterpretare o rivedere talune posizioni. Un lavoro prezioso, il cui risultato viene diffuso all'interno della Corte dall'URI via *mail* in tempi brevissimi, e raccolto e pubblicato sul sito *web* della Corte, perché sia fruibile all'esterno, sia nella sua sequenza cronologica (sotto forma di bollettini semestrali) sia organizzato secondo l'indice analitico predisposto dal Gruppo.

Le singole segnalazioni costituiscono un agile strumento di aggiornamento e approfondimento in materia internazionale che sarebbe assai opportuno poter veicolare con immediatezza anche ai giudici di merito: è auspicabile che nel corso del prossimo anno possano realizzarsi i progetti di diffusione tramite il sito *web* della Corte, del quale è allo studio la complessiva ristrutturazione, e tramite una piattaforma digitale in corso di realizzazione da parte del CSM.

Nel primo semestre del 2021 l'attività internazionale si è svolta per la gran parte da remoto, mentre nella seconda parte dell'anno è stata possibile anche una parziale ripresa dell'attività in presenza, che ha registrato un vero entusiasmo tra tutti i soggetti coinvolti, a testimonianza della rilevanza di quella componente di contatto umano personale che non può essere sostituita dai pur efficacissimi strumenti *on line*.

È ripresa la partecipazione attiva della Corte ai programmi di scambi di magistrati, realizzati dalla Rete dei Presidenti delle Corti europee e dalla Rete EJTN: la Corte di cassazione ha ospitato tre colleghi della Corte Suprema e della Procura polacca, tre nostri magistrati sono stati ospiti rispettivamente delle Corti Supreme in Lituania, Spagna e Svezia. Negli ultimi mesi dell'anno sono state ricevute delegazioni tedesche e francesi, sperimentando l'accoglienza congiunta, in Corte, da parte di magistrati della Corte e della Procura generale, che hanno presentato una esposizione coordinata del giudizio di legittimità in tutte le sue componenti.

I programmi di scambio cui la Corte partecipa non costituiscono occasioni di arricchimento esclusivamente individuale. Ne derivano ricchi *report* che i consiglieri che ne hanno fruito mettono a disposizione, tramite l'URI, di tutti i colleghi della Corte, e si gettano le basi di contatti anche informali con i magistrati stranieri, utili per creare future occasioni di incontro tra le rispettive Corti, o anche per consentire l'agile reperimento di informazioni, su precedenti giurisprudenziali o sui diversi sistemi giuridici, mediante il contatto diretto. Essi creano anche l'occasione per il confronto, sempre teso all'informazione e privo di spunti polemici, su temi delicati: la venuta dei magistrati polacchi è stata un'occasione per far loro illustrare i caratteri essenziali del loro sistema e delle riforme che si stanno realizzando in quel Paese, e i colleghi stranieri non si sono sottratti a domande sui confronti anche aspri in atto tra la Corte Superiore polacca, la Corte di Giustizia e la Commissione europea.

Al suo esterno, la Corte nel corso del 2021 ha proseguito la partecipazione attiva al confronto con le altre Corti, non solo europee, e con le Istituzioni Europee, quali la Commissione Europea e il Consiglio d'Europa, partecipando ai tavoli di lavoro già avviati e studiando sempre nuovi mezzi di dialogo adattati ai tempi, nella prospettiva di estendere le occasioni di collaborazione.

La Corte Edu e la Corte di Giustizia hanno affrontato il difficile periodo della pandemia focalizzando l'importanza della conoscenza delle rispettive decisioni: il superamento delle barriere linguistiche e al contempo il rispetto delle tradizioni giuridiche nazionali sono alla base degli obiettivi di *knowledge sharing* fatti propri dalle due Corti Europee, che hanno realizzato

altrettante piattaforme destinate a raccogliere e condividere le decisioni più rilevanti di ciascuna Corte Suprema degli Stati membri.

La Corte di cassazione, che ha sottoscritto già nel 2016 il *memorandum of understanding* con la Corte Edu, partecipa alla concretizzazione e all'arricchimento costante della piattaforma mediante la selezione mensile e la segnalazione, operata dal Gruppo Europeo in forma di *abstract*, delle più significative decisioni interne, e ha, per converso, la possibilità di accesso diretto ai contenuti della piattaforma medesima. La Corte di Giustizia, alla quale pure ci lega un protocollo di collaborazione, ha aperto, nel corso del 2021, l'accesso parziale al pubblico della sua piattaforma, dove è possibile seguire gli esiti dei rinvii pregiudiziali e dove sono inserite anche periodicamente alcune significative pronunce della Corte di cassazione, selezionate dalla Presidenza e veicolate dal nostro Punto di contatto.

Al fine di consentire un più facile accesso del pubblico internazionale alla conoscenza delle proprie più significative pronunce, la Corte di cassazione ha programmato di realizzare, avvalendosi dei propri esperti linguistici ed avviando una collaborazione con l'Università, dagli inizi del 2022, la traduzione integrale in inglese delle più significative o innovative pronunce dell'anno, e le condividerà pubblicandole sul proprio sito internet.

È già stata predisposta una fitta programmazione dell'attività internazionale, del Primo Presidente e della Corte, prevista per il 2022. Si è registrato nel corso del 2021 l'intenso interesse di alcune Corti di Paesi più giovani, che guardano come riferimento all'Italia e al suo patrimonio giuridico, ad avviare con la Corte italiana una collaborazione bilaterale permanente che consentirà di consolidare insieme il rispetto della *Rule of law*: è stato predisposto a tal fine un programma di incontri, prima a distanza e poi in presenza, con le Corti Supreme dell'Armenia e dell'Ucraina, per febbraio è prevista la visita della Presidente della Corte Suprema rumena, il cui sistema è accomunato al nostro dalla comune tradizione romanistica, per avviare una collaborazione a distanza di lunga durata. Ai fini della sottoscrizione di un *memorandum of understanding*, verranno ripresi i contatti con la Corte Suprema del Marocco, con la quale la Corte di cassazione ha una lunga tradizione di collaborazione, frutto della influenza della nostra cultura giuridica nell'area del Mediterraneo.

Prosegue infine l'attività internazionale della Corte e del Primo Presidente all'interno delle Reti europee, prima tra tutte la Rete dei Presidenti delle Corti Supreme europee. La partecipazione costante al dibattito internazionale consente di cogliere e seguire con attenzione i temi più sentiti e attuali, discussi nel corso dell'anno e oggetto dei futuri incontri programmati per il 2022: la necessità della informatizzazione dei sistemi giudiziari (in cui

l'Italia costituisce un punto di riferimento a livello europeo) per garantire la prosecuzione delle attività anche in periodi pandemici, le possibilità di utilizzo dell'intelligenza artificiale e i problemi etici che essa pone, l'attenzione alla indipendenza dei giudici, con focalizzazione anche sulla percezione che di essa ha il pubblico (ed all'interno di tale tema si colloca la delicata questione dell'utilizzo dei *social network* da parte dei magistrati), la tutela dei diritti umani in relazione al fenomeno delle migrazioni.

In quanto componente del *board* della Rete, il Primo Presidente ha avuto modo di promuovere e condividere la dichiarazione congiunta resa dalle principali Reti europee (oltre alla Rete dei Presidenti delle Corti Supreme, è stata sottoscritta dalla Rete dei Presidenti delle Supreme giurisdizioni amministrative, e dalla Rete dei Consigli Superiori della Magistratura) a tutela dei diritti dei magistrati dell'Afghanistan, e in particolare delle donne, la cui vita e la cui sicurezza sono in questi giorni messi a repentaglio. La dichiarazione, diffusa il 20 dicembre 2021, non vuole costituire un intervento politico ma è un fermo richiamo alla necessità, fondata sui valori affermati nella Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, di difendere l'indipendenza del sistema giudiziario di qualsiasi Paese come strumento insopprimibile per la promozione del rispetto dei diritti umani fondamentali. Essa richiama la necessità che le Istituzioni giudiziarie d'Europa e di tutto il mondo si ergano solidali nel difendere l'indipendenza dei giudici e dei procuratori, affinché in tutto il mondo essi siano in grado di amministrare la giustizia senza essere discriminati per ragioni di razza, di religione, per le opinioni politiche personali né tanto meno per l'appartenenza ad un genere.

## **2. *L'influenza della giurisprudenza delle Corti europee sulla giurisprudenza della Corte di Cassazione. Le questioni poste dall'Italia all'Europa***

L'integrazione del diritto europeo con i diritti nazionali e la reciproca influenza fra ordinamenti nazionali e sovranazionali pone a carico della Corte di Cassazione un compito di particolare rilevanza e complessità. Quello di garantire la coerenza della propria giurisprudenza in un quadro di riferimento multilivello. Non si tratta solo della esigenza di una corretta esplicazione del compito di giudice eurounitario che spetta a ogni giudice nazionale e che richiede una continua opera di aggiornamento professionale. È nello spirito originario del processo di integrazione europea la strategia del confronto piuttosto che della sovraordinazione fra istanze giurisdizionali nazionali e comunitarie. Lo strumento del rinvio pregiudiziale esprime questa conformazione genetica del rapporto fra le giurisdizioni nell'Unione Europea,

rappresentando una sorta di opzione funzionalista per il metodo dialogico nella ricerca del conseguimento di un fine che appartiene anche agli ordinamenti federali: la parallela garanzia della certezza del diritto in uno spazio territoriale pluristatuale – che implica necessariamente un rapporto di *primauté* del diritto sovranazionale – ma, nello stesso tempo, la intangibilità di una sfera di competenze e di soluzioni interpretative riassumibili nel concetto di sussidiarietà.

Tuttavia, la certezza del diritto non è un valore statico ma si realizza in un continuo processo di revisione delle soluzioni ragionevoli che la giustizia deve fornire ai cittadini né, d'altra parte, le giurisdizioni possono prescindere dalla fondamentale esigenza di riferirsi a valori costituzionali e costituenti del processo di integrazione. Da questo contesto emerge con sempre maggiore chiarezza un obiettivo strategico per il funzionamento del sistema, quello della creazione di una comunità giuridica europea nel cui spazio le culture nazionali sono chiamate a confrontarsi e a trovare valori di riferimento comuni che possano rispondere alle sfide derivanti dall'apertura che l'Europa è costretta ad affrontare se vuole conservare una propria fisionomia democratica e umanistica in un mondo sempre più policentrico e meno eurocentrico.

Parte fondamentale di questa comunità non possono non essere le Corti Supreme nazionali e quelle sovranazionali, soggetti decisivi nella registrazione e formazione di un sistema di valori costituzionali europei che delinei una costituzione materiale in continuo movimento. Non a caso anche in questo 2021 appena trascorso è continuato quel dialogo a distanza e all'unisono fra Corte di Giustizia e Corte Europea dei diritti dell'uomo sul tema dell'indipendenza della Magistratura, che ha portato alla emissione di impegnative pronunce nei confronti delle scelte ordinamentali di alcuni Stati dell'Unione.

Nella conformazione genetica del sistema giurisdizionale multilivello dell'Unione europea è strategica, come si è detto, l'opzione per un metodo dialogico tendente verso una sintesi nella individuazione della regola di diritto. Apparentemente, al contrario, la Corte europea dei diritti dell'uomo opera secondo lo schema di una giurisdizione internazionalistica convenzionale sovraordinata agli Stati nella applicazione della Convenzione. Tuttavia, è proprio il concetto di comunità giuridica europea e di sussidiarietà ad aver improntato la giurisprudenza della Corte di Strasburgo nella ricerca di quel minimo denominatore comune europeo che segna un confine costituzionale su scala europea non superabile da parte degli Stati. Questa implicita vicinanza al modello dialogico proprio dell'ambiente comunitario ha trovato nel Protocollo n. 16 alla Convenzione (allo stato non ratificato dall'Italia) una chiara assimilazione esplicita dello strumento del

rinvio pregiudiziale con le specifiche e rilevanti differenze che si impongono in un contesto convenzionale.

Un'altra forma di dialogo tra le Corti europee e quelle nazionali si è espressa poi nella sottoscrizione di protocolli a contenuto collaborativo e non normativo, il cui obiettivo primario è quello della reciproca informazione e conoscenza delle proprie giurisprudenze. In particolare, la Corte di cassazione ha sottoscritto due distinti protocolli di questo tipo con la Corte europea dei diritti dell'uomo e con la Corte di Giustizia europea e ha istituito un gruppo di lavoro costituito su base volontaria da consiglieri e presidenti della Corte per l'attuazione dei due protocolli. Se questi presentano una spiccata direzionalità verso l'informazione sulla giurisprudenza nazionale destinata alle Corti europee, tuttavia il lavoro svolto dai magistrati civili e penali della Corte di cassazione ha operato nei due sensi con la redazione di *report* sulle sentenze ritenute particolarmente significative che vengono pubblicati *on line* dalla stessa Corte di cassazione e formano ormai una ampia raccolta che ha avuto un impatto sulla conoscenza e l'approfondimento della giurisprudenza europea da parte dei magistrati della Corte di Cassazione e della Procura generale. Nell'altra direzione la segnalazione alla Corte EDU delle decisioni della Corte di cassazione che hanno un rilievo convenzionale significativo avviene con cadenza periodica e va ad alimentare l'ambizioso progetto di un osservatorio europeo sulla giurisprudenza delle Corti Supreme europee in materia di diritti fondamentali.

In questa sede sembra interessante proporre una serie di queste segnalazioni inviate alla Corte di Strasburgo nel 2021 che registrano l'impatto della giurisprudenza C.E.D.U. su quella della Corte di Cassazione nel settore penale e civile.

## ***A) GIURISPRUDENZA PENALE***

### ***1. Diritto a un processo equo (art. 6 CEDU)***

a) La sentenza della Sez. 3, n. 41171 del 15/10/2021, ha ad oggetto il ricorso di un pubblico ministero che aveva chiesto dichiararsi l'abnormità del provvedimento del Giudice per le indagini preliminari con cui si era respinta la richiesta di incidente probatorio, per sentire due minorenni, persone offese dei reati di cui all'art. 609-*quinquies* cod. pen. (corruzione di minorenni) e agli artt. 609-*quater* (atti sessuali con minorenne) e 56 e 609-*quater* cod. pen. (tentativo di atti sessuali con minorenne). Per quanto qui rileva, in via subordinata, aveva chiesto la rimessione degli atti alla Corte costituzionale,

proponendo questione di legittimità costituzionale degli artt. 392, comma 1-*bis*, e 398 cod. proc. pen., nella parte in cui non prevedono la possibilità di ricorrere per cassazione nel caso in cui il giudice rigetti la richiesta di incidente probatorio. Riteneva infatti, il PM, che fosse violato l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'obbligo internazionale assunto dall'Italia di evitare la vittimizzazione secondaria, previsto: dagli artt. 3 e 4 della Convenzione di New York sui diritti del fanciullo (legge n. 176 del 1991); dagli artt. 13, 14 e 31 della Convenzione di Lanzarote sulla protezione dei minori dallo sfruttamento e dagli abusi sessuali (legge n. 172 del 2012); dagli artt. 12, 18, 20, 22 della Direttiva 2012/29/UE sulla protezione delle vittime del reato; dagli artt. 18, 26, 49, 52 della Convenzione di Istanbul sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica (legge n. 77 del 2013).

La Corte di cassazione ha ritenuto il ricorso inammissibile, sul rilievo che il provvedimento del giudice per le indagini preliminari che rifiuta l'incidente probatorio non è abnorme.

La Corte evidenzia che, in ragione delle particolari cautele investigative e di formazione della prova richieste dai reati sessuali e dalle convenzioni internazionali a tutela delle vittime dei reati, dei minori, e di prevenzione della vittimizzazione secondaria, si era formato un orientamento giurisprudenziale che aveva ritenuto abnorme il provvedimento di rigetto della richiesta di assunzione della testimonianza della persona offesa nelle forme dell'incidente probatorio, perché non preceduta dall'acquisizione di sommarie informazioni testimoniali da parte della medesima persona offesa (Cass., Sez. 3, n. 47572 del 10/10/2019, Rv. 277756). Al contempo era stata giudicata abnorme l'ordinanza del giudice per le indagini preliminari che, in ragione dell'assenza di motivi di urgenza che non consentano l'espletamento della prova nel dibattimento, respinga l'istanza del pubblico ministero di incidente probatorio per l'assunzione della testimonianza della vittima di violenza sessuale, con ciò sostanzialmente disapplicando una regola generale di assunzione della prova, prevista in ottemperanza agli obblighi dello Stato derivanti dalle convenzioni internazionali per evitare la vittimizzazione secondaria delle persone offese di reati sessuali (Cass., Sez. 3, n. 34091 del 16/05/2019, Rv. 277686; anche Sez. 3, n. 17825 del 27/05/2020). Secondo le citate pronunce, l'ordinamento intende proteggere le vittime vulnerabili di reati della sfera sessuale, per evitare la cosiddetta vittimizzazione secondaria, cioè quel processo che porta il testimone persona offesa a rivivere i sentimenti di paura, ansia, dolore, provati al momento della commissione del fatto. È stato poi precisato che, se non si rimuovesse l'ordinanza con cui il giudice per le indagini preliminari abbia arbitrariamente negato l'incidente probatorio del pubblico ministero,

pur essendo possibile la prosecuzione delle indagini e l'audizione della vittima in dibattimento, l'alternativa procedimentale determinerebbe quella vittimizzazione secondaria della persona offesa che lo Stato si è impegnato a evitare, e recherebbe un pregiudizio insanabile alla vittima vulnerabile, esponendo lo Stato a una possibile responsabilità per la violazione di norme internazionali pattizie e dell'Unione europea.

Quest'indirizzo, oltre che minoritario, è rimasto isolato. Si registrano, in senso contrario, le pronunce della Sez. 6, n. 24996 del 15/07/2020, Rv. 279604, secondo cui non è abnorme il provvedimento con cui il giudice delle indagini preliminari rigetta la richiesta di esame in incidente probatorio della persona offesa vulnerabile, sul rilievo della modestia del contributo probatorio che essa potrebbe offrire, trattandosi di provvedimento che non determina la stasi del procedimento, né si pone fuori dal sistema processuale, il quale rimette al potere discrezionale del giudice la decisione sulla fondatezza della istanza, da compiere bilanciando gli interessi contrapposti, anche nella prospettiva della rilevanza della prova da assumere ai fini della decisione dibattimentale; infatti, la disciplina prevista per l'audizione delle persone vulnerabili non prevede alcun automatismo, tale da imporre la necessaria assunzione delle prove dichiarative in sede di incidente probatorio, della Sez. 5, n. 36862 del 23/10/2020, Rv. 280138, e n. 2554 del 11/12/2020, dep. 2021, Rv. 280337, in un caso di persona offesa minore d'età, della stessa Sez. 3, n. 29594 del 28/05/2021, Rv. 281718. I principali argomenti a sostegno della tesi dell'orientamento maggioritario – al quale la sentenza in commento aderisce – sono: a) la tassatività dei mezzi d'impugnazione per cui, in assenza di previsione normativa, l'ordinanza di rigetto della richiesta d'incidente probatorio è inoppugnabile e non può essere considerata abnorme, costituendo l'estrinsecazione di un potere discrezionale del giudice e risultando inidonea a paralizzare lo sviluppo processuale; b) le norme internazionali, che non impongono di acquisire la prova in incidente probatorio, ma solo di adottare, qualora debba procedersi all'audizione di un soggetto vulnerabile, particolari forme di cautela, tese a salvaguardare l'integrità fisica e psichica del dichiarante e anche a contenere il rischio di vittimizzazione secondaria legato alla reiterazione dell'atto istruttorio. A tali argomenti, la sentenza in commento aggiunge la considerazione che la ragione per la quale non è previsto un mezzo d'impugnazione per il rigetto dell'istanza di ammissione dell'incidente probatorio risiede proprio nell'esigenza di garantire la speditezza e riservatezza della fase investigativa, senza l'inserimento di superfetazioni, cioè di procedimenti all'interno di altri procedimenti, e d'altra parte di limitare l'assunzione anticipata della prova a casi determinati. Quanto alla prospettata questione di legittimità costituzionale, la Corte di cassazione richiama la sentenza n. 92



del 2018, con cui la Corte costituzionale ha ritenuto infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 398, comma 5, e 133 cod. proc. pen., nella parte in cui non prevedono che – quando la mancata comparizione del minore chiamato a rendere testimonianza in sede di incidente probatorio sia dovuta a “situazioni di disagio che ne compromettono il benessere”, alle quali sia possibile “ovviare” esaminandolo presso il tribunale del luogo della sua dimora il giudice competente possa ritenere giustificata la mancata comparizione e delegare l'incidente probatorio al giudice per le indagini preliminari nel cui circondario il minore risiede. La Corte costituzionale ha affermato, in particolare, che, nel bilanciamento di valori contrapposti, da un lato, la tutela della vittima vulnerabile, obiettivo di sicuro rilievo costituzionale (sentenza n. 262 del 1998), dall'altro, i valori coinvolti dal processo penale, quali quelli espressi dai principi, anch'essi di rilievo costituzionale, del contraddittorio e del diritto di difesa – in forza dei quali l'accusato deve essere posto in grado di confrontarsi in modo diretto con il materiale probatorio e, in specie, con le prove dichiarative – è preminente il secondo, perché il primo è portato in conto e garantito dal rispetto delle norme, progressivamente introdotte nell'ordinamento, che contemplan già una serie di accorgimenti e cautele nell'acquisizione della prova. Si segnala sul tema anche la recente sentenza n. 14 del 05/02/2021 con cui la Corte costituzionale ha ritenuto infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 392, comma 1-*bis*, cod. proc. pen., nella parte in cui prevede che nei procedimenti per i delitti della sfera sessuale, l'assunzione della testimonianza in sede di incidente probatorio, richiesta dal pubblico ministero o dalla persona offesa dal reato, debba riguardare la persona minorenni che non sia anche persona offesa dal reato.

