

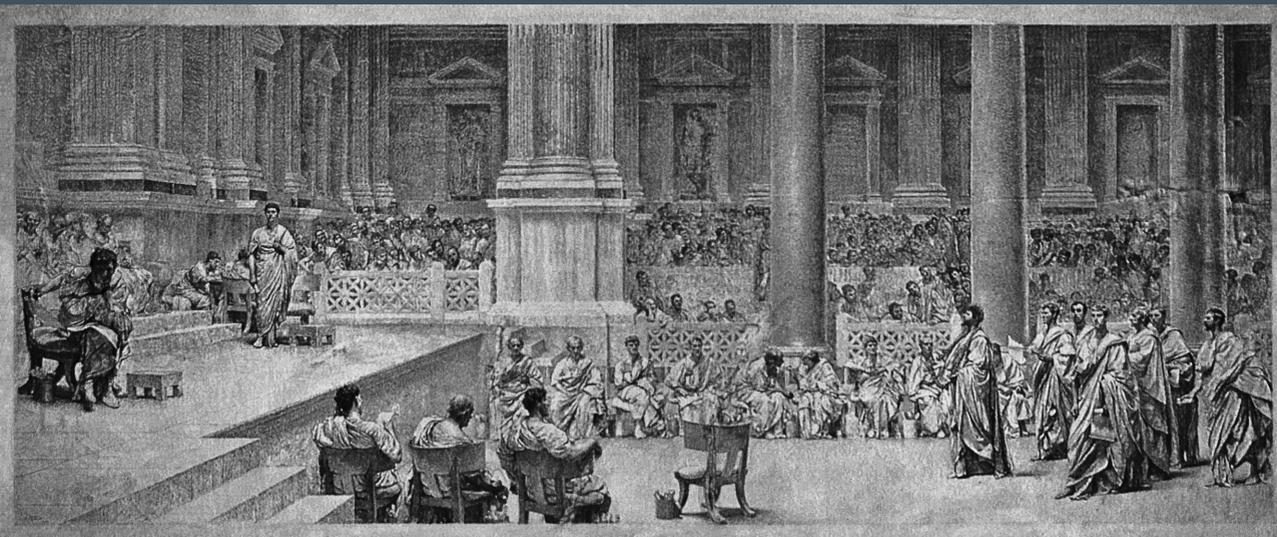


CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

PIETRO CURZIO

RELAZIONE

sull'amministrazione della giustizia nell'anno 2022



Roma, 26 gennaio 2023

*“Non credo a niente che sia
facile, rapido, spontaneo,
improvvisato, approssimativo.
Credo nella forza di ciò che è
lento, calmo, ostinato, senza
fanatismi, né entusiasmi”.*

ITALO CALVINO

In copertina e nel frontespizio:

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

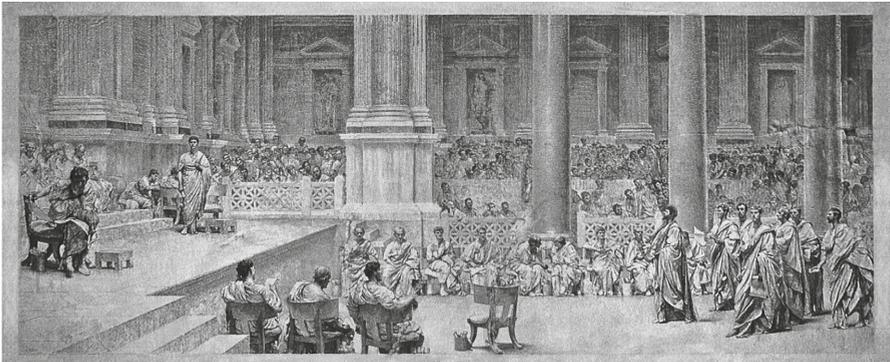


CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

PIETRO CURZIO

RELAZIONE

sull'amministrazione della giustizia nell'anno 2022



Roma, 26 gennaio 2023

INDICE

PARTE I

LA GIUSTIZIA IN GENERALE

1.	Risorse umane e materiali	15
2.	La giustizia civile in generale	20
	2.1. I flussi e le pendenze della giustizia civile	24
	2.2. Giustizia civile, rito cartolare, applicativi informatici, UPP	29
	2.3. Le prime riforme sui procedimenti in materia di minori e famiglia	31
	2.4. Alcune criticità del processo civile	32
	2.5. La giurisdizione civile di merito: crisi d'impresa e procedure d'insolvenza	34
	2.6. Mediazione e deflazione del contenzioso	36
3.	La giustizia tributaria	39
	3.1. I flussi e le pendenze della giustizia tributaria	39
	3.2. La riforma ordinamentale e processuale	47
	3.3. Informatizzazione e giustizia tributaria digitale	48
	3.4. Le procedure di definizione agevolata	50
4.	La giustizia penale in generale	50
	4.1. I flussi e le pendenze della giustizia penale	51
	4.2. La durata dei processi penali (<i>disposition time</i>) e la prescrizione	55
	4.3. Le caratteristiche qualitative del contenzioso	59
	4.4. Le ricadute organizzative di recenti disposizioni processuali e sostanziali	63
	4.5. L'impegno organizzativo degli uffici giudiziari per il successo del PNRR	66

PARTE II
LA CORTE DI CASSAZIONE

CAPITOLO I
LE RISORSE E L'ORGANIZZAZIONE

1.	Le risorse della Corte e l'organizzazione nelle sue linee generali	69
1.1.	Le risorse umane: i magistrati	69
1.2.	Le risorse umane: il personale amministrativo	72
1.3.	La transizione verso il futuro della Corte di cassazione	75
1.4.	I contenuti del progetto	77
1.4.1.	<i>L'accelerazione della transizione digitale</i>	78
1.4.2.	<i>Una nuova missione per il supporto statistico</i>	79
1.4.3.	<i>L'attenuazione del gap logistico</i>	79
1.5.	Complessità gestionale. Il ruolo del Segretariato generale	81
1.6.	L'Ufficio per il processo e l'impatto sul lavoro della Corte	82
1.6.1.	<i>Il modello adottato</i>	82
1.6.2.	<i>L'UPP nel settore civile</i>	84
1.6.3.	<i>L'UPP nel settore penale</i>	86
1.7.	I risultati ottenuti: una prima analisi	88
2.	Il Consiglio direttivo e i rapporti con il CSM	92
2.1.	Premessa	92
2.2.	Dati statistici	92
2.3.	Pareri sull'attività di organizzazione della Corte di cassazione	94
2.4.	Pareri sulle pratiche relative ai magistrati della Corte di cassazione e della Procura generale. Criteri di orientamento	95
2.5.	Rapporti del C.D. con il C.S.M	96
3.	L'ufficio elettorale	97
3.1.	Le elezioni politiche del 25 settembre 2022	98
3.2.	Le elezioni dei componenti togati del Consiglio Superiore della Magistratura del 18 e 19 settembre 2022	99

4.	La Commissione di manutenzione. Lavoro fatto e progetti	101
5.	L'Ufficio del ruolo e del Massimario	104
	5.1. Un'unità nevralgica della Corte	104
	5.2. L'intervento nelle Sezioni	105
	5.3. L'attività scientifica	105
	5.4. I rapporti con le altre giurisdizioni	107
	5.5. Il dialogo con la Corte Edu e le altre Corti Europee	108
6.	La formazione	108
7.	La Corte e la sicurezza di chi vi lavora	111
	7.1. La sorveglianza sanitaria	112
	7.2. Il Documento di Valutazione dei Rischi	113
	7.3. Processo telematico e condizioni di lavoro	113
	7.4. Il Benessere organizzativo	113
8.	I rapporti con gli avvocati e con l'ANM	114
	8.1. La Corte e l'Avvocatura	114
	8.2. La Corte e l'associazionismo giudiziario	115
9.	Le Pari opportunità	117

CAPITOLO II
LA CORTE DIGITALE

1.	Premessa	122
2.	Il settore civile	122
	2.1. I risultati raggiunti e le attività svolte	122
	2.2. Le attività da svolgere e gli obiettivi strategici per il 2023	126
3.	Il settore penale	128
	3.1. Processo penale telematico	128
	3.2. Modifiche del Sistema SIC per l'adeguamento alle novità normative	130

3.3. Modifiche del Sistema SIC per le comunicazioni con altre Autorità Giudiziarie ed Enti	131
4. Settore infrastrutture	132
5. Informatica giuridica	133
6. Attività internazionale	134

CAPITOLO III

QUANTITÀ E TEMPI DELLE DECISIONI

1. Premessa: il rilievo strategico dei dati statistici e gli obiettivi del PNRR	135
2. Il settore civile	137
2.1. Il <i>trend</i> rilevato nel raggiungimento degli obiettivi del PNRR	137
2.2. Analisi dei dati di flusso (iscrizioni, definizioni, pendenze)	137
2.3. Analisi del flusso per fasi e per sezioni. Le ulteriori prospettive di elaborazione dati	145
3. Il settore penale	146
3.1. I dati di flusso	146
3.2. Il contenzioso e le modalità di definizione	149

CAPITOLO IV

LA GIURISPRUDENZA

A) SETTORE CIVILE	
1. I diritti della persona	152
2. La materia tributaria	159
3. La disciplina dei contratti	164
4. Le regole del mercato	167

5.	Il fallimento e le procedure concorsuali	169
6.	Questioni processuali	171
7.	I rapporti con la pubblica amministrazione	174
8.	Il condominio	175
9.	La responsabilità	177
10.	Il lavoro e la previdenza sociale	183
11.	Successioni	187
12.	Responsabilità disciplinare dei magistrati	188
B)	SETTORE PENALE	
1.	Premessa	192
2.	Diritto penale sostanziale	193
	2.1. Diritti fondamentali: esecuzione dell'ordine di demolizione di manufatti abusivi adibiti ad abitazione	193
	2.2. Retroattività della legge più favorevole	193
	2.3. Reati contro la pubblica amministrazione	195
	2.4. Reati di pornografia minorile	195
	2.5. Reati in materia di stupefacenti	196
	2.6. Il trattamento punitivo	197
3.	Diritto penale processuale	199
	3.1. Giurisdizione: connessione tra reati comuni e reati militari	199
	3.2. La "tutela processuale" della persona offesa	200
	3.3. Indagini preliminari	201
	3.4. Misure cautelari reali	202
	3.5. Le notificazioni	203
	3.6. Le prove: l'utilizzazione dei dati relativi al traffico telefonico	204
	3.7. Dibattimento	205
	3.8. Declaratoria di non punibilità per particolare tenuità del fatto	205

3.9. Azione civile e processo penale	206
3.10. Covid. Legislazione di emergenza	208
3.11. Procedimenti speciali: applicazione della pena	211
3.12. Le impugnazioni	212
3.13. La rinnovazione delle prove dichiarative	213
4. La riparazione per ingiusta detenzione	215
5. Le misure di prevenzione	216

CAPITOLO V
LA CORTE E LE CORTI

1. La Cassazione civile nel dialogo con le Corti europee	217
2. La Cassazione penale nel dialogo con le Corti europee	224
3. Il dialogo con la Corte costituzionale	239
4. Il dialogo con le altre giurisdizioni	244
4.1. Il riparto di giurisdizione	244
4.2. L'ambito della giurisdizione del giudice amministrativo	247
4.3. Le attribuzioni giurisdizionali della Corte dei conti	254
4.4. L'eccesso di potere giurisdizionale: casi e questioni	257
4.5. Sul difetto assoluto di giurisdizione	263
4.6. La giurisdizione tributaria	264
4.7. L'ambito della giurisdizione italiana	266
4.8. I rapporti con la giurisdizione militare	275

CAPITOLO VI
LA CORTE E L'ATTUAZIONE DELLE RIFORME

1. La riforma del processo civile	276
1.1. La riforma nell'organizzazione della Corte	276

1.2.	Abolizione della Sezione filtro ed azioni conseguenti	276
1.3.	Sviluppo e diffusione del PCT. Obbligo di deposito telematico degli atti dei difensori	279
1.4.	Sviluppo dell'ufficio per il processo	281
2.	La riforma del processo tributario	282
2.1.	Premessa	282
2.2.	La definizione agevolata delle liti pendenti avanti alla Corte	282
2.3.	Le misure processuali	283
2.4.	Misure ordinamentali. L'opzione dei magistrati professionali per la nuova giurisdizione tributaria	284
2.5.	Segue: la Sezione specializzata della Corte	285
3.	La riforma penale sostanziale e processuale	286
3.1.	I plurimi ambiti d'intervento della riforma	286
3.2.	Gli istituti di diritto sostanziale destinati a produrre effetti di deflazione processuale	287
3.3.	La diversa natura giuridica degli istituti di diritto sostanziale destinati ad operare in funzione di deflazione processuale	288
3.4.	Il rinnovato rilievo delle sanzioni sostitutive sanzionatorie	289
3.5.	La giustizia ripartiva e le sue ricadute anche in ambito processuale	290
3.6.	Gli strumenti di deflazione processuale	291
3.6.1.	<i>Il nuovo parametro per l'esercizio dell'azione penale</i>	291
3.6.2.	<i>I riti semplificati</i>	291
3.6.3.	<i>Il processo in absentia</i>	292
3.7.	Le nuove disposizioni in tema di impugnazioni	294
3.8.	Il giudizio di cassazione	295
3.9.	Giudizio di cassazione e diversa qualificazione giuridica del fatto	296
3.10.	Questioni in tema di competenza per territorio	297
3.11.	La revisione europea	297
3.12.	La prescrizione processuale	297

CONSIDERAZIONI FINALI

1.	Ancora luci ed ombre	301
2.	Le risorse e la variabile culturale	304
3.	Innovazioni legislative e architettura del sistema	305
4.	Una Corte in evoluzione	306
5.	Lavoro di squadra e disponibilità al dialogo	309
6.	Ermeneutica e complessità	310

**INAUGURAZIONE
DELL'ANNO GIUDIZIARIO 2023**

**RELAZIONE DEL PRIMO PRESIDENTE
DELLA CORTE DI CASSAZIONE
SULL'ANDAMENTO DELLA GIUSTIZIA
NELL'ANNO 2022**

PARTE I

LA GIUSTIZIA IN GENERALE

1. Risorse umane e materiali

Al 31 dicembre 2022 l'organico dei magistrati ordinari è giunto a 10.853 unità (*fonte Ministero della Giustizia*).

Dopo gli interventi operati con la legge n. 145/2018, che aveva accresciuto l'organico di 600 unità, e con l'art. 24 della legge n. 147/2021, che aveva previsto un aumento di 20 posti, l'art. 1, comma 614, della legge 234 del 30 dicembre 2021 ha disposto, in vista delle più gravose attività connesse alla protezione internazionale, alla sorveglianza per l'esecuzione delle pene nonché alle funzioni di legittimità in ragione delle competenze relative alla Procura europea, un ulteriore aumento di 82 unità, con decorrenza dal 1° gennaio 2022.

Il numero dei magistrati ordinari in servizio alla fine del 2022 ammonta a 9.581; quelli in servizio presso gli uffici giudiziari sono 9.120, cui si sommano 224 magistrati in tirocinio, nonché 237 magistrati collocati fuori ruolo (*fonte CSM*).

Risultano vacanti negli uffici giudiziari 1.458 posti, a fronte di un organico complessivo ripartito tra gli uffici giudiziari pari a 10.588 unità; la percentuale di scopertura è quindi del 13,7%, distribuita quasi egualmente tra magistrati addetti agli uffici giudicanti (13,68%) e requirenti (14,20%), in crescita rispetto alla situazione al 31 dicembre 2021 che registrava complessivamente 1.338 posti vacanti, pari al 12,72%.

Per quanto riguarda la rappresentanza di genere, i magistrati sono equamente distribuiti con una leggera preponderanza di quella femminile (55%), maggiormente incisiva sugli uffici giudicanti (58%).

L'anno 2022 ha potuto registrare l'avvio dello svolgimento del concorso per l'accesso alla magistratura ordinaria indetto con d.m. del 1° dicembre 2021 per 500 posti di magistrato ordinario.

Inoltre, facendo seguito alla previsione di cui all'art. 26-*bis* del d.l. n. 118/2021, introdotto in sede di conversione in legge, come modificato dall'art. 33 del d.l. n. 144/2022, con d.m. del 18 ottobre 2022 è stato indetto un

ulteriore concorso a 400 posti di magistrato ordinario (pubblicato nella G.U. del 21 ottobre 2022, n. 84).

In alcune realtà territoriali vengono segnalate rilevanti criticità organizzative, derivanti dalla significativa scopertura dei posti e dall'intenso *turn-over* derivante dalla scarsa appetibilità delle sedi, che incidono 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), già nel 2021, 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 requirenti 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).

Nel corso del 2022 il Consiglio Superiore della Magistratura (CSM), operata la ricongiunzione delle posizioni in organico dei magistrati distrettuali (le cui funzioni erano in parte riconducibili a quelle introdotte dall'art. 1, comma 432, della legge n. 160/2019), tuttora in servizio, a quelle di nuova istituzione della pianta organica flessibile, ha avviato, con bando pubblicato il 15 settembre 2022, la procedura per la copertura di 30 posti di magistrato della pianta organica flessibile, che è stata definita con delibera del 17 novembre 2022, con esito, peraltro, non soddisfacente, essendo stati coperti solamente 6 posti su 30, ossia il 20% del totale, segnale di una scarsa appetibilità del nuovo ruolo.

Attualmente, dunque, le piante organiche flessibili presentano una copertura ancora ridotta poiché su 124 posti giudicanti sono coperti solamente 13 posti, pari al 10,4%, mentre è ancora più rilevante l'indice di scopertura per i posti requirenti, che registrano una complessiva copertura di 4 posti su un organico di 49, pari all'8,1% (*fonte CSM*).

In questo quadro desta preoccupazione l'ulteriore riduzione, seppur lieve, del numero dei magistrati onorari in servizio, trovando conferma il *trend* di decrescita di presenze già registrato in passato.