**b)** Il procedimento deciso con sentenza della Sez. 1, n. 38360 del 16/07/2021 trae origine dall'ordinanza con cui la Corte di assise di appello di Reggio Calabria dichiarava inammissibile l'istanza proposta dal condannato, finalizzata a ottenere la non eseguibilità della sentenza irrevocabile di condanna, in ragione delle restrizioni subite al diritto di intrattenere colloqui con il difensore – circostanza che gli aveva impedito di preparare adeguata difesa ed aveva reso iniquo il processo secondo le statuizioni della Corte EDU nella sentenza “Ocalan contro Turchia” – sulla base della disciplina normativa di cui all'art. 41-*bis*, comma 2-*quater*, lett. b), ultimo periodo, Ord. pen., dichiarata incostituzionale dalla Corte costituzionale con la sentenza 20 giugno 2013, n. 143.

La Corte di assise di appello di Reggio Calabria, in particolare, rilevava che, in base all'art. 673 cod. proc. pen., la revoca della sentenza di condanna in sede esecutiva è permessa solo in caso di abrogazione della norma incriminatrice o di declaratoria di incostituzionalità della stessa. Si evidenziava,

in ogni caso, che la declaratoria di incostituzionalità era intervenuta solo in relazione a profili concernenti le modalità procedurali e non alla norma sostanziale, con conseguente inidoneità della stessa a determinare l'effetto di cui all'art. 673 cod. proc. pen.

Avverso questa ordinanza il condannato ricorreva per cassazione, censurando la decisione impugnata perché non si era confrontata con le argomentazioni difensive svolte, trincerandosi dietro il paravento dell'intangibilità del giudicato e travisando il contenuto della sentenza della Corte EDU nel caso "Ocalan contro Turchia".

Si evidenziava, infatti, che un'interpretazione dell'art. 673 cod. proc. pen. ormai superata, trascurando di considerare che il ricorrente sottoposto al regime detentivo differenziato per tutta la durata del procedimento sino all'irrevocabilità della sentenza, non ha avuto la possibilità di difendersi in maniera adeguata e di confrontarsi, senza limitazioni, con i propri difensori per tutta la durata del processo di primo e di secondo grado, con la conseguenza che la condanna è frutto di un procedimento caratterizzato dalla violazione delle garanzie difensive, essendosi prodotta una sentenza, proprio per tale ragione, illegittima.

La Corte di cassazione ha evidenziato che era priva di qualsiasi fondamento la tesi sostenuta dal ricorrente dell'obbligatoria conformazione da parte del giudice dell'esecuzione ai principi enunciati nella sentenza della Corte EDU nel caso "Ocalan contro Turchia", che non poteva definirsi "sentenza pilota", poiché si era limitata a riscontrare l'incompatibilità, con i principi convenzionali che regolano il giusto processo, di precise disposizioni dell'ordinamento giuridico vigente in Turchia, peraltro riguardanti più in generale le modalità di esercizio del diritto di difesa, senza essersi occupata delle norme di cui all'art. 41-*bis* Ord. pen., né di altra disciplina del sistema processuale italiano.

Tanto veniva affermato in riferimento all'esclusione della possibilità di riapertura del processo mediante revisione, ma conservava validità anche in relazione ad incidente volto ad ottenere la declaratoria d'ineseguibilità del giudicato di condanna. Non poteva, quindi, censurarsi il provvedimento in esame laddove ha escluso ogni forma di automatismo circa l'esistenza di un rapporto causale tra il regime limitativo dei colloqui e la pronuncia di condanna subita all'esito di un processo celebrato con le garanzie di legge.

Invero, l'incidenza della disciplina limitatrice del numero dei colloqui sul concreto esercizio del diritto di difesa doveva essere oggetto di accertamento effettivo in sede di ricorso alla Corte EDU e non poteva essere desunta dal contenuto della sentenza "Ocalan contro Turchia".

In ogni caso, assumeva un valore dirimente per la soluzione del caso la constatazione che le disposizioni contenute nell'art. 41-*bis* Ord. pen. non riguardavano l'accertamento del reato, né la determinazione del relativo trattamento sanzionatorio, regolando piuttosto le modalità di esecuzione della pena detentiva inflitta nei confronti di soggetti ritenuti di particolare pericolosità (Sez. 7, n. 6548 del 14/01/2016, Mandalà, Rv. 265748-01).

Pertanto, la sentenza della Corte costituzionale n. 143 del 2013, che dichiarava l'illegittimità della norma di cui all'art. 41-*bis*, comma 2-*quater*, lett. b), ultimo periodo, Ord. pen., nella parte in cui pone limitazioni al diritto ai colloqui coi difensori nei confronti dei detenuti sottoposti alla sospensione delle regole di trattamento ai sensi del comma 2 del medesimo art. 41, non incidendo su una norma di diritto penale sostanziale, non è idonea a produrre effetti sull'intangibilità del giudicato e sull'eseguibilità del titolo che lo contiene.

c) Con sentenza della Sez. 4 n. 36560 del 22/09/2021 si è affermato che la disciplina dell'art. 175, comma 2-*bis*, cod. proc. pen., secondo cui, in caso di estradizione dall'estero, il termine per la presentazione della richiesta di restituzione in termini decorre dalla consegna del condannato all'Italia (disposizione introdotta in ossequio ai principi comunitari e all'art. 3 comma 2 Secondo Protocollo addizionale della Convenzione europea di estradizione del 1986), non è applicabile, in via analogica, al rimedio straordinario di cui all'art. 629-*bis* cod. proc. pen., non sussistendo alcuna lacuna legislativa ed essendo i due istituti solo apparentemente affini, in quanto la restituzione in termini garantisce il diritto dell'imputato di esercitare i propri diritti processuali, la rescissione del giudicato quello del contumace incolpevole ad un equo processo.

Ciò nonostante, si è ritenuta manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale, in relazione agli artt. 3, 24 e 111 Cost. nonché agli artt. 6 CEDU e 2 Prot. 7 CEDU, e 47 della Carta dell'Unione europea, dell'art. 629-*bis* cod. proc. pen., laddove non prevede che, in caso di condannato detenuto all'estero, in esecuzione di un mandato di arresto europeo, il termine di 30 giorni per la proposizione della richiesta di rescissione del giudicato decorra dalla consegna dell'interessato allo Stato italiano invece che dall'avvenuta conoscenza del procedimento. La scelta legislativa è stata ritenuta compatibile con l'art. 6 Cedu, funzionale a garantire all'imputato il diritto di partecipare al processo, dovendo il medesimo, per accedere al rimedio straordinario dell'art. 629-*bis* cod. proc. pen., soltanto prospettare di non avere avuto, non per sua colpa, conoscenza del procedimento, ferma, peraltro, la possibilità, nel caso in cui la complessità della vicenda escluda il pieno esercizio del diritto all'impugnazione straordinaria nel termine stabilito (in concreto insufficiente), di chiedere la restituzione *ex art.* 175, comma 1, cod. proc. pen.

d) La sentenza della Sez. 3, n. 34675 del 18/05/2021 ha riguardato la fattispecie nella quale tre società di capitali – proprietarie di sei immobili confiscati a seguito di processo penale in cui era stato accertato il reato di lottizzazione abusiva commesso dai rispettivi legali rappresentanti *pro tempore* – deducendo la violazione degli artt. 6, 7 e 13 CEDU e dell'art. 1, Prot. 1, CEDU, come interpretati dalla Corte di Strasburgo nella nota sentenza G.I.E.M. c. Italia, ricorrono per cassazione avverso l'ordinanza con cui il giudice dell'esecuzione aveva respinto l'istanza di revoca della confisca, dalle medesime presentata sul presupposto della loro buona fede ed estraneità al reato, nonché della non proporzionalità della misura ablativa applicata.

La Corte di cassazione ha rigettato i ricorsi, osservando, innanzitutto, che correttamente il giudice di merito aveva affermato il pieno coinvolgimento delle società nei reati di lottizzazione abusiva commessi dai rispettivi amministratori a beneficio degli enti proprietari degli immobili, essendo stati questi illecitamente trasformati da strutture alberghiere a residenze private con conseguente beneficio patrimoniale. Essendovi immedesimazione delle persone giuridiche con le persone fisiche che avevano commesso i reati, doveva dunque escludersi la buona fede delle società, non rilevando che nella compagine societaria vi fossero persone diverse dagli amministratori. In secondo luogo, è stata ritenuta logicamente argomentata la proporzionalità della confisca degli immobili che avevano subito l'illecita modifica di destinazione d'uso, in relazione all'incidenza della trasformazione urbanistica sull'assetto del territorio e alla natura speculativa dell'intervento effettuato, con conseguente esclusione della violazione della tutela convenzionale del diritto di proprietà.

e) Sez. 2 n. 25139 del 21/05/2021 ha ritenuto la legittimità della sentenza di condanna che, in un processo per un reato di rapina aggravata, aveva valorizzato dichiarazioni, acquisite mediante lettura *ex art.* 512 c.p.p., rese dalla persona offesa successivamente divenuta irreperibile, ritenendo, da un lato, che le ricerche effettuate fossero esaustive (la p.o. era stata cercata invano nel luogo di dichiarata residenza, ove era risultata sconosciuta; ne erano ignoti il luogo di svolgimento dell'attività lavorativa o di eventuale dimora, e mancavano in atti elementi idonei a legittimare ulteriori ricerche), dall'altro, che le predette dichiarazioni non avevano, in realtà, costituito il principale elemento di accusa, essendo state, in concreto, valorizzate a riscontro delle dichiarazioni del concorrente nel reato, chiamante in correità, separatamente giudicato.

## **2. *Sul principio di legalità della pena (art. 7 CEDU)***

In Sez. 6, n. 40538 del 9/11/2021, la Corte si è pronunciata sul tema dell'applicazione del principio di legalità alle pene accessorie, stabilendo che

l'irrogazione di tali pene, per iniziativa del giudice, nel caso di sentenza di applicazione pena (cd. patteggiamento) non superiore a due anni di reclusione a fatti commessi prima del 31 gennaio 2019 (data di entrata in vigore della legge n. 3 del 2019) è preclusa, integrando un'ipotesi di trattamento penale sfavorevole all'imputato, dal momento che tale applicazione non era consentita dalla disciplina in materia di patteggiamento vigente al momento del fatto. In particolare, la Corte ha annullato la sentenza impugnata con riferimento alla statuizione sulla pena accessoria, in quanto non prevista nell'accordo convenuto tra l'imputato e il Pubblico Ministero, osservando: a) che il principio di legalità della pena e il divieto di retroattività sanciti dall'art. 25, secondo comma, Cost., e 7, par. 1, secondo periodo, CEDU, precludono, a prescindere dal momento in cui la richiesta di definizione del procedimento è stata proposta al giudice, l'applicazione ai fatti commessi prima della data di entrata in vigore della legge n. 3 del 9 gennaio 2019, delle disposizioni recate dall'ultima parte dell'art. 445, comma 1, cod. proc. pen. e dall'art. 445, comma 1-ter; cod. proc. pen.; b) che si tratta di norme processuali con effetti sostanziali, che aggravano il trattamento sanzionatorio menomando la «certezza di libere scelte d'azione» già al momento della commissione del fatto e sulla base di ragionevoli ipotesi circa le concrete conseguenze sanzionatorie a cui l'agente potrebbe andare incontro.

### **3. *Trattamenti inumani o degradanti.*** ***Sovraffollamento carcerario***

La Corte di cassazione ha ribadito che fattori compensativi, costituiti dalla breve durata della detenzione, dalle dignitose condizioni carcerarie, dalla sufficiente libertà di movimento al di fuori della cella mediante lo svolgimento di adeguate attività, se congiuntamente ricorrenti, possono permettere di superare la presunzione di violazione dell'art. 3 della CEDU derivante dalla disponibilità nella cella collettiva di uno spazio minimo individuale inferiore a tre metri quadrati, mentre, nel caso di disponibilità di uno spazio individuale compreso fra i tre e i quattro metri quadrati, i predetti fattori compensativi concorrono, unitamente ad altri di carattere negativo, alla valutazione unitaria delle condizioni complessive di detenzione (Sez. U, n. 6551 del 24/09/2020, dep. 2021, Rv. 280433 – 02). Nel caso di specie, riguardante una richiesta di estradizione proposta dall'Ucraina, la Corte di cassazione ha ritenuto che, a fronte della sussistenza di una forte presunzione del carattere degradante del trattamento che sarà riservato all'estradando (in considerazione dello spazio individuale a questo riservato inferiore ai tre metri quadrati), la motivazione della sentenza impugnata relativa alla sussistenza di adeguati fattori compensativi fosse insufficiente, quando non meramente

apparente, perché, al di là del dato concernente la mera possibilità prevista dal Regolamento penitenziario di beneficiare di un'ora di aria al giorno, detta sentenza si è limitata a considerare, quale fattore compensativo, le «dignitose condizioni carcerarie», senza valutare che le informazioni trasmesse dallo Stato richiedente, generiche e fondate su formule di stile, non fornivano, in realtà, alcun particolare concreto sul trattamento che sarà riservato al ricorrente ( Sez. 6, n. 43592 del 26/10/2021).

#### **4. *La libertà di espressione (art. 10 CEDU)***

Nella sentenza Sez. 5, n. 34016 del 14.5.2021, la Corte ha ricostruito la giurisprudenza della Corte EDU, elaborata sulla base del § 2 dell'art. 10 CEDU, che, tra i motivi specifici idonei a giustificare le limitazioni alla libertà di espressione, indica lo scopo di “garantire l'autorità e l'imparzialità del potere giudiziario”, giurisprudenza che è consolidata nell'affermare che il potere giudiziario non è sottratto alla critica, ma la speciale protezione dell'autorità giudiziaria attraverso possibili limitazioni alla libertà di espressione si giustifica per il fatto che concorre a tutelare la buona amministrazione della giustizia, di cui il rispetto e la fiducia del pubblico sono una condizione. Nella specie, veniva in rilievo la valutazione del tipo di espressione oggetto di controversia e la distinzione, elaborata dalla giurisprudenza della Corte di Strasburgo – per esaminare la buona fede ed il rispetto delle regole di prudenza e serietà di colui che invoca la garanzia (con particolare riferimento ai giornalisti) -, tra fatti e giudizi di valore: i fatti, a differenza delle opinioni, si possono provare, mentre per i giudizi di valore non è possibile pretendere una verifica di conformità, che sarebbe in contrasto con la stessa libertà di opinione (Corte EDU, caso *Lingens c. Austria*, 8.7.1986; Corte EDU, caso *Grimberg c. Russia*, 21.7.2005, § 29). Tuttavia, anche i giudizi di valore devono fondarsi su una sufficiente base fattuale. Nella specie, la Corte ha affermato che la critica era stata rivolta in presenza di una sufficiente base fattuale, secondo la nozione elaborata dalla giurisprudenza europea della Corte EDU (segnalando, peraltro, come venisse in rilievo l'attività del magistrato-persona offesa quale rappresentante di un'associazione nazionale e non la sua attività giurisdizionale).

#### **5. *Diritto al rispetto della vita privata e familiare (art. 8 CEDU)***

a) Nella sentenza della Sez. 3, n. 36314 del 26/02/2021, si è affermato che, ai fini dell'applicazione della misura di sicurezza dell'espulsione dello straniero (d.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309, art. 86) per l'avvenuta commissione

di reati in materia di stupefacenti, è necessario non solo il previo accertamento della sussistenza in concreto della pericolosità sociale del condannato, in conformità all'art. 8 CEDU in relazione all'art. 117 Cost., ma anche l'esame comparativo della condizione familiare dell'imputato, ove ritualmente prospettata, con gli altri criteri di valutazione indicati dall'art. 133 c.p., in una prospettiva di bilanciamento tra interesse generale alla sicurezza sociale ed interesse del singolo alla vita familiare (Cass., Sez. 4, n. 52137 del 17/10/2017, Talbi, Rv. 271257 – 01). Tale bilanciamento, nel caso in esame, è stato del tutto pretermesso. In particolare, il Giudice di merito non ha considerato la disponibilità del titolo di soggiorno, del rapporto di coniugio con una cittadina italiana, della nascita di un figlio cittadino italiano.

**b)** Rilevante è la fattispecie in cui il pubblico ministero ha proposto ricorso per cassazione avverso il provvedimento con cui il giudice dell'esecuzione, accogliendo l'istanza proposta da persone condannate per reato edilizio, aveva revocato l'ordine di demolizione di un edificio abusivo perché ritenuto incompatibile con il diritto all'abitazione. La Corte di cassazione ha annullato il provvedimento impugnato, ritenendolo non adeguatamente motivato e, richiamandosi alla giurisprudenza della Corte EDU ed ai propri precedenti, ha riepilogato i principi che debbono essere applicati per bilanciare l'interesse statale alla demolizione di opere abusive lesive del bene tutelato con il diritto individuale al rispetto della vita privata e familiare e del domicilio protetto dall'art. 8 CEDU. Si è innanzitutto precisato che l'esigenza di assicurare il principio di proporzionalità sussiste soltanto se l'immobile abusivo sia destinato ad abituale abitazione di una persona, non essendo invece necessario il bilanciamento quando venga opposto esclusivamente il diritto alla tutela della proprietà garantito dall'art. 1, Prot. 1, CEDU. Si è poi affermato che in tale giudizio assumono rilievo centrale l'eventuale consapevolezza del carattere illecito dell'attività edificatoria (stante l'esigenza di non incoraggiare azioni illegali in contrasto con l'ambiente) ed il tempo trascorso tra la definitività della sentenza contenente l'ordine di demolizione e l'esecuzione del medesimo (al fine di consentire all'interessato di legalizzare, ove possibile, la situazione o, comunque, di trovare soluzione alle proprie esigenze abitative). Sono inoltre certamente rilevanti, ma di per sé non necessariamente decisive laddove in contrasto con i criteri di cui prima si è detto, le eventuali condizioni di età avanzata, malattia, povertà e basso reddito dell'interessato (Sez. 3, n. 38198 del 05/10/2021).

**c)** La sentenza della Sez. 1 n. 24683 del 24/03/2021 ha deciso il ricorso con cui veniva impugnata l'ordinanza del Tribunale di sorveglianza dell'Aquila che confermava il provvedimento con cui il Magistrato di sorveglianza dell'Aquila aveva accolto il reclamo presentato, ex artt. 35-*bis* e 69

Ord. pen., nell'interesse del ricorrente, sottoposto al regime di cui all'art. 41-*bis* Ord. pen.

Con tale reclamo il detenuto aveva lamentato che l'interpretazione, accolta dalla direzione del carcere, della circolare DAP 3676/6126 del 2 ottobre 2017 – avente per oggetto l'organizzazione del circuito detentivo speciale – lo privava della facoltà di consegnare alla figlia di tre anni e con la quale svolgeva un colloquio senza vetro divisorio, piccoli giocattoli o dolciumi, così ledendo il proprio diritto al mantenimento di una relazione familiare il più possibile simile alla normale quotidianità, sancito dagli artt. 30 Cost., 8 CEDU, 15 Ord. pen.

Si disponeva, pertanto, che la direzione dell'istituto emanasse un nuovo ordine di servizio con il quale, disapplicate tutte le disposizioni incompatibili, si consentisse al detenuto di acquistare al sopravvittuto generi, dolci o giocattoli, da consegnare personalmente alla figlia minori durante il colloquio, disponendo che i beni acquistati rimanessero in magazzino fino al momento della loro consegna al detenuto, da parte della Polizia penitenziaria, all'inizio del colloquio.

Tali conclusioni venivano censurate dal Ministero della giustizia – Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria, evidenziando che non vi era stata, nel caso di specie, alcuna inosservanza di disposizioni dell'ordinamento penitenziario, o del regolamento di attuazione, né gravi pregiudizi sarebbero stati recati all'esercizio di un diritto soggettivo del detenuto.

Infatti, l'art 41-*bis*, comma 2-*quater*, lett. b), Ord. pen. prevede espressamente che i colloqui debbano svolgersi in modo tale da impedire il passaggio di oggetti; disposizione ribadita dalla circolare D.A.P. del 2 ottobre 2017 che ha ad oggetto l'organizzazione del circuito penitenziario concernente il regime differenziato di cui all'art. 41-*bis* Ord. pen.

Ne conseguiva che, pur essendo i colloqui visivi con i familiari riconducibili a una posizione soggettiva fondamentale del detenuto, le modalità del suo concreto esercizio sarebbero regolate dalla legge e da disposizioni di circolare rientranti nell'ambito della legittima potestà organizzatoria dell'Amministrazione penitenziaria, nel caso di specie esercitata in maniera corretta, riconoscendo la necessaria prevalenza delle esigenze di controllo imposte dal regime differenziato.

La Corte di cassazione evidenziava che la decisione del caso in esame postulava il bilanciamento in concreto tra le esigenze di sicurezza immanenti al regime differenziato e quelle della minore e delle relazioni familiari.



Tale bilanciamento parrebbe essere precluso dalla valutazione compiuta, in astratto, dal legislatore, il quale, come già osservato, sembra invece non consentire, senza alcuna eccezione, la consegna di oggetti da parte del detenuto sottoposto al regime differenziale di cui all'art. 41-bis Ord. pen.

Detta previsione normativa deve essere collocata nell'ampio e articolato tessuto giurisprudenziale costituzionale che ha da sempre evidenziato la necessità che le limitazioni al regime penitenziario ordinario previste da tale disposizione debbano essere «congrue» rispetto allo scopo che esse perseguono. Ne consegue che, per rimanere al caso di specie, detta limitazione non si giustificerebbe quando la consegna dell'oggetto potesse essere effettuata con modalità assolutamente idonee a preservare le evidenziate e indispensabili esigenze di sicurezza.

Queste conclusioni, del resto, si imponevano alla luce del principio secondo cui il decremento di tutela di un diritto fondamentale è illegittimo se a esso non fa riscontro un corrispondente incremento di tutela di altro interesse di pari rango (Corte cost., sent. n. 143 del 2013).

In questa cornice, la Corte di cassazione rigettava il ricorso, rilevando che, nel caso di specie, invero, tali valutazioni, che richiedono un accertamento in fatto, erano state compiute dal Giudice di merito, il quale aveva affermato che le ragioni di sicurezza «si ritengono sufficientemente garantite dalle modalità di svolgimento del colloquio visivo sottoposto a videoregistrazione e dalla custodia dei generi acquistati al sopravvitto nel magazzino sino al momento del colloquio, senza possibilità, dunque, per l'interessato di entrarvi in contatto in alcun modo e di poterli, dunque, previamente manipolare». E ancora che «il detenuto viene perquisito prima del colloquio e può portare con sé solo fazzolettini di carta e una bottiglia di acqua senza etichetta, senza quindi penne o altri strumenti con cui manipolare gli oggetti che consegna al minore, e la vigilanza della telecamera che registra l'intero colloquio con ascolto da parte dell'operatore garantisce la possibilità di intervento in caso di sospetto».

Ne discendeva che davanti all'accertamento, di natura fattuale, dell'impossibilità che la consegna dei menzionati oggetti, attuata in un contesto di assoluto controllo da parte dell'Amministrazione penitenziaria, potesse determinare alcuna situazione di rischio rispetto alle esigenze proprie del regime differenziato, doveva concludersi per la legittimità della decisione adottata dai Giudici di merito e, per converso, per l'infondatezza delle censure dell'Amministrazione ricorrente.

## 6. *Protezione della proprietà (Prot. Addizionale, art. 1, CEDU)*

a) La sentenza Sez. 3, 39168/2021 del 07/09/2021, affronta il caso del titolare di un autoarticolato – sottoposto a sequestro preventivo finalizzato alla confisca per essere stato utilizzato, da altra persona, per il trasporto di prodotti energetici sottratti al pagamento dell'accisa e dell'IVA – che aveva proposto ricorso per cassazione contro il provvedimento del tribunale del riesame confermativo del sequestro, lamentando, tra l'altro, la mancata valutazione della proporzionalità tra l'importo delle imposte evase (pari a poco più di 12.000 Euro) ed il valore dei veicoli sequestrati (almeno dieci volte superiore). Accogliendo il ricorso sul punto, la Corte di cassazione ha annullato con rinvio il provvedimento impugnato, statuendo la necessità che il valore dei beni oggetto di sequestro sia proporzionato all'entità del fatto-reato contestato. Richiamando la propria giurisprudenza sull'estensione anche alle misure cautelari reali dei principi di proporzionalità, adeguatezza e gradualità elaborati con riguardo alle misure cautelari personali, osservando che la confisca degli strumenti destinati alla commissione dell'illecito era prevista come facoltativa e che nel caso di specie ricadeva su un soggetto diverso da quello che aveva commesso il reato (anche se allo stato non risultava la sua buona fede), la Cassazione ha affermato che nel caso esaminato la tutela convenzionale del diritto di proprietà, riconosciuta anche dalla Carta di Nizza, esige il rispetto del principio di proporzione. Esso diviene termine necessario di raffronto tra la compressione dei diritti e la giustificazione della loro limitazione, tanto più laddove la confisca assuma una valenza anche punitiva, come peraltro ritenuto, in ipotesi non dissimili, dalla Corte costituzionale (sent. n. 112/2019) e dalla Corte EDU.

b) La sentenza della Sez. 2, n. 36833, del 28/09/2021, si è pronunciata in tema di misure di prevenzione patrimoniali.

La difesa lamentava violazione degli artt. 1, 4 e 16, comma 1, lett. b), d.lgs. 159/2011 in relazione agli artt. 117 Cost., 1 Prot. n. 1 Cedu (e 6 Cedu), poiché la lettura tassativizzante offerta dalla giurisprudenza, anche costituzionale (Corte cost. n. 24 del 2019) alle ipotesi indicate alla lettera b) del citato art. 1 non sarebbe in grado di colmare il *vulnus* di tassatività asseritamente già stigmatizzato dalla giurisprudenza della Corte EDU (Grande Camera, 23.2.2017, De Tommaso c/Italia).

Secondo la Cassazione, in tema di misure di prevenzione la lettura tassativizzante della categoria di pericolosità generica di cui all'art. 1, comma 1, lett. b), d.lgs. n. 159/2011, accolta nella sentenza della Corte costituzionale n. 24/2019, alla luce dei principi espressi dalla Corte Edu, Grande Camera, nella sentenza 23 febbraio 2017, De Tommaso c. Italia, trova applicazione

anche con riferimento alle condotte antecedenti alla pronuncia del giudice delle leggi, la quale ha recepito l'interpretazione consolidata che la Corte di cassazione ha dato del contenuto della norma, consacrandola quale diritto vivente, sulla cui base sono state ritenute la sufficiente determinatezza della fattispecie, nonché la prevedibilità delle conseguenze della violazione.

## **7. Ne bis in idem (Protocollo addizionale n. 7, art. 4, CEDU)**

La sentenza della Sez. 3 n. 36765 del 21/05/2021 ha affermato che va esclusa la violazione del principio del *ne bis in idem* in relazione a sentenza di condanna per reati-fine successiva a precedente decisione irrevocabile riguardante il solo delitto di associazione per delinquere finalizzata alla commissione di tali reati, sebbene nel capo di imputazione concernente la fattispecie associativa fossero indicati, come elementi fattuali a carico, anche i singoli reati fine (Sez. 3, n. 52449 del 24/06/2014, Balzano, Rv. 261708-01). Questa conclusione si giustifica in ragione del principio secondo cui, in tema di reati associativi, al fine di controllare il rispetto del principio del *ne bis in idem*, anche in rapporto alla commissione dei reati scopo, occorre verificare in concreto i segmenti di condotta presi in esame dalle singole sentenze passate in giudicato, nel senso che tale principio risulta violato solo ove vi sia sovrapposizione tra le medesime condotte oggetto di giudicato.

In particolare, con riferimento alla sfasatura temporale tra i procedimenti quale presupposto di operatività del divieto di un secondo giudizio, la Cassazione richiama i principi enunciati dalla giurisprudenza di legittimità nel caso della irrogazione, per il medesimo fatto per il quale vi sia stata condanna a sanzione penale definitiva, di una sanzione formalmente amministrativa, della quale venga riconosciuta la natura sostanzialmente penale, ai sensi dell'art. 4, Protocollo n. 7, CEDU, come interpretato dalla Corte europea dei diritti dell'uomo nelle cause "Grande Stevens e altri contro Italia" del 4 marzo 2014, e "Nykanen contro Finlandia" del 20 maggio 2014. Invero, secondo l'orientamento che appare consolidato, non sussiste la violazione del *ne bis in idem* convenzionale per l'irrogazione in relazione al medesimo fatto di sanzioni penali e sanzioni amministrative "convenzionalmente" penali all'esito di due distinte procedure, quando tra il procedimento amministrativo e quello penale sussista una connessione sostanziale e temporale sufficientemente stretta, tale che le due sanzioni siano parte di un unico sistema sanzionatorio, secondo il criterio dettato dalla Corte EDU nella decisione "A. e B. contro Norvegia" del 15 novembre 2016. E, in applicazione di questo principio, è stata esclusa la violazione del divieto di *bis in idem* sia nel caso di una sanzione amministrativa non

ancora irrevocabile al momento della decisione di secondo grado del procedimento penale per reati tributari relativi ai medesimi fatti (così Sez. 3, n. 5934 del 12/09/2018, Giannino, Rv. 275833-04), sia nel caso di avvisi di accertamento di violazioni tributarie e di irrogazione delle relative sanzioni notificati all'imputato pochi mesi prima dell'inizio del procedimento penale per reati tributari relativi ai medesimi fatti (v. Sez. 3, n. 6993 del 22/09/2017, dep. 2018, Servello, Rv. 272588-01).

Ora, se è legittima l'applicazione, in ordine allo stesso fatto, di sanzioni amministrative e sanzioni penali all'esito di due procedure distinte, quando tra il procedimento amministrativo e quello penale sussista una connessione sostanziale e temporale sufficientemente stretta, tale che le due sanzioni siano parte di un unico sistema sanzionatorio, non si vede perché lo stesso principio non debba essere applicato nel caso di sanzioni irrogate all'esito di due distinti processi penali, tra loro legati da una connessione sostanziale e temporale sufficientemente stretta.

Nella specie, nel presente procedimento, il ricorrente non ha fornito elementi utili a valutare la sovrapposizione tra l'imputazione di cui al d.P.R. n. 309 del 1990, art. 74, per la quale è stata pronunciata sentenza irrevocabile e l'imputazione (di cui al capo 5 del processo) concernente una condotta di ricezione e detenzione di sostanza stupefacente, né ha rappresentato circostanze idonee ad evidenziare una incongrua sfasatura temporale tra i due procedimenti. In particolare, l'azione penale è stata esercitata il 30 luglio 2018, la sentenza di primo grado è stata pronunciata il 21 maggio 2019, e la sentenza di secondo grado è stata emessa il 29 giugno 2020. Nel processo per il quale l'imputato è stato condannato per il reato di associazione per delinquere, secondo quanto risulta dall'archivio delle sentenze pubblicate della Corte di cassazione, la sentenza di appello è stata pronunciata in data 8 novembre 2018, e la decisione di legittimità è intervenuta il 18 aprile 2019. Il fatto di cui al capo 5, per il quale si invoca la preclusione da *bis in idem*, è stato commesso nel marzo aprile 2015.

In conclusione, deve escludersi che, nella specie, sia mancata una connessione sostanziale e temporale tra i due distinti procedimenti penali. In particolare, è significativo che, nel presente procedimento, l'azione penale è stata esercitata già alcuni mesi prima della pronuncia della sentenza di appello relativa all'altro giudizio, e la sentenza di primo grado è stata emessa quasi in concomitanza con la decisione di legittimità adottata in quel processo.

## **8. *Principio di reciproco riconoscimento tra gli Stati membri dell'Unione europea***

(Decisione quadro 829/2009 Gai Art. 34, par. 2, lett. B, T.U.E – versione consolidata al trattato di Nizza – Punto 36 Consiglio Europeo di Tampere 1999)

La Corte (Sez. 4, n. 37739 del 15/9/2021) ha affermato che l'art. 4, comma 1, lett. c, del d.lgs. n. 36 del 2016, deve essere interpretato alla luce del Considerando 5 della Decisione Gai n. 829 del 2009 (teso ad evitare il rischio di possibili disparità di trattamento tra coloro che risiedono e coloro che non risiedono nello Stato membro del processo nell'ambito del quale viene adottata una misura cautelare) e vi ha, pertanto, ricompreso gli arresti domiciliari, che, in applicazione del principio di reciproco riconoscimento tra gli Stati membri dell'Unione europea, possono essere eseguiti nello Stato membro ove l'interessato sia radicato. Da tale premessa consegue l'obbligo per il giudice nazionale di verificare l'adeguatezza della misura cautelare degli arresti domiciliari anche laddove la stessa sia eseguibile non in Italia, ma in un altro Stato membro.

In definitiva, il giudice nazionale deve scegliere la misura secondo i criteri di proporzionalità ed adeguatezza previsti dall'art. 275 cod. proc. pen., ma non può negare una misura alternativa alla detenzione carceraria (nella specie, gli arresti domiciliari) per l'assenza di un indirizzo di esecuzione in Italia, laddove l'interessato disponga di un indirizzo presso altro Stato dell'Unione, in cui sia radicato, dovendo tale indirizzo considerarsi equivalente a quello nel territorio nazionale, vista la sorveglianza assicurata da ogni Stato membro, salvo il rifiuto di quest'ultimo *ex art. 15* della Decisione Quadro 2009/829/GAI (unica ipotesi in cui si può ritenere l'interessato privo di indirizzo per l'esecuzione di una misura alternativa alla detenzione).

## ***B) GIURISPRUDENZA CIVILE***

### ***1. Indebito retributivo e giurisprudenza della Corte EDU***

La Sezione Lavoro (Cass. civ. Sez. Lavoro n. 40004/2021 del 14.12.2021) rimette alla Corte Costituzionale, ritenendone la rilevanza e la non manifesta infondatezza, la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 2033 cod. civ., per contrarietà agli artt. 11 e 117 Cost. (in rapporto all'articolo 1 del Protocollo 1 alla CEDU, come interpretato dalla sentenza Casarin c. Italia dell'11.2.21), nella parte in cui, in caso di indebito retributivo erogato da un

ente pubblico e di legittimo affidamento del dipendente pubblico percipiente nella definitività dell'attribuzione, consente un'ingerenza non proporzionata nel diritto dell'individuo al rispetto dei suoi beni.

La Corte ricorda che, nell'impiego pubblico privatizzato nel caso di domanda di ripetizione dell'indebita proposta da un'amministrazione nei confronti di un proprio dipendente, in relazione alle somme corrisposte a titolo di retribuzione, qualora risulti accertato che l'erogazione è avvenuta «*sine titulo*», la ripetibilità delle somme non può essere esclusa *ex art.* 2033 cod. civ. per la buona fede dell'*accipiens*, in quanto detta buona fede ai sensi della norma medesima vale soltanto ad escludere la restituzione dei frutti e degli interessi maturati prima della domanda giudiziale (Cassazione civile sez. lav., 20/02/2017, n.4323; 4230 del 2016 e n. 4086 del 2016; n. 24835 del 2015; nr. 8338/2010), mentre non incide sulle obbligazioni di restituzione della sorte capitale.

## **2. *Residenza abituale del minore***

Secondo Sez. I, n. 37061 del 26.11.2021 lo Stato di “residenza abituale” del minore, ai fini di disporre il rimpatrio nel caso di sottrazione, non coincide con quello in cui il minore abbia il domicilio, e deve essere individuato nello Stato in cui il minore abbia raggiunto una certa integrazione in un ambiente sociale e familiare, frequenti le istituzioni scolastiche e abbia appreso conoscenze linguistiche. La valutazione di quale sia lo Stato di residenza abituale del minore, inoltre, deve essere condotta con prioritario riferimento al radicamento del minore rispetto ai progetti di vita della coppia genitoriale tanto più se caratterizzati da incertezza o ambivalenza.

## **3. *Ne bis in idem e giurisprudenza della Corte EDU***

Il Tribunale Amministrativo Regionale del Lazio ha accolto dei ricorsi proposti da una società privata e dall'*ex* Presidente dell'Autorità Portuale di Genova (nel periodo compreso tra il novembre 2012 e il novembre 2015) contro una delibera, assunta nel 2018, con cui il Consiglio dell'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC), a seguito di un'attività ispettiva, aveva riscontrato la violazione dell'art. 53, comma 16- *ter*, d.lgs. n. 165 del 2001, introdotto con legge n. 190 del 2012, per avere la detta società conferito, nel 2017, al menzionato *ex* Presidente dell'Autorità Portuale di Genova l'incarico di Direttore dei rapporti istituzionali per l'Italia presso la medesima società, con sede in Ginevra. Nell'accogliere il primo motivo dei ricorsi riuniti, assorbita ogni altra questione dedotta, il TAR ha rilevato che, alla stregua dell'art.

16 del d.lgs. n. 39 del 2013, il potere di vigilanza dell'ANAC sul conferimento degli incarichi pubblici non sussisteva *erga omnes*, ma nei soli confronti delle amministrazioni pubbliche, degli enti pubblici e degli enti di diritto privato in controllo pubblico, essendo invece l'attività dell'Autorità, in caso di coinvolgimento di soggetti esterni, non riconducibili alla P.A., quali la società in esame e l'ex Presidente dell'Autorità Portuale di Genova, circoscritta all'adozione di pareri facoltativi in materia di autorizzazioni allo svolgimento di tali incarichi. L'assoluta carenza di potere di accertamento e di sanzione in capo all'ANAC nei confronti di detti soggetti dava luogo a nullità della delibera. Avverso tale pronuncia l'Autorità Nazionale Anticorruzione ha proposto impugnazione che il Consiglio di Stato ha accolto, affermando che, nella specie, la competenza ad agire spettava all'ANAC e che non poteva negarsi l'applicabilità ai dipendenti delle Autorità portuali, aventi natura giuridica di ente pubblico non economico, dei principi di cui al d.lgs. n. 165 del 2001 (Testo Unico del pubblico impiego).

Avverso questa decisione la società privata coinvolta ha proposto ricorso per cassazione ex artt. 111, comma 8, Cost. e 362 c.p.c.

Le Sezioni Unite (ord. 36593/23021 del 25.11.2021), nel respingere il ricorso, hanno escluso la natura sostanzialmente penale della sanzione interdittiva prevista dall'art. 53, comma 16-ter, del d.lgs. n. 165 del 2001 e hanno, quindi, negato che alle sanzioni irrogate dall'ANAC in applicazione dell'art. 53, comma 16-ter, citato possano essere estese, alla luce della giurisprudenza della Corte di Strasburgo sugli *Engel Criteria*, le garanzie previste dall'art. 6 CEDU, per mancanza dei presupposti di afflittività e severità, non sussistendo una violazione dei principi di stretta legalità, colpevolezza e proporzionalità.

#### **4. *Requisiti del ricorso per cassazione***

La Corte di cassazione (Sez. III, n. 28929/2021 del 29.9.2021), adita dai ricorrenti rimasti soccombenti in un'azione revocatoria ex art. 2901 c.c., ha rilevato in via preliminare che il ricorso è inammissibile per l'assoluta carenza del requisito della sommaria esposizione dei fatti di causa, previsto dall'art. 366, n. 3 c.p.c., che impone al ricorrente di indicare, seppure sommariamente, i fatti di causa e le questioni dedotte nel giudizio di merito onde consentire alla Corte di legittimità di avere una completa cognizione della controversia in funzione dell'esame dei motivi e della percezione della loro deducibilità nel giudizio di legittimità in relazione allo svolgimento del contraddittorio nel giudizio di merito. Nello specifico, l'esposizione dei fatti del ricorso in esame era svolta (in poco più di una pagina) con una illustrazione dell'iter proces-

suale che si risolveva soltanto: a) nella parziale trascrizione delle conclusioni dell'atto di citazione, dato che quanto si trascriveva faceva riferimento solo alla domanda principale: trascrizione da cui emerge solo l'indicazione dell'atto revocando; b) nella mera indicazione generica dell'esito del giudizio di primo grado con l'accoglimento della "domanda" e la declaratoria di inefficacia dell'atto e, quindi, previa indicazione della proposizione dell'appello da parte dei ricorrenti; c) nella mera indicazione della deduzione della inesistenza delle condizioni per la revocatoria e dell'erroneità della sentenza impugnata, quindi della infondatezza dell'azione ai sensi dell'art. 2901 c.c. e della insussistenza del *consilium fraudis*; d) nell'affermazione che la corte territoriale ebbe a rigettare l'appello con sentenza ai sensi dell'art. 281-*sexies* c.p.c..

La Corte ha statuito che una simile tecnica espositiva dei fatti omette di individuare, sebbene sommariamente: aa) i fatti costitutivi della domanda, particolarmente quanto al credito legittimante alla revocatoria ed alla loro riconducibilità al paradigma dell'art. 2901 c.c.; bb) le difese svolte dai convenuti quei ricorrenti; cc) lo svolgimento del contraddittorio nel giudizio di primo grado e le ragioni della decisione del primo giudice; dd) il contenuto dei motivi di appello. Né dette lacune risultano desumibili agevolmente ed esaurientemente dall'illustrazione dei due motivi che, pur facendo episodico riferimento a profili fattuali e a questioni di diritto, non contengono una ricostruzione completa dei fatti di causa funzionale alla disamina delle censure. Ha quindi escluso che sia consentito alla Corte di sopperire all'evidenziata lacuna mediante l'esame della sentenza impugnata o degli altri atti regolamentari (cfr. Cass. n. 15276/2021), rilevando l'inammissibilità del ricorso, tenuto conto che essa non si conforma a quanto la consolidata giurisprudenza della Corte ritiene indispensabile per l'osservanza del requisito di cui al n. 3 dell'art. 366, là dove è consolidato l'insegnamento che, sulla premessa che esso è dalla norma considerato come uno specifico requisito di contenuto-forma del ricorso, esige che debba consistere in una esposizione che deve garantire alla Corte di cassazione di avere una chiara e completa cognizione del fatto sostanziale che ha originato la controversia e del fatto processuale, senza dover ricorrere ad altre fonti o atti in suo possesso, compresa la stessa sentenza impugnata (Cass. Sez. Un. n. 11653 del 2006). E ha osservato che la prescrizione del requisito risponde non ad un'esigenza di mero formalismo, ma a quella di consentire una conoscenza chiara e completa dei fatti di causa, sostanziali e/o processuali, che permetta di bene intendere il significato e la portata delle censure rivolte al provvedimento impugnato.

Per soddisfare il requisito imposto dall'articolo 366, comma primo, n. 3, cod. proc. civ., difatti, è necessario che il ricorso per cassazione contenga, sia pure in modo non analitico o particolareggiato, l'indicazione sommaria delle



reciproche pretese delle parti, con i presupposti di fatto e le ragioni di diritto che le hanno giustificate, delle eccezioni, delle difese e delle deduzioni di ciascuna parte in relazione alla posizione avversaria, dello svolgersi della vicenda processuale nelle sue articolazioni e, dunque, delle argomentazioni essenziali, in fatto e in diritto, su cui è fondata la sentenza di primo grado, delle difese svolte dalle parti in appello e, infine, del tenore della sentenza impugnata.