Al termine del 2022 risultano presenti in servizio 1.658 vice procuratori onorari, a fronte dei 1.687 registrati al 31.12.2021, e 2.962 tra giudici di pace e giudici onorari (accomunati nell'unica figura del giudice onorario di pace a seguito della riforma della magistratura onoraria attuata con il d.lgs. 13 luglio 2017, n. 116) a fronte di 3.088 al 31.12.2021 (*fonte CSM*); dati

che vanno considerati tenendo presente l'entità delle scoperture dei posti in organico (ad esempio, 23% per i giudici onorari di tribunale, giudici di pace e vice procuratori onorari; 24% per i giudici ausiliari di Corte di appello (*fonte CSM – VIII Commissione*)).

Tale indicazione risalta ulteriormente ove si tenga conto del *corpus* complessivo della giustizia onoraria che svolge un ruolo integrativo e di supporto alla magistratura ordinaria: a fronte di un organico complessivo (per le diverse funzioni sia in primo grado che in appello) di 8.055 componenti onorari risultano presenti 6.376, con una copertura del 20,8% (*fonte CSM – VIII Commissione*) ma che, in alcune realtà, raggiunge, come segnalato dagli uffici, punte del 70-80%.

Dagli uffici si ricava l'importanza del contributo offerto dalla magistratura onoraria nella definizione delle pendenze, in specie più risalenti e complesse, e per la stessa impostazione dell'Ufficio per il processo, di cui i giudici onorari di pace sono componente strutturale ai sensi dell'art. 9 del d.lgs. 13 luglio n. 2017, n. 116, nonché con la destinazione dei magistrati onorari per sopperire alle stesse vacanze della magistratura ordinaria, talvolta anche per la composizione dei collegi.

Emerge, anzi, un quadro complessivo in cui il ruolo della magistratura onoraria ha perso le connotazioni di occasionalità e mera sussidiarietà, ma assume rilievo come ordinaria risorsa di amministrazione della giustizia.

Va valutato positivamente, pertanto, l'avvio, con delibera del CSM del 7 dicembre 2022, delle procedure per la copertura di 1.038 posti vacanti di magistrato onorario presso gli Uffici del Giudice di pace e le Procure della Repubblica presso i tribunali (657 unità per il settore giudicante e 381 unità per il settore requirente).

È in corso – e si concluderà nel 2023 – la procedura di conferma nell'incarico dei magistrati onorari prevista dall'art. 29 del d.lgs. 13 luglio n. 2017, n. 116, come novellato dall'art. 1, comma 629 e ss. della legge 30 dicembre 2021, n. 234, che ha introdotto un "Contingente ad esaurimento dei magistrati onorari in servizio", che rimarranno in servizio a tempo indeterminato fino al settantesimo anno di età. Il CSM, con delibere del 20 aprile 2022 e dell'11 maggio 2022, ha approvato la circolare diretta a regolare la procedura di conferma e di valutazione delle domande, per la cui presentazione i termini sono scaduti il 28 giugno 2022 (*fonte CSM – VIII Commissione*).

Sono state invece completate, sempre con delibere assunte in data 7 dicembre 2022, le nomine e le conferme dei giudici onorari minorili nonché degli esperti dei tribunali di sorveglianza per il triennio 2023-2025

a conclusione dei bandi indetti dal CSM, rispettivamente, in data 22 luglio 2021 e 27 luglio 2021.

Per gli organici del personale amministrativo addetto agli uffici giudiziari si registra una percentuale di copertura nazionale del 25,11% (43.468 posti in pianta organica contro solo 32.552 presenti), superiore a quella dell'anno precedente, nonostante le recenti immissioni di cui, tra l'altro, 51 cancellieri esperti e 1.633 funzionari giudiziari (*fonte Ministero della Giustizia*).

È stato ultimato il reclutamento di ulteriori 5.410 unità di personale non dirigenziale a tempo determinato, di vario profilo giuridico, amministrativo e tecnico (informatico, contabile, edile, gestionale e statistico), quali, secondo il programma di attuazione del PNRR, avranno il compito di svolgere tutte quelle attività di supporto al pieno compimento del progetto di miglioramento della performance del sistema giustizia.

L'età media del personale è ancora molto elevata (53,32 anni) pur in leggera decrescita rispetto al 2021, quando era pari a 54 anni.

Va altresì considerato, quale elemento particolarmente positivo, il completamento del bando di concorso, previsto in attuazione del PNRR, diretto all'assunzione a tempo determinato del primo contingente di 8.171 unità di addetti all'Ufficio per il processo: nel corso dell'anno, in particolare a far data dal 14 febbraio 2022, sono stati assunti e ripartiti tra i distretti di Corte di appello e la Corte di cassazione 7.743 addetti all'Ufficio per il processo, che hanno portato a rendere effettivamente operative le condizioni per l'avvio funzionale dell'istituto processuale, divenuto oggetto di specifica disciplina con il d.lgs. 10 ottobre 2022, n. 151.

Il Ministero ha costantemente monitorato le effettive immissioni in possesso, per cui ha proceduto, già ad aprile 2022, ad un primo scorrimento nei distretti con graduatorie capienti e, successivamente, ad un secondo scorrimento a graduatoria unificata degli idonei dei distretti capienti che, per posizione in graduatoria non potevano vedersi assegnata la sede nel distretto, a favore soprattutto dei distretti del nord, le cui graduatorie erano state ampiamente esaurite per il ridotto numero dei candidati vincitori. Un ulteriore scorrimento è in fase di esame, sì da assicurare l'adeguata operatività e funzionalità degli Uffici per il processo.

All'interno di questo percorso hanno trovato positiva collocazione le propensioni, già diffusamente manifestate dagli uffici giudiziari, di incidere sulla criticità organizzative e già attuate attraverso iniziative di vario genere (come l'istituzione di tavoli tecnici e la sottoscrizione di protocolli), poi

confluite in 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.

L'effettiva dotazione di risorse all'Ufficio per il processo costituisce, infatti, la preconditione per riuscire a realizzare gli strumenti per deflazionare l'arretrato e conseguire gli obiettivi di efficienza perseguiti dal PNRR e, in ogni caso, per comporre e definire le soluzioni per le criticità organizzative degli uffici.

Quanto all'edilizia giudiziaria, la situazione per il 2022 appare in tendenziale miglioramento rispetto agli anni passati. Persistono ancora carenze strutturali e necessità di interventi di manutenzione straordinaria, ma in ambiti più delimitati. Le non sempre adeguate esigenze di spazi soddisfacenti sono spesso ovviate attraverso l'uso delle risorse informatiche.

Maggiormente critica continua ad essere, invece, la situazione dell'edilizia penitenziaria e delle strutture dell'esecuzione penale esterna, che da anni, ormai, mostrano 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. In diverse realtà, invero, sono in corso di realizzazione interventi strutturali e di ristrutturazione delle strutture esistenti, interventi che, peraltro, si trascinano da diverso tempo e non paiono di imminente conclusione.

Molto positivo, invece, risulta lo stato dell'informatizzazione degli uffici giudiziari e delle risorse apprestate a tale scopo. Le difficoltà operative indotte, negli scorsi anni, dall'emergenza pandemica hanno infatti favorito la velocizzazione, e la fornitura delle risorse necessarie, del processo di adeguamento e di realizzazione degli applicativi necessari per lo svolgimento del processo e lo sviluppo dei registri informatizzati, identificati, a ragione, come strumenti idonei a garantire il mantenimento di soddisfacenti standard del servizio.

È tuttora diffuso il ricorso al video collegamento per la celebrazione delle udienze penali e l'utilizzo di applicativi per i procedimenti camerali non partecipati, da cui derivano indubbe positive ricadute sulla funzionalità degli uffici e sui tempi delle decisioni (in specie, in materia di libertà personale). In particolare, costituisce un positivo apprezzamento dei dirigenti delle Corti che numerose nuove aule sono state attrezzate per la video conferenza.

Costituisce un dato particolarmente importante la sempre più ampia digitalizzazione e remotizzazione delle attività, con deposito dei provvedimenti in formato digitale.

Da tutti i distretti, inoltre, perviene un giudizio positivo e di apprezzamento in merito alle dotazioni informatiche delle singole postazioni di lavoro, valutata generalmente adeguata, e alle caratteristiche complessive 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.).

Anche il profilo della obsolescenza di alcune risorse – già in passato oggetto di rilievo – risulta meno incombente grazie ad un più veloce ricambio dei computer e delle altre strumentazioni; permane, tuttavia, anche se in termini meno generalizzati, una valutazione di insufficienza delle attività di manutenzione e di non sempre adeguata presenza di operatori per l'assistenza informatica, da cui la conseguenza di blocchi diffusi e ripetuti di tutta o parte del sistema informatico, oggetto, peraltro, di interventi solutori più rapidi che in passato.

Trova dunque conferma la considerazione – già espressa lo scorso anno – della sempre più diffusa centralità, sia nel settore civile che in quello penale, dell'utilizzo delle risorse informatiche in funzione strumentale allo svolgimento delle attività giurisdizionali e alla cura degli adempimenti di cancelleria, con indubbia semplificazione del lavoro delle cancellerie e significativa riduzione, per le notifiche in materia penale, dei casi di irregolarità o incompiutezza. Se nel complesso l'informatizzazione 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.

2. La giustizia civile in generale

Nel condurre l'analisi generale dei dati sull'amministrazione della giustizia civile, si ritiene di dover porre in evidenza i temi che le Relazioni dei Presidenti delle Corti di appello indicano quale introduzione e stimolo per il dibattito pubblico promosso con la Cerimonia di inaugurazione dell'Anno giudiziario.

Naturalmente, occorre tenere conto del più ampio contesto in cui oggi la giustizia civile è chiamata ad operare, che è delineato dalle riforme legislative

introdotte dalla legge delega n. 206 del 2021 e dal d.lgs. n. 149 del 2022, e dalle misure del PNRR.

Ciò, in quanto le diverse realtà giudiziarie, tali sia per grandezza degli uffici sia per collocazione geografica, nel corso dell'anno giudiziario 2021/2022 e nel secondo semestre del 2022, proprio per l'ampio respiro delle riforme in corso, hanno dovuto proiettare i propri modelli organizzativi in una dimensione nazionale ed europea, che ha trovato nelle circolari del CSM, nei decreti del Ministero della Giustizia, nelle Raccomandazioni del Consiglio europeo, nelle indicazioni dalla Commissione europea per l'efficienza della giustizia del Consiglio d'Europa (CEPEJ), e nella Relazione sullo Stato di diritto 2022 della Commissione europea, rilevanti criteri orientativi.

Il Ministero della Giustizia ha messo a disposizione i dati statistici generali sulla giustizia civile per il periodo 1° luglio 2021 - 30 giugno 2022, e a tale arco temporale si farà riferimento anche per la Corte di cassazione, allorché occorre prendere in considerazione le complessive iscrizioni, definizioni e pendenze del settore civile della giustizia.

Tuttavia, sin d'ora si fa presente che il flusso dei ricorsi e il lavoro della Corte di cassazione sarà esaminato in dettaglio, in prosieguo, con riguardo all'anno solare, utilizzando i dati dell'ufficio di statistica della Corte.

Gli obiettivi concordati con l'Europa, nell'ambito del PNRR, da raggiungere entro giugno 2026, riguardano per la giustizia civile la riduzione del *disposition* time complessivo (*baseline* 2019) nella misura del 40% e l'abbattimento dell'arretrato.

Dall'esame delle Relazioni dei Presidenti delle Corti di appello sulla situazione della giustizia civile nei singoli distretti emerge un dato ricorrente e significativo.

È chiara la consapevolezza che gli obiettivi stabiliti in sede europea non costituiscono solo un punto di arrivo, un risultato da raggiungere nel tempo previsto, ma indicano l'esigenza di un cambiamento culturale nell'organizzazione degli uffici giudiziari, grazie anche alle riforme adottate in attuazione della legge delega n. 206 del 2021, per un recupero di effettività nell'amministrazione della giustizia, non temporaneo ma tendenzialmente stabile e da implementare, atteso che l'efficienza della giustizia civile è componente centrale della qualità dei servizi pubblici posti a disposizione della collettività.

Non è importante solo raggiungere l'obiettivo della riduzione dei tempi di definizione dei giudizi civili e di recupero dell'arretrato, ma anche il come raggiungerlo, occorrendo l'adozione di misure organizzative razionali

ed efficaci, che facciano la differenza rispetto al pregresso, in linea con le riforme, l'evoluzione del contenzioso e l'innovazione tecnologica.

Peraltro, va rilevato con favore che il superamento dell'emergenza sanitaria non ha determinato una meccanica ripresa delle precedenti prassi di lavoro del magistrato, per quanto si erano consolidate in ragione dei mezzi informatici allora a disposizione. Allorché, per fare fronte alla pandemia, sono stati introdotti nuovi applicativi e si è potenziato il processo telematico, è poi proseguita e si è rafforzata l'utilizzazione degli stessi; ciò sia per le attività di riunione *on line*, ricorrendo alla piattaforma *Microsoft Teams*, che per le attività processuali, e in tal modo si è favorita una maggiore celerità ed efficienza dell'intera attività giurisdizionale.

Analogamente si è fatto cospicuo ricorso al mezzo informatico per la formazione professionale a distanza.

Dunque, occorre un forte impegno nell'implementazione e nell'uso degli strumenti tecnologici, promuovendo la digitalizzazione e lo sviluppo anche della funzione statistica per potenziare la capacità di analisi dei dati e delle ricadute, quale misura prodromica e funzionale all'adozione di misure organizzative a servizio dell'attività giurisdizionale.

L'investimento di risorse e mezzi, promosso con il PNRR e le riforme adottate dal legislatore, ha messo in movimento un cambiamento organizzativo e gestionale che non solo deve garantire una giustizia in grado di operare dal 2026 in modo tempestivo e sostenibile, ma che, come emerge dalle Relazioni, deve consolidarsi nel più lungo periodo.

In proposito, si può ricordare come la Relazione della Commissione europea sullo Stato di diritto 2022, alla quale sopra si è fatto cenno, ha posto in evidenza che investire nelle risorse umane e finanziarie e nella digitalizzazione del sistema giudiziario è essenziale per superare le più ampie sfide di efficienza che si pongono, riconoscendo che in Italia sono state adottate ampie riforme della giustizia civile e penale volte a migliorare la qualità e l'efficienza del sistema giudiziario, compresi l'arretrato e la durata dei procedimenti, e che la digitalizzazione progredisce negli organi giurisdizionali civili. Oltre a ricordare gli impegni assunti nell'ambito del piano nazionale per la ripresa e la resilienza in relazione ad alcuni aspetti del sistema giudiziario e del quadro anticorruzione, si raccomanda all'Italia, tra l'altro, di proseguire gli sforzi volti a migliorare ulteriormente il livello di digitalizzazione del sistema giudiziario.

Il 1° gennaio 2023 segna l'acquisto di efficacia della maggior parte delle disposizioni dedicate alla riforma del processo civile introdotte dal

d.lgs. n. 149 del 2022, che è stato adottato dal Governo in attuazione della legge delega n. 206 del 2021, con cui le Corti di appello hanno cominciato operosamente a confrontarsi, in una prospettiva di tempestività di analisi dei fattori portanti della riforma, di esame delle possibili criticità e di adozione delle necessarie misure organizzative.

L'esame della situazione dell'amministrazione della giustizia civile nell'anno 2022, pertanto, per quanto attiene ai profili generali che emergono dalla Relazioni dei Presidenti delle Corti di appello e dai dati statistici messi a disposizione dal Ministero della Giustizia, richiede un breve quadro di massima delle valutazioni effettuate in merito alle riforme dagli uffici giudiziari, che nel complesso vedono positivamente la novella, non nascondendo comunque qualche possibile criticità.

Il quadro normativo risultante dall'emanazione del decreto legislativo n. 149 del 2022 contempla quale momento centrale del nuovo processo civile la previsione del rito ordinario come rito tendenzialmente a udienza unica.

Come si evidenzia nelle Relazioni, si tratta di una scelta condivisibile in quanto consente, ove non debba procedersi ad attività istruttoria, che il procedimento possa essere deciso già in prima udienza, pur rappresentandosi che occorrerebbe riflettere sulla congruità dei tempi assegnati alle parti in vista della prima udienza, in quanto è evidente che la completa definizione del *thema probandum* richiede sia per il convenuto che per l'attore – che debba proporre mezzi di prova in conseguenza delle deduzioni di parte convenuta – un'attività di riflessione e di indagine che potrebbe essere più lunga e complessa.

Ugualmente riceve apprezzamento, perché presumibilmente foriera di un ampliamento nell'utilizzo dell'istituto, la modifica dell'art. 281-*sexies*, cod. proc. civ., che non impone più la pronuncia della sentenza in udienza ma consente al giudice di riservare il deposito della sentenza entro 30 giorni dalla discussione.

La riforma contempla, poi, anche il mantenimento del rito sommario, che era stato invece abrogato dal precedente disegno di legge, e che viene denominato procedimento semplificato di cognizione. Esso prevede, nelle cause ove i fatti non siano controversi o ove non occorra procedere ad attività istruttoria, termini più brevi di quelli previsti per il rito ordinario.

Si segnala che, al proposito, occorrerà ragionare sulla compatibilità e sulla ragion d'essere di tale rito semplificato in presenza di un rito ordinario che, come innanzi detto, risulta essere un rito tendenzialmente a udienza unica.

Viene ritenuta da condividere la scelta di introdurre il principio di non contestazione nell'ipotesi di mancata costituzione del convenuto. Questi dovrà essere avvisato con l'atto introduttivo degli effetti della mancata costituzione. È opinione comune che ciò consenta una accelerazione del procedimento.

Ancora, sia pure non in modo generalizzato, trova condivisione la scelta di ridurre la tipologia dei giudizi a trattazione collegiale in ragione della persistente situazione della giustizia civile, pur in netto miglioramento nell'ultimo decennio; tuttavia, nelle materie a più elevata specializzazione e a più elevato tasso di difficoltà tecnica, permane l'esigenza del necessario confronto tra magistrati che trattano la materia per favorire la formazione di indirizzi comuni.