## **5. *Prova dell'usucapione nei giudizi di opposizione all'esecuzione***

Nell'ambito di un giudizio di opposizione di terzo all'esecuzione, il debitore esecutato, nel costituirsi in giudizio, deduceva, per contrastare l'altrui pretesa, di avere acquistato per usucapione il bene oggetto di espropriazione. Respinta l'opposizione dal primo giudice, che riteneva intervenuto il dedotto acquisto per usucapione da parte del debitore esecutato, la sentenza veniva riformata in appello. Esperito ricorso per cassazione, con il quale, tra l'altro, il debitore esecutato lamentava che il giudice d'appello non aveva attribuito rilievo al possesso comunque maturato in corso di causa, avendo egli conservato la disponibilità del bene in quanto nominato custode dello stesso, la Corte di cassazione rigettava l'impugnazione (sez. III n. 26111/2021 del 27.9.2021). Nel motivare il rigetto, sul rilievo che il "*tempus ad usucapionem*" deve essere maturato al momento della domanda, circostanza di cui non vi era prova, la sentenza ha richiamato il principio, affermato dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, secondo cui la prova dell'usucapione deve risultare particolarmente rigorosa, riportandosi ad una precedente decisione della Seconda Sezione di questa Corte, ovvero la sentenza n. 21539 del 30 agosto 2017 [la quale, a propria volta, richiamava espressamente la sentenza della Grande Camera 30 agosto 2007, in causa J.A. Pye (Oxford) Ltd. e J.A. Pye (Oxford) Land Ltd. vs United Kingdom].

## **6. *Dichiarazione di adottabilità e rapporti con l'affidamento etero-familiare***

Cass., Sez. I, n. 24727/2021 del 14.9.2021, in tema di adozione, nota che la circostanza che il minore, a seguito di affidamento etero-familiare, abbia trascorso molto tempo presso una famiglia diversa da quella propria non può assumere alcuna rilevanza ai fini della dichiarazione dello stato di adottabilità, atteso che tale affidamento è per sua natura temporaneo, essendo destinato a dare soluzione ad una situazione transitoria di difficoltà o di disagio familiare, al fine di consentire il rientro nella famiglia di origine.

## **7. *Esposizione di simboli religiosi nelle aule scolastiche***

Le Sezioni Unite, con la decisione n. 24414/2021 del 9.9.2021, hanno formulato il principio per il quale nelle aule delle scuole pubbliche, in base alla Costituzione repubblicana, ispirata al principio di laicità dello Stato e alla salvaguardia della libertà religiosa positiva e negativa, non è consentita l'affissione obbligatoria, per determinazione dei pubblici poteri, del simbolo religioso del crocifisso. In conformità alla Costituzione e alla legislazione che ne costituisce svolgimento e attuazione, l'art. 118 del r.d. n. 965 del 1924, che comprende il crocifisso tra gli arredi scolastici, deve essere interpretato nel senso che la comunità scolastica può decidere di esporlo in aula con valutazione che sia frutto del rispetto delle convinzioni di tutti i componenti della medesima comunità, ricercando un "ragionevole accomodamento" tra eventuali posizioni difformi; ne consegue l'illegittimità della circolare del dirigente scolastico che, nel richiamare tutti i docenti della classe al dovere di rispettare e tutelare la volontà degli studenti, espressa a maggioranza in assemblea, di esporre il crocifisso nella loro aula, non ricerchi un ragionevole accomodamento con la posizione manifestata dal docente dissenziente, nonché l'invalidità della sanzione disciplinare inflitta al docente stesso che, contravvenendo all'ordine di servizio contenuto nella circolare, abbia rimosso il crocifisso dalla parete dell'aula all'inizio delle sue lezioni, per poi ricollocarlo al suo posto alla fine delle medesime. La circolare del dirigente scolastico che, recependo la volontà degli studenti in ordine alla presenza del crocifisso, non ricerchi un ragionevole accomodamento con il docente dissenziente, pur illegittima, non integra una forma di discriminazione a causa della religione nei confronti del docente, e non determina, pertanto, le conseguenze di natura risarcitoria previste dalla legislazione antidiscriminatoria, perché con essa il dirigente scolastico non connota in senso religioso l'esercizio della funzione pubblica di insegnamento, né condiziona la libertà di espressione culturale del docente dissenziente.

## **8. *Protezione umanitaria dei richiedenti asilo. Limiti ostativi al rientro nel paese di origine***

Le Sezioni Unite, n. 24413/2021 del 9.9.2021, hanno stabilito che, in base alla normativa del testo unico sull'immigrazione anteriore alle modifiche introdotte dal d.l. n. 113 del 2018, ai fini del riconoscimento della protezione umanitaria, occorre operare una valutazione comparativa tra la situazione soggettiva e oggettiva del richiedente con riferimento al paese di origine e la situazione d'integrazione raggiunta in Italia, attribuendo alla condizione del richiedente nel paese di provenienza un peso tanto minore quanto maggiore risulti il grado di integrazione che il richiedente dimostri di aver raggiunto

nella società italiana, fermo restando che situazioni di deprivazione dei diritti umani di particolare gravità nel paese originario possono fondare il diritto alla protezione umanitaria anche in assenza di un apprezzabile livello di integrazione in Italia; qualora poi si accerti che tale livello è stato raggiunto e che il ritorno nel paese d'origine renda probabile un significativo scadimento delle condizioni di vita privata e/o familiare tali da recare un "vulnus" al diritto riconosciuto dall'art. 8 della Convenzione EDU, sussiste un serio motivo di carattere umanitario, ai sensi dell'art. 5, comma 6, del d.lgs. n. 286 del 1998, per riconoscere il permesso di soggiorno.

## **9. *Ne bis in idem e giurisprudenza della Corte EDU***

Sez. II, n. 23679 del 31.8.2021, ha affermato che, qualora la sanzione penale irrogata e divenuta definitiva si dovesse ritenere già proporzionata ai reati commessi in ordine agli stessi fatti su cui è stato intrapreso anche il procedimento sanzionatorio amministrativo, va applicato il principio del "divieto del *bis in idem*", in virtù della circostanza che qualsiasi aggravamento in sede sanzionatoria "amministrativa" (la cui "pena" sia sostanzialmente equiparabile a quella propriamente penale) rappresenta una violazione di tale divieto per effetto del mancato rispetto del criterio della proporzione afflittiva tra cumulo sanzionatorio e fatti commessi. Diversamente, nell'eventualità in cui non si dovessero ritenere sussistenti le condizioni per una valutazione di adeguatezza e proporzionalità della già irrogata sanzione conseguente alla sopravvenuta condanna definitiva in sede penale, deve rilevarsi che è demandato allo stesso giudice di merito riconsiderare tutti gli aspetti della complessiva vicenda (con particolare riferimento a quelli soggettivi e oggettivi, al superamento del grado di lesione degli interessi giuridici protetti e all'entità del danno causato) per un intervento "proporzionalmente" riduttivo della misura delle sanzioni pecuniarie e personali applicate.

## **10. *Procreazione medicalmente assistita effettuata all'estero. Riconoscimento in Italia del genitore intenzionale***

Sez. I, n. 23319/2021 del 23.8.2021 si è pronunciata su una domanda di cancellazione dell'atto di nascita trascritto in Italia di un minore nato all'estero, figlio di madre intenzionale italiana e di madre biologica straniera, non rinvenendo una contrarietà all'ordine pubblico internazionale, poiché la mancanza di un legame biologico con il minore non impedisce il riconoscimento del rapporto di filiazione con una cittadina straniera che abbia prestato il proprio consenso all'utilizzazione di tecniche di procreazione medicalmente assistita, pure non consentite dal nostro ordinamento.

### **11. *Parto anonimo, limiti ostativi all'interpello della madre sulla volontà di revocare l'anonimato***

Sez. I, n. 22497/2021 del 9.8.2021, ha affrontato il tema del diritto del figlio nato da parto anonimo di conoscere le proprie origini, e ha affermato che tale diritto non è assoluto, ma deve essere bilanciato con il diritto della madre a conservare l'anonimato. La scelta dell'anonimato può peraltro essere revocata, anche su richiesta del figlio, ma sempre tenendo presente la necessità di rispettare l'equilibrio psico-fisico della genitrice. Il diritto di chiedere alla madre biologica la revoca della scelta dell'anonimato non può essere esercitato dal figlio nel caso in cui la madre versi in stato di incapacità anche se non dichiarata, non essendo ella in grado di rinunciare consapevolmente a una condizione inerente a diritti personali riguardanti il rapporto con il figlio procreato. Tuttavia al figlio è stato riconosciuto il diritto di accedere a dati sanitari riguardanti la madre, in quanto tale accesso è anche funzionale a conoscere dati e informazioni utili per la tutela della salute del figlio (si pensi alle malattie ereditarie), purché l'esercizio di tale diritto avvenga nel rispetto della volontà dichiarata dalla madre di conservare l'anonimato.

### **12. *Autonomia e indipendenza della Sezione disciplinare del Consiglio Superiore della Magistratura***

Sez. U. n. 18923/2021 del 5 luglio 2021 hanno affermato che in tema di procedimento disciplinare dei magistrati, l'attribuzione ad un organo interno della magistratura della competenza a decidere in merito agli illeciti disciplinari dei magistrati non viola l'art. 6 della Convenzione EDU, in quanto la "sezione disciplinare" costituisce organo indipendente ed imparziale come stabilito anche dalla CEDU.

### **13. *Durata ragionevole del processo***

Sez. V, n. 18890/2021 del 3.7.2021, hanno formulato il principio secondo il quale nel giudizio di cassazione, in presenza di un accertamento di maggiore imponente a carico di una società di persone ai fini delle imposte dirette, Irap e Iva, fondato sugli stessi fatti o su elementi comuni, la nullità dei giudizi di merito – per essere stati celebrati, in violazione del principio del contraddittorio, senza la partecipazione di tutti i litisconsorti necessari (società e soci) – non va dichiarata qualora il ricorso per cassazione dell'Amministrazione finanziaria risulti inammissibile o "*prima facie*" infondato, atteso che in tal caso, non derivando ai litisconsorti pretermessi alcun danno

dalla detta pronuncia, disporre la rimessione al giudice di primo grado contrasterebbe con i principi di economia processuale e di ragionevole durata del processo, che hanno fondamento nell'art. 111, comma 2, Cost. e nell'art. 6, par. 1, CEDU.

#### **14. Cooperazione informativa fra autorità fiscali degli Stati UE e segreto bancario. Utilizzazione delle prove illegalmente acquisite e canoni del giusto processo**

Per Sez. V, n. 11162/2021 del 28.4.2021, in tema di accertamento dei redditi fondato su accesso a documenti bancari, la cooperazione informativa tra autorità fiscali degli Stati membri UE non incontra alcun limite nel segreto bancario, il quale non costituisce principio inderogabile neanche nel regime anteriore all'art. 18 l. n. 413 del 1991. L'utilizzazione processuale di prove illegalmente acquisite non costituisce di per sé stessa violazione dell'art. 6 CEDU, dovendosi valutare se la procedura nel suo insieme abbia rispettato i canoni del giusto processo e, specificamente, i diritti della difesa. (Fattispecie relativa ad elementi trasmessi dall'autorità fiscale francese provenienti da trafugamenti dei dati bancari da parte dell'ex dipendente di una banca svizzera).

#### **15. Imposizione fiscale e applicazione del principio del favor rei**

Per Sez. V, n. 10656/2021 del 22.4.2021, in tema di IVA ad aliquota agevolata per l'acquisto della prima casa, l'art. 33 d.lgs. n. 175 del 2014 - che, nel modificare il n. 21, Tabella A, parte seconda, allegata al d.P.R. n. 633 del 1972, ha identificato gli immobili cui applicare l'imposta agevolata in base alla categoria catastale e non più alla stregua dei parametri di cui al d.m. 2 agosto 1969 - pur non potendo applicarsi, sul piano sostanziale, agli atti negoziali anteriori alla data di sua entrata in vigore (13 dicembre 2014), può tuttavia spiegare effetti ai fini sanzionatori, in applicazione del principio del "*favor rei*", posto che, proprio in ragione della più favorevole disposizione sopravvenuta, la condotta mendace inerente alla caratteristica "non di lusso" dell'immobile, che prima integrava una violazione fiscale, non costituisce più il presupposto per l'irrogazione della sanzione. La Corte ha fatto riferimento ai principi di legalità e del *favor rei* in materia tributaria, in presenza di sanzioni amministrative di sostanziale valenza penalistica, in applicazione dell'art. 49 della Carta dei diritti fondamentali UE e dell'art. 7 CEDU.

**16. *Procedimento disciplinare nei confronti degli avvocati. Autonomia rispetto al processo penale anche sotto il profilo delle relative garanzie del diritto di difesa***

Sez. U., n. 9547 del 12.4.2021, hanno statuito che, in tema di procedimento disciplinare nei confronti degli avvocati, la disciplina dei rapporti tra giudizio disciplinare e giudizio penale, dettata dall'art. 54 della l. n. 247 del 2012 per l'ipotesi in cui per gli stessi fatti il professionista sia sottoposto anche a procedimento penale, è ispirata al criterio della piena autonomia tra i due giudizi, tanto dal punto di vista procedimentale quanto rispetto alle valutazioni sottese all'incolpazione disciplinare e alle imputazioni oggetto del processo penale. Pertanto, sebbene, secondo la giurisprudenza della Corte EDU, la garanzia di cui all'art. 6 della Convenzione operi con riferimento anche al procedimento disciplinare nei confronti di un avvocato, non può ravvisarsi alcuna violazione del parametro convenzionale richiamato in relazione alla impossibilità di esaminare direttamente i testimoni da parte del difensore non essendo applicabili ai procedimenti disciplinari le medesime garanzie apprestate alle persone che sono parte di procedimenti in cui venga contestata una accusa penale.

**17. *Riconoscimento in Italia dell'adozione di un minore da parte di una coppia omogenitoriale***

Sez. U. n. 9006 del 31.3.2021 ha stabilito che, in tema di efficacia nell'ordinamento interno di atti adottati all'estero, non contrasta con i principi di ordine pubblico internazionale il riconoscimento degli effetti del provvedimento giurisdizionale straniero di adozione di minore da parte di coppia omoaffettiva maschile che attribuisca lo "status" genitoriale secondo il modello dell'adozione piena, non costituendo elemento ostativo il fatto che il nucleo familiare sia omogenitoriale, ove sia esclusa la preesistenza di un accordo di surrogazione di maternità a fondamento della filiazione.

**18. *Rilevanza del radicamento del nucleo familiare nel paese di accoglienza ai fini della valutazione della domanda di asilo***

Sez. II, n. 5506/2021 del 26.2.2021 ha statuito che, ai fini del riconoscimento della protezione umanitaria, ai sensi dell'art. 19 del d.lgs. n. 286 del 1998, la presenza di figli minori del richiedente rappresenta uno degli elementi che devono essere considerati nell'apprezzamento circa la sussisten-

za della vulnerabilità del genitore, atteso che la presenza della prole minore in Italia si risolve in una condizione familiare idonea a dimostrare da un lato una peculiare fragilità, tanto dei singoli componenti della famiglia che di quest'ultima nel suo complesso, e dall'altro lato uno specifico profilo di radicamento del nucleo sul territorio nazionale, in dipendenza dell'inserimento dei figli nei percorsi sociali e scolastici esistenti in Italia e, quindi, della loro naturale tendenza ad assimilare i valori ed i concetti fondativi della società italiana. (Nella specie, la S. C. ha cassato la pronuncia di merito, che aveva rigettato la domanda per il riconoscimento dei presupposti per il rilascio del permesso di soggiorno per ragioni umanitarie formulata da una richiedente, madre di due gemelli di circa due anni, senza tener conto di tale circostanza).

### ***19. Rilevanza della comparazione fra vita privata e familiare nel paese di origine e di accoglienza ai fini della valutazione della domanda di asilo***

Secondo Sez. III n. 2544/2021 del 4.22021, la condizione di vulnerabilità del richiedente asilo deve essere verificata caso per caso all'esito di una valutazione individuale della vita privata condotta in Italia dal migrante, comparata tanto con la situazione personale vissuta prima della partenza dal paese di origine, quanto con quella cui egli si troverebbe esposto in caso di rimpatrio. A tale conclusione questa Corte è pervenuta, ancora una volta, sul rilievo che la orizzontalità dei diritti umani fondamentali, col sostegno dell'art. 8 della CEDU, promuove l'evoluzione della norma, elastica, sulla protezione umanitaria a vera e propria "clausola generale di sistema", capace di favorire i diritti umani e di radicarne l'attuazione.

### ***20. Tratta a scopo di sfruttamento sessuale o lavorativo: incidenza dell'emersione degli indici UNHCR sulla domanda di asilo***

Sez. II, n. 1750/2021 del 27.12021, ha formulato il principio secondo il quale in materia di protezione internazionale, ove nella vicenda dedotta dal richiedente asilo sia ritenuto oggettivamente ravvisabile, sulla scorta degli indici individuati dalle Linee guida UNHCR, il forte ed attuale rischio, in caso di rimpatrio forzato, di esposizione allo sfruttamento sessuale o lavorativo nell'ambito del circuito della tratta di esseri umani, sì da ritenere sussistenti i presupposti per la segnalazione dei delitti ex art. 600 e 601 c.p. e per la segnalazione ai sensi dell'art. 32, comma 3-bis, del d.lgs. n. 25 del

2008, ricorre una condizione di vulnerabilità personale valorizzabile ai fini del riconoscimento della protezione umanitaria anche ove tale condizione non sia esplicitamente riconosciuta dall'istante.

## **21. *Imposizione fiscale e indennità di esproprio***

Sez. V n. 1228/2021 e n. 1230/2021 del 21.12.2021 hanno affermato che il legislatore è libero di sottoporre ad imposizione fiscale manifestazioni di capacità contributiva, come la plusvalenza derivante da una indennità di esproprio, che in precedenza non erano colpite. La percezione della plusvalenza concretizza infatti un indice di ricchezza e capacità contributiva, la cui individuazione è rimessa, così come avviene con la nozione di reddito, alla discrezionalità del legislatore. Tale disciplina non è, quindi, in contrasto né con gli artt. 24 e 53 Cost. né con l'art. 1, comma 1, Prot. Addizionale CEDU, che concerne soltanto il profilo della tutela del diritto di proprietà, ma non gli aspetti fiscali della vicenda espropriativa, come chiarito dalla stessa Corte europea dei diritti dell'uomo, la quale ha ritenuto che l'imposta in questione non costituisce un onere "irragionevole e sproporzionato" a carico del proprietario, in quanto la somma da corrispondere non rende il pagamento equiparabile a una confisca. Inoltre, sempre la Corte di Strasburgo ha affermato che gli Stati, nelle scelte in materia di politica fiscale, hanno un ampio margine di apprezzamento, perché devono adottare decisioni sulla base di valutazioni politiche, economiche e sociali, perseguendo un giusto equilibrio tra tutela dei diritti dell'individuo e interesse pubblico a ottenere entrate fiscali.

## **22. *Obbligo di astensione a carico del magistrato.***

Per Sez. III, n. 457/2021 del 13.12.2021, l'imparzialità del giudice costituisce non soltanto un interesse generale dell'amministrazione della giustizia, ma anche, e soprattutto, un diritto soggettivo della parte (e ciò alla luce sia dell'art. 6 CEDU, sia del nuovo testo dell'art. 111 Cost.). In conformità a tale principio il regime in materia di astensione dettato dai codici di rito penale e civile deve essere integrato dall'applicazione dell'art. 323 cod. pen. che prevede quale ipotesi integrativa del reato di abuso di ufficio la mancata astensione di un pubblico ufficiale in presenza di un interesse proprio o di un prossimo congiunto. L'obbligo di astenersi dalla trattazione di un affare sussiste, pertanto, pure quando il magistrato abbia un "interesse proprio, anche solamente di natura morale, nel procedimento" (Sez. Disc. C.S.M., sent. 24.2.2012, n. 36), e l'illecito consistente nella consapevole violazione



di tale obbligo, sebbene caratterizzato sul piano soggettivo dall'elemento del dolo, non richiede come "necessaria la «coscienza dell'antigiuridicità» del comportamento integrante la violazione del precetto" (Cass. Sez. Un., sent. 11.32013, n. 5942, Rv. 625535-01), né la ricorrenza di "uno specifico intento trasgressivo" (Cass. Sez. Un., sent. 20.52016, n. 10502, Rv. 639678-01). Pertanto, è erroneo ritenere di poter risolvere il tema della violazione dell'art. 51 cod. proc. civ. con l'affermazione secondo cui non si configura il dolo intenzionale a carico del magistrato, trattandosi di una decisione collegiale adottata nel rispetto di tutte le garanzie previste a tutela degli interessi del curatore, dei creditori, del fallito e della stessa procedura concorsuale. Difatti, la "collegialità" della decisione finale non vale, di per sé, ad "esorcizzare" il problema legato alla presenza, in seno a quel consesso, di un giudice portatore di un interesse, anche solo di natura "morale", che mina potenzialmente il dovere di imparzialità dell'intero organo. Tale dovere, non solo implica che il giudice collegiale "sia imparziale sotto il profilo soggettivo, cioè che nessuno dei suoi membri manifesti opinioni preconcrete o pregiudizi personali", ma pure che il medesimo risulti "imparziale sotto il profilo oggettivo", ovvero che sia "tenuto ad offrire" - evidentemente, innanzitutto, quanto alle sue modalità di composizione - "garanzie sufficienti per escludere al riguardo qualsiasi legittimo dubbio" (Corte di Giustizia dell'Unione europea, sent. 1° luglio 2008, Chronopost e La Poste, in C-341/06 e C-342/06, § 54), soprattutto in considerazione del ruolo sicuramente più rilevante e più incisivo rivestito dal giudice relatore nella formazione di una decisione collegiale, e ciò "con particolare riferimento a processi tanto delicati quanto voluminosi, processi "che per prassi postulano un completo quanto legittimo affidamento nell'onestà, non solo intellettuale, del relatore chiamato ad esporre i fatti e le questioni di diritto dell'intera vicenda" (così, in motivazione, Cass. Sez. 3, sent. 17 settembre 2013, n. 21255).

### ***23. Rifiuto di emotrasfusione***

Sez. III, n. 29469/2020 del 23.12.2020, ha statuito che il Testimone di Geova, che fa valere il diritto di autodeterminazione in materia di trattamento sanitario a tutela della libertà di professare la propria fede religiosa, ha il diritto di rifiutare l'emotrasfusione pur avendo prestato il consenso al diverso trattamento che abbia successivamente richiesto la trasfusione, anche con dichiarazione formulata prima del trattamento medesimo, purché dalla stessa emerga in modo inequivoco la volontà di impedire la trasfusione anche in ipotesi di pericolo di vita.

### ***C) I RINVII PREGIUDIZIALI ALLA CORTE DI GIUSTIZIA***

I rinvii pregiudiziali alla Corte di Giustizia hanno riguardato materie molto diverse fra loro, di competenza della Prima, Seconda e Quinta sezione civile della Corte di cassazione (proprietà in comunione di marchi comunitari; applicazione della normativa fiscale antielusiva alle società di comodo; obblighi informativi degli Stati disposti dal cd. regolamento Dublino III in materia di determinazione dello Stato competente a decidere le domande di asilo; regime probatorio in tema di attestazione delle spese effettuate dall'impresa ammessa ai benefici dei fondi strutturali P.O.R.).

*Cassazione civile sezione I ordinanza interlocutoria n. 30749/2021 del 29 ottobre 2021*

**Proprietà in comunione di un marchio; regime di disponibilità del marchio**

Quesiti posti alla Corte di Giustizia dell'Unione europea:

“Se le succitate norme comunitarie di cui al Regolamento (UE) 2017/1001, nel prevedere il diritto di esclusiva in capo al titolare di un marchio della UE e nel contempo anche la possibilità che la titolarità appartenga a più persone pro quota, implicino che la concessione in uso del marchio comune a terzi in via esclusiva, a titolo gratuito e a tempo indeterminato, possa essere decisa a maggioranza dei contitolari ovvero se necessiti invece dell'unanimità dei consensi”.

“Se, in questa seconda prospettiva, in caso di marchi nazionali e comunitari in comunione tra più soggetti, sia conforme ai principi di diritto comunitario un'interpretazione che sancisca l'impossibilità di uno dei contitolari del marchio dato in concessione a terzi con decisione unanime, a titolo gratuito e a tempo indeterminato, di esercitare unilateralmente il recesso dalla suddetta decisione; ovvero, in alternativa, se debba invece considerarsi conforme ai principi comunitari un'interpretazione opposta, che escluda cioè che il contitolare sia vincolato in perpetuo alla manifestazione originaria, per modo da potersi svincolare da essa con effetto sull'atto di concessione”.

*Cassazione civile sezione V ordinanze nn.19381-19382/2021 dell'8 luglio 2021*

**Libertà di stabilimento e principio di non discriminazione; norme antielusive relative alle società di comodo;**

## **applicabilità a una società di intera proprietà di una holding con sede in Belgio**

Quesito posto alla Corte di Giustizia dell'Unione europea:

«Se gli artt. 18 (ex art. 12 TCE) e 49 (ex art. 43 TCE) del TFUE ostino ad una disciplina nazionale che, come l'art. 30, comma 1, n. 5, della L. 23 dicembre 1994, n. 724, nella versione, applicabile *ratione temporis*, anteriore alle modifiche apportate dalla L. 27 dicembre 2006, n. 296, escluda dal regime fiscale antielusivo delle società non operative - basato sulla fissazione di *standard* minimi di ricavi e proventi, correlati al valore di determinati beni aziendali, il cui mancato raggiungimento costituisce indice sintomatico del carattere non operativo della società e comporta la determinazione del reddito imponibile in via presuntiva - le sole società ed enti i cui titoli siano negoziati in mercati regolamentati italiani e non anche le società ed enti i cui titoli siano negoziati in mercati regolamentati esteri, nonché le società che controllano o sono controllate, anche indirettamente, dalle stesse società ed enti quotati».

*Cassazione civile sezione II ordinanza interlocutoria n. 8668/2021 del 23 febbraio 2021*

**Regolamento Dublino III; determinazione dello Stato competente a decidere sulla domanda di asilo; violazione degli obblighi informativi a carico dello Stato di prima accoglienza del richiedente asilo, nullità del decreto di trasferimento del richiedente asilo in altro Stato membro dell'Unione**

Quesiti posti alla Corte di Giustizia dell'Unione europea:

“Se l'art. 4 del regolamento debba essere interpretato nel senso che con il ricorso proposto, ai sensi dell'art. 27 del Ric. 2019 n. 24537 sez. 52, 23.02.2021, 15- regolamento (UE) 60412013, nei confronti di una decisione di trasferimento adottata da uno Stato membro, secondo il meccanismo dell'art. 26 del regolamento e in base all'obbligo di ripresa in carico di cui all'articolo 18, paragrafo 1, lettera b) del medesimo regolamento, possa farsi valere la sola mancata consegna dell'opuscolo informativo disciplinata dall'art. 4, paragrafo 2, del regolamento, da parte dello Stato che ha adottato il provvedimento di trasferimento”.

“Se l'articolo 27 del regolamento, letto in combinazione con il considerando 18 e il considerando 19 e con l'articolo 4 del medesimo regolamento, debba essere interpretato nel senso che il rimedio effettivo in caso di accertata

violazione degli obblighi previsti dall'articolo 4 impone al giudice l'adozione di una decisione di annullamento della decisione di trasferimento”.

“In caso di risposta negativa al quesito sub 2) se l'articolo 27 del regolamento, letto in combinazione con il considerando 18 e il considerando 19 e con l'articolo 4 del medesimo regolamento, debba essere interpretato nel senso che il rimedio effettivo in caso di accertata violazione degli obblighi previsti dall'articolo 4 impone al giudice di verificare la rilevanza di tale violazione alla luce delle circostanze allegare dal ricorrente e consente di confermare la decisione di trasferimento tutte le volte che non emergano ragioni per l'adozione di una decisione di trasferimento di contenuto diverso”.

*Cassazione civile sezione I ordinanza interlocutoria n. 101/2021 dell'8 gennaio 2021*

**Fondi strutturali (P.O.R.); ammissione ai benefici di una impresa che realizza la costruzione diretta dell'immobile oggetto del finanziamento; regime probatorio dei costi e delle spese sostenute direttamente**

Quesiti posti alla Corte di Giustizia dell'Unione europea:

“Se il Regolamento 28/07/2000 n. 1685/2000/CE, Regolamento della Commissione recante disposizioni di applicazione del Regolamento (CE) n. 1260/1999 del Consiglio per quanto riguarda l'ammissibilità delle spese concernenti le operazioni cofinanziate dai fondi strutturali, e in particolare quanto previsto dal relativo allegato, norma n. 1, p. 2, quanto alla «prova della spesa», par. 2.1., imponga che la prova dei pagamenti effettuati dai beneficiari finali debba necessariamente essere fornita con fatture quietanzate, anche nel caso in cui il finanziamento sia stato concesso al beneficiario al fine di realizzare un immobile con materiali, strumenti e maestranze proprie o vi possa essere deroga, diversa da quella espressamente prevista per il caso di impossibilità, che esige la presentazione di «documenti contabili aventi forza probatoria equivalente».

“Quale sia la corretta interpretazione della predetta espressione «documenti contabili aventi forza probatoria equivalente».

“Se, in particolare, le predette disposizioni del Regolamento ostino a una disciplina nazionale e regionale e ai conseguenti provvedimenti amministrativi attuativi che per il caso in cui il finanziamento sia stato concesso al beneficiario al fine di realizzare un immobile con materiali, strumenti e maestranze proprie, prevedano un sistema di controllo della spesa oggetto del finanziamento da parte della Pubblica Amministrazione costituito da: 1)

una preventiva quantificazione dei lavori sulla base di un prezzario regionale relativo alle opere pubbliche nonché per le voci non previste in tale strumento i vigenti prezzi di mercato periziati dal tecnico progettista, 2) una successiva rendicontazione, con la presentazione della contabilità dei lavori, composto dal libretto delle misure e dal registro 11 della contabilità, regolarmente firmati in ogni pagina dal direttore dei lavori e dalla ditta beneficiaria e la verifica e il riscontro di quanto eseguito, sulla base dei prezzi unitari di cui al punto 1) da parte di una Commissione di collaudo nominata dalla competente Amministrazione regionale”.

## CAPITOLO VI

### *LA CORTE E LE RIFORME*

#### *1. Il PNRR e l'Ufficio per il processo*

##### **1.1. I processi di cambiamento e il progetto tabellare**

Nel corso del 2021 hanno preso avvio i cambiamenti indicati nella relazione inaugurale dello scorso gennaio e quelli che si sono resi necessari dalle riforme in tema di giustizia, ivi compresa la vera e propria “rivoluzione” che la Corte è chiamata ad affrontare per rispondere sia alle modifiche che la “Riforma Cartabia” sta introducendo nel rito civile e in quello penale, sia, più in generale, agli obiettivi del PNRR.

La relazione inaugurale presentata a gennaio 2021 non aveva fatto mistero delle criticità che caratterizzano interi settori del lavoro giudiziario in Corte e delle attività di supporto. A queste criticità si è cercato di dare risposta con uno sforzo collegiale che la Presidenza e il Segretariato generale hanno interpretato, assecondato e incoraggiato, favorendo il dialogo costante tra le diverse strutture della Corte, ivi compreso l'Ufficio di statistica, cui sono state chieste nuove elaborazioni periodiche, sempre più finalizzate a individuare i settori in cui intervenire.

A proposito di analisi statistiche, un primo esempio di quanto appena detto viene dall'analisi dei tempi di attraversamento dei ricorsi, con l'individuazione dei tempi di permanenza presso le singole unità e quelli di trasmis-

sione, così da poter adottare le misure più appropriate. Un secondo esempio viene dalla ricognizione delle pendenze civili distinte per materia e per anno di iscrizione, così da offrire ai Presidenti delle sezioni una base informativa attuale e dettagliata a supporto delle decisioni organizzative.

Ulteriori interventi, volti ad accompagnare le politiche di cambiamento, sono esposti nelle pagine dedicate al settore amministrativo e all'introduzione del PCT, nonché al lavoro del CED e del Massimario, così che non è necessario riproporli in questa sede.

È in tale contesto che si colloca l'intera procedura di emanazione del progetto tabellare 2020-22, conclusasi in tempi assai più brevi rispetto al passato. Il progetto tabellare si è caratterizzato per lo sforzo di accompagnare e guidare il cambiamento. L'esame articolato dei flussi dei procedimenti delle sezioni civili e penali e delle risorse esistenti ha offerto una fotografia dell'assetto della Corte indispensabile per le scelte adottate dalla Presidenza in termini di riparto organizzativo e di criteri decisionali. Tali scelte, coordinate con il Documento organizzativo generale (DOC) e con la procedura prevista dall'art. 37 del d.l. 98 del 2011, si sono mosse nella direzione di contemperare i criteri di trasparenza e predeterminazione con quelli di efficienza ed efficacia dell'azione giudiziaria.

Tra le altre cose, il progetto tabellare ha inteso incidere con decisione sulle procedure di esame preliminare dei ricorsi, avvicinando le modalità di esame proprie del settore civile e di quello penale e promuovendo un'analisi del singolo ricorso mirata a selezionare i procedimenti di rapida definizione, quelli di natura seriale e quelli che possono essere comunque destinati a udienze e adunanze "tematiche". Il rafforzamento dell'esame preliminare dei ricorsi viene indicato nel progetto tabellare come un passaggio essenziale per la successiva efficace gestione di un numero di sopravvenienze che non accenna a diminuire e che comporta una pressione fortissima su tutte le strutture della Corte. In parallelo, il progetto tabellare ha sottolineato l'esigenza che ogni sezione consideri la individuazione di aree tematiche, coordinate dal presidente titolare e dai presidenti non titolari (o altro magistrato a ciò delegato), quale soluzione che favorisce la qualità delle decisioni, previene contrasti interni e accresce la capacità di definizione grazie a moduli organizzativi coordinati. Come si accennava, tali soluzioni, nel mentre migliorano la risposta della Corte alla domanda di giustizia, accrescono la trasparenza delle procedure e delle assegnazioni.

## 1.2. Il PNRR e l'istituzione dell'Ufficio per il processo

La risposta alle sollecitazioni che provengono dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e della correlata istituzione dell'Ufficio per il processo (UPP) ha costituito per la Corte un obiettivo prioritario a partire da quando, nella primavera del 2021, si è concretizzata la possibilità che anche il giudizio di legittimità venisse incluso nel piano nazionale.

Già nella seconda parte del 2020, l'analisi organizzativa della Corte indicava la necessità che venissero superate le resistenze a includere la Corte di cassazione all'interno del piano straordinario di intervento che lo Stato italiano stava negoziando con le autorità europee. Tutti gli indicatori e tutte le proiezioni di flusso indicavano che, in assenza di un investimento dedicato e supportato da risorse *extra-ordinem*, la Corte non sarebbe stata in grado di invertire la tendenza che, soprattutto nel settore civile, mostrava un allungamento dei tempi di definizione anche al netto delle difficoltà causate dal Covid-19. Tutto questo fu rappresentato all'allora Ministro della Giustizia, on. Bonafede, nel corso dell'incontro tenutosi nel mese di ottobre 2020.

Le analisi e le stime effettuate nei mesi seguenti confermarono le valutazioni ora ricordate, mentre la diversa impostazione che il piano nazionale stava ricevendo a livello politico e governativo faceva temere che lo stesso limitasse i propri interventi ai soli uffici di merito, ove già dal 2012 il settore civile poteva avvalersi dell'Ufficio per il processo. Il tema fu argomento dell'incontro con la Ministra della Giustizia, Marta Cartabia, e sulla base delle indicazioni da questa fornite fu avviato un confronto con gli uffici tecnici del Ministero per la definizione degli obiettivi e delle risorse potenzialmente destinabili alla Corte. Inizialmente concentrato sul solo settore civile, il confronto si è esteso per decisione della Commissione europea anche al settore penale, giungendo alla definizione degli obiettivi e delle risorse a tutti oramai noti.

Nel richiamare il tema delle risorse, non possiamo limitarci alla sola provvista di persone e mezzi finanziari "a tempo determinato" che proviene direttamente dal PNRR. Questo "investimento" ha la funzione di mettere in moto e consolidare un cambiamento organizzativo e gestionale che deve essere completato in cinque anni e che dovrà garantire all'Italia una giustizia in grado di operare dal 2026 in modo tempestivo e sostenibile, cioè "con le proprie forze". In tale prospettiva, occorre ricordare brevemente quanto si è detto circa le politiche di reclutamento e assegnazione di risorse personali a livello strutturale. Negli ultimi anni, il Ministero della Giustizia ha abbandonato le politiche di blocco quasi totale del turn over ed è stato in grado di finalizzare importanti concorsi per il reclutamento di magistrati e personale tecnico e amministrativo. Tale sforzo ha avuto luogo anche in periodo di pandemia da

Covid-19, superando le enormi difficoltà politiche e organizzative che dalla pandemia derivano. È stato così destinato agli uffici giudiziari di merito e di legittimità un numero consistente di cancellieri, assistenti giudiziari e operatori che, nonostante permangano percentuali elevate di scopertura dell'organico, stanno cambiando il panorama lavorativo. Purtroppo per la Corte, per quasi tre anni il CSM non ha pubblicato posti di magistrato da destinarle, con la conseguenza che nel corso del 2021 l'organico dell'ufficio presentava oltre 100 vacanze di consigliere. Anche il numero di presidenti di sezioni ha registrato scoperture prossime al 40%, concentrate soprattutto nel settore penale. Nell'autunno del 2020 è stato finalmente avviato dal Csm un concorso per 40 consiglieri, che ha richiesto ben 15 mesi e che nel dicembre scorso ha destinato alla Corte 46 magistrati (grazie a un aumento del 20% in corso di procedura). Si tratta di un apporto importante, che, tuttavia, ha lasciato ancora 55 vacanze, diventate 58 al 31 dicembre del 2021 e destinate ad aumentare rapidamente a seguito dei previsti e prevedibili pensionamenti e trasferimenti.

Nel novembre 2021 la Corte ha chiesto con forza la pubblicazione di un bando per un contingente di nuovi consiglieri pari alle 55 vacanze in organico. I tempi del concorso di legittimità sono tradizionalmente lunghi, considerato che il lavoro della commissione tecnica occupa da solo qualche mese, e questo significa che una pubblicazione effettuata a inizio 2022 non è destinata a produrre risultati per la Corte, nella migliore delle ipotesi, prima della fine dell'anno. È urgente che il relativo bando venga pubblicato rapidamente e che i tempi del concorso siano ridotti al minimo, così da consentire alla Corte di rispondere agli obiettivi imposti dal PNRR. Il nostro Paese si è impegnato a ridurre del 40% il *disposition time* dei procedimenti civili e del 25% quello dei procedimenti penali. Ebbene, alla durata media dei procedimenti civili in Italia gli uffici di merito contribuiscono per il 48% e la Corte di cassazione per il 52%. Basterebbe questo dato per rendere evidente che la Corte necessita di un investimento di risorse specifico, cosa niente affatto impossibile se si considera che, atteso il numero dei ricorsi paragonato alle impugnazioni in appello, il destinare anche 55 nuovi giudici alla Corte può consentire un abbattimento percentuale dei tempi medi nazionali assai maggiore di quanto potrebbero fare gli stessi 55 magistrati distribuiti fra i vari uffici di merito. Questo elemento è stato chiaramente illustrato nella richiesta di pubblicazione urgente e la Corte si auspica che la richiesta possa trovare rapido accoglimento. In conclusione, al di là delle risorse straordinarie ma a termine provenienti dal PNRR, ciò che occorre oggi alla Corte è una dotazione adeguata di risorse strutturali che accompagnino e sostengano il



grande sforzo di innovazione in atto e concorrano a formare la struttura che opererà “a regime” anche dopo il 2026.

Nel più ampio contesto ora ricordato, la istituzione dell’UPP rappresenta un momento fondamentale per la gestione del cambiamento. Come ricordato nel decreto istitutivo del 29 dicembre scorso, l’UPP si qualifica come una struttura di staff destinata a sostenere i magistrati nello svolgimento delle diverse fasi dell’attività giurisdizionale e a migliorare il coordinamento fra tale attività e quelle proprie delle cancellerie. In altri termini, nella gestione dei ricorsi l’UPP non coincide con le strutture sezionali, ma ne rappresenta quella parte che sostanzialmente dovrà: presidiare i momenti di raccordo fra l’azione dei magistrati e delle cancellerie; assumere su di sé quella parte di attività preparatorie e collaterali che i magistrati devono adesso gestire in proprio, con un dispendio di energie non necessario; concorrere al miglioramento degli snodi di lavoro essenziali, quali l’esame preliminare dei ricorsi, la razionalizzazione dei ruoli di udienza, l’esame dei ricorsi in vista dell’udienza o adunanza, le verifiche funzionali al deposito e alla pubblicazione dei provvedimenti.

Se queste sono le caratteristiche fondamentali dell’UPP, il decreto del 29 dicembre ha valorizzato il ruolo di impulso e di indirizzo che compete alla Presidenza della Corte, istituendo l’ufficio come struttura unitaria che si articola in diversi settori e deve operare in modo coordinato e coerente. Il nucleo essenziale dell’UPP è rappresentato sia dagli addetti che verranno assegnati alla Corte nel numero di 200 a inizio febbraio sia dai giovani laureati che svolgono periodi di tirocinio e stage. Ad essi si aggiunge, per la Prima sezione civile, il personale dell’Ufficio europeo di sostegno per l’asilo (EASO), che opera come supporto per i ricorsi in materia di immigrazione e protezione internazionale. Il raccordo fra tali figure professionali e le cancellerie è garantito dalla presenza di un direttore o funzionario individuato dal Dirigente della Corte per ciascuna sezione. Anche per i magistrati è stata adottata la soluzione di una presenza selettiva all’interno delle strutture sezionali: ne fanno parte il Presidente titolare (con delega specifica del Primo Presidente), nonché i presidenti non titolari e/o i consiglieri che coordinano le articolazioni interne (aree tematiche o sottosezioni) e l’attività di spoglio.

Tale impostazione intende rendere le articolazioni UPP sezionali, quelle a diretto contatto con la giurisdizione in senso stretto, quanto più possibile snelle ed efficaci, con un chiaro coordinamento interno e una altrettanto chiara distribuzione dei compiti secondo soluzioni che corrispondano alle esigenze della singola sezione ma non si discostino dal modello complessivo adottato.

La logica propria del PNRR e le disposizioni contenute nel d.l. n. 80/2021 e successiva legge di conversione impongono al nostro Paese e alle sue articolazioni interne una periodica e puntuale rendicontazione sia dell'utilizzo delle risorse sia dei risultati raggiunti. A tale obbligo si affianca per la Corte l'esigenza, del tutto coerente, di migliorare la qualità e l'incisività delle analisi statistiche dei flussi di lavoro e di investire sull'organizzazione interna e la sua valutazione.

Nella consapevolezza che le attività di monitoraggio e di rendicontazione richiedono un forte impegno e conoscenze adeguate, la Corte ha inteso sostenere la istituzione dell'UPP e l'avvio della riorganizzazione con un'azione specifica che si è articolata su diversi piani.

Innanzitutto, è stata prevista una quota di personale dell'UPP (pari a 20 dei 200 addetti) con compiti di azione "trasversale" rispetto alle diverse articolazioni interne. Si tratta dei compiti di analisi e rendicontazione dell'andamento rispetto agli obiettivi fissati dal PNRR, compiti che richiedono una strettissima sinergia con l'Ufficio di statistica e con il CED, ma anche un raccordo continuo con le articolazioni sezionali e con gli uffici amministrativi della Corte.

In secondo luogo, è stato concordato con il Ministero, che ha fornito il relativo finanziamento, un intervento di ricognizione organizzativa volto a fotografare i flussi e la loro attuale gestione e ad effettuare una prima e sintetica individuazione delle criticità e delle possibili risposte. La società di consulenza che ha operato in Corte per un periodo di circa due mesi ha concentrato la propria attenzione sulla gestione dei ricorsi, prendendo in esame i flussi e i diversi processi di lavoro. La ricognizione dell'esistente è stata quindi comparata con gli obiettivi fissati dal PNRR, in primo luogo la riduzione del *disposition time* attesa a giugno 2026. Sono state effettuate stime sul possibile aumento del carico di lavoro conseguente alle riforme di legge e all'incremento delle definizioni nei gradi di merito. Su tali basi, sono state formulate previsioni sull'incremento del *disposition time* in assenza di risposte adeguate. Infine, sono state enucleate alcune azioni positive, concretizzabili anche nel breve periodo, in grado di avviare processi virtuosi miranti a ridurre il *disposition time* agendo sul piano della riorganizzazione degli uffici, della eliminazione di duplicazioni e ritardi, della selezione e più efficace trattazione di ricorsi.