Quanto al giudizio di appello è condivisibile la previsione della modifica del c.d. filtro in appello, che consente al giudice di dichiarare – con sentenza succintamente motivata, pronunciata a seguito di trattazione orale – manifestamente infondata l'impugnazione che non ha una ragionevole probabilità di essere accolta. Quanto alla valorizzazione della figura del consigliere istruttore, che il Presidente del collegio, se non ritiene di nominare il relatore e disporre la comparizione delle parti davanti al collegio per la discussione, designa per l'espletamento della fase prodromica alla decisione (tentativo di conciliazione, ammissione delle prove, assunzione delle prove, remissione delle parti davanti al collegio per l'udienza di discussione), si ritiene che essa vada sperimentata per valutarne il reale impatto in punto efficienza.

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 2022 è stato di 2.881.886 unità, risultando inferiore a quello di 3.106.623 del 30 giugno 2021. In termini percentuali la riduzione è stata del 7,2 %.

Tale dato, che ha come parametro temporale l'anno giudiziario, deve essere analizzato nel dettaglio, in relazione ai diversi uffici, e posto in riferimento alle nuove iscrizioni e alle definizioni intervenute nel periodo in considerazione.

Considerando i diversi uffici, le pendenze nella giurisdizione di merito (Corte di appello, Tribunale) hanno registrato un decremento rispettivamente del 9,7% e del 9,1%.

La Corte di cassazione ha registrato una diminuzione delle pendenze del 10,2%. Come si è accennato, tali dati tengono conto del periodo 1° luglio-30 giugno, mentre l'analisi in dettaglio dei dati della Corte di cassazione civile verrà in prosieguo svolto in riferimento all'anno solare.

Il Giudice di pace ha visto un decremento delle pendenze, nella misura del 3,7% e un decremento delle nuove iscrizioni del 1,7%; la riduzione delle iscrizioni, nel confronto tra il 2021/2022 e il 2020/2021, risulta particolarmente significativa in relazione al risarcimento danni da circolazione (-12,9%).

Sono, invece, cresciute in modo non marginale le pendenze davanti ai Tribunali per i minorenni (+8,1%).

PROCEDIMENTI CIVILI PENDENTI

Uffici Giudiziari	A.G. 2019-2020	A.G. 2020-2021	A.G. 2021-2022	<i>Variazione</i> 2021/22- 2020/21
Corte di cassazione	120.186	118.876	106.763	-10,2%
Corti di appello	233.572	217.145	196.185	-9,7%
Tribunali ordinari	2.015.188	1.853.198	1.683.910	-9,1%
Giudici di Pace	858.874	822.108	791.986	-3,7%
Tribunali per i minorenni	93.329	95.296	103.042	+8,1%
Totale	3.321.149	3.106.623	2.881.886	-7,2%

*Fonte: Ministero della Giustizia - Dipartimento per la transizione digitale della giustizia, l'analisi statistica e le politiche di coesione
Direzione generale di statistica e analisi organizzativa*

Per le Corti di appello la diminuzione delle pendenze trova riscontro nella generale flessione delle nuove iscrizioni, che arriva al 10,5% nel lavoro pubblico contrattualizzato e al 16,0% nella previdenza, e in un aumento della produttività in misura del 3,9% nella materia della previdenza.

Nei Tribunali si registra una diminuzione del contenzioso nella maggior parte delle materie. Tuttavia, sono aumentate del 20,7% le nuove iscrizioni in materia di previdenza e assistenza, e del 117,2% il contenzioso in materia di opposizione alle ordinanze ingiunzione in materia di lavoro e previdenza. Un aumento di produttività si rileva nelle procedure concorsuali, nei procedimenti esecutivi mobiliari e nei divorzi consensuali.

La Corte di cassazione registra una limitata riduzione delle nuove iscrizioni, passate da 33.238 nel periodo 2020/2021 a 30.459 nel periodo

2021/2022 (-8,4%) e un significativo aumento delle definizioni (+23,2%) passate da 34.550 a 42.574. In parte diverso l'esito statistico dei dati della Corte di cassazione sull'anno solare, pur confermandosi un'elevata produttività.

I Tribunali per i minorenni hanno avuto anch'essi un incremento di definizioni nella misura del 10,2% passando da 56.982 del periodo 1° luglio 2020 al 30 giugno 2021 a 62.802 nel periodo 1° luglio 2021 - 30 giugno 2022. Tuttavia, l'aumento delle nuove iscrizioni, in misura del 21,2% si è tradotto in un saldo positivo in termini di pendenze, sicchè non si può registrare un calo percentuale delle stesse.

PROCEDIMENTI CIVILI DI NUOVA ISCRIZIONE

Uffici	A.G. 2019-2020	A.G. 2020-2021	A.G. 2021-2022	Variazione 2021/22-2020/21
Corte di cassazione	35.517	33.238	30.459	-8,4%
Corti di appello	96.688	104.233	98.264	-5,7%
Tribunali ordinari	1.672.292	1.737.898	1.682.010	-3,2%
Giudici di Pace	822.184	797.541	783.905	-1,7%
Tribunali per i minorenni	52.624	58.439	70.842	+21,2%
Totale	2.679.305	2.731.349	2.665.480	-2,4%

*Fonte: Ministero della Giustizia - Dipartimento per la transizione digitale della giustizia, l'analisi statistica e le politiche di coesione
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 le Corti di appello, nei Tribunali ordinari e nei Tribunali per i minorenni, che si è poi ridotto nel periodo 1° luglio 2021 - 30 giugno 2022, salvo che per i Tribunali per i minorenni. Pur in presenza di una leggera flessione della produttività dei Tribunali e delle Corti di appello, tenuto conto della riduzione delle nuove iscrizioni e dell'incremento di produttività della Corte di cassazione, del Giudice di pace e dei Tribunali per i minorenni, il risultato complessivo finale delle pendenze è positivo, in ragione di una diminuzione del 7,2% (come indicato nella prima tabella che precede "procedimenti civili pendenti").

PROCEDIMENTI CIVILI DEFINITI

Uffici	A.G. 2019-2020	A.G. 2020-2021	A.G. 2021-2022	<i>Variazione</i> 2021/22- 2020/21
Corte di cassazione	29.191	34.550	42.574	+23,2%
Corti di appello	114.875	120.503	119.176	-1,1%
Tribunali ordinari	1.688.017	1.917.264	1.863.854	-2,8%
Giudici di Pace	809.366	828.458	840.160	+1,4%
Tribunali per i minorenni	52.319	56.982	62.802	+10,2%
Totale	2.693.768	2.957.757	2.928.566	-1%

*Fonte: Ministero della Giustizia - Dipartimento per la transizione digitale della giustizia, l'analisi statistica e le politiche di coesione
Direzione generale di statistica e analisi organizzativa*

I dati statistici relativi all'Anno Giudiziario offrono un ulteriore elemento di valutazione di rilevante interesse relativo alla riduzione della durata dei procedimenti civili presso i diversi uffici giudiziari, ponendo in evidenza la generale attenzione dedicata da quest'ultimi ad una tempestiva ed efficace riduzione dei tempi di svolgimento dei giudizi.

DURATA MEDIA DEI PROCEDIMENTI PRESSO GLI UFFICI GIUDIZIARI - DISPOSITION TIME (*) ANNI GIUDIZIARI 2019/2020, 2020/2021, 2021/2022

Uffici	A.G. 2019/2020	A.G. 2020/2021	A.G. 2021/2022	AG 21/22 vs AG 19/20	AG 21/22 vs AG 20/21
<i>Corte di Appello</i>	742	658	601	-19,0%	-8,6%
<i>Tribunale ordinario</i>	436	353	330	-24,4%	-6,5%
<i>Giudice di pace</i>	387	362	344	-11,1%	-5,0%
<i>Tribunale per i minorenni</i>	651	610	599	-8,0%	-1,9%

*Fonte: Ministero della Giustizia - Dipartimento per la transizione digitale della giustizia, l'analisi statistica e le politiche di coesione
Direzione generale di statistica e analisi organizzativa - Dati agg. al 15/9/22 per Corte di appello e Tribunale ed al 12/10/2022 per Trib. Minorenni e Giudice di pace
(*) Durata espressa in giorni, calcolata sulla base della formula Cepej denominata "disposition time" (i.e. Pendenti finali/Definiti)*

Come si può rilevare dalla tabella che precede, il raffronto dei dati degli anni giudiziari relativi alla durata dei procedimenti civili offre un *trend* positivo, e l'esame del *disposition time*, per anno solare, in relazione a ciascuna tipologia di ufficio giudiziario, conferma questo dato, salvo che per l'Ufficio del Giudice di pace.

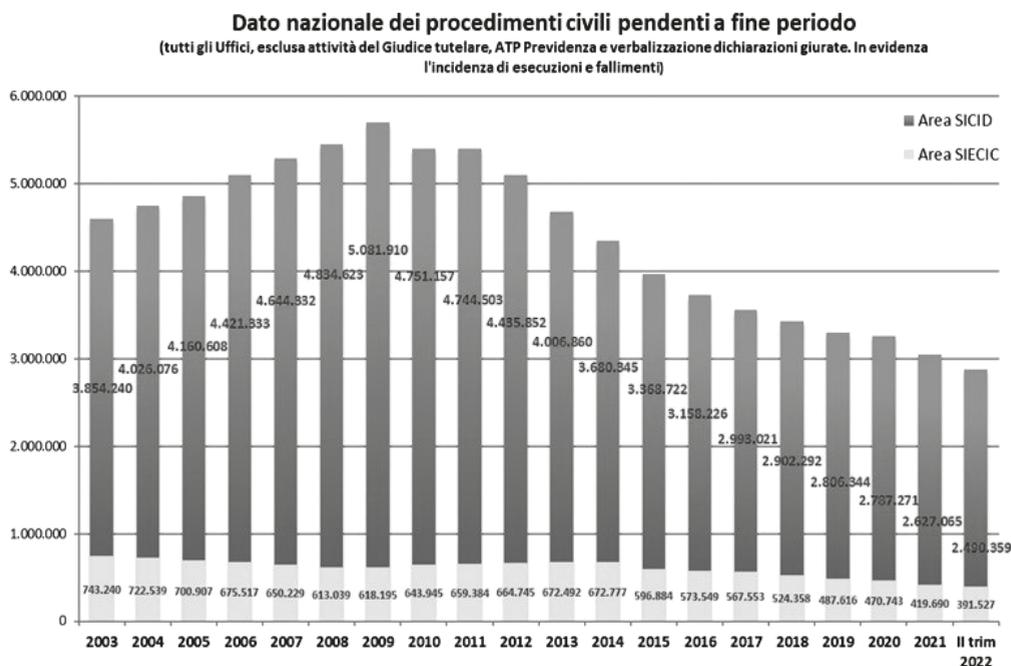
DISPOSITION TIME PER ANNO SOLARE

Uffici	Anno 2019	Anno 2020	Anno 2021	2021 vs 2019	2021 vs 2020
<i>Corte di Appello</i>	627	799	631	0,6%	-21,1%
<i>Tribunale ordinario</i>	348	449	344	-1,1%	-23,4%
<i>Giudice di pace</i>	327	362	365	11,6%	0,8%
<i>Tribunale per i minorenni</i>	629	707	578	-8,1%	-18,2%

Fonte: Ministero della Giustizia - Dipartimento per la transizione digitale della giustizia, l'analisi statistica e le politiche di coesione

Direzione generale di statistica e analisi organizzativa - dati definitivi

I dati del periodo A.G. 2021/2022 confermano un generale *trend* di progressiva riduzione delle pendenze dei procedimenti civili, che si apprezza, in particolare, se si ha riguardo alla serie storica.



Fonti sito web Ministero della Giustizia "Monitoraggio della giustizia civile - anni 2003 - II trimestre 2022", 7 novembre 2022

Dunque, vi è stata una progressiva crescita del numero dei procedimenti civili pendenti dal 2003, con una punta nell'anno 2009 di oltre 5.000.000, per iniziare poi una graduale e sostanziale costante diminuzione.

2.2. Giustizia civile, rito cartolare, applicativi informatici, UPP

Nel corso del 2022 i numerosi interventi normativi che, a partire dal 2020, si sono succeduti nel tempo durante l'emergenza sanitaria, e i nuovi strumenti con essi introdotti hanno avuto l'importante effetto di stabilizzare 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.

Come fatto presente nella generalità delle Relazioni, in particolare, la previsione del cd. rito cartolare e della trattazione da remoto (art. 23, commi 8-*bis* e 9 del d.l. n. 137 del 2020, convertito con modifiche dalla legge n. 176 del 2020, vigente, in base all'art. 7 del d.l. n. 105 del 2021 fino al 31 dicembre 2021) hanno continuato ad avere applicazione, atteso che il d.l. n. 228 del 2021, all'art. 16, ha previsto che le suddette disposizioni continuavano ad applicarsi fino alla data del 31 dicembre 2022.

Con il d.l. n. 198 del 29 dicembre 2022, all'art. 8, è stata prevista la proroga del regime di cui all'art. 23, comma 8-*bis*, primi quattro periodi, del citato d.l. n. 137 del 2020.

Le suddette innovazioni normative hanno consentito lo svolgimento delle udienze con modalità alternative ed un largo utilizzo delle udienze a trattazione scritta, con particolare frequenza per alcune tipologie, come, ad esempio, l'udienza di decisione dei mezzi istruttori, le udienze di PC, quelle per la disamina delle CTU depositate o per la verifica dell'esito delle "pendenti trattative".

Questa modalità ha permesso ai giudici di contenere i rinvii delle udienze e, soprattutto, di recuperare tempo in favore della decisione di riserve e sentenze, tempo prima dedicato agli incombenti di udienza, ed in particolar modo alla redazione del verbale o allo svolgimento dell'udienza stessa.

Anche il Foro, è stato osservato, ha manifestato valutazioni positive per questo modello, tanto che la facoltà di chiedere la trattazione in presenza non è stata molto utilizzata: il modello della trattazione scritta facilita la precisione delle istanze, mentre soltanto sporadici sono stati i casi in cui le note a verbale hanno esorbitato dalla loro funzione.

Quanto all'udienza cartolare, nelle Relazioni si è rilevato che la legge delega per la riforma del processo civile, nel prevedere una specifica direttiva sulla facoltà di sostituire a regime l'udienza civile con lo scambio di note scritte, ha mirato ad una stabilizzazione della cd. udienza cartolare.

In attuazione di tale principio di delega, il legislatore delegato (d.lgs. n. 149 del 2022) ha introdotto l'art. 127-ter, cod. proc. civ., rubricato "Deposito di note scritte in sostituzione dell'udienza", che innanzitutto, al primo comma, prevede che l'udienza, anche se precedentemente fissata, possa essere sostituita dal deposito di note scritte, contenenti le sole istanze e conclusioni, se non richiede la presenza di soggetti diversi dai difensori, dalle parti, dal pubblico ministero e dagli ausiliari del giudice. Aggiunge, poi, che negli stessi casi l'udienza è sostituita dal deposito di note scritte quando ne fanno richiesta tutte le parti costituite.

La stabilizzazione della cd. udienza cartolare rappresenta una significativa novità della riforma.

L'unica eccezione espressa è rappresentata dall'udienza pubblica dinanzi alla Corte di cassazione. Infatti, intervenendo sull'art. 379, cod. proc. civ., che disciplina la discussione dinanzi alla Suprema corte, il legislatore delegato ha inserito, quale nuovo primo comma, l'espressa previsione che l'udienza pubblica si svolge in presenza.

Nel corso del 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.

Come si è sopra accennato, l'applicativo è stato utilizzato per lo svolgimento delle camere di consiglio, per le riunioni d'ufficio e per i tanti incontri di formazione, tenuti in versione *webinar* dalla SSM e dalla formazione decentrata, anche in collaborazione con gli Uffici per l'Innovazione.

È generalizzato negli Uffici di merito l'uso sistematico dei sistemi ministeriali SICID (Contenzioso, Lavoro, Volontaria), SICC SIL PCT e SIECIC PCT (Concorsuali, Esecuzioni Mobiliari e Immobiliari).

Per quanto concerne il settore civile, nell'organizzazione dell'Ufficio per il processo, gli Uffici giudiziari hanno adottato vari modelli organizzativi: modello *one-to-one* consigliere/addetto, con turnazione degli addetti UPP, i quali, in questo modo, hanno la possibilità di lavorare progressivamente con tutti i consiglieri della sezione; modello addetti UPP/fascicolo, per cui anziché essere assegnati a un consigliere per la singola causa, gli addetti di volta in volta divengono assegnatari di un fascicolo di prima udienza; modello collegio, che prevede l'assegnazione a turno degli addetti UPP ai collegi, con la loro composizione che cambia secondo un meccanismo di turnazione; modelli ibridi, variamente impiegati a seconda delle particolari esigenze della sezione.

Le mansioni effettivamente svolte dagli addetti all'UPP sono sostanzialmente conformi alle previsioni di cui al d.l. n. 80 del 2021.

2.3. Le prime riforme sui procedimenti in materia di minori e famiglia

Con riguardo ai procedimenti in materia di minori e famiglia, per quanto attiene al rapporto tra Tribunale per i minorenni e Tribunale ordinario, le Corti di appello segnalano che (alla data del 24 giugno 2022, centottantesimo giorno successivo alla data di entrata in vigore della legge n. 206 del 2021), prima ancora dell'istituzione del "tribunale per le persone, per i minorenni e per le famiglie", e del rito unico per tutti i procedimenti in materia di persone, minorenni e famiglie (salvo poche eccezioni in tema di adottabilità, adozione di minori e immigrazione), è intervenuta l'applicazione di alcune delle importanti modifiche previste nel settore ad opera della suddetta legge, e contenute nell'art. 403, cod. civ., nonché nell'art. 38, disp. att. cod. civ.