Un terzo piano di intervento è rappresentato dall'avvio del percorso per la stipula di una convenzione in ambito CRUI che consenta alla Corte di avviare un progetto di collaborazione sistematica con un team universitario. Tale collaborazione permetterà di accrescere le capacità di analisi statistica e

sosterrà i necessari processi di riorganizzazione, a partire dall'avvio e dalla messa a regime del PNRR. È evidente, infatti, che il passaggio dall'assetto attuale e quello fondato sull'UPP richiede una profonda revisione delle modalità di lavoro e un cambio altrettanto profondo nell'approccio culturale di tutti gli attori, magistrati e personale, al lavoro giurisdizionale. In questo quadro, la collaborazione tra la Corte e il team universitario dovrà avere una prospettiva temporale ampia, che "accompagni" la transizione, e l'ambizione di coinvolgere anche l'avvocatura nelle forme che saranno ritenute più appropriate.

Un quarto e ultimo piano concerne la possibilità di avviare progetti di consolidamento amministrativo e funzionale della Corte in alcuni suoi snodi essenziali, quali le relazioni con il pubblico e la comunicazione, il rafforzamento della "governance" interna, la migliore utilizzazione delle risorse materiali ed economiche.

Se queste sono le forme di intervento già avviate, va detto che la Presidenza della Corte, il Segretariato generale e la Dirigenza non hanno mancato di mettere in campo processi di cambiamento già operativi. Si è visto che la destinazione alla Corte di nuove risorse umane e, in particolare, di 200 + 200 addetti reclutati con i fondi del PNRR richiede un radicale ripensamento dei servizi nel contesto della istituzione del nuovo "Ufficio per il processo". Il Segretariato generale ha avviato dalla primavera del 2021 e in collaborazione con le diverse articolazioni della Corte una intensa attività di ricognizione delle nuove esigenze di spazio, di strumenti tecnologici, di supporto amministrativo e tecnico. Muovendosi lungo le linee tracciate dal Ministero della Giustizia per l'attuazione del PNRR, si è avviata in primo luogo un'azione di recupero e riqualificazione degli spazi interni. È stata allo stesso tempo avviata una ricerca di locali esterni alla Corte, cui potrebbero essere destinati servizi o attività che non richiedono la necessaria collocazione all'interno del Palazzo. Nel complesso, una percentuale elevata dei 200 addetti potrà certamente trovare collocazione autonoma già nel mese di febbraio, così rendendo possibile una efficace distribuzione del personale tra le diverse sezioni e articolazioni della Corte. La collaborazione della Commissione per la Manutenzione si è rivelata in questo ambito essenziale. Il recupero e l'ampliamento degli spazi utilizzati e il prossimo ingente aumento del personale che opererà in Corte hanno richiesto anche una forte sinergia con DCSIA in vista del potenziamento della rete informatica, dell'accelerazione del cablaggio del Palazzo e della predisposizione di nuovi punti di accesso *Wi-Fi*, dovendosi nel contempo prevedere la dotazione dei nuovi magistrati, addetti e personale amministrativo con computer portatili e relativi servizi. Nello stesso tempo, le previsioni tabellari, che si accompagnano alle riforme del processo civile e penale adottate nella seconda parte del 2021 (la c.d. riforma Cartabia),

stanno richiedendo di per sé un ripensamento sia dei flussi di lavoro sia della ripartizione delle risorse e della dislocazione dei locali. In particolare, la riforma del processo civile prevede che cessi di operare la Sesta sezione civile, le cui attività di “filtro” e di definizione agevolata dei ricorsi verranno trasferire alle cinque sezioni ordinarie.

Assistiamo a un cambiamento radicale nei flussi di lavoro, reso ancora più complesso dall’allungamento dei tempi di introduzione del PCT in via definitiva e stabile. In sostanza, mentre occorre programmare la transizione che accompagnerà la soppressione della Sesta sezione civile (i cui tempi restano incerti in quanto dipendono da scelte del legislatore non ancora chiare), si renderà necessario adottare soluzioni organizzative elastiche per accompagnare l’evoluzione del PCT fino alla sua obbligatorietà: momento decisivo per un assestamento che ponga termine al doppio regime attuale e che liberi le cancellerie e i magistrati da quella duplicazione di adempimenti e sovrapposizione di passaggi organizzativi che rende il lavoro inutilmente dispendioso e complicato.

Anche il settore penale beneficerà di parte delle risorse provenienti dal PNRR (sono assegnati al settore penale 30 dei 200 addetti) e dei progetti avviati. Tuttavia, mentre iniziano a farsi sentire gli effetti delle riforme normative (con l’iscrizione di ricorsi collegati all’istituto della improcedibilità e con un significativo incremento dei ricorsi provenienti dalle corti di appello), emerge in tutta la sua problematicità la mancanza di una piattaforma di gestione telematica del processo penale e dei suoi atti. Si è in presenza di una situazione complessiva che impone fin d’ora risposte ragionate. Il gruppo di lavoro che ha analizzato le diverse forme di motivazione e le riflessioni avviate sull’attività di spoglio rappresentano un’anticipazione dei più articolati interventi che sono richiesti dalla presenza di un nuovo strumento, quale l’UPP, e dagli obiettivi del PNRR.

Siamo, nel complesso, di fronte ad una vera e propria “rivoluzione” del lavoro della Corte e ciò richiede uno sforzo considerevole di analisi e di previsione delle nuove esigenze che dovranno essere soddisfatte nel breve e nel medio termine, “tenendo insieme” aspetti diversi e strutture diverse secondo una prospettiva quanto più possibile unitaria. In questo, il ruolo del Segretariato generale assume un particolare rilievo, dal momento che il dialogo e il coordinamento fra tutte le componenti della Corte, la Procura generale e l’Avvocatura costituiscono una via obbligata per il raggiungimento degli obiettivi fissati dal PNRR.

## **2. *Le recenti modifiche normative nel settore penale***

### **2.1. Premessa**

La legge n. 134 del 2021 si colloca in un contesto di necessità e urgenza legato alla crisi pandemica e risponde all'esigenza, non più differibile, di contenere i tempi di definizione dei processi in conformità alle indicazioni fornite dall'Unione europea che ha condizionato l'erogazione dei fondi del *recovery plan* (tra l'altro) al conseguimento di precisi obiettivi qualitativi e quantitativi nel settore dell'amministrazione della giustizia.

Molti organismi internazionali (Commissione europea per l'efficacia della giustizia del Consiglio d'Europa, World Justice Project promosso dall'American Bar Association, Banca Mondiale, Fondo Monetario Internazionale) hanno ripetutamente segnalato le criticità del sistema italiano, individuate precipuamente, in base a parametri condivisi, nella eccessiva durata dei processi, nel rilevante arretrato, nella mancata piena attuazione del "giusto processo".

Alla crisi di efficienza, effettività, competitività e autorevolezza della giurisdizione ha cercato di porre rimedio il PNRR che ha fissato, quali traguardi prioritari, la definizione delle pendenze, la riduzione della durata dei procedimenti, la semplificazione delle procedure nella consapevolezza che 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, non solo in funzione della programmata politica di crescita e di sviluppo, ma anche per dare effettività allo stato di diritto e riannodare i fili di un dialogo, talora spezzato, tra cittadini e istituzioni.

Le misure previste interessano: sul piano amministrativo, i profili dell'organizzazione e della gestione degli uffici, dell'innovazione tecnologica e informatica anche mediante la piena operatività del processo telematico; su quello processuale la riforma dei codici di rito civile e penale; su quello ordinamentale, infine, l'Ufficio per il processo, l'assetto della magistratura onoraria, il governo autonomo della magistratura.

### **2.2. Le modifiche del diritto penale sostanziale**

Sul versante penale le direttrici di intervento, tra loro complementari, sono plurime.

2.2.1. Sul piano del diritto penale sostanziale il legislatore è intervenuto sulle:

- condizioni di procedibilità e, in particolare, sulla querela, prevedendone l'estensione a reati contro la persona e il patrimonio puniti con pena edittale detentiva non superiore nel minimo a due anni, dando così spazio a possibili soluzioni "privatistiche" del conflitto;
- cause di non punibilità, ampliando l'ambito della speciale tenuità del fatto ai reati (salvo quelli oggetto di specifica esclusione) puniti con pena detentiva non superiore nel minimo a due anni, sola o congiunta a pena pecuniaria, in luogo dell'attuale pena detentiva non superiore nel massimo a cinque anni, attribuendo rilievo alla condotta susseguente al reato ai fini della valutazione del carattere di particolare tenuità dell'offesa;
- cause di estinzione del reato per condotte successive allo stesso e, precisamente, a seguito di sospensione del procedimento con messa alla prova, estesa a specifici reati puniti con pena edittale detentiva non superiore nel massimo a sei anni o di adempimento di apposite prescrizioni impartite dall'organo accertatore e di pagamento di una somma di denaro pari ad una frazione dell'ammenda comminata per la contravvenzione; per tale via la vicenda può essere definita senza ricorrere all'applicazione della pena, i cui scopi risultano già conseguiti in altro modo.

2.2.2. Viene ampliata la gamma delle sanzioni suscettibili di applicazione; il giudice viene responsabilizzato nell'esercizio della discrezionalità tecnica di scelta della sanzione in concreto più idonea; sono, infine, privilegiati programmi rieducativi special preventivi laddove si stabilisce che le sanzioni sostitutive delle pene detentive brevi possono essere applicate solo quando il giudice ritenga che contribuiscano alla rieducazione del condannato e assicurino, anche attraverso opportune prescrizioni la prevenzione del pericolo di commissione di altri reati.

Le contravvenzioni suscettibili di eliminazione del danno o del pericolo mediante condotte ripristinatorie e risarcitorie (escluse talune ipotesi) si fondano su di un serio progetto di riparazione dell'offesa, quale base per l'oblazione.

La dimensione della giustizia riparativa si amplia fino a comprendere forme di riparazione dell'offesa pur in assenza della "vittima" del reato (qualificata giuridicamente come tale in maniera espressa) o in presenza di un mero reato di pericolo e supera i limiti tradizionali del rapporto tra autore e vittima del reato per estendersi a nuove ipotesi di riparazione dell'offesa (forme di collaborazione processuale, svolgimento di servizi di pubblica utilità,

forme riparative nel diritto dell'impresa) in ambiti in precedenza esclusi. In tal modo viene attribuito un rilievo centrale alla concreta e attiva condotta riparatoria tenuta dalla persona condannata che diventa protagonista consapevole delle sue scelte e non si limita a subire la decisione giudiziale.

L'effetto deflattivo costituisce un risultato meramente accessorio dell'intervento riformatore che, sul punto, si segnala per il tentativo di strutturare organicamente una tematica innovativa e complessa. Innovativa, perché si propone di superare il monopolio della dimensione punitiva e - come osservato da un'autorevole dottrina - perché è destinata a superare i conflitti interpersonali costitutivi di reato in un modo completamente diverso da quello tradizionale. Complessa, in quanto coinvolge i rapporti tra percorsi riparativi e processo penale, la formalizzazione dell'esito di tali percorsi, l'incidenza di tale esito sul procedimento penale.

### **2.3. Le modifiche del diritto processuale**

Sul piano processuale penale l'intervento riformatore interessa, con diversa intensità e ampiezza, i singoli momenti procedurali ed esprime una visione d'insieme tesa a restituire centralità al dibattito mediante l'attenta selezione dei processi destinati ad essere trattati in tale sede.

*2.3.1.* Relativamente alla fase delle indagini preliminari sono state introdotte più penetranti forme di controllo giurisdizionale, come quelle inerenti alle iscrizioni nell'apposito registro delle notizie di reato e del nominativo dell'indagato allo scopo di rafforzare il rispetto dei termini di durata delle indagini alla cui inosservanza è correlata la sanzione di inutilizzabilità con potenziale. Sono stati approntati rimedi in relazione ad eventuali stasi delle indagini o a formulazioni di imputazioni non chiare o precise.

Sono stati previsti limiti più stringenti alla durata delle indagini preliminari e alle proroghe delle stesse.

Sono state introdotte forme di controllo giurisdizionale sulle perquisizioni non seguite da provvedimenti di sequestro.

In coerenza con la prospettiva costituzionale di non colpevolezza nei confronti dell'indagato sono stati esclusi effetti pregiudizievoli sul piano civile e amministrativo derivanti dalla mera iscrizione del nominativo dell'indagato nel registro previsto dall'art. 335 cod. proc. pen.

È stata rafforzata la garanzia di conoscenza degli atti d'indagine da parte dell'indagato e del suo difensore a conclusione della relativa fase processuale.

Sono stati predeterminati e resi più trasparenti i criteri di priorità nell'esercizio dell'azione penale dettati dagli Uffici di Procura in attuazione dei criteri generali indicati dal Parlamento, sì da rendere l'esercizio dell'azione penale più uniforme e rispondente a parametri di legalità sostanziale.

Con riguardo alle determinazioni del pubblico ministero a conclusione della fase delle investigazioni vengono sollecitate forme di auto-limitazione nell'esercizio dell'azione penale e di aumento dei controlli di selezione, prevedendo una intensa qualificazione della prognosi (*“ragionevole previsione di condanna”*) ai fini del rinvio a giudizio, muovendo dalla constatazione che oggi circa il 40% dei processi monocratici in primo grado si conclude con una pronuncia di proscioglimento.

A tale regola corrisponde, simmetricamente, quella dettata per il giudice, tenuto a pronunciare sentenza di non luogo a procedere, quando gli elementi acquisiti non consentono una *“ragionevole previsione di condanna”*.

Il mutamento della regola di giudizio per il giudice dell'udienza preliminare è controbilanciato dall'aumento dei casi di citazione diretta a giudizio, accompagnati però da un filtro predibattimentale davanti al giudice monocratico la cui concreta gestione è sempre governata dalla medesima regola di giudizio.

2.3.2. Sono stati, poi, valorizzati i nessi sinergici tra pena e processo in funzione deflattiva di quest'ultimo mediante la previsione di riduzioni di pena in funzione incentivante di semplificazioni processuali (giudizio abbreviato, patteggiamento, procedimento per decreto). L'attuale bassa percentuale di definizione con i riti semplificati non consente il corretto funzionamento dell'intero sistema processuale la cui filosofia di fondo è quella di riservare il dibattimento ad un numero statisticamente limitato di processi, caratterizzati per lo più da particolare complessità.

Per quanto attiene al patteggiamento, in un'ottica deflattiva, sono stati previsti:

- l'estensione del patteggiamento c.d. *“allargato”* (*“quando la pena da applicare supera i due anni di reclusione”*) alle pene accessorie e alla loro durata;
- la possibilità, sia nel patteggiamento ordinario che in quello c.d. *“allargato”*, di estenderne l'oggetto alla confisca facoltativa, anche per equivalente, e alla determinazione del suo oggetto e ammontare;
- la riduzione degli effetti extrapenali della sentenza di applicazione della pena su richiesta delle parti che non ha effetto di cosa giudicata nel giudizio disciplinare e in altri casi.



Con riguardo al giudizio abbreviato la legge delega ne prevede l'ammissione se l'integrazione probatoria, cui l'imputato ha subordinato la richiesta di accesso a tale tipo di rito, risulti necessaria ai fini della decisione. Si tratta di una modifica normativa che recepisce il diritto vivente (Corte Cost. n. 115 del 2001; Sez. U. n. 44711 del 27 ottobre 2004).

Nella prospettiva di aumentare la capacità attrattiva del rito e di alimentarne la funzione deflattiva è prevista la ulteriore riduzione di un sesto della pena irrogata, da parte del giudice dell'esecuzione, nel caso di mancata proposizione dell'impugnazione da parte dell'imputato.

2.3.3. Sono state, altresì, razionalizzate le forme di comunicazione e notificazione al fine di semplificare le forme e di accelerare i tempi di celebrazione dei processi, attualmente connotati da molteplici rinvii dettati dalla necessità di rispettare le complesse procedure di notificazione.

In adesione ai principi espressi dalla giurisprudenza sovranazionale, sono stati resi più stringenti i parametri per la celebrazione dei giudizi in assenza per garantire l'effettività della conoscenza dei processi da parte dell'imputato e scongiurare il rischio di applicazione massiccia dell'istituto della rescissione del giudicato.

Sono state, infine, disciplinate le ipotesi di rinnovazione della prova dichiarativa in caso di mutamento del giudice nell'intento di contemperare l'immediatezza della assunzione e formazione della prova dinanzi al giudice chiamato a pronunciare la sentenza e la ragionevole durata del processo.

## 2.4. In particolare, le impugnazioni

In materia di impugnazioni l'intervento riformatore è molto cauto.

A parte la regola processuale dell'inammissibilità dell'appello per mancanza di specificità dei motivi (art. 13, lett. i), che recepisce sul punto il diritto vivente (Sez. U. n. 8825 del 27 ottobre 2016 Galtelli), vengono opportunamente introdotte forme differenziate di tutela giurisdizionale in rapporto alla tipologia della pena comminata o irrogata. È questa la *ratio* sottesa all'inappellabilità delle sentenze di proscioglimento o di non luogo a procedere relative a reati puniti con la sola pena pecuniaria o con pena alternativa.

Diverso è, invece, il fondamento dell'inappellabilità delle sentenze di condanna a pena sostituita con il lavoro di pubblica utilità, da ravvisare nel fatto che l'applicazione del lavoro sostitutivo è il frutto di una preliminare opzione discrezionale del giudice ed è oggetto di "accettazione" da parte del condannato.

Come in precedenza accennato, sono introdotti incentivi in termini di pena, qualora l'imputato rinunci all'impugnazione nelle ipotesi di giudizio abbreviato e di giudizio per decreto (art. 1, comma 10, n. 2, lett. b, e n. 3, lett. d).

La legge delega, con indispensabile coordinamento con le disposizioni in tema di giudizio in assenza che si conformano, a loro volta, ai principi fissati dalla giurisprudenza della Cedu, prevede che il difensore dell'imputato assente possa impugnare la sentenza soltanto se munito di specifico mandato rilasciato dopo la pronuncia della sentenza stessa e che l'imputato, con lo specifico mandato a impugnare, dichiari o elegga il domicilio per il giudizio d'impugnazione. Si tratta di una previsione molto opportuna con rilevanti effetti deflattivi, ove si consideri che ogni anno vengono inutilmente celebrati in appello migliaia di processi a carico di imputati ignari con inutile spreco di risorse umane e materiali e rilevanti costi per lo Stato. Non si può ritenere, in proposito, che la riforma penalizzi le esigenze difensive, in quanto la tutela del condannato che sia rimasto incolpevolmente assente in primo grado è, comunque, garantita dall'istituto della rescissione del giudicato (art. 629-*bis* cod. proc. pen.).

Un'ulteriore disposizione, utile soprattutto per l'organizzazione dell'attività introduttiva del giudizio d'appello e per favorire l'effettiva conoscenza del provvedimento di *vocatio in iudicium* da parte dell'imputato, stabilisce che con l'atto d'impugnazione sia depositata, a pena di inammissibilità, dichiarazione o elezione di domicilio ai fini della notificazione dell'atto introduttivo del giudizio d'impugnazione.

Occorre, poi, segnalare che la nuova disciplina in tema di modalità di presentazione dell'atto d'impugnazione delle parti private presso la cancelleria del giudice che ha emesso il provvedimento impugnato dovrà essere necessariamente coordinata con quella, generale, prevista per il deposito di tutti gli atti del procedimento che valorizza tendenzialmente il deposito con modalità telematiche.

È stata disciplinata la celebrazione in forma camerale con contraddittorio cartolare dell'udienza sia nel giudizio d'appello - di cui viene assai condizionalmente mantenuta la collegialità - che dinanzi alla Corte di cassazione, pur se viene fatta salva la richiesta di partecipazione, specifica e tempestiva, delle parti.

Viene ribadita la formulazione del criterio di inammissibilità dell'appello per a-specificità dei motivi.

Sono state eliminate le preclusioni, oggi esistenti, per il concordato sui motivi in appello.

Ai fini del ribaltamento in appello della pronuncia assolutoria, è stata perimetrata la obbligatoria rinnovazione delle prove dichiarative, limitata a quelle assunte nell'udienza di primo grado, con conseguente esclusione delle prove assunte nel giudizio abbreviato c.d. "secco".

Nell'ottica di razionalizzare i tempi dei processi è stata introdotta la decisione immediata della Corte di cassazione sulle questioni di competenza per territorio.

Infine, è stato introdotto un rimedio straordinario per dare esecuzione alle sentenze di condanna dell'Italia da parte della Corte Edu.

## **2.5. L'improcedibilità dell'azione penale**

Uno degli aspetti più complessi e problematici dell'intera riforma è rappresentato dall'istituto della improcedibilità (art. 344-*bis* cod. proc. pen.), attraverso la cui introduzione il legislatore si è proposto di trovare un delicato punto di equilibrio tra esigenze di repressione penale, ragionevole durata del processo (art. 111 Cost.), presunzione di non colpevolezza (art. 27 Cost.) quale risposta alla progressiva distorsione della fisionomia del codice di rito disegnata nel 1988 che può essere colta nel protagonismo delle indagini preliminari, in realtà funzionali ad elaborare un'ipotesi di accusa da sottoporre alla verifica giudiziale nel contraddittorio fra le parti, nella progressiva perdita di centralità del dibattimento, nella trasformazione della custodia cautelare in carcere quale anticipata espiazione della pena, nella amplificazione mediatica delle singole vicende in senso accusatorio con conseguente lesione della presunzione di innocenza fino alla condanna definitiva e delle dignità di ogni persona, sancita dall'art. 2 della Costituzione.