È stato, infatti, sostituito il primo comma dell'art. 38, disp. att. cod. civ., prevedendosi il trasferimento al Tribunale per i minorenni di alcune specifiche competenze, attualmente appartenenti al Tribunale ordinario, e soprattutto modificandosi la regola attualmente vigente per cui in caso di contemporanea pendenza di un procedimento di responsabilità genitoriale e di uno di separazione, la competenza per il primo restasse al giudice minorile in caso di precedente iscrizione del procedimento. Grazie alla modifica legislativa, anche se iscritto successivamente il ricorso di separazione, la competenza si trasferisce al tribunale ordinario.

Viceversa, la competenza del Tribunale per i minorenni è divenuta prevalente per i procedimenti iscritti ai sensi dell'art. 709-ter, cod. proc. civ. (relativo alle "Soluzione delle controversie e provvedimenti in caso di inadempienze o violazioni"), giacché in tali ipotesi, ove sia già pendente o venga "instaurato autonomo procedimento previsto dall'articolo 709-ter, cod. proc. civ., davanti al tribunale ordinario", è quest'ultimo a dover trasmettere gli atti al Tribunale per i minorenni "non oltre quindici giorni dalla richiesta".

La figura del curatore speciale è stata prevista come obbligatoria in diverse ipotesi, fra cui quello abbastanza frequente di esecuzione di una misura precautelare di natura civile ai sensi dell'art. 403 cod. civ., ed in altri tipicizzati come facoltativa. I poteri del curatore speciale sono stati ampliati ed estesi in alcuni casi alla rappresentanza sostanziale del minore.

La stessa legge ha modificato l'art. 403, cod. civ., trasformando tale misura da atto amministrativo, con effetti sulla condizione dei minori e sulla

responsabilità genitoriale, in vera e propria “misura precautelare” di natura civile, in analogia a quella del fermo di indiziato di reato nel processo penale.

Tale misura, infatti, è sottoposta ad una serie di controlli, a cominciare da quello operato dal pubblico ministero, che deve decidere se richiederne la convalida al Tribunale per i minorenni, da parte del giudice delegato da questi, il quale a sua volta deve valutare se concederla, sino a quello del tribunale stesso che – in composizione collegiale – deve valutare se confermare, modificare o revocare il decreto di convalida, il tutto nel rispetto di forme particolari e termini *ad horas* e giorni.

Viene osservato, inoltre, che i ricorsi *ex art. 342-bis*, cod. civ., relativi agli ordini di protezione contro gli abusi familiari sono segnalati come in aumento anche se, poiché la richiesta di ordine di protezione può essere effettuata anche unitamente al ricorso per separazione giudiziale o per regolamentazione dei figli minori delle coppie non coniugate, non sempre viene rilevata da SICID.

2.4. Alcune criticità del processo civile

Nel periodo in oggetto, è risultato sostanzialmente non applicato il cd. “filtro in appello” di cui agli artt. 348-*bis* e 348-*ter* cod. proc. civ.; come negli anni precedenti, si rileva che lo stesso risulta circoscritto ai soli casi di assoluta infondatezza dell’appello, circostanza, questa, che lo rende poco applicabile ai casi concreti.

Sul punto va rilevato che il legislatore delegato ha rivisto la disciplina dei filtri nelle impugnazioni, riscrivendo completamente l’art. 348-*bis*, cod. proc. civ., ed introducendo uno strumento che consente una decisione accelerata e semplificata sia per gli appelli manifestamente infondati, sia per quelli inammissibili.

Ed infatti, in entrambi i casi appare opportuno il mantenimento di un “filtro”, poiché l’impugnazione non ha una ragionevole probabilità di essere accolta e si può giungere alla definizione del giudizio già nella fase iniziale, consentendo alle parti di esporre oralmente al collegio le ragioni favorevoli o contrarie a tale esito.

Il citato art. 348-*ter*, cod. proc. civ., che disciplinava la pronuncia di inammissibilità dell’appello e che non aveva dato buona prova, è stato così abrogato, risultando ormai inutile poiché si è preferito che venga adottata una decisione nel merito dell’impugnazione.

Sono stati, però, mantenuti gli ultimi due commi della disposizione in esame, volti ad escludere la possibilità di proporre ricorso per cassazione per omesso esame di un fatto decisivo, ai sensi dell'art. 360, comma 1, n. 5), cod. proc. civ. nei casi di c.d. "doppia conforme". I commi in questione sono stati inseriti nell'art. 360, cod. proc. civ.

Nel corso del periodo di rilevamento, si segnala un uso limitato della motivazione breve di cui all'art. 281-*sexies*, cod. proc. civ., in quanto tale modalità di definizione comporta il rischio di definire procedimenti aventi iscrizione più recente, a scapito di procedimenti aventi iscrizione più risalente nel tempo.

Si è osservato che il d.lgs. n. 149 del 2022 ha lasciato invariata la suddetta disposizione, ma, in attuazione al principio di delega previsto dall'art. 1, comma 5, lett. l), della legge n. 206 del 2021, è stato inserito un terzo comma, che consente al giudice di riservare il deposito della sentenza nei successivi trenta giorni a decorrere dall'udienza di discussione orale della causa, che ne favorirà l'applicazione.

La proposta di conciliazione e l'esperimento della mediazione hanno continuato ad essere istituiti poco applicati nel procedimento di appello, ove già esiste una sentenza di primo grado e i margini di conciliazione e di mediazione risultano quasi sempre insussistenti.

Nella materia del lavoro si fa presente che i procedimenti di reclamo promossi ai sensi della cd. "legge Fornero" (controversie in materia di impugnazione di licenziamento, instaurate ai sensi dell'art. 1, commi 48 e segg., della legge n. 92 del 2012) sono stati sempre trattati e definiti con l'osservanza dei brevi termini fissati dalla legge.

Le esigenze di celerità perseguite con la riforma, pertanto, possono dirsi pienamente soddisfatte; la legge n. 92 del 2012, peraltro, ha comportato anche significative modifiche del diritto sostanziale, con una profonda revisione dell'art. 18 della legge n. 300 del 1970.

Riguardo alle altre modifiche legislative, di carattere processuale, rilevanti nel settore lavoro/previdenza, viene segnalato come sia risultata, nella sostanza, ininfluente la modifica dell'istituto dell'inammissibilità dell'appello, disciplinato dall'art. 434 cod. proc. civ., operata dal d.l. n. 83 del 2012, convertito, con mod., dalla legge n. 134 del 2012.

Sempre con riferimento al settore lavoro/previdenza, si rileva come, anche quest'anno, sono risultate limitate le concrete possibilità di applicazione dell'istituto dell'inammissibilità, da dichiararsi con ordinanza qualora l'impugnazione non abbia "una ragionevole probabilità di essere

accolta”, introdotto dall’art. 348-*bis*, cod. proc. civ., richiamato dall’art. 436-*bis*, cod. proc. civ., per le controversie in materia di lavoro e previdenza; questo istituto, in concreto, è utilizzabile quasi esclusivamente nelle cause di carattere seriale, le cui questioni abbiano costituito l’oggetto di orientamento della Sezione, contrario alle tesi dell’appellante.

Nell’ultimo periodo si è fatto anche ricorso, in taluni casi, alla cosiddetta “motivazione contestuale” della sentenza, in applicazione dell’art. 429, cod. proc. civ.; peraltro, quando la causa è decisa con la lettura del solo dispositivo, come previsto dall’art. 437, cod. proc. civ., la motivazione segue con il rispetto scrupoloso del termine stringente di quindici giorni previsto dal codice di rito.

2.5. La giurisdizione civile di merito: crisi d’impresa e procedure d’insolvenza

Pochissimi giorni dopo lo scadere del primo semestre 2022 è entrato in vigore il Codice della crisi d’impresa (d.lgs. n. 14 del 2019), vigenza lungamente rinviata anche per l’emergenza sanitaria e per l’esigenza di allineamento alla Direttiva (UE) 2019/1023 del 20 giugno 2019, cd. direttiva “*Insolvency*”, e si è osservato che è ancora presto per valutare gli impatti della riforma in termini di efficacia degli strumenti vecchi e nuovi concepiti per gestire la crisi d’impresa, e verificare le ricadute della riforma sui problemi strutturali a cui erano già esposte le Sezioni ex fallimentari dei tribunali.

Non va invero trascurato il fatto che la stessa riforma, escludendo l’*automatic stay* nelle procedure in esame, e prevedendo un intervento a richiesta del giudice delegato e della sezione concorsuale per tutti i necessari provvedimenti di sospensione delle esecuzioni in corso, o per la sospensione dei rapporti contrattuali, potrebbe comportare un prevedibile appesantimento dei carichi di lavoro delle sezioni addette alle procedure concorsuali, rispetto al quale occorre un aumento di organico, come previsto nella legge delega n. 55 del 2017.

Anticipando alcuni contenuti del Codice della crisi d’impresa e dell’insolvenza (e con il proposito di accelerare sui tempi di attuazione della direttiva UE 1023/2019), il legislatore, con il d.l. n. 118 del 2021, aveva già inserito nel corpo della legge fallimentare l’art. 182-*octies*, intitolato “Convenzione di moratoria”.

Si tratta di un accordo concluso tra un imprenditore, anche non commerciale, e i suoi creditori, diretto a disciplinare, in via provvisoria, gli

effetti della crisi e avente come possibile oggetto la dilazione delle scadenze dei crediti, la rinuncia agli atti o la sospensione delle azioni esecutive e conservative o ogni altra misura che non comporti rinuncia al credito.

Detto accordo è efficace anche nei confronti dei creditori non aderenti, che appartengano alla medesima categoria, a condizione che: a) tutti i creditori appartenenti alla categoria siano stati informati dell'avvio delle trattative o siano stati messi in condizione di parteciparvi in buona fede; b) i crediti dei creditori aderenti appartenenti alla categoria rappresentino il settantacinque per cento di tutti i creditori appartenenti alla categoria; c) i creditori della medesima categoria non aderenti, cui vengono estesi gli effetti della convenzione, subiscano un pregiudizio proporzionato e coerente con le ipotesi di soluzione della crisi o dell'insolvenza in concreto perseguite; d) un professionista abbia attestato la veridicità dei dati aziendali e l'idoneità della convenzione a disciplinare provvisoriamente gli effetti della crisi. La convenzione, entro trenta giorni dalla comunicazione, può essere opposta.

Sempre nell'ambito delle procedure concorsuali, in particolare, continua a farsi sentire l'effetto positivo della modifica dell'art. 118 della Legge Fall., che prevede che la chiusura della procedura di fallimento non è impedita dalla pendenza di giudizi, rispetto ai quali il curatore può mantenere la legittimazione processuale. Le somme necessarie per spese future ed eventuali oneri relativi ai giudizi pendenti, nonché le somme ricevute dal curatore per effetto di provvedimenti provvisoriamente esecutivi e non ancora passati in giudicato, sono trattenute dal curatore.

È stato così possibile chiudere procedure nelle quali l'unica attività "liquidatoria" da compiere era costituita dai giudizi in corso suscettibili di incidere sul patrimonio del fallito.

Inoltre, e con particolare riferimento all'anno giudiziario in esame, va segnalato il d.l. n. 118 del 2021, convertito, con modificazioni, con la legge n. 147 del 2021, che ha introdotto nell'ordinamento un istituto per consentire all'imprenditore di uscire da una situazione di "squilibrio patrimoniale o economico finanziario che rendono probabile la crisi o l'insolvenza": è la "composizione negoziata", strumento importato nel codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza dal d.lgs. n. 83 del 2022, che è a disposizione di tutte le imprese, sia commerciali che agricole, sia sopra che sotto soglia, e delinea un "percorso" essenzialmente stragiudiziale, (per quanto la prassi registri frequentissimi interventi giurisdizionali), attraverso il quale l'imprenditore può, in completa autonomia, chiedere alla CCIAA la nomina di un esperto, individuato fra gli iscritti in un apposito albo istituito presso la stessa o altra, la cui funzione è di guidare l'imprenditore verso un

processo di risanamento dell'azienda assistendolo nelle trattative che, ai fini del risanamento, potrebbe essere necessario avviare con i creditori e con tutti gli altri possibili *stakeholders* per il ripristino dell'equilibrio patrimoniale o economico finanziario perduto.

Merita menzione la disposizione che, imponendo al creditore che abbia proceduto ad un pignoramento presso terzi di notificare al debitore e al terzo l'avviso di avvenuta iscrizione a ruolo e di depositarlo nel fascicolo della procedura esecutiva – pena, in difetto, l'inefficacia del pignoramento – dovrebbe accelerare i tempi di svincolo delle somme nei casi, invero frequenti, di mancata iscrizione a ruolo del pignoramento.

2.6. Mediazione e deflazione del contenzioso

Nelle Relazioni dei Presidenti delle Corti di appello, l'attenzione viene focalizzata sulla cd. giustizia complementare, nella quale vengono tradizionalmente ricomprese la negoziazione assistita e la mediazione, rilevando come queste forme di risoluzione alternativa delle controversie possono contribuire alla deflazione del contenzioso, con dei positivi effetti ulteriori connessi alla modalità compositiva della lite.

In questa prospettiva, la giustizia complementare, così come la più ampia categoria delle 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, o sperando direttamente la conciliazione, può concorrere, promuovendo una dimensione non contenziosa, al conseguimento di quegli obiettivi condivisi di tempestiva soluzione del conflitto, oltre che della causa.

Nel primo semestre del 2022 le iscrizioni di mediazioni sono state 85.269, di cui 16.107 hanno riguardato mediazioni volontarie e per casi non esplicitamente riportati nell'art. 5, comma 1-*bis*, del d.lgs. n. 28 del 2018, vigente *ratione temporis*.

PROCEDURE DI MEDIAZIONE

	1° gennaio – 30 giugno 2022			
	Pendenti iniziali	Iscritti	Definiti	Pendenti finali
Condominio	17.181	10.759	9.940	18.000
Diritti reali	23.334	12.890	11.611	24.613
Divisione	9.202	4.760	4.153	9.809
Successioni ereditarie	7.748	4.874	4.103	8.519
Patti di famiglia	217	69	49	237
Locazione	13.468	9.463	9.083	13.847
Comodato	1.582	980	917	1.645
Affitto di Aziende	1.762	505	477	1.790
Risarcimento danni da responsabilità medica	5.633	2.646	2.398	5.881
Risarcimento danni da diffamazione a mezzo stampa	1.097	693	630	1.159
Contratti assicurativi	7.779	7.011	6.103	8.687
Contratti bancari	22.485	12.334	9.121	25.699
Contratti finanziari	3.688	1.972	1.864	3.795
(*) Altra natura della controversia	25.952	16.107	13.554	28.505
Inadempimenti dovuti alle misure di contenimento COVID d. l. 6/20 art. 3 co 6- <i>bis</i> e 6- <i>ter</i>	354	205	260	299
Totale	141.480	85.269	74.265	152.484

(*) *In questa materia sono classificati i procedimenti non esplicitamente riportati all'art. 5 co.1-bis del d.lgs. 28/2010 (testo anteriore alla riforma del d.lgs. n. 149 del 2022) e quelli a carattere volontario*

Fonte: Ministero della Giustizia - Dipartimento per la transizione digitale della giustizia, l'analisi statistica e le politiche di coesione

Direzione generale di statistica e analisi organizzativa

Per favorire la mediazione, la riforma del 2022 ha previsto alcuni incentivi fiscali sotto forma di credito di imposta, se le parti raggiungono un accordo, e di esenzione dall'imposta di registro nonché modalità di ricorso al gratuito patrocinio (tema su cui già era già intervenuta la Corte costituzionale con la sentenza n. 10 del 2022).

Quanto alla negoziazione assistita va osservato che la stessa non ha avuto ampia applicazione, probabilmente per la rigidità del procedimento. La possibilità, prevista dal d.lgs. n. 149 del 2022, all'interno del procedimento di negoziazione assistita, di esperire un'istruttoria stragiudiziale potrebbe contribuire a favorirne l'applicazione.

Il d.lgs. n. 149 del 2022 (art. 9) ha poi stabilito che le parti possono ricorrere alla negoziazione assistita anche per le controversie di cui all'art.

409, cod. proc. civ., senza che ciò costituisca condizione di procedibilità della domanda giudiziale. Nell'ambito della negoziazione assistita ciascuna parte potrà essere assistita da almeno un avvocato (o da un consulente del lavoro) e all'accordo, così raggiunto, si applicherà l'articolo 2113, comma 4, cod. civ. Pertanto, l'accordo raggiunto all'esito della negoziazione assistita produrrà la medesima efficacia delle conciliazioni svolte nelle sedi cd. protette.

Le iscrizioni di mediazione dopo la riforma di cui al d.lgs. n. 149 del 2022, sono tendenzialmente oggetto di incremento, poiché sono aumentate le materie (oltre quelle già previste: associazione in partecipazione, consorzio, franchising, opera, rete, somministrazione, società di persone e subfornitura) in cui la mediazione è stabilita dalla legge come condizione di procedibilità.

Nei casi in cui la mediazione è obbligatoria, tuttavia, si segnala che al numero delle iscrizioni non corrisponde un prevalente numero di accordi raggiunti, mentre quando la mediazione è delegata dal giudice, anche se ancora in misura limitata, si riscontra la volontà delle parti di cercare di raggiungere l'accordo.

Il legislatore, con la novella del d.lgs. n. 28 del 2010, operata dal citato d.lgs. n. 149 del 2022, ha inteso attribuire specifico rilievo sia alla formazione del magistrato che alla valutazione dell'attività da quest'ultimo svolta in materia di conciliazione e mediazione delegata.

Si è infatti previsto (art. 5-*quienquies* del d.lgs. n. 28 del 2010) la frequentazione di seminari e corsi, organizzati dalla Scuola superiore della Magistratura, anche attraverso le strutture didattiche di formazione decentrata; il rilievo per la valutazione di professionalità della formazione, del numero e della qualità degli affari definiti con ordinanza di mediazione o mediante accordi conciliativi; la rilevazione statistica delle ordinanze con cui il magistrato demanda le parti in mediazione e delle controversie definite a seguito della loro adozione.

Tali previsioni dovranno essere completate con la disciplina normativa secondaria adottata dal Consiglio Superiore della Magistratura.