In tale prospettiva il fattore tempo è stato, quindi, oggetto di una duplice valutazione. Con l'istituto della prescrizione si attribuisce rilievo al segmento temporale intercorrente tra l'epoca di verifica del reato e l'instaurazione del procedimento nella consapevolezza che quanto più tarda l'iniziativa giudiziaria, tanto più si consuma la memoria del reato e si attenuano le esigenze della sua repressione. Il nuovo istituto della improcedibilità è, invece, destinato ad operare dal momento in cui lo sviluppo del processo e il suo epilogo nella sentenza di primo grado, determinando una vera e propria "pena di fatto" (Carnelutti), rendono indispensabile non protrarre indefinitamente tale "pena" in violazione dell'art. 27 Cost.

La mancata definizione del giudizio d'appello entro due anni e del giudizio di cassazione entro un anno (suscettibili di proroga per un periodo non superiore ad un anno nel giudizio d'appello e a sei mesi nel giudizio di

cassazione in presenza di un processo particolarmente complesso in ragione del numero delle parti o delle imputazioni o del numero o della complessità delle questioni di fatto o di diritto da trattare), costituisce, quindi, causa d'improcedibilità dell'azione penale, salvo che nei procedimenti per delitti puniti con l'ergastolo, anche come effetto dell'applicazione di circostanze aggravanti. Il processo si estingue pur se il reato non è estinto e non rileva il contenuto delle precedenti decisioni anche se adottate all'esito di un eventuale giudizio di rinvio.

La declaratoria d'improcedibilità non ha luogo se l'imputato chiede la prosecuzione del processo.

Le disposizioni contenute nella legge di riforma aprono inedite prospettive interpretative in ordine a molteplici profili: il rapporto tra improcedibilità e inammissibilità; la rilevanza attribuita al riconoscimento dell'innocenza di una persona accusata (art. 129 cod. proc. pen.) e l'estinzione del processo per decorso del tempo; la sorte dell'azione civile e della confisca disposta con la sentenza di condanna in caso di declaratoria di improcedibilità; tassatività o meno delle condizioni che legittimano le proroghe; rapporto tra proroghe non quantificate e ragionevole durata del processo; tempi di definizione del giudizio d'impugnazione e potere officioso del giudice di prorogarne il termine; impugnabilità dei provvedimenti di proroga; tempi di celebrazione dei giudizi in caso di rinvio e dei giudizi d'impugnazione straordinari; valore del materiale probatorio raccolto nel procedimento definito con l'improcedibilità; improcedibilità e responsabilità degli enti; rimedi esperibili in caso di erronea dichiarazione di estinzione del processo per improcedibilità; natura della improcedibilità (processuale, penale, mista) e sua eventuale retroattività; regime transitorio.

La soluzione adottata dal legislatore costituisce una reazione forte dell'ordinamento ad un problema sicuramente serio quale la non ragionevole durata dei processi. È da chiedersi se una scelta così netta e radicale fosse l'unica strada realmente percorribile o non fosse possibile rendere più duttile la risposta, prevedendo, in adesione all'esperienza comparata, risposte differenziate in rapporto a diversi parametri temporali quali una congrua riduzione di pena per il condannato, un giusto indennizzo e la rifusione delle spese legali per il prosciolto, riservando solo ai casi più gravi la radicale declaratoria di improseguibilità dell'azione penale per inosservanza dei termini stabiliti per le fasi impugnatorie.

## 2.6. Altre previsioni rilevanti

Utili indicazioni sullo stato di attuazione della riforma, sul conseguimento degli obiettivi di accelerazione e semplificazione potranno essere fornite dal Comitato tecnico-scientifico per il monitoraggio sull'efficienza della giustizia penale, sulla ragionevole durata del procedimento e sulla statistica giudiziaria che potrà fungere da osservatorio sullo smaltimento dell'arretrato, sui tempi di definizione dei processi, sulle più efficaci prassi organizzative.

L'effettività della riforma dipenderà, infine, da un tempestivo e organico progetto di processo penale telematico, condizione indispensabile per la complessiva riorganizzazione dei servizi e per fornire risposte adeguate e tempestive alle mutate istanze sociali.

Mette conto, infine, di sottolineare la portata innovativa, non sotto il profilo più squisitamente giuridico, ma anche etico-professionale, del decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 188 che introduce “Disposizioni per il compiuto adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni della direttiva (UE) 2016/343 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 marzo 2016, sul rafforzamento di alcuni aspetti della presunzione di innocenza e del diritto di presenziare al processo nei procedimenti penali”.

Il recepimento di tale Direttiva giunge con notevole ritardo, se si considera che il termine fissato dal testo europeo era il 1° aprile 2018. Ad ogni modo, il testo rappresenta un passo significativo verso la piena e concreta attuazione del principio, non solo europeo ma anche costituzionale, della presunzione di non colpevolezza e del diritto di presenziare al processo nei procedimenti penali.

Il citato decreto legislativo si pone in una linea di continuità con lo spirito liberale che permea il progetto riformatore del processo penale e mostra sensibile attenzione alle prescrizioni di matrice europea in tema di dichiarazioni delle autorità pubbliche sulla colpevolezza delle persone fisiche sottoposte a procedimento penale e di concrete garanzie endoprocessuali per il rispetto di tale diritto dell'imputato.

## 3. *La Corte di cassazione e la riforma del processo civile*

### 3.1. La riforma del processo civile e il suo contesto

Il PNRR ha identificato tra le cause che limitano il potenziale di crescita dell'Italia i ritardi eccessivi nella giustizia e ha fissato quale obiettivo fondamentale dei progetti e delle riforme nell'ambito del settore giustizia la

riduzione del tempo del giudizio, da realizzare mediante un'opera riformatrice che non si fondi unicamente su interventi di carattere processuale, ma aggredisca anche i nodi organizzativi irrisolti, per abbattere l'enorme mole di arretrato che pesa sugli uffici giudiziari.

In questa cornice va inquadrata una delle novità normative di maggior rilievo dell'anno che si è appena concluso, rappresentata dalla approvazione, da parte del Parlamento, della legge n. 206 del 26 novembre 2021 (GU n. 292 del 9 dicembre 2021), recante la delega al Governo per l'efficienza del processo civile e per la revisione della disciplina degli strumenti di risoluzione alternativa delle controversie e misure urgenti di razionalizzazione dei procedimenti in materia di diritti delle persone e della famiglia nonché in materia di esecuzione forzata.

### **3.2. Il processo civile di cassazione: gli obiettivi della riforma**

Una parte significativa della riforma è dedicata al processo civile di cassazione.

La legge delega, infatti, all'art. 1, comma 9, nel fissare i principi e i criteri direttivi per il giudizio di cassazione, immagina una Corte che si rinnova per rispondere a un duplice obiettivo: abbreviare i tempi medi di durata dei processi in cassazione e assicurare una maggiore prevedibilità della giurisprudenza.

A tal fine la Corte viene dal legislatore delegante semplificata nel rito; dotata di un procedimento accelerato di nuovo conio per la definizione dei ricorsi inammissibili, improcedibili o manifestamente infondati; rafforzata nella sua funzione nomofilattica e di guida coerenziatrice attraverso la previsione di un rimedio innovativo – il rinvio pregiudiziale effettuabile dal giudice del merito – rivolto ad evitare la proliferazione di contrasti giurisprudenziali di merito e di contenziosi seriali.

Alla riforma della procedura in cassazione si accompagnano due dispositivi di notevole impatto per restituire efficienza al giudizio civile di legittimità: l'accelerazione della digitalizzazione e l'introduzione dell'Ufficio per il processo. Si tratta di aspetti coesenziali alla complessiva riforma, nella diffusa consapevolezza che l'obiettivo avuto di mira non può essere raggiunto solo attraverso interventi normativi sul rito, occorrendo muoversi contestualmente sul piano organizzativo e della dotazione di mezzi, personale e strutture.

Le modifiche processuali che riguardano il giudizio di cassazione – con la semplificazione dei riti, lo snellimento di alcune fasi procedurali e la

previsione del rinvio pregiudiziale – mirano nel loro insieme ad un maggiore impatto quantitativo e qualitativo della funzione nomofilattica.

### **3.3. Semplificazione e unificazione dei riti camerali: la soppressione della sezione “filtro”**

Innanzitutto sarà semplificato il modulo camerale.

La semplificazione avverrà attraverso l'unificazione dei riti camerali, attualmente disciplinati dall'art. 380-*bis* e dall'art. 380-*bis*.1 cod. proc. civ., cioè dei due procedimenti che sono utilizzati per la trattazione delle adunanze, rispettivamente, innanzi alla sesta sezione e alle sezioni semplici.

Più in particolare, la prevista unificazione dei riti passa attraverso la soppressione della “apposita sezione” di cui all'art. 376 cod. proc. civ., introdotta a decorrere dal 4 luglio 2009 dalla legge 18 giugno 2009, n. 69. Vengono infatti prefigurate: (a) la soppressione dell'attuale sesta civile, con lo spostamento della relativa competenza dinanzi alle sezioni semplici; (b) la abrogazione del procedimento camerale in atto utilizzato davanti alla sesta sezione, come disciplinato dall'art. 380-*bis* cod. proc. civ.

Davanti alle sezioni semplici ci sarà un unico rito camerale, quello attualmente dettato dall'art. 380-*bis*.1 cod. proc. civ., salvo il rito speciale ex art. 380-*ter* cod. proc. civ. per la trattazione dei regolamenti di competenza.

Ulteriori modifiche sono previste anche per la fase decisoria dei ricorsi esaminati con procedimento camerale. Si potrà depositare immediatamente in cancelleria l'ordinanza, succintamente motivata, al termine della camera di consiglio, ma il collegio potrà redigere e pubblicare l'ordinanza entro sessanta giorni.

Complessivamente, alla base dell'intervento riformatore vi è uno sforzo di razionalizzazione e di riordino dell'attuale sistema, caratterizzato da una, quantomeno parziale, sovrapposizione.

Verrà così meno il meccanismo, non sempre agevole, di individuazione del “luogo” di trattazione del ricorso destinato alla camera di consiglio, se presso la sezione “filtro”, la sesta, ovvero presso la sezione ordinaria, tabellarmente competente in materia.

Verrà inoltre eliminata la coesistenza di due riti simili tra loro, solo nominalmente distinguibili in base all'importanza della questione trattata.

E si semplifica la fase decisoria del procedimento camerale, con l'introduzione del modello processuale della deliberazione, motivazione contestuale

e pubblicazione del provvedimento. Per i ricorsi di semplice soluzione e per quelli seriali, la possibilità di depositare immediatamente in cancelleria l'ordinanza, verosimilmente mediante l'applicativo del processo civile telematico, può rappresentare uno strumento di riduzione dei tempi di attesa della pubblicazione dell'ordinanza, perché è nella stessa camera di consiglio che potrà realizzarsi la fase di interlocuzione tra presidente ed estensore del provvedimento.

### **3.4. Il nuovo modello accelerato**

Scompare la sesta sezione con il suo rito, ma non viene meno la funzione di filtro finora assicurata da quella apposita sezione.

Per la definizione dei ricorsi inammissibili, improcedibili e manifestamente infondati, la legge delega introduce infatti un procedimento accelerato rispetto a quello ordinario. Il legislatore delegato dovrà prevedere che il giudice della Corte formuli una proposta di definizione del ricorso contenente l'indicazione sommaria delle ragioni di inammissibilità, improcedibilità o manifesta infondatezza. La proposta di definizione del ricorso dovrà essere comunicata agli avvocati delle parti. Le parti sono chiamate a valutare la proposta di definizione del ricorso. Se entro venti giorni dalla comunicazione della proposta agli avvocati nessuno di loro chiede la fissazione della camera di consiglio, il ricorso si intende rinunciato. Il giudice pronuncia quindi decreto di estinzione, liquidando le spese, con esonero, in favore della parte soccombente che non presenta la richiesta di fissazione della camera di consiglio, dal pagamento della sanzione di un ulteriore importo a titolo di contributo unificato pari a quello dovuto per la stessa impugnazione.

La novità è nel meccanismo di rinuncia al ricorso che consente alla parte di essere sollevata dall'onere di pagamento della sanzione pari all'importo del contributo unificato. La disciplina immaginata dalla legge delega attribuisce al giudice assegnatario del fascicolo un ruolo centrale nella definizione del ricorso attraverso la redazione di una proposta che, se accettata dalle parti processuali, non dovrà più essere sottoposta al vaglio della camera di consiglio. Infatti, preso atto della rinuncia manifestata per comportamenti concludenti attraverso la mancata richiesta della fissazione della camera di consiglio entro il termine di venti giorni dalla comunicazione della proposta, il giudice pronuncia il decreto di estinzione, liquidando le spese secondo i criteri generali, ma con il vantaggio, per la parte soccombente che si ritira, dell'esonero del pagamento del raddoppio del contributo unificato.



### **3.5. La razionalizzazione dell'udienza pubblica**

Un altro intervento è costituito dalla razionalizzazione della disciplina dell'udienza pubblica. La Corte vi potrà ricorrere nei casi di particolare rilevanza della questione di diritto sulla quale deve pronunciare. Si prevede inoltre la modifica dell'art. 377, secondo comma, cod. proc. civ., attraverso l'aumento da venti a quaranta giorni del termine che deve intercorrere tra la comunicazione ai difensori delle parti e al pubblico ministero della data fissata e l'udienza medesima. Una sicura novità per le udienze pubbliche – che codifica peraltro una prassi già invalsa – è quella che stabilisce la facoltà per il pubblico ministero di depositare una memoria scritta non oltre quindici giorni prima dell'udienza; mentre rimane fermo il termine di cinque giorni prima, previsto dall'art. 378 cod. proc. civ., per il deposito delle memorie dei difensori delle parti, a fronte del diverso termine di dieci giorni previsto dal rito camerale per le sezioni semplici dall'art. 380-*bis*.1 cod. proc. civ.

Il termine breve di 5 giorni, non incrementato nonostante il maggior termine previsto per la comunicazione dell'udienza, continua a rappresentare un aspetto problematico del giudizio in termini di ponderazione da parte del giudice.

### **3.6. Chiarezza e sinteticità del ricorso**

La semplificazione tocca non solo il rito, ma anche il contenuto del ricorso. La legge delega prefigura, infatti, un intervento di novellazione sull'art. 366 cod. proc. civ., prevedendo che il ricorso debba contenere la chiara ed essenziale esposizione dei fatti della causa e la chiara e sintetica esposizione dei motivi per i quali si chiede la cassazione.

La previsione si collega ad un'altra disposizione della legge delega, dettata dall'art. 1, comma 17, lettera d), nell'ambito del processo civile in generale, ove si ribadisce che i provvedimenti del giudice e gli atti del processo siano redatti nel rispetto dei principi di chiarezza e sinteticità, stabilendosi che sia assicurata la strutturazione di campi necessari all'inserimento delle informazioni nei registri del processo, nel rispetto dei criteri e dei limiti stabiliti con decreto adottato dal Ministro della giustizia, sentiti il Consiglio superiore della magistratura e il Consiglio nazionale forense.

Il dovere di chiarezza e sinteticità espositiva degli atti esprime un principio generale del diritto processuale, destinato ad operare anche nel processo civile e con riguardo alla redazione del ricorso per cassazione.

Si tratta di un dovere, ma anche di un valore dell'ordinamento che si lega, innanzitutto, alla tutela del diritto di difesa e del contraddittorio.

Inoltre, il rispetto di tale dovere è funzionale all'efficienza del processo e della giurisdizione. Il risparmio di tempo per il giudice impegnato nella lettura e nella comprensione del ricorso contribuisce, infatti, ad una più rapida conclusione del giudizio. Sinteticità e chiarezza consentono un impiego della risorsa giurisdizionale per la singola controversia che tenga conto della necessità di riservare risorse anche per altre controversie, nell'osservanza del principio di proporzionalità.

Il principio di chiarezza e sinteticità si pone come una esigenza tanto più essenziale nello scenario del processo telematico, la cui logica richiede di rivedere lo stesso modo di concepire e redigere gli atti avvalendosi delle potenzialità informatiche.

### **3.7. Il rinvio pregiudiziale e la nomofilachia che cambia**

Una novità di assoluto rilievo contenuta nella legge delega è il rinvio pregiudiziale alla Corte da parte del giudice di merito, che ne faccia richiesta per anticipare il *decisum* su questione di diritto.

L'istituto, ispirato alla *saisine pour avis* propria dell'ordinamento francese, consentirà al giudice del merito di sottoporre alla Corte, con ordinanza, la risoluzione di un quesito inerente a una questione di diritto, sulla quale il medesimo giudice ha preventivamente provocato il contraddittorio tra le parti.

L'esercizio del potere di rinvio pregiudiziale è subordinato alla sussistenza dei seguenti presupposti: la questione deve essere esclusivamente di diritto, rivestire una particolare importanza e non essere stata ancora affrontata dalla Corte; la questione deve presentare gravi difficoltà interpretative; la questione deve essere suscettibile di porsi in numerose controversie.

Ricevuta l'ordinanza del giudice di merito, il Primo Presidente potrà, entro novanta giorni, dichiarare inammissibile la richiesta perché sollevata in carenza dei necessari presupposti. Altrimenti assegnerà la questione alle sezioni unite o alla sezione semplice tabellarmente competente. In tal caso la Corte decide enunciando il principio di diritto in esito ad un procedimento che si svolge in pubblica udienza, con la requisitoria scritta del pubblico ministero e con facoltà per le parti di depositare brevi memorie entro un termine assegnato dalla Corte stessa.

Il rinvio pregiudiziale in cassazione sospende il giudizio di merito ove è sorta la questione.

Il provvedimento con il quale la Corte decide sulla questione è vincolante nel giudizio *a quo* e conserva tale effetto, ove il processo si estingua, anche nel nuovo processo che sia instaurato con la riproposizione della medesima domanda nei confronti delle medesime parti.

L'innesto nel processo di cassazione dell'istituto del rinvio pregiudiziale deriva da una presa d'atto largamente diffusa, dalla consapevolezza cioè che alla durata dei giudizi e alla loro stessa proliferazione, anche con riguardo al numero delle impugnazioni, concorrono le incertezze causate da una normativa talora di non facile lettura, fonte di interpretazioni divergenti e di orientamenti contrastanti, soprattutto in mancanza di pronunce della Corte di cassazione.

In questa prospettiva, la previsione di un meccanismo in grado di garantire, attraverso l'enunciazione di una regola ermeneutica chiara, capace di fornire indirizzi per il futuro ai tribunali di merito, il tempestivo intervento nomofilattico della Corte di legittimità, potrebbe contribuire ad ovviare a detto inconveniente.

In tal modo, la Corte di cassazione è chiamata a risolvere subito le questioni nuove che si vengono ponendo e a orientare in tempi brevi il diritto vivente.

Si tratta di un meccanismo preventivo coerente con il ruolo proprio del giudice di legittimità. Il modello di una Corte di cassazione garante dello *ius constitutionis* oltre che dello *ius litigatoris* non esige che il giudice di legittimità parli sempre per ultimo. Già oggi, del resto, la Corte parla per prima quando – ad esempio – propone una nuova lettura di una norma con efficacia per il futuro, nelle forme del *prospective overruling*, oppure quando, all'esito di un regolamento preventivo di giurisdizione, indica ai litiganti l'esatta strada da percorrere per il loro contenzioso. E parla per prima (o almeno, viene interpellata prima) anche quando il legislatore le affida un compito di governo dei conflitti seriali, come nel caso dell'art. 420-*bis* cod. proc. civ.

### **3.8. Legislatore delegato e disciplina transitoria**

La legge delega non prevede alcuna disciplina transitoria con riguardo alla prevista riforma del processo civile di cassazione.

Sarà compito del legislatore delegato introdurre, in sede di attuazione della delega, al fine di orientare le misure organizzative che dovranno essere approntate, una disciplina transitoria rivolta a stabilire a quali ricorsi si applichi il nuovo procedimento camerale unificato, così fissando la sorte di

quelli che, al momento dell'entrata in vigore del decreto delegato, saranno ancora pendenti presso la sesta sezione.

Una rapida emanazione della disciplina delegata è altamente auspicabile e ridurrebbe i tempi di transizione tra i regimi giuridici da applicare sul piano processuale e organizzativo.

Sembra opportuno suggerire di lasciare alla competenza della soppressa sesta sezione solo i procedimenti per i quali, alla data di entrata in vigore del decreto delegato, sia stata già fissata l'adunanza camerale ex art. 380-*bis* cod. proc. civ., e di disporre, per converso, la diretta trasmissione alle sezioni semplici di tutti gli altri procedimenti.

Un criterio analogo, del resto, fu quello previsto dal legislatore nel 2016 in occasione dell'ultima riforma del processo in cassazione.

### **3.9. Il rinvio pregiudiziale in cassazione nel processo tributario**

Sul piano delle previsioni da inserire al momento della stesura del decreto delegato, sarebbe opportuno chiarire che anche i giudici delle commissioni tributarie sono legittimati a proporre il rinvio pregiudiziale.

Proprio nella materia del diritto tributario, l'esigenza di assicurare una tempestiva interpretazione uniforme è particolarmente avvertita per due ordini di ragioni: il continuo succedersi di norme di nuova introduzione, rispetto alle quali il giudice del merito non ha un indirizzo interpretativo di legittimità cui fare riferimento, e la serialità dell'applicazione delle norme che si riflette sulla serialità del contenzioso.

### **3.10. Il processo civile oltre il rito: l'organizzazione**

L'incidenza della riforma sul processo civile di cassazione è sicuramente importante, ma la sua efficacia in ordine all'obiettivo della riduzione dell'arretrato dipende anche dal disegno organizzativo che accompagnerà l'opera del legislatore delegato e dal contesto nel quale la riforma si colloca, con la spinta propulsiva rappresentata dall'Ufficio per il processo.

L'istituzione anche presso la Corte di cassazione dell'Ufficio per il processo, con l'innesto di nuove figure professionali, riveste un aspetto centrale nel complessivo disegno riformatore.