Dalle Relazioni dei Presidenti delle Corti di appello si evince che oggetto di peculiare riflessione, anche nel Foro e nell'Accademia, è il rapporto tra l'art. 185-*bis*, cod. proc. civ., che regola la proposta di conciliazione che può essere formulata dal giudice, avuto riguardo alla natura del giudizio, al valore della controversia e all'esistenza di questioni di facile e pronta soluzione di diritto, e l'art. 5-*quater* (già art. 5, comma 2), del d.lgs. n. 28 del 2010, che prevede che il giudice, anche in sede di giudizio di appello, fino al momento della precisazione delle conclusioni, valutata la natura della causa, lo stato

dell'istruzione, il comportamento delle parti e ogni altra circostanza, può disporre, con ordinanza motivata, l'esperimento di un procedimento di mediazione.

Quando ricorrere all'uno o all'altro istituto e quali siano i fattori che il giudice deve considerare per disporre la mediazione, anche in relazione alla direttiva 2008/52/CE del 21 maggio 2008, sono rilevanti tema di attualità, in ordine al quale si segnala l'opportunità che siano sviluppate buone prassi applicative.

3. La giustizia tributaria

Nel corso del 2022 è stata realizzata la riforma della giustizia tributaria con la legge 31 agosto 2022, n. 130, la cui approvazione è avvenuta in vista della necessità di garantire il conseguimento dei benefici previsti dal PNRR ed ha lo scopo di migliorare la qualità delle sentenze tributarie di merito e di ridurre il novero dei giudizi di legittimità.

Il PNRR muove dalla considerazione di quanto il contenzioso tributario sia una componente importante dell'arretrato (e delle sopravvenienze) della Corte di cassazione (oltre 50.000 ricorsi pendenti nel 2020 e circa 10.000 nuovi ricorsi ogni anno) e di quanto spesso le decisioni della Cassazione portino all'annullamento delle decisioni delle Commissioni tributarie regionali (nel 47% dei casi nel 2020).

È noto, infatti, che la spinta riformatrice, ispirata dal PNRR, mira a superare le inefficienze del sistema, in ispecie nei rapporti tra Stato e cittadino, ambito su cui si inserisce il contenzioso tributario che, seppure caratterizzato da una tempistica processuale contenuta nelle fasi di merito, costituisce la componente più significativa dell'arretrato della Cassazione

3.1. I flussi e le pendenze della giustizia tributaria

Il numero dei procedimenti tributari complessivamente pendenti presso le Corti di giustizia tributaria di primo e secondo grado al 30 giugno 2022 è stato di 267.804 unità e risulta, quindi, inferiore a quello di 297.598 del 30 giugno 2021 (*fonte Ministero dell'Economia e delle Finanze*).

In termini percentuali la riduzione è del 10,1 %, dato da analizzare nel dettaglio in relazione ai diversi uffici e in riferimento alle nuove iscrizioni e alle definizioni intervenute nel periodo in esame.

Le pendenze delle Corti di giustizia tributaria di primo e secondo grado hanno registrato un decremento rispettivamente del 10,4% e del 9,5%. La Corte di cassazione ha registrato una diminuzione delle pendenze in materia tributaria del 10,3% che, peraltro, si è accentuata nella seconda parte del 2022.

PROCEDIMENTI IN MATERIA TRIBUTARIA PENDENTI

Uffici	A.G. 2019-2020	A.G. 2020-2021	A.G. 2021-2022	Variazione 2021/22 - 2020/21
Corte di cassazione	54.687	50.918	45.686	-10,3%
Corti di giustizia tributaria di secondo grado (ex Commissioni tributarie regionali)	143.066	129.404	117.150	-9,5%
Corti di giustizia tributaria di primo grado (ex Commissioni tributarie provinciali)	213.823	168.194	150.654	-10,4%
Totale	411.076	348.516	313.490	-10,1%

Fonti: Ministero dell'Economia e delle Finanze - Direzione della giustizia tributaria. Corte Suprema di cassazione - Ufficio statistico

ANDAMENTO TRIMESTRALE DELLE PENDENZE DELLE CORTI DI GIUSTIZIA TRIBUTARIE

pendenza al	30 giugno 2021	30 settembre 2021	31 dicembre 2021	31 marzo 2022	30 giugno 2022
Corti di giustizia tributaria di primo grado (ex CTP)	168.194	160.352	148.216	141.071	150.654
Corti di giustizia tributaria di secondo grado (ex CTR)	129.404	127.431	124.915	120.856	117.150
Totale	297.598	287.783	273.131	261.927	267.804

Fonte Ministero dell'Economia e delle Finanze - Direzione della giustizia tributaria

Per le Corti di giustizia di primo e secondo grado la diminuzione delle pendenze su base annua si spiega anche per l'interruzione delle attività di accertamento e riscossione dei tributi da parte degli enti della fiscalità dal 2020 fino al 2021. Ciò risulta anche dai dati relativi al secondo trimestre del 2022 (aprile-giugno 2022) che, in relazione alla ripresa di tali attività,

registra, rispetto al primo semestre dello stesso anno (gennaio - marzo 2022) un lieve incremento delle pendenze (mediamente del 2,24%), maggiormente rilevante nel primo grado di giudizio (+ 6,8%), nonché dal raffronto dei dati relativi ai nuovi ricorsi presentati, rispettivamente, nel secondo trimestre 2021 e nel secondo 2022, che risultano in aumento del 38,63%.

Per la Corte di cassazione, i cui carichi di lavoro hanno registrato, quanto a sopravvenienze, significativi incrementi, la diminuzione delle pendenze va correlato, oltre ad un obbiettivo aumento della produttività della Sezione, alla conclusione delle procedure di definizione agevolata avviate in forza del decreto-legge 22 ottobre 2016, n. 193, e successive modifiche, e della legge 4 ottobre 2019, n. 118.

Al 31 dicembre 2022 le pendenze della Corte di cassazione in materia tributaria constano di 44.935 procedimenti, con un ulteriore decremento, rispetto al 30 giugno 2022, del 1,6%.

PROCEDIMENTI IN MATERIA TRIBUTARIA DI NUOVA ISCRIZIONE

Uffici	A.G. 2019-2020	A.G. 2020-2021	A.G. 2021-2022	Variazione 2021/22 - 2020/21
Corte di cassazione	10.316	9.199	10.198	+10,8%
Corti di giustizia tributaria di secondo grado (ex Commissioni tributarie regionali)	43.474	41.736	42.901	+2,8%
Corti di giustizia tributaria di primo grado (ex Commissioni tributarie provinciali)	118.450	87.906	105.928	+20,5%
Totale	172.240	138.841	159.027	+14,5%

Fonti: Ministero dell'Economia e delle Finanze - Direzione della giustizia tributaria. Corte Suprema di cassazione - Ufficio statistico

Parametro significativo per il contenzioso in materia tributaria è costituito dal valore delle controversie e della loro ripartizione per fasce di valore.

Il flusso dei procedimenti per le Corti di giustizia di primo e secondo grado evidenzia che quasi la metà del contenzioso tributario ha ad oggetto controversie con valore inferiore od uguale a 3.000,00 euro. Le controversie di valore superiore ad 1.000.000,00 di euro, pur costituendo una frazione di poco superiore all'1% del totale, rappresentano, da sole, oltre i due terzi del valore complessivo dell'intero contenzioso.

**PROCEDIMENTI IN MATERIA TRIBUTARIA SOPRAVVENUTI
PER FASCE DI VALORE**

Corti di giustizia di primo grado

	2020				2021				gennaio-giugno 2022			
	n.	% ricorsi	€	% valore	n.	% ricorsi	€	% valore	n.	% ricorsi	€	% valore
da 0 a 3.000 euro	50.444	46,4	44.621.818	0,5	38.473	49,6	32.382.482	0,3	32.116	46,8	29.426.264	0,4
da 3.000,1 a 50.000 euro	40.590	37,4	640.671.766	6,6	25.000	32,2	388.184.296	3,8	23.399	34,1	359.819.103	4,4
da 50.000,1 a 1.000.000	13.601	12,5	2.609.695.860	27,0	11.534	14,9	2.285.697.582	22,3	9.990	14,6	1.948.414.490	23,8
oltre 1 mln di euro	1.374	1,3	6.368.836.503	65,9	1.249	1,6	7.561.552.348	73,6	946	1,4	5.849.954.547	71,4
valore indeterminabile	2.639	2,4	0	0,0	1.300	1,7	0	0,0	2.102	3,1	0	0,0
	108.648	100	9.663.825.947	100	77.556	100	10.267.816.708	100	68.553	100	8.187.614.404	100

Fonte: Ministero dell'Economia e delle Finanze - Direzione della giustizia tributaria

**PROCEDIMENTI IN MATERIA TRIBUTARIA SOPRAVVENUTI
PER FASCE DI VALORE**

Corti di giustizia di secondo grado

	2020				2021				gennaio-giugno 2022			
	n.	%	€	% valore	n.	% ricorsi	€	% valore	n.	% ricorsi	€	% valore
da 0 a 3.000 euro	12.200	28,6	12.405.590	0,2	14.023	32,6	12.644.242	0,2	6.582	29,6	6.280.567	0,1
da 3.000,1 a 50.000 euro	18.381	43,1	312.332.146	4,2	17.871	41,6	304.164.090	4,7	9.515	42,8	165.935.899	3,9
da 50.000,1 a 1.000.000	9.382	22,0	1.919.913.623	25,9	8.641	20,1	1.697.469.318	26,4	4.975	22,4	995.713.865	23,2
oltre 1 mln di euro	1.109	2,6	5.169.667.362	69,7	890	2,1	4.410.238.830	68,6	562	2,5	3.130.612.191	72,8
valore indeterminabile	1.608	3,8	0	0,0	1.530	3,6	0	0,0	607	2,7	0	0,0
	42.680	100	7.414.318.721	100	42.955	100	6.424.516.480	100	22.241	100	4.298.542.522	100

Fonte: Ministero dell'Economia e delle Finanze - Direzione della giustizia tributaria

**PROCEDIMENTI IN MATERIA TRIBUTARIA DEFINITI
PER FASCE DI VALORE**
Corti di giustizia di primo grado

	2020				2021				gennaio-giugno 2022			
	n.	%	€	% valore	n.	% ricorsi	€	% valore	n.	% ricorsi	€	% valore
da 0 a 3.000 euro	49.995	49,3	42.497.413	0,5	64.889	48,2	56.434.286	0,4	31.757	48,0	27.766.052	0,4
da 3.000,1 a 50.000 euro	35.173	34,7	533.059.243	6,5	48.550	36,1	746.976.055	6	23.424	35,4	363.402.431	5,8
da 50.000,1 a 1.000.000	12.719	12,5	2.394.801.567	29,3	16.762	12,5	3.206.581.310	25,6	8.736	13,2	1.741.687.981	27,9
oltre 1 mln di euro	1.179	1,2	5.204.862.302	63,7	1.575	1,2	8.542.583.191	68,1	510	0,8	4.102.323.347	65,8
valore indeterminabile	2.399	2,4	0	0	2.827	2,1	0	0	754	1,1	0	0,0
	101.465	100	8.175.220.526	100	134.603	100	12.552.574.843	100	66.153	100	6.235.179.811	100

Fonte: Ministero dell'Economia e delle Finanze - Direzione della giustizia tributaria

**PROCEDIMENTI IN MATERIA TRIBUTARIA DEFINITI
PER FASCE DI VALORE**
Corti di giustizia di secondo grado

	2020				2021				gennaio-giugno 2022			
	n.	%	€	% valore	n.	% ricorsi	€	% valore	n.	% ricorsi	€	% valore
da 0 a 3.000 euro	10.990	27,4	11.503.628	0,2	15.556	26,5	16.338.031	0,2	9.446	31,1	8.562.035	0,2
da 3.000,1 a 50.000 euro	17.926	44,7	305.669.861	4	27.568	47,0	465.393.947	5,4	13.000	42,8	220.780.291	4,5
da 50.000,1 a 1.000.000	8.434	21,0	1.689.382.599	22,2	11.973	20,4	2.326.949.647	27	6.109	20,1	1.231.451.191	24,9
oltre 1 mln di euro	938	2,3	5.603.645.956	73,6	1.285	2,2	5.804.293.713	67,4	710	2,3	3.480.960.954	70,4
valore indeterminabile	1.783	4,4	0	0	2.308	3,9	0	0	1.136	3,7	0	0,0
	40.071	100	7.610.202.043	100	58.690	100	8.612.975.338	100	30.401	100	4.941.754.471	100

Fonte: Ministero dell'Economia e delle Finanze - Direzione della giustizia tributaria

Per quanto riguarda la Corte di cassazione il valore complessivo delle controversie iscritte registra una progressiva diminuzione dal 2020 al giugno 2022, come pure è in calo, nella misura del 10% annuo circa, quello dei ricorsi pendenti; correlativamente si registra la crescita di quello dei giudizi definiti.

PROCEDIMENTI IN MATERIA TRIBUTARIA SOPRAVVENUTI PER FASCE DI VALORE

Corte di cassazione

Anno	Fascia di valore*	numero procedimenti	% numero proc.	valore complessivo per fascia di valore	% valore fascia	valore economico medio
2020	fino a 3.000€	551	5,6%	721.720 €	0,01%	1.310 €
	3.000-50.000€	3.231	32,9%	69.201.678 €	0,9%	21.418 €
	50.000-200.000€	2.142	21,8%	221.889.835 €	2,9%	103.590 €
	200.000-500.000€	1.250	12,7%	383.352.518 €	5,0%	306.682 €
	500.000-1.000.000€	817	8,3%	518.449.114 €	6,8%	634.577 €
	oltre 1.000.000€	801	8,2%	6.476.183.379 €	84,4%	8.085.123 €
	indeterminabile	1.036	10,5%			
totale 2020		9.828	100,0%	7.669.798.244 €	100,0%	780.403 €
2021	fino a 3.000€	601	6,4%	807.119 €	0,02%	1.343 €
	3.000-50.000€	3.241	34,7%	68.972.843 €	1,4%	21.281 €
	50.000-200.000€	2.225	23,8%	229.527.691 €	4,5%	103.159 €
	200.000-500.000€	1.020	10,9%	310.291.379 €	6,1%	304.207 €
	500.000-1.000.000€	605	6,5%	393.702.596 €	7,8%	650.748 €
	oltre 1.000.000€	542	5,8%	4.049.389.272 €	80,1%	7.471.198 €
	indeterminabile	1.096	11,7%			
totale 2021		9.330	100,0%	5.052.690.899 €	100,0%	541.553 €
2022 (1 sem.)	fino a 3.000€	378	6,9%	433.557 €	0,02%	1.147 €
	3.000-50.000€	2.011	36,7%	43.385.464 €	1,8%	21.574 €
	50.000-200.000€	1.362	24,9%	142.275.935 €	5,9%	104.461 €
	200.000-500.000€	581	10,6%	177.675.591 €	7,4%	305.810 €
	500.000-1.000.000€	328	6,0%	207.248.524 €	8,6%	631.855 €
	oltre 1.000.000€	279	5,1%	1.842.760.751 €	76,3%	6.604.877 €
	indeterminabile	535	9,8%			
totale 2022 (1 sem.)		5.474	100,0%	2.413.779.822 €	100,0%	440.954 €

Fonte: Corte di cassazione – Ufficio statistico

**PROCEDIMENTI IN MATERIA TRIBUTARIA DEFINITI
PER FASCE DI VALORE**

Corte di cassazione

Anno	Fascia di valore*	numero procedimenti	% numero proc.	valore complessivo per fascia di valore	% valore fascia	valore economico medio
2020	fino a 3.000€	579	6,4%	679.527 €	0,01%	1.174 €
	3.000-50.000€	2.935	32,2%	66.476.609 €	1,4%	22.650 €
	50.000-200.000€	2.218	24,3%	231.364.037 €	4,8%	104.312 €
	200.000-500.000€	1.089	12,0%	335.025.059 €	7,0%	307.645 €
	500.000-1.000.000€	613	6,7%	394.730.297 €	8,2%	643.932 €
	oltre 1.000.000€	464	5,1%	3.762.487.516 €	78,5%	8.108.809 €
	Indeterminabile	1.214	13,3%			
totale 2020		9.112	100,0%	4.790.763.044 €	100,0%	525.764 €
2021	fino a 3.000€	650	4,2%	814.938 €	0,01%	1.254 €
	3.000-50.000€	4.913	31,6%	116.924.857 €	1,2%	23.799 €
	50.000-200.000€	4.137	26,6%	430.512.899 €	4,6%	104.064 €
	200.000-500.000€	2.131	13,7%	653.063.343 €	6,9%	306.459 €
	500.000-1.000.000€	1.176	7,6%	768.658.512 €	8,2%	653.621 €
	oltre 1.000.000€	1.142	7,4%	7.449.075.371 €	79,1%	6.522.833 €
	Indeterminabile	1.385	8,9%			
totale 2021		15.534	100,0%	9.419.049.920 €	100,0%	606.351 €
2022 (1 sem.)	fino a 3.000€	321	4,6%	418.604 €	0,01%	1.304 €
	3.000-50.000€	2.127	30,5%	47.862.206 €	0,9%	22.502 €
	50.000-200.000€	1.793	25,7%	190.056.512 €	3,6%	105.999 €
	200.000-500.000€	992	14,2%	303.920.476 €	5,8%	306.371 €
	500.000-1.000.000€	545	7,8%	355.860.530 €	6,8%	652.955 €
	oltre 1.000.000€	624	8,9%	4.327.689.797 €	82,8%	6.935.400 €
	Indeterminabile	573	8,2%			
totale 2022 (1 sem.)		6.975	100,0%	5.225.808.125 €	100,0%	749.220 €

Fonte: Corte di cassazione – Ufficio statistico

**PROCEDIMENTI IN MATERIA TRIBUTARIA PENDENTI
PER FASCE DI VALORE**

Corte di cassazione

Anno	Fascia di valore*	numero procedimenti	% numero proc.	valore complessivo per fascia di valore	% valore fascia	valore economico medio
al 31/12/20	fino a 3.000€	2.144	4,0%	2.822.171 €	0,01%	1.316 €
	3.000-50.000€	15.376	28,8%	356.372.773 €	0,9%	23.177 €
	50.000-200.000€	13.019	24,4%	1.360.443.578 €	3,3%	104.497 €
	200.000-500.000€	7.160	13,4%	2.194.171.589 €	5,4%	306.449 €
	500.000-1.000.000€	4.458	8,3%	2.874.766.290 €	7,0%	644.856 €
	oltre 1.000.000€	4.620	8,6%	34.082.445.902 €	83,4%	7.377.153 €
	indeterminabile	6.685	12,5%			
totale 2020		53.462	100,0%	40.871.022.302 €	100,0%	764.487 €
al 31/12/21	fino a 3.000€	2.246	4,8%	3.014.375 €	0,01%	1.342 €
	3.000-50.000€	14.512	30,7%	324.566.020 €	0,9%	22.365 €
	50.000-200.000€	11.568	24,5%	1.207.936.601 €	3,2%	104.421 €
	200.000-500.000€	6.306	13,3%	1.929.357.227 €	5,2%	305.956 €
	500.000-1.000.000€	4.068	8,6%	2.615.436.759 €	7,0%	642.929 €
	oltre 1.000.000€	4.169	8,8%	31.268.262.840 €	83,7%	7.500.183 €
	indeterminabile	4.388	9,3%			
totale 2021		47.257	100,0%	37.348.573.823 €	100,0%	790.329 €
al 30/06/22	fino a 3.000€	2.292	5,0%	3.022.037 €	0,01%	1.319 €
	3.000-50.000€	14.308	31,3%	318.827.931 €	0,9%	22.283 €
	50.000-200.000€	11.043	24,1%	1.149.406.051 €	3,3%	104.085 €
	200.000-500.000€	5.839	12,8%	1.787.290.983 €	5,2%	306.095 €
	500.000-1.000.000€	3.815	8,3%	2.445.349.130 €	7,1%	640.983 €
	oltre 1.000.000€	3.817	8,3%	28.795.009.888 €	83,5%	7.543.885 €
	indeterminabile	4.649	10,2%			
totale 2022 (1 sem.)		45.763	100,0%	34.498.906.019 €	100,0%	753.860 €

Fonte: Corte di cassazione – Ufficio statistico

3.2. La riforma ordinamentale e processuale

La legge n. 130/2022 è intervenuta su una pluralità di fronti.

Sotto un primo profilo, la nuova disciplina ha un preciso impatto ordinamentale.

La riforma, oltre a modificare la denominazione dei giudici di primo e secondo grado (ora designati Corte di giustizia di primo grado e Corte di giustizia di secondo grado), ha introdotto un ruolo autonomo e professionale di magistrati tributari, la cui selezione avverrà con concorso, per un organico complessivo di 576 unità tra Corti di primo e secondo grado.

Per i nuovi assunti – art. 4-*quinquies* del d.lgs. 31 dicembre 1992, n. 545, introdotto dall'art. 1, legge n. 130/2022 – è previsto un tirocinio formativo di almeno 6 mesi (reiterabile per ulteriori 6 mesi) presso le Corti di giustizia tributaria, con partecipazione all'attività giurisdizionale per le controversie rientranti nella rispettiva competenza in composizione collegiale.

Oltre alla formazione iniziale, è introdotta (art. 5-*bis*, d.lgs. n. 545/1992) la previsione di una formazione continua, anche con la frequenza, previa convenzione, di corsi teorico-pratici presso le Università, la cui concreta attuazione è rimessa al Consiglio di Presidenza della giustizia tributaria.

Ai magistrati tributari – così espressamente definiti dalla legge, con una accentuazione anche terminologica rispetto ai “giudici tributari”, designazione che individua solamente coloro che già facevano parte delle soppresse Commissioni tributarie (art. 1-*bis* d.lgs. n. 545/1992) – sono poi estese, in quanto compatibili, le disposizioni per il trattamento retributivo (art. 13-*bis*, d.lgs. n. 545/1992) previste per i magistrati ordinari, nonché le disposizioni sulle incompatibilità (art. 8, comma 1, d.lgs. n. 545/1992). Il legislatore – come meglio si vedrà nel cap. VI – è intervenuto anche sulla Corte di cassazione, istituendo (art. 3) una sezione civile incaricata esclusivamente della trattazione delle controversie in materia tributaria.

Il modello riformatore adottato, dunque, ha mantenuto un sistema “misto”, restando la Corte di cassazione interamente nell'alveo della giurisdizione ordinaria.

Tuttavia, viene superata la caratterizzazione degli organi di merito della giustizia tributaria informata sull'attività onoraria con la creazione di una nuova figura di giudice professionale, selezionato per concorso, in costante formazione e con un proprio statuto, omologo a quello previsto per i magistrati ordinari.

Sotto un secondo versante, il legislatore ha innovato e modificato alcuni istituti e strumenti processuali: tra i più significativi vanno annoverati l'istituzione del giudizio monocratico per le controversie di primo grado fino al valore di euro 3.000,00 (art. 4 bis, d.lgs. 31 dicembre 1992, n. 546, introdotto dall'art. 4, legge n. 130/2022), valore che individua una frazione importante – circa la metà – del contenzioso pendente, nonché la possibilità di introdurre, entro certi limiti, la prova testimoniale.

Con riguardo a quest'ultimo punto, infatti, il nuovo comma 4 dell'art. 7 del d.lgs. 31 dicembre 1992, n. 546, prevede espressamente che la Corte di giustizia tributaria, ove lo ritenga necessario ai fini della decisione e anche senza l'accordo delle parti, può ammettere la prova testimoniale, assunta con le forme della “testimonianza scritta” di cui all'art. 257 bis cod. proc. civ.; nei casi in cui la pretesa tributaria sia fondata su verbali o altri atti facenti fede fino a querela di falso, la prova è ammessa soltanto su circostanze di fatto diverse da quelle attestate dal pubblico ufficiale.

Ulteriore istituto processuale investito dalla riforma – di rilievo anche in una prospettiva di deflazione del contenzioso – è la conciliazione giudiziale, che ne esce rafforzata: il nuovo articolo 48-*bis*.1 del d.lgs. n. 546/1992 prevede che, per le controversie soggette a reclamo di cui all'art. 17 bis del medesimo decreto, la Corte di giustizia tributaria può formulare, in udienza o fuori udienza, alle parti una proposta conciliativa, avuto riguardo all'oggetto del giudizio e all'esistenza di questioni di facile e pronta soluzione. La conciliazione si perfeziona con la redazione del processo verbale, che ha valore di titolo esecutivo, nel quale sono indicati le somme dovute nonché i termini e le modalità di pagamento, da cui segue la declaratoria dell'estinzione del giudizio. L'intento deflattivo si coglie anche nella relativa disciplina di regolazione delle spese processuali, che sono compensate se la proposta è accolta, mentre, ove sia non accettata senza giustificato motivo, sono incrementate nella misura del 50 per cento.

3.3. Informatizzazione e giustizia tributaria digitale

Un terzo importante fronte di intervento della riforma riguarda la giustizia tributaria digitale.

L'art. 4, comma 4, della legge n. 130/2022 ha modificato l'art. 16, comma 4, del decreto-legge 23 ottobre 2018, n. 119, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 dicembre 2018, n. 136, prevedendo la possibilità per tutti i soggetti del giudizio (i contribuenti e i loro difensori, gli enti

impositori, i soggetti della riscossione, i giudici e il personale amministrativo) di operare da remoto.

È previsto che l'udienza venga tenuta a distanza se la richiesta sia formulata da tutte le parti costituite nel processo; tuttavia, tale modalità è quella ordinaria ed esclusiva per la trattazione delle udienze in composizione monocratica e per la trattazione delle istanze cautelari. Anche in questa ipotesi resta salva la possibilità per le parti – ma con istanza che deve essere formulata già nel ricorso, nel primo atto difensivo o nell'appello e purché assistita da “comprovate ragioni” – di chiedere la partecipazione congiunta.

È inoltre prevista una accentuata flessibilità per la variazione delle regole operative che possono essere modificate dal direttore generale delle finanze, d'intesa con il Consiglio di presidenza della giustizia tributaria e sentiti il Garante per la protezione dei dati personali e l'Agenzia per l'Italia digitale, “in ogni momento” “anche tenuto conto dell'evoluzione tecnologica”.

Tale prospettiva si coniuga con l'attuale assetto, molto avanzato, di realizzazione dei sistemi informativi e di digitalizzazione della giustizia tributaria, che si pongono come strumenti operativi efficaci volti alla dematerializzazione dei documenti, nonché a fornire un supporto all'attività dei giudici attraverso il rapido accesso alle informazioni della controversia e al fascicolo processuale e ad uniformare il formato e le modalità di redazione dei documenti prodotti, con semplificazione del processo di produzione dei provvedimenti e conseguente riduzione dei tempi di deposito.

Tra luglio 2021 e giugno 2022, il dato delle controversie discusse da remoto, utilizzando gli specifici applicativi, si attesta tra il 25,5% (aprile-giugno 2022) e il 40,3% (gennaio-marzo 2022) e riguarda, in misura importante (in media l'80%), quelle tenute in pubblica udienza.

Inoltre, avuto riguardo alle controversie fino a euro 3.000,00 il deposito degli atti giudiziari digitali, sia in primo grado che in appello, sfiora il cento per cento, oscillando tra 97% e il 98,53%.

La percentuale di provvedimenti definitivi digitali è passata dal 44% (luglio-settembre 2021) per raggiungere il valore del 79,4% (marzo giugno 2022, con un abbattimento dei tempi medi di deposito ad un terzo di quelli dei provvedimenti cartacei (da ultimo, 43,4 giorni a fronte di 109,1 giorni) (*fonte Ministero dell'Economia e delle Finanze - Direzione della giustizia tributaria*).

Esula dall'intervento riformatore – ma si pone nella stessa prospettiva di potenziamento della digitalizzazione e degli strumenti informativi per il miglioramento dell'efficienza del processo e la riduzione dei tempi processuali

– la Convenzione per la trasmissione dei fascicoli informatici della giustizia tributaria stipulata in data 19 ottobre 2021 tra la Corte di cassazione e il Ministero dell’Economia e delle Finanze Dipartimento delle Finanze, diretta a consentire, da un lato, ai componenti della Sezione Tributaria della Corte di cassazione di consultare i fascicoli informatici d’ufficio custoditi dalle commissioni tributarie tramite il Sistema Informativo della Giustizia Tributaria (S.I.G.L.T.) e, dall’altro, di assicurare la tempestiva trasmissione alle Corti di merito dei provvedimenti resi dalla Corte, ai sensi dell’art. 388 cod. proc. civ., nonché, più in generale, uno scambio delle informazioni e dei documenti relativi alle sentenze di legittimità e di merito.

La Convenzione, sottoscritta, come s’è detto, alla fine del 2021, ha visto, nel corso del 2022, la realizzazione da parte del MEF di un apposito applicativo per l’accesso al sistema informativo della giustizia tributaria – mediante credenziali di accesso – idoneo a consentire la visione integrale dei fascicoli processuali informatici delle (già) commissioni tributarie provinciali e regionali e di estrarre copia informatica dei documenti e atti in essi contenute, nonché per comunicare alla competente Corte di giustizia tributaria i provvedimenti depositati dalla Sezione Tributaria.

Il sistema, per il quale è stata svolta specifica attività di formazione, sarà operativo nel corso del 2023.

3.4. Le procedure di definizione agevolata

Negli ultimi anni vi sono state numerose misure legislative intese a definire le controversie tributarie pendenti, che hanno permesso – tra il 2019 e la metà del 2022 – la definizione di 6.338 giudizi pendenti in cassazione (pari al 10,3% delle complessive definizioni del periodo, ammontanti a 61.375).

In tempi più recenti, il legislatore è nuovamente intervenuto dapprima con l’art. 5 della legge n. 130/2022 e, da ultimo, con la legge 29 dicembre 2022, n. 197 (Legge di bilancio 2023), per la cui disamina si rinvia al cap. VI.

4. *La giustizia penale in generale*

In questo capitolo sono illustrate le principali indicazioni, di tipo quantitativo e qualitativo, idonee a descrivere lo stato della giustizia penale in Italia nel corso del 2022.

Nella Relazione sull’amministrazione della giustizia nell’anno 2021 si è sovente fatto riferimento ai dati statistici relativi all’anno giudiziario 2018/2019, perché il confronto con la *performance* raggiunta nel biennio

2019-2020 è apparso scarsamente utile, considerato l'impatto che l'emergenza pandemica ha avuto in tale periodo anche nel settore della giustizia.

Nella presente ricognizione i richiami all'anno giudiziario 2018-2019 saranno limitati non solo in quanto ormai estraneo al triennio che merita considerazione, ma soprattutto perché il PNRR ha indicato puntuali traguardi che il settore deve conseguire entro il 30 giugno 2026. Sicché l'analisi dei dati statistici deve mirare a cogliere lo stato di attuazione di un progetto così impegnativo. Tale analisi, però, non può prescindere dal fatto che nel corso del 2022 hanno cominciato a prendere corpo le innovazioni organizzative ideate per il conseguimento degli obiettivi del PNRR. Il 2022 non può essere atteso come l'anno del raccolto; semmai, esso è stato l'anno della semina.

4.1. I flussi e le pendenze della giustizia penale

Dai dati offerti dalle statistiche ministeriali emerge 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 2022 era di 2.405.275 unità, in decremento (-4,5 %) rispetto a quello di 2.519.478 del 30 giugno 2021.

Si consolida ulteriormente, quindi, la tendenza alla riduzione delle pendenze che negli ultimi tre anni sono diminuite di oltre 235.000 procedimenti (-8,9% circa); un dato ancor più apprezzabile alla luce della sostanziale costanza del numero delle nuove iscrizioni che, da 2.409,892 al 30.6.2020 è salito a 2.420.930 al 30.6.2021, per riportarsi a 2.410.277 al 30.6.2022. Infatti, il numero dei procedimenti definiti nel triennio 2019/20-2021/22 è sempre ascendente (2.320.728; 2.390.194; 2.415.969).

PENDENZA DEI PROCESSI PENALI (DATI GENERALI) (*)

Anni giudiziari	Iscritti	Definiti	Pendenti al 30 giugno	Iscritti	Definiti	Pendenti al 30 giugno
2019/2020	2.409.892	2.320.728	2.640.616	-10,5%	-15,7%	-1,1%
2020/2021	2.420.930	2.390.194	2.519.478	0,5%	3%	-4,6%
2021/2022	2.410.277	2.415.969	2.405.275	-0,4%	1,1%	-4,5%

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

(*) I dati degli aa. gg. pregressi riportati in tabella non coincidono, sia pure per minimi discostamenti che non hanno evidenza nel dato percentuale, con quelli riportati nella omologa della Relazione sull'amministrazione della giustizia nell'anno 2021 per l'aggiornamento che segue la pubblicazione della Relazione.

Se si analizza il dato distinguendolo per tipologia di ufficio emergono minime differenze. Tutti gli uffici registrano una flessione delle pendenze; il lieve aumento rispetto all'anno precedente che si registra per la Corte di cassazione (1,6%) non sembra indicativo di una inversione del trend favorevole perché si accompagna ad un aumento delle nuove iscrizioni nel medesimo periodo pari al 10,1% (47.606 al 30.6.2022, a fronte di 43.220 al 30.6.2021), fronteggiate con la definizione di 47.285 procedimenti.

Analogamente, il lieve aumento delle pendenze presso i Tribunali per i minorenni (1,6%) non segnala una caduta di efficienza, dovendosi considerare la positiva progressione del numero dei procedimenti definiti (9,1% rispetto al 30.6.2021) e l'incremento del numero delle nuove iscrizioni (12,4%).

PENDENZA DEI PROCESSI PENALI

	2019/2020	2020/2021	2021/2022	Variazione 2019/20 - 2020/21	Variazione 2020/21 - 2021/22
Uffici	Pendenti al 30 giugno				
Corte di cassazione	27.752	20.705	21.026	-25,4%	1,6%
Corte di appello	265.276	261.067	252.864	-1,6%	-3,1%
Tribunale e relative sezioni	1.175.000	1.145.178	1.078.359	-1%	-5,8%
Giudice di pace	110.352	102.439	91.217	-7,2%	-11,0%
Tribunale per i minorenni	40.923	40.510	41.152	-2,5%	1,6%
Procura Generale della Repubblica (avocazioni)	53	51	38	-3,8%	-25,5%
Procura della Repubblica presso il Tribunale ordinario	1.006.838	934.897	903.593	-7,1%	-3,3%
Procura della Repubblica per i minorenni	14.422	14.631	17.026	1,4%	16,4%
Totale Generale	2.640.616	2.519.478	2.405.275	-4,6%	-4,5%

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

Nel complesso, al 30 giugno 2022 gli uffici giudiziari hanno definito un numero di procedimenti superiore ai sopravvenuti e continuato ad erodere l'arretrato che, vale la pena rammentarlo, è stato significativamente alimentato nell'anno giudiziario 2019/2020, allorché l'emergenza pandemica ha determinato un prolungato blocco dell'attività giudiziaria.

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 la costante flessione delle pendenze negli uffici di Procura (-3,3% nel biennio), ma anche nei Tribunali (-5,8% nel biennio) e nelle Corti di appello (-3,1% nel biennio).

La situazione degli uffici requirenti è caratterizzata da una buona efficienza della Procura ordinaria, che registra una flessione del 3,3% delle pendenze rispetto all'anno giudiziario precedente, mentre quella minorile, come si è già osservato, incrementa i segni di sofferenza (+16,4% di procedimenti pendenti).

È, invece, variegato il dato statistico relativo alle nuove iscrizioni dei procedimenti penali negli uffici giudicanti rispetto all'anno giudiziario 2020/2021.