All'Ufficio per il processo presso la Corte di cassazione la legge delega affida compiti di assistenza per l'analisi delle pendenze e dei flussi delle sopravvenienze, di supporto per l'ottimale utilizzo degli strumenti informatici nonché

di supporto ai magistrati nello spoglio dei ricorsi, nello svolgimento dei compiti necessari per l'organizzazione delle udienze e della camera di consiglio, anche con l'individuazione di tematiche seriali, e nello svolgimento di attività preparatorie relative ai provvedimenti giurisdizionali, quali ricerche di giurisprudenza, di legislazione, di dottrina e di documentazione al fine di contribuire alla complessiva gestione dei ricorsi e dei relativi provvedimenti giurisdizionali.

È in questo disegno d'insieme che andrà valutato l'impatto delle novità processuali.

La eliminazione della sesta sezione e la conseguente confluenza di tutti i ricorsi nelle sezioni comporteranno una profonda modificazione dell'organizzazione del lavoro all'interno delle sezioni, dove sarà necessario incrementare anche il metodo del confronto preventivo, con il decisivo apporto dei presidenti di sezione e dei consiglieri della Corte, per la trattazione razionale ed efficiente dei ricorsi assoggettati al nuovo modello processuale.

Fondamentale sarà il contributo del momento organizzativo rappresentato dallo spoglio dei fascicoli.

### **3.11. La Corte e i suoi giudici**

Il legislatore ripone la sua fiducia sul patrimonio di esperienza e di professionalità dei magistrati della Corte, delle donne e degli uomini che svolgono le funzioni di consigliere o di presidente.

È significativo che, nell'introdurre un procedimento accelerato, rispetto all'ordinaria sede camerale, per la definizione dei ricorsi inammissibili, improcedibili o manifestamente infondati, la legge delega chiami "il giudice della Corte" a formulare la proposta di definizione del ricorso, con la sintetica indicazione delle ragioni dell'inammissibilità, dell'improcedibilità o della manifesta infondatezza ravvisata.

Il legislatore usa un'espressione nuova ed estranea al lessico del processo in cassazione, quasi informale, il giudice della Corte, là dove il codice utilizza il termine tecnico "relatore" per designare la funzione rivestita dal magistrato nel procedimento di filtro affidato alla Sesta sezione.

Dietro l'espressione linguistica c'è l'idea di rendere ogni giudice civile della Corte, con l'assistenza di un supporto dedicato, protagonista del nuovo procedimento, all'interno di un ufficio, la Corte di cassazione, inteso come luogo collettivo di collaborazione e di scambio nel perseguimento di un obiettivo di interesse del Paese e di chi si rivolge al giudice di legittimità come garante dei diritti e dell'uniforme interpretazione della legge.



## ***CONSIDERAZIONI FINALI***

### **1. Chiaroscuro**

L'analisi dell'amministrazione della giustizia in Italia mostra, come del resto il Paese nel suo complesso, un quadro in chiaroscuro.

I dati riportati nella parte analitica della relazione evidenziano criticità e segni di miglioramento. Nel settore civile nell'ultimo anno vi è stato un incremento delle definizioni dei processi rispetto all'anno precedente. Complessivamente la crescita è del 9,8%. Le nuove iscrizioni sono anch'esse cresciute, ma in modo meno intenso, pari all'1,9%.<sup>1</sup>

Il maggior numero di definizioni rispetto all'incremento delle nuove iscrizioni comporta che le pendenze sono diminuite del 6,5% in confronto all'anno precedente. Si è passati da 3.321.149 a 3.106.623 procedimenti pendenti. È un dato sicuramente positivo soprattutto se si considera che dieci anni fa le cause civili pendenti superavano i 5 milioni. Ma i tempi di definizione dei processi rimangono troppo elevati.<sup>2</sup>

La situazione della giustizia penale è in parte analoga: la durata dei processi è generalmente in crescita anche se in misura non univoca tra i diversi uffici giudiziari. La pendenza complessiva è di 2.540.674 processi (con una variazione del 3,8% in meno rispetto all'anno precedente). Il rapporto tra nuove iscrizioni e definizioni è però inverso rispetto al civile, in quanto nel penale la riduzione delle pendenze deriva dalla riduzione delle nuove iscrizioni, mentre le definizioni sono, in linea di massima, stabili.<sup>3</sup>

La riduzione delle iscrizioni dei reati è un dato di non univoca valutazione: nel complesso indica un miglioramento della convivenza civile nel nostro paese.

---

<sup>1</sup> Cfr. prima parte, par. 2.1.

<sup>2</sup> Cfr. *ibidem*, i dati sul *disposition time*.

<sup>3</sup> Cfr. prima parte, parr. 3.1 e 3.2.

I reati nel 2021 sono leggermente cresciuti rispetto al 2020, anno di forte calo a causa della pandemia, ma si sono ridotti del 12,6% rispetto ad un anno “normale” quale il 2019. Vi è stato un incremento di specifiche categorie, in particolare sono cresciuti in misura rilevante i reati informatici. Ed è da segnalare anche il fenomeno delle violenze e minacce nei confronti di specifiche categorie di persone particolarmente esposte, quali i giornalisti o gli amministratori locali. Inaccettabile rimane il numero degli infortuni sul lavoro e delle malattie professionali, particolarmente grave nei settori maggiormente caratterizzati da attività precarie ed usuranti. L'INAIL ha comunicato che nei primi dieci mesi del 2021 è stato superato il livello delle mille denunce di infortuni mortali.

Nel complesso, invece, i reati predatori sono in calo e le considerazioni più incoraggianti sullo stato della nostra convivenza derivano dai dati sugli omicidi. Nel 2021 in Italia sono stati commessi 295 omicidi volontari.<sup>4</sup> È uno dei dati migliori tra i paesi europei, che a loro volta offrono i dati migliori nel mondo. E non era così: nel 1991 gli omicidi in Italia furono quasi 2.000. In seguito, sono lentamente ma progressivamente diminuiti riducendosi a 359 nel 2018, 317 nel 2019, 287 nel 2020.

Le spiegazioni sono molteplici; una significativa è offerta da un altro dato: è aumentato il numero degli omicidi volontari di cui è stato individuato l'autore: si è passati, anche qui con una progressione costante, dal 40% del 92 al 73% del 2016.<sup>5</sup>

Vi è però un elemento sconcertante: tra le vittime dei 295 omicidi del 2021, 118 sono donne, di cui 102 assassinate in ambito familiare/affettivo ed in particolare 70 per mano del partner o ex partner.<sup>6</sup> Questo tipo di suddivisione è costante negli ultimi anni, si inquadra in un preoccupante incremento dei reati all'interno della famiglia ed è sintomo evidente di una tensione irrisolta nei rapporti di genere, di un'uguaglianza non metabolizzata. Anche su questo tema vi è un forte impegno dello Stato a cominciare dal Parlamento, impegno che richiede agli inquirenti attenzione e reattività,

---

<sup>4</sup> Fonte: Ministero dell'interno, Dipartimento della Pubblica sicurezza, Direzione centrale della Polizia criminale, Report del 3 gennaio 2022.

<sup>5</sup> Ricerca Barbagli-Minello su dati Archivio Ministero dell'Interno, i cui risultati sono sintetizzati nel saggio *L'inarrestabile declino degli omicidi*, in Lavoro.info, maggio 2017. V. anche ISTAT, *Delitti, imputati e vittime dei reati. La criminalità in Italia attraverso la lettura integrata delle fonti della giustizia*, Roma, 2020.

<sup>6</sup> Report cit. alla nota n. 3.



cui deve seguire severità in sede di applicazione della legge. Ma la risposta repressiva non può raggiungere le cause di un malessere profondo che la società deve affrontare in una dimensione più ampia, a cominciare dai luoghi di formazione della personalità.

## **2. *Riforme, risorse, capacità***

Il quadro in chiaroscuro che si è succintamente delineato, evidenziando accanto a elementi fortemente critici anche profili positivi, consente di dare senso e prospettive ad un impegno costruttivo. Letture di segno univocamente negativo, oltre a non essere veritiere, inducono a considerare imm modificabile la situazione, legittimando atteggiamenti inerti e rinunciatari.

Gli ultimi decenni sono stati caratterizzati da continui interventi legislativi sulla giustizia, ma quasi sempre a costo zero. Oggi, nel quadro del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), si colloca una pluralità di riforme, già avviate o in corso di elaborazione (processo penale, processo civile, diritto concorsuale, ordinamento giudiziario, giustizia tributaria, giustizia onoraria, sistema carcerario, per citare le principali), caratterizzate da una duplice novità: 1) sono sostenute da consistenti finanziamenti che permettono di accompagnarle con dotazioni di risorse umane e materiali; 2) sono sottoposte a meccanismi di rendicontazione dei risultati secondo precise scadenze sino al bilancio finale del 2026.

Si tratta di innovazioni essenziali, che non esauriscono però i problemi di un percorso nel quale la legislazione delegata costituisce il passaggio più complesso e delicato, il vero fulcro del cambiamento. Si coglie nel Governo piena consapevolezza di quanto la fase concretamente attuativa delle riforme sia decisiva.

A nostra volta siamo consapevoli di come sia decisivo il modo in cui la magistratura, per quanto di sua competenza, saprà applicare le nuove norme ed impiegare al meglio le risorse disponibili.

Le potenzialità dell'Ufficio per il processo sono legate anche a questa capacità.

Negli snodi del processo penale, bisognerà applicare con rigore i nuovi criteri di giudizio in sede di archiviazione, di udienza preliminare e di udienza filtro, in modo che il dibattimento si svolga solo se gli elementi acquisiti nelle indagini consentano una ragionevole previsione di condanna ed a tal fine sarà necessario riequilibrare il rapporto tra il numero dei PM e dei GIP.

Anche in Cassazione, l'apprezzabile razionalizzazione del rito introdotta dalla riforma del processo civile darà i suoi frutti se saremo in grado di gestirla con oculatezza ed efficacia. Così come sarà importante che i giudici di merito utilizzino con saggezza il nuovo istituto del rinvio pregiudiziale.<sup>7</sup>

### **3. Magistrati**

Rimane aperta una questione cruciale, quella del numero dei magistrati. Dal rapporto 2020 della Commissione europea per l'efficacia della giustizia del Consiglio d'Europa (CEPEJ), emerge che in Italia il personale impiegato nel sistema giustizia è sensibilmente inferiore a quello di altri paesi europei. Ad esempio, il raffronto con la Germania è il seguente: in Italia ogni 100.000 abitanti vi sono 11.6 giudici affiancati da 37.1 amministrativi; 3.7 pubblici ministeri affiancati da 14.1 amministrativi; 388.3 avvocati. In Germania ogni 100.000 abitanti vi sono 24.5 giudici affiancati da 65.1 amministrativi; 7.1 pubblici ministeri affiancati da 14.5 amministrativi e 198.5 avvocati.<sup>8</sup>

Lo squilibrio è evidente ed incide pesantemente sul sistema. Con riferimento al personale amministrativo le scelte operate nel PNRR rafforzano l'inversione di tendenza rispetto a decenni in cui le assunzioni sono state bloccate, determinando un assottigliamento progressivo dei dipendenti e uno spostamento verso l'alto della loro età media, con evidenti implicazioni negative.

Ma per i magistrati la situazione è critica, perché vi è una scopertura degli organici (già di per sé insufficienti, come emerge dal rapporto CEPEJ su richiamato) superiore a 1.300 unità, che sarà colmata solo in parte e in tempi non brevi con il concorso in atto e quello appena avviato.

La centralità del concorso è fondamentale anche per una corretta soluzione della complessa vicenda della magistratura onoraria, che coniughi le aspettative maturate in anni di lavoro con le coordinate costituzionali della materia.

Le ultime esperienze concorsuali mostrano, peraltro, una costante difficoltà nel coprire tutti i posti banditi, facendo sorgere il ragionevole dubbio

---

<sup>7</sup> Su questi importanti profili della riforma del processo civile, v. parte seconda, cap. VI, par. 3, sp. 3.3 e 3.7.

<sup>8</sup> Per una lettura approfondita del Rapporto, cfr.: Canzio e Fieconi, *Giustizia. Per una riforma che guarda all'Europa*, Vita e pensiero, Milano, 2021.

che molti corsi universitari non riescano a fornire le basi per il superamento del concorso. E il dubbio si estende alla opportunità di mantenere il concorso di secondo grado, implicante una serie di attività successive alla laurea magistrale che, oltre ad allungare i tempi, spostano in avanti l'età dei candidati introducendo iniqui meccanismi di selezione reddituale, senza probabilmente migliorare la qualità della preparazione, o forse addirittura inserendo un diaframma tra gli anni di studio universitario e il concorso, con l'effetto di disperdere parte del sapere acquisito.

Ancor più a monte, emerge un problema di qualità della scrittura. Il professor Luca Serianni ha spiegato perché nella formazione scolastica vanno difesi strenuamente il compito di italiano e in generale le prove scritte; mi permetto di sottolineare l'importanza del "riassunto", per stimolare quella capacità di sintesi che il codice di procedura richiede prevedendo che le sentenze devono essere chiare e concise.

#### **4. Corte di cassazione**

In chiaroscuro è anche la situazione della Cassazione. Il lavoro nell'anno appena concluso è stato fuori del comune.

Le sette sezioni penali nel 2021 hanno ricevuto 46.298 ricorsi e ne hanno definiti 47.040, con indice di ricambio 101,6%: la pendenza si è, quindi, sia pur lievemente, ridotta, attestandosi a 23.736 processi. Dato ancora più rilevante è che la durata media dei procedimenti è stata di 211 giorni, quindi ben inferiore all'anno.<sup>9</sup>

Le sei sezioni civili hanno ricevuto 31.544 ricorsi e ne hanno definiti 40.776 (il 40,1% in più rispetto al 2020 e il 23,3% in più rispetto al 2019). L'indice di ricambio è stato del 129,3%. Mai la Cassazione civile nei suoi cento anni di storia aveva deciso un numero di cause così elevato.<sup>10</sup> E va anche notato che in misura maggiore rispetto al passato si è lavorato sulle cause più risalenti nel tempo.<sup>11</sup>

---

<sup>9</sup> Cfr., *ampie*, parte seconda, cap. III, par. 2.

<sup>10</sup> In precedenza, il valore più elevato era stato raggiunto nel 2019, con 33.045 definizioni. Una tabella delle definizioni dal 2012 ad oggi è consultabile, *supra*, parte seconda, cap. III, par. 1.2.

<sup>11</sup> Cfr. parte seconda, cap. III, par. 1.4.

Tutto ciò ha permesso di incidere sulla pendenza portandola dalle 120.473 cause di fine 2020 alle 111.241 di fine 2021, con una riduzione di 9.232 unità. Un dato importante, che segna un'inversione di tendenza rispetto alla costante crescita degli ultimi vent'anni. Tuttavia, l'arretrato rimane superiore alle 110.000 unità e costituisce il problema più grave della Corte, rendendo inaccettabili i tempi di trattazione dei ricorsi civili, anche se nell'ultimo anno si è riusciti a portare il disposition time a livelli notevolmente inferiori a quelli degli anni precedenti.<sup>12</sup>

Le cause dell'arretrato sono note ed attengono prioritariamente allo spostamento sulla Corte di contenziosi imponenti, senza l'accompagnamento di nuove dotazioni. Tra i più rilevanti: il passaggio del pubblico impiego contrattualizzato dal giudice amministrativo al giudice ordinario; la scelta di spostare il terzo grado del contenzioso tributario quando la Commissione centrale tributaria raggiunse l'ormai ingestibile arretrato di oltre 450.000 processi<sup>13</sup>; da ultimo, nel 2017, l'eliminazione del grado di appello nelle controversie in tema di protezione internazionale, che ha comportato per la Corte il passaggio dai circa 300 processi ad anno in questa materia, ai 6.026 pervenuti nel 2018 e ai 10.366 pervenuti nel 2019, per poi attestarsi su numeri comunque molto elevati.

Induce a riflettere la circostanza che i grandi contenziosi che sommergono la Corte hanno come parte, attrice o convenuta che sia, Ministeri, pubbliche amministrazioni, Agenzia delle entrate, INPS, cioè lo Stato, determinando un fenomeno circolare per cui controversie in cui è parte lo Stato proliferano in misura tale da mettere in crisi la principale istituzione giudiziaria dello Stato.

Il dibattito sulle possibili soluzioni di quello che è stato definito "l'assedio alla Corte" è in corso da tempo. Due storiche assemblee dei giudici di legittimità posero il problema di una modifica costituzionale, in quanto la possibilità prevista dall'art. 111 Cost. di ricorrere in cassazione indistintamente contro tutte le sentenze pronunciate dagli organi giurisdizionali ordinari o speciali determina da decenni il riversarsi sulla Corte di decine di migliaia di ricorsi. Ciò non le consente di svolgere il suo compito prioritario, che è quello

---

<sup>12</sup> Cfr. parte seconda, cap. III, par. 1.5.

<sup>13</sup> Su questa vicenda e le sue conseguenze per la Corte, cfr.: Cappabianca, La questione tributaria nell'ambito della Corte suprema di cassazione, in *Foro it.*, 2017, V, 177; nonché, Cantillo, in *AAVV*, La giustizia tributaria italiana e la sua Commissione centrale, Giuffrè, Milano, 2005, 168.

di portare ad unità e coerenza l'interpretazione delle norme (nomofilachia), così garantendo l'uguaglianza dei cittadini dinanzi alla legge. Tale delicata operazione richiede il confronto tra pochi giudici, concentrato su di un numero limitato di cause. Non si può ragionevolmente adempiere in modo consono a tale funzione decidendo circa ottantamila cause ogni anno.

Sino a che questo nodo non verrà sciolto, la via da seguire è quella di razionalizzare nei limiti del possibile il sistema, rafforzando il più importante dei filtri, che è costituito da un giudizio di appello fatto bene. Non è un caso che i due settori più problematici siano, come si è visto, quelli in cui l'appello è stato addirittura eliminato (protezione internazionale) o presenta forti criticità (tributario).

I dati sulla protezione internazionale denunciano che nel 2021 questa materia ha impegnato la Corte con 9.348 decisioni di cui più della metà (4995, pari al 53, 4%) di inammissibilità, segno che si riversano sulla Cassazione, spesso avvalendosi del patrocinio a spese dello Stato, ricorsi che pongono problemi di merito estranei al giudizio di legittimità, sottoponendo la Corte ad un lavoro gravoso e sostanzialmente inutile.

Il giudizio tributario è di competenza nei due gradi di merito di un plesso giurisdizionale diverso dal giudice ordinario. Alcuni anni fa il legislatore decise di far confluire in Cassazione il terzo grado di questo contenzioso, che nel tempo è divenuto sempre più complesso: accanto a numerosissimi giudizi bagatellari che in buona parte si esauriscono nei gradi di merito, vi è un contenzioso di grande rilievo giuridico ed economico, che giunge ineluttabilmente in Cassazione (è questo il motivo per cui mentre da anni le cause tributarie decrescono nei gradi di merito, il flusso dei ricorsi per cassazione è sostanzialmente stabile). Nel 2021 il valore delle cause trattate dalla sezione tributaria della Corte ha superato i 9 miliardi di euro, con un tasso di accoglimento dei ricorsi nei confronti delle decisioni delle Commissioni tributarie regionali di gran lunga più elevato di quello del contenzioso ordinario: i ricorsi accolti sono stati infatti 5.713, contro i 4.271 rigettati.<sup>14</sup>

Vi è un larghissimo consenso sulla necessità di riformare la giustizia tributaria affidandola a giudici che la trattino a tempo pieno, mentre oggi per i componenti delle Commissioni (a cominciare dai magistrati che sono circa 1.450) è un secondo lavoro. Sarebbe un passaggio cruciale. Delle 40.756 cause

---

<sup>14</sup> Cfr. parte seconda, cap. III, par. 1.9.

civili definite quest'anno dalla Corte, 15.518 sono in materia tributaria (il 38,1% del totale) e quasi metà dell'arretrato attiene a questa materia.<sup>15</sup>

Una riforma reale della giustizia tributaria è forse l'atto più di ogni altro in grado di incidere sui problemi del giudizio di legittimità, riequilibrando il vertice del sistema giudiziario.

## **5. Impegno e collaborazione**

In attesa che questi nodi vengano sciolti, i magistrati della Corte continueranno a svolgere il loro ruolo con il grande impegno dimostrato nell'anno appena concluso. La parte analitica della relazione mostra la quantità e ancor più la qualità del lavoro fatto dalle Sezioni unite e dalle Sezioni semplici,<sup>16</sup> spesso in dialogo con le Corti europee,<sup>17</sup> oltre che con le altre Corti italiane.

Fondamentale è stato l'ausilio del personale amministrativo, che ha dimostrato competenza, capacità di adattamento e laboriosità.

Fondamentale è stato il dialogo con la Procura generale e gli Avvocati, che hanno offerto piena e leale collaborazione nell'affrontare difficoltà professionali e logistiche straordinarie ed inedite.

La capacità di lavorare in silenzio e in collaborazione con gli altri protagonisti della giurisdizione è la via maestra per superare il periodo difficile che la magistratura sta vivendo.

I magistrati nella loro larghissima maggioranza hanno le risorse umane e professionali per riannodare il rapporto di fiducia con i cittadini, nella consapevolezza che, come scrive Voltaire, "l'onore dei giudici consiste, come quello degli altri uomini, nel riparare i propri errori".<sup>18</sup>

---

<sup>15</sup> Cfr. parte seconda, cap. III, par. 1.2.

<sup>16</sup> Cfr. parte seconda, cap. IV.

<sup>17</sup> Cfr. parte seconda, cap. V.

<sup>18</sup> Voltaire, Trattato sulla tolleranza, Feltrinelli, Milano, 1995, pag. 41.









GANGEMI EDITORE®  
INTERNATIONAL

FINITO DI STAMPARE NEL MESE DI GENNAIO 2022  
[www.gangemieditore.it](http://www.gangemieditore.it)