Nella tabella che segue si nota che, mentre il numero delle iscrizioni nell'anno giudiziario 2021/2022 è in aumento rispetto all'anno giudiziario 2020/2021 per le Corti di appello (9,3%) e per i Tribunali per i minorenni (12,4%), presso i Tribunali ordinari è pressoché stabile ma con una tendenza alla diminuzione (-1,6%) che è ben più marcata per i Giudici di pace (-9%).

Questi ultimi dati permettono di mantenere viva la speranza di una progressiva riduzione del contenzioso penale.

Il tasso di definizione è sempre ampiamente positivo in tutti gli uffici giudicanti se confrontato con l'anno giudiziario 2020/2021, con punte di oltre il 13% di incremento delle definizioni per le Corti di appello (3,9% il dato dei Tribunali ordinari), mentre per la Corte di cassazione il dato è pari a - 5,9%, per le ragioni che sono state espone in precedenza.

In definitiva, i dati statistici documentano la coerenza dell'organizzazione giudiziaria rispetto agli obiettivi quantitativi (*target*) individuati dal PNRR, con la ricerca di una maggiore capacità di definizione degli affari.

FLUSSO DEI PROCEDIMENTI PENALI – UFFICI GIUDICANTI

	Anno giudiziario 2019/2020		Anno giudiziario 2020/2021		Anno giudiziario 2021/2022		Variazione Anno giudiziario 2020/21 vs Anno giudiziario 2019/20		Variazione Anno giudiziario 2021/22 vs Anno giudiziario 2020/21	
	Iscritti	Definiti	Iscritti	Definiti	Iscritti	Definiti	Iscritti	Definiti	Iscritti	Definiti
Corte di cassazione	42.638	35.337	43.220	50.272	47.606	47.285	1,4%	42,3%	10,1%	-5,9%
Corte di appello	98.323	93.556	96.400	99.712	105.379	113.226	-2,0%	6,6%	9,3%	13,6%
Tribunale e relative sezioni	963.092	896.915	1.014.481	978.472	998.507	1.016.189	5,3%	9%	-1,6%	3,9%
Giudice di pace	125.281	117.326	123.123	128.856	112.048	124.254	-1,7%	9,8%	-9%	-3,6%
Tribunale per i minorenni	29.540	28.996	31.139	31.279	35.000	34.125	5,4%	7,9%	12,4%	9,1%

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

Il dato statistico relativo alle nuove iscrizioni dei procedimenti penali negli uffici requirenti ordinari (non si considera quello relativo alle avocazioni, come detto di nessun rilievo statistico) denota un calo rispetto all'anno giudiziario 2020/2021 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 in quanto costante nel triennio induce qualche speranza sulla prospettiva di una complessiva riduzione del contenzioso penale.

In ascesa, invece, il numero delle nuove iscrizioni presso la Procura della Repubblica per i minorenni (21,3%), che testimonia una realtà meritevole di attenzione. Peraltro, esso ha ricadute sul numero delle pendenze, che in controtendenza rispetto al quadro generale, per la Procura sono cresciute rispetto all'anno precedente del 16,4%, nonostante siano aumentati del 14% anche i procedimenti definiti.

FLUSSO DEI PROCEDIMENTI PENALI – UFFICI REQUIRENTI

	Anno giudiziario 2019/2020		Anno giudiziario 2020/2021		Anno giudiziario 2021/2022		Variazione Anno giudiziario 2020/21 vs Anno giudiziario 2019/20		Variazione Anno giudiziario 2021/22 vs Anno giudiziario 2020/21	
	Iscritti	Definiti	Iscritti	Definiti	Iscritti	Definiti	Iscritti	Definiti	Iscritti	Definiti
Procura Generale della Repubblica avocazioni	58	100	48	50	50	53	-17,2%	50%	4,2%	6%
Procura della Repubblica presso il Tribunale ordinario	1.121.466	1.120.496	1.083.483	1.072.761	1.076.466	1.048.022	-3,4%	-4,2%	-0,6%	-2,3%
Procura della Repubblica per i minorenni	29.494	28.002	29.036	28.792	35.221	32.815	-1,6%	2,8%	21,3%	14%

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

4.2. La durata dei processi penali (*disposition time*) e la prescrizione

Nella presente fase storica 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) costituisce il principale termine di raffronto. Tanto più che i dati di durata relativi all'anno giudiziario 2019/2020 e all'anno solare 2020 risultano di ridotta significatività in quanto risentono, almeno in parte, della fase più virulenta della pandemia. Per tale ragione, come già osservato, essi sono trascurabili nella prospettiva di un'analisi statistica della serie storica.

L'attenzione va, quindi, posta sull'andamento tendenziale della durata dei procedimenti in vista dei *target* assegnati sulla *baseline* del 2019 nell'ambito del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR).

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.

Come documenta la tabella che segue, le analisi statistiche segnalano, per gli uffici di merito, un generale miglioramento rispetto all'anno giudiziario precedente. È però significativo che i dati siano positivi persino rispetto all'anno giudiziario 2018/2019, che nella precedente Relazione era stato adottato come termine di raffronto, con conclusioni non rassicuranti quanto alle linee di tendenza.

Infatti, gli uffici giudicanti di merito presentano valori inferiori rispetto a quelli dell'anno 2018/2019 (non riportati nella tabella che segue): Corte di appello: 815 contro 840; Tribunali ordinari: 387 contro 392. Solo il Giudice di pace è in controtendenza, con 268 contro 225. Il dato relativo alla Corte di cassazione è pari a 162, non di poco superiore a 136 dell'anno giudiziario 2018/2019, ma comunque inferiore al target assegnato come obiettivo da conseguire entro il 2026.

I dati che riflettono la durata media del giudizio di appello – attualmente di 815 giorni, che dovranno ridursi a 601 giorni entro il 30 giugno 2026 per soddisfare gli impegni assunti con la UE – segnalano una riduzione rispetto ai 956 giorni del precedente anno giudiziario e, se non permettono di ridurre l'impegno per il raggiungimento dell'obiettivo, almeno rassicurano circa la capacità delle corti di merito di conseguire il risultato posto che rappresentano un miglioramento anche rispetto al dato dell'anno giudiziario 2018/2019.

DURATA DEI PROCESSI PENALI (*DISPOSITION TIME*)

Ufficio	Anno solare 2019	Anno giudiziario 2019/2020	Anno solare 2020	Anno giudiziario 2020/2021	Anno solare 2021	Anno giudiziario 2021/2022	Anno solare 2021 vs Anno solare 2020	Anno giudiziario 2021/2022 vs Anno giudiziario 2020/2021
Cassazione	166	287	237	150	184	162	-22,4%	8%
Corte di appello	835	1.038	1.188	956	906	815	-23,7%	-14,7%
Tribunale ordinario	392	478	516	427	414	387	-19,8%	-9,4%
Procura della Repubblica	307	328	341	318	326	315	-4,4%	-0,9%
Giudice di pace	240	341	356	290	282	268	-20,8%	-7,6%

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

Quanto alla prescrizione dei reati, la cui analisi è riferita agli anni solari, i dati statistici testimoniano un andamento sinusoidale dei casi di prescrizione, pur restando al di sotto del dato registrato nel 2017, pari a 125.680; nell'anno solare 2021, infatti, le prescrizioni dichiarate sono state pari 104.276, in aumento rispetto all'anno precedente (85.272), ma in diminuzione rispetto al 2019 (113.524).

PRESCRIZIONI DICHIARATE PER FASE O GRADO

Ufficio	Anno			
	2018	2019	2020	2021
Corte di cassazione	646	861	468	756
Corte di appello	29.216	29.725	21.393	23.478
Tribunale ordinario (sentenze di prescrizione gip/ gup+dibattimento I grado)	36.981	37.275	30.538	45.143
Tribunale ordinario (decreti di archiviazione gip - registro noti)	51.655	43.745	31.616	32.826
Giudice di pace (solo dibattimento)	2.409	1.918	1.257	2.073
Totale nazionale	120.907	113.524	85.272	104.276

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 (43,3% nel 2021 a fronte del 35,8% nel 2020), mentre in secondo grado l'incidenza sul dato nazionale è pari a 22,5% nel 2021, a fronte del 25,1% dell'anno precedente.

Si rileva, anche quest'anno, una diminuzione delle declaratorie di prescrizione nella fase delle indagini preliminari (31,5% nel 2021, 37,1% nel 2020; 38,5% nel 2019) che sembra indicare una maggiore attitudine organizzativa degli uffici della Procura della Repubblica.

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

Ufficio	Anno			
	2018	2019	2020	2021
Corte di cassazione	0,5%	0,8%	0,5%	0,7%
Corte di appello	24,2%	26,2%	25,1%	22,5%
Tribunale ordinario (sentenze di prescrizione gip/gup+dibattimento I grado)	30,6%	32,8%	35,8%	43,3%
Tribunale ordinario (decreti di archiviazione gip - registro noti)	42,7%	38,5%	37,1%	31,5%
Giudice di pace (solo dibattimento)	2,0%	1,7%	1,5%	2,0%
Totale nazionale	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

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

**PRESCRIZIONI – INCIDENZA RISPETTO AI DEFINITI
NELLA FASE 0 GRADO**

Ufficio	Anno			
	2018	2019	2020	2021
Corte di cassazione	1,1%	1,7%	1,2%	1,6%
Corte di appello	25,4%	25,8%	25,6%	22,2%
Tribunale ordinario (sentenze di prescrizione gip/ gup+dibattimento I grado)	6,1%	6,2%	6,9%	7,9%
Tribunale ordinario (decreti di archiviazione gip - registro noti)	10,4%	9,4%	8,1%	7,6%
Giudice di pace (solo dibattimento)	3,3%	2,9%	3,2%	3,4%
Totale nazionale	9,0%	8,7%	8,6%	8,6%

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

MODALITÀ DI DEFINIZIONE PRESSO LE PROCURE

	Anno giudiziario 2020/2021(**)		Anno giudiziario 2021/2022	
Definiti totali (*)	950.034	Valori percentuali	935.268	Valori percentuali
<i>di cui definiti con:</i>				
Richieste di archiviazione	393.058	41%	390.887	42%
Richieste di rinvio a giudizio ordinario	86.490	9%	84.894	9%
Richieste di riti alternativi	140.304	15%	138.578	15%
Citazioni dirette a giudizio	173.490	18%	191.215	20%

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.*

*(**) I dati riportati in tabella non coincidono, sia pure per minimi discostamenti che non hanno evidenza nel dato percentuale, con quelli riportati nella omologa della Relazione sull'amministrazione della giustizia nell'anno 2021 per l'aggiornamento che segue la pubblicazione della Relazione.*

4.3. 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.

Per oltre il 41% dei procedimenti, l'ufficio requirente formula la richiesta di archiviazione (42% nell'anno giudiziario 2021/2022; 41% nell'anno giudiziario 2020/2021).

Gli atti di esercizio dell'azione penale sono in larga parte costituiti dalla citazione diretta a giudizio (20% nell'anno giudiziario 2021/2022; 18% nell'anno giudiziario 2020/2021) che costituisce, a sua volta, più del doppio delle richieste di rinvio a giudizio davanti al GUP (9% nell'anno giudiziario 2021/2022, al pari del precedente).

ESITO DEL GIUDIZIO DI PRIMO GRADO
(Tribunale ordinario - dibattimento monocratico, collegiale e Corte di Assise)

	Anno giudiziario 2020/2021 (*)				Anno giudiziario 2021/2022			
	valori assoluti	valori percentuali			valori assoluti	valori percentuali		
	Totale	di cui con:			Totale	di cui con:		
		Assoluzione	Condanna	Promiscua		Assoluzione	Condanna	Promiscua
Definiti totali	288.330				324.632			
<i>di cui definiti con:</i>								
Giudizio ordinario	164.088	54,8%	36,8%	8,4%	188.372	55,3%	36,4%	8,3%
Giudizio immediato a seguito di opposizione a decreto penale	15.491	68,7%	28,2%	3,1%	18.216	67,5%	29,5%	3%
Giudizio immediato	6.234	27,2%	55,0%	17,8%	6.078	28,3%	54,9%	16,8%
Applicazione pena su richiesta	19.043				18.041			
Giudizio direttissimo	4.556	40,4%	53,7%	6,0%	4.608	40,6%	53,1%	6,3%
Giudizio abbreviato in sede di direttissimo	12.696	9,3%	83,9%	6,8%	11.669	9,1%	84,4%	6,4%
Giudizio abbreviato in sede di ordinario	13.499	26,8%	64,9%	8,4%	15.782	27,3%	63,8%	8,8%
Totale	235.607	46,2%	46,3%	7,5%	262.766	47,8%	44,8%	7,4%

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

(*) I dati riportati in tabella non coincidono, sia pure per minimi discostamenti che non hanno evidenza nel dato percentuale, con quelli riportati nella omologa della Relazione sull'amministrazione della giustizia nell'anno 2021 per l'aggiornamento che segue la pubblicazione della Relazione.

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% (15% anche nell'anno giudiziario 2020/2021).

Nell'anno giudiziario 2021/2022 il numero dei decreti penali di condanna emessi è stato pari 41.323, in crescita rispetto all'anno giudiziario precedente. Il numero delle opposizioni (18.216) costituisce il 44,2% del totale dei decreti emessi, sicché circa il 56% di questi, pari a 23.107, divengono esecutivi.

Come si ricava dalla tabella che precede, permane molto elevato il tasso di assoluzione per il decreto penale opposto dall'imputato (67,5% nell'anno giudiziario 2021/2022; 68,7% nell'anno giudiziario 2020/2021).

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

	Anno giudiziario 2020/2021 (*)		Anno giudiziario 2021/2022	
	686.601	valori percentuali	688.396	valori percentuali
Definiti totali				
<i>di cui definiti con:</i>				
Decreti di archiviazione	437.567	64%	425.412	62%
Sentenze per rito alternativo	52.825	8%	52.291	8%
Decreti di Condanna Esecutivi	22.988	3%	23.107	3%
Rinvii per il Giudizio	81.071	12%	90.534	13%

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

() I dati riportati in tabella non coincidono, sia pure per minimi discostamenti, con quelli riportati nella omologa della Relazione sull'amministrazione della giustizia nell'anno 2021 per l'aggiornamento che segue la pubblicazione della Relazione.*

Per quanto concerne i procedimenti trattati davanti al GIP/GUP, ferma restando la difficoltà di porre a confronto insieme tra loro non omogenei, quali sono le richieste di archiviazione proposte nell'anno giudiziario dagli uffici di Procura e i decreti di archiviazione emessi dai giudici nell'anno giudiziario ma in parte relativi a richieste risalenti a precedente periodo, va registrata, in primo luogo, la conferma del limitato ricorso ai riti speciali (patteggiamento e abbreviato) davanti al GIP/GUP (patteggiamento e abbreviato).

Soltanto l'8% delle definizioni davanti al predetto giudice avviene con un rito speciale (8% anche nell'anno giudiziario 2020/2021). Risulta accresciuto il numero dei rinvii a giudizio, sia in termini assoluti (90.534 nell'anno giudiziario 2021/2022, a fronte di 81.071 nell'anno giudiziario 2020/2021) che in termini percentuali (13% in luogo del 12%).

Anche davanti al giudice dibattimentale i riti speciali hanno una limitata incidenza, assommando nel complesso a 74.394 i procedimenti definiti mediante un rito diverso da quello ordinario, mentre quelli definiti secondo quest'ultimo rito sono stati 188.372. Pertanto, solo nel 28,3% dei casi il procedimento ha seguito un percorso deflattivo. Un dato inferiore a quello (30,3%) registrato nell'anno giudiziario 2020/2021, nel quale 164.088 sono

stati i procedimenti definiti con rito ordinario e 71.519 quelli definiti con uno dei riti speciali.

In un simile quadro generale, i giudizi abbreviati in sede di rito ordinario sono aumentati da 13.499 dell'anno giudiziario 2020/2021 a 15.782 dell'anno giudiziario 2021/2022; sono invece diminuiti i patteggiamenti, passando da 19.043 a 18.041 (dati che, però, non permettono di distinguere 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).

Sotto il profilo qualitativo, le assoluzioni pronunciate all'esito del giudizio ordinario sono percentualmente stabili; nell'anno giudiziario 2020/2021 erano pari al 54,8% laddove nell'anno giudiziario 2021/2022 sono state 55,3%. In lieve diminuzione il dato che attiene alle assoluzioni pronunciate a seguito di giudizio immediato innescato dall'opposizione a decreto penale: nell'anno giudiziario 2021/2022 sono state pari al 67,5%, mentre in quello precedente erano state pari al 68,7%.

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 di appello.

MODALITÀ DI DEFINIZIONE PRESSO LE CORTI DI APPELLO

	Anno giudiziario 2020/2021		Anno giudiziario 2021/2022	
	Assoluzione	Condanna	Assoluzione	Condanna
Assise di appello				
Definiti totali	575		537	
<i>di cui:</i>				
Sentenze di conferma	16	206	15	195
Sentenze di riforma	33	291	31	272
Minorenni di appello				
Definiti totali	1.509		1.514	
<i>di cui:</i>				
Sentenze di conferma	44	706	27	833
Sentenze di riforma	99	458	53	416
Sezione ordinaria				
Definiti totali	97.628		111.175	

	Anno giudiziario 2020/2021		Anno giudiziario 2021/2022	
	Assoluzione	Condanna	Assoluzione	Condanna
<i>di cui:</i>				
Sentenze di conferma	1.930	35.180	2.227	38.821
Sentenze di riforma	9.303	24.922	10.602	26.068
Totale definiti	99.712		113.226	
<i>di cui:</i>				
Totale Sentenze di conferma	1.990	36.092	2.269	39.849
Totale Sentenze di riforma	9.435	25.671	10.686	26.756

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

I dati statistici mostrano che le Corti di appello assolvono alla funzione di garanzia affidata al giudice di secondo grado, svolgendo un concreto ed effettivo giudizio di merito sull'ipotesi accusatoria, in tal modo contribuendo al buon andamento della giustizia e al rispetto dei parametri costituzionali di riferimento.

Infatti, considerando, per la maggiore significatività statistica, le pronunce emesse dalle sezioni ordinarie, le decisioni di conferma della sentenza di primo grado sono 41.048 (2.227, di conferma dell'assoluzione in primo grado; 38.821 di conferma della condanna di primo grado), mentre quelle di riforma sono 36.662 (10.602 le riforme di sentenze assolutorie, 26.068 quelle di riforma di sentenze di condanna). Dati che non divergono di molto da quelli registrati nell'anno giudiziario 2020/2021, nel quale le decisioni di conferma della sentenza di primo grado (totale o di riforma parziale) erano state 37.110 e quelle di riforma 34.225.

4.4. Le ricadute organizzative di recenti disposizioni processuali e sostanziali

Dalle Relazioni dei Presidenti di Corte di appello si traggono significative indicazioni qualitative, che permettono di comprendere meglio quali fenomeni abbiano sollecitato in modo peculiare l'amministrazione della giustizia durante il trascorso anno giudiziario.

Nel periodo in considerazione, il prosieguo dell'applicazione delle disposizioni emanate per far fronte all'esperienza emergenziale – il giudizio cartolare e la trattazione da remoto – ha permesso di svolgere l'attività

giudiziaria in condizioni di sicurezza e di progredire nel percorso di aggressione dell'arretrato e di riduzione del periodo necessario alla definizione dei procedimenti. Come viene rimarcato da talune Corti di appello, l'adozione e la persistenza di tali modelli procedimentali non solo è stata accolta con favore dalle parti ma ha anche stimolato un contesto operativo e culturale in grado di favorire l'implementazione delle innovazioni processuali recate dal d.lgs. n. 150 del 2022, essendo state sperimentate e sovente risolte le connesse problematiche di natura meramente gestionale.

Con riguardo all'istituto della improcedibilità (art. 344-*bis* cod. proc. pen., introdotto dalla legge 27 settembre 2021, n. 134 per i reati commessi dal 1° gennaio 2020), non vengono segnalate significative applicazioni processuali, ma alcune Corti di appello valutano con preoccupazione le ricadute sulla complessiva organizzazione dei ruoli. Viene segnalato che l'istituto in parola ha di fatto determinato l'introduzione di un'ipotesi di priorità processuale di trattazione, che va ad aggiungersi a quelle preesistenti attinenti al merito e alle relative tipologie dei reati. Tale nuova ipotesi è destinata ad assumere sempre maggior rilievo se, come si prevede, il flusso dei processi sottoposti al regime della improcedibilità aumenterà con ritmo crescente fino ad assorbire larga parte dei ruoli di udienza. Si formula, quindi, la previsione che ciò implichi la trattazione di un minor numero di processi per reati risalenti ad epoca antecedente al 2020, anche se assistiti da carattere di priorità secondo l'art. 132-*bis* disp. att. cod. proc. pen. Si osserva, allora, che la riforma, per evitare effetti destabilizzanti della giurisdizione penale, presuppone minime preesistenti giacenze e comunque un arretrato di minima consistenza o un significativo aumento dell'organico. In definitiva, l'introduzione dell'improcedibilità in appello determina la necessità di una revisione del sistema tabellare delle priorità, affinché vengano soddisfatte contemporaneamente le esigenze di limitare i casi di prescrizione dei reati commessi prima del 1° gennaio 2020; di evitare che abbia luogo l'improcedibilità delle azioni penali promosse in relazione ai reati commessi da tale data; di ridurre il *disposition time* del 25% entro il 30.6.2026.

I Presidenti delle Corti di appello segnalano, altresì, gli effetti della modifica introdotta dalla legge n. 33 del 2019, che ha escluso la possibilità di accedere al rito abbreviato per i delitti puniti con l'ergastolo. La conseguente necessità di celebrare con rito ordinario dibattimentale, da parte delle Corti di assise, tutti i processi per tale tipologia di reato, ha avuto riflessi anche sulle sezioni ordinarie dei Tribunali, perché ha determinato la diminuzione delle risorse umane disponibili per lo smaltimento del loro pesante carico di lavoro, almeno in quelle sedi in cui i magistrati siano chiamati sistematicamente a svolgere anche il ruolo di componenti togati delle Corti di assise ivi operanti.

In tale situazione, infatti, il maggiore impegno per la trattazione dei reati di competenza delle Corti di assise, che non possono essere più trattati monocraticamente, cioè dai Giudici per le indagini preliminari, si risolve nel venir meno di risorse per la gestione del ruolo ordinario, dovendo essere necessariamente ridotte, per numeri corrispondenti, le udienze della sezione penale ordinaria.

Per quanto non riconducibile al novero delle modifiche normative, meritano considerazione, per il diffuso riferimento che ad esse viene fatto nelle Relazioni provenienti dalle Corti, la sentenza della Corte costituzionale n. 253/19 e la connessa ordinanza n. 97/2021. Alcune Corti rimarcano che tali decisioni hanno imposto un nuovo importante impegno istruttorio nei procedimenti per la concessione dei permessi premio ai condannati per reati di cui all'art. 4-*bis*, comma 1, ord. pen., che non abbiano prestato collaborazione attiva.

Anche per il periodo 1° luglio 2021-30 giugno 2022, dando conferma di una tendenza che era stata già colta nella Relazione per lo scorso anno giudiziario, sono diverse, e tra le maggiori, le Corti di appello che segnalano l'aumento dei procedimenti aventi ad oggetto alcuni dei reati previsti dalla legge n. 69 del 2019, recante disposizioni a tutela delle vittime di violenza domestica e di genere.

Talune Corti sottolineano le ricadute organizzative di tale normativa. Non solo si è registrato il notevole aumento dei processi di competenza del giudice collegiale, ma anche un significativo incremento del carico complessivo dei procedimenti con imputati a giudizio in stato detentivo; dati che si attendono anche in futuro. Conseguentemente, viene richiamata l'attenzione sul fatto che da ciò discendono notevoli difficoltà nella gestione dei ruoli e la postergazione della trattazione di procedimenti anche per reati gravi, che destano allarme sociale, ma che non hanno carattere di priorità. Come è naturale, l'incremento del carico di lavoro si è registrato anche per le sezioni GIP-GUP, sia per la rilevanza statistica delle richieste cautelari relative ai procedimenti aventi ad oggetti i reati in parola, in particolare quelli di cui agli articoli 572 e 612-*bis* cod. pen., sia per la particolare delicatezza dei suddetti procedimenti, che riguardano reati commessi solitamente in danno delle c.d. fasce deboli, come quella dei minorenni.

Con riguardo ad alcuni istituti di ancor recente introduzione, sui quali erano state riposte aspettative di efficacia deflattiva non solo dei ruoli ma anche dell'esecuzione penale, resta confermata dalle quasi unanimi considerazioni provenienti dalle Corti territoriali l'inefficacia dell'istituto di cui all'art. 131-*bis* cod. pen., le cui condizioni di applicazione sono ritenute troppo restrittive;

comune è l'atteggiamento di favore per la modifica dell'istituto introdotta dal d.lgs. n. 150/2022, che ne amplia l'ambito applicativo.

Significativamente diversificata, sul territorio nazionale, è stata l'incidenza della messa alla prova. In talune realtà essa ha confermato di poter agevolare la definizione dei procedimenti, assicurando, altresì, la risocializzazione del reo. In altre è stata disposta in un numero non significativo di casi, anche per le difficoltà patite dall'UEPE; difficoltà segnalate, peraltro, anche dagli uffici giudiziari che fanno registrare una più elevata applicazione, i quali rimarcano gli effetti negativi delle problematiche incidenti sugli UEPE sulla durata dei procedimenti.

4.5. L'impegno organizzativo degli uffici giudiziari per il successo del PNRR

Tutti gli uffici giudiziari hanno adottato modelli organizzativi volti al conseguimento degli obiettivi del PNRR. In tale quadro risalta la diffusa consapevolezza dell'importante contributo che può svolgere l'Ufficio per il processo (UPP) per l'attingimento degli obiettivi di miglioramento delle *performances* del Servizio Giustizia. Più o meno ovunque, l'UPP è stato strutturato tenendo presente le specificità dell'ufficio giudiziario, dando dimostrazione di un approccio alla nuova struttura non burocratico e passivo da parte dei Capi degli uffici. Ciò ha fatto emergere differenti soluzioni organizzative. In alcuni casi sono stati istituiti UPP settoriali (ad esempio, in alcuni Tribunali sono stati istituiti UPP per il settore dibattimento e UPP per il settore GIP); in altri casi gli addetti all'UPP sono stati assegnati alle diverse sezioni dalle quali è costituito l'ufficio; oppure sono stati assegnati ai singoli giudici e/o destinati a sostenere le attività dei servizi di cancelleria. Quasi ovunque è stato previsto di integrare nell'UPP anche servizi trasversali, sovente facenti riferimento al Capo dell'ufficio. In alcuni uffici giudiziari sono stati individuati obiettivi scalari, rapportati alle singole annualità comprese nel periodo di riferimento del PNRR; una previsione che pare opportuna, sia per le implicazioni motivazionali, sia per una più realistica misurazione delle *performances*.

Gli addetti all'UPP che attendono ai servizi trasversali sono in genere chiamati a garantire il monitoraggio dei flussi organizzativi e dei flussi statistici dell'ufficio; la promozione dell'innovazione organizzativa e processuale; l'accompagnamento alla digitalizzazione; il coordinamento delle attività amministrative inerenti al PNRR. In alcune realtà è affidato loro il compito di studio, di supporto, di raccolta degli indirizzi giurisprudenziali emersi nell'ufficio.

Negli altri casi, i compiti assegnati agli addetti all'UPP, con minime differenze, sono quelli di svolgere attività di supporto a quella dei giudici, in conformità al mansionario, occupandosi dello studio dei fascicoli (con la predisposizione delle schede riassuntive per i procedimenti); coadiuvando il giudice nel compimento della verifica di completezza del fascicolo e nell'accertamento della regolare costituzione delle parti (controllo notifiche, rispetto dei termini, individuazione dei difensori nominati, etc.); redigendo bozze di provvedimenti semplici; controllando la pendenza di istanze o richieste (anche in tema di patrocinio a spese dello Stato) e curando la loro gestione; occupandosi dell'organizzazione dei fascicoli, delle udienze e del ruolo; segnalando al magistrato assegnatario i fascicoli che presentino caratteri di priorità di trattazione. In funzione di supporto del personale di cancelleria, gli addetti si occupano dello "scarico" delle udienze; degli adempimenti conseguenti, tra cui l'attività di notifica e comunicazione alle parti; dell'accertamento della definitività del provvedimento o della predisposizione del fascicolo per la trasmissione al giudice dell'impugnazione; di seguire gli adempimenti esecutivi in supporto al personale della cancelleria.

Tuttavia, i Presidenti delle Corti segnalano le difficoltà derivate dalla erosione delle originarie risorse, conseguente alla scelta di alcuni (non pochi) addetti all'UPP a favore di altre posizioni lavorative; difficoltà attenuate dallo scorrimento delle graduatorie ma non del tutto rimediabili (si pensi alla formazione svolta e a quella da svolgere).

In generale, è positivo il giudizio sul grado di integrazione dell'UPP nell'organizzazione dell'ufficio giudiziario e sul contributo già offerto o atteso in relazione al raggiungimento degli obiettivi di riduzione dell'arretrato e del corrente *disposition time*.

Da alcune tra le più grandi Corti di appello giunge però la segnalazione della possibilità che, negli uffici giudiziari gravati da un considerevole arretrato, l'UPP, quand'anche dotato di ampie risorse umane, non possa essere da solo sufficiente a ridimensionare i tempi del processo secondo le necessità del PNRR, poiché resta comunque necessario un ulteriore ampliamento dell'organico della Corti in maggiore sofferenza e la riparametrazione degli organici del personale amministrativo in servizio.

D'altro canto, molti capi di Corte lamentano la persistente insufficienza della copertura degli organici dei magistrati e del personale amministrativo. Le assunzioni di personale attuate con le recenti procedure di reclutamento dei direttori e degli assistenti giudiziari non hanno determinato il superamento delle risalenti criticità, in ragione dei numerosi collocamenti a riposo nel frattempo intervenuti (in conseguenza del fatto che è particolarmente alta

l'età media dei dipendenti pubblici) e delle frequenti dimissioni di personale di nuova assunzione che risulta vincitore di altri concorsi.

Per quanto concerne le dotazioni di risorse materiali, non solo persistono le problematiche relative agli edifici che ospitano gli uffici giudiziari, segnalate già negli anni passati, ma sono irrisolte anche le insufficienze del servizio di assistenza tecnica informatica. Insufficienza che attenua il potenziale positivo dell'uso delle risorse informatiche – ormai capillare in quasi tutti gli uffici – esprimibile sulla produttività dei giudici e del personale amministrativo, come anche degli addetti all'UPP.

Come è noto, il processo penale telematico non è ancora una realtà vivente negli uffici giudiziari. Tuttavia, a partire dagli applicativi già in dotazione presso gli uffici si vanno elaborando accordi e prassi tendenti a rendere possibile la consultazione telematica dei procedimenti penali definiti dai Tribunali del distretto e transitati nelle Corti di appello a seguito di gravame; a individuare misure finalizzate a digitalizzare gli atti del processo penale attraverso l'inserimento nell'applicativo TIAP-Document@ di tutti i documenti confluiti nel fascicolo cartaceo; a sperimentare una maggiore esplicazione delle potenzialità di tale applicativo. Più in generale, in attesa delle determinazioni ministeriali, quest'ultimo è stato individuato quale risorsa sulla quale investire maggiormente per elevare il tasso di informatizzazione del processo penale.

Lo strumento informatico è ormai stabilmente utilizzato per le attività di notifica a cura delle cancellerie, che ricorrono alla forma telematica in tutti i casi in cui ciò è possibile. Da parte dei magistrati, è comunemente utilizzato l'applicativo "*Teams for business*" per le riunioni di preparazione delle camere di consiglio, c.d. precamere di consiglio, per le riunioni di sezione, per i corsi di aggiornamento tenuti dalla Scuola Superiore della Magistratura, per i contatti di ufficio da remoto con i colleghi e i tirocinanti.

PARTE II

LA CORTE DI CASSAZIONE

Capitolo I

LE RISORSE E L'ORGANIZZAZIONE

1. Le risorse 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, per una completa informazione, anche i magistrati dell'Ufficio del Massimario e del Ruolo, non ricompresi nel predetto organico).

Sono invece cessati i magistrati ausiliari in supporto alle udienze della sezione Tributaria, già previsti dall'art. 1, commi 962 e 963, della legge 27 dicembre 2017, n. 205 per il decorso del termine previsto dalla suddetta legge.

Funzioni	Organico	Vacanti	Presenza giuridica	Presenza effettiva	% scopertura giuridica	% scopertura effettiva
Primo Presidente	1	-	1	1	-	-
Presidente aggiunto	1	-	1	1	-	-
Presidente di sezione	59	14	45	45	23,73%	23,73%
Consigliere	356	57	299	279	16,01%	21,63%
Totale	417	71	346	326	17,02%	21,82%
Magistrati di tribunale	67	36	31	34	53,73%	49,25%

Fonte: CSM

Lo scorso anno avevamo evidenziato lo iato molto rilevante esistente fra la dotazione organica e il numero dei magistrati effettivamente presenti.

È indubbio, per quanto riguarda i consiglieri, che la situazione è nettamente migliorata poiché al 31 dicembre 2021 si registrava ancora la mancanza effettiva di 108 unità, per una percentuale pari al 30,34%. A tale positivo esito hanno concorso la conclusione della procedura consiliare per la nomina di 48 posti di consigliere (46 già a dicembre 2021 e 2 a febbraio 2022), la nomina di 7 consiglieri quali meriti insigni ai sensi della legge 5 agosto 1998 n. 303, avvenuta nel marzo 2022, nonché, da ultimo, la conclusione di una seconda procedura consiliare di trasferimento, con la copertura di ulteriori 20 posti di consiglieri, che prenderanno possesso nel corso del 2023.

Presenta maggiori criticità, invece, la situazione dei posti di Presidente di sezione, aggravata di 4 unità rispetto alla fine dello scorso anno e destinata ad un ulteriore peggioramento per il pensionamento imminente di ulteriori 2 Presidenti di sezione. È auspicabile che in tempi brevi il CSM deliberi la copertura di 9 posti di presidente di sezione per i quali la competente commissione ha esaurito l'esame delle domande con proposta che deve essere valutata dal *Plenum*.

Ancor più difficile è la situazione dell'Ufficio del Ruolo e del Massimario che versa in una situazione di copertura di circa il 50%, su cui, peraltro, potrà determinare un parziale alleggerimento la prossima definizione della procedura consiliare di assegnazione di 10 posti.

Occorre registrare, peraltro, il rilevante turn-over che caratterizza la Corte, che vede, nel suo complesso, un fisiologico ricambio delle sue componenti di 30-40 unità per ogni anno. La complessiva situazione, pertanto, non può dirsi del tutto tranquillante.

Sul punto, va sicuramente salutata con favore la tempistica e la velocità con cui il CSM ha indetto e portato a conclusione – in meno di un anno – un secondo concorso dopo aver concluso, nel dicembre 2021, la procedura avviata nel 2020.

Tale osservazione, peraltro, non toglie importanza alle esigenze di buona organizzazione che già lo scorso anno erano state segnalate, ossia la necessaria adozione di un protocollo univoco per le immissioni in possesso nei trasferimenti ordinari tra uffici giudiziari, sì da regolare in termini certi e determinati – con l'individuazione di una data unica collocata nel semestre successivo a quello della delibera – l'effettiva transizione dei magistrati trasferiti tra l'ufficio di partenza e l'ufficio di destinazione, nonché per l'individuazione dei posti da coprire.

Su questo secondo profilo, in particolare, le determinazioni dei posti da pubblicare sono infatti tuttora ancorate 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 successivo 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 2022, come segue:

MAGISTRATI DELLA CORTE SUDDIVISI IN BASE AL GENERE (PRESENZA EFFETTIVA)

	Totale				Presidenti				Consiglieri			
	val. ass.		comp. %		val. ass.		comp. %		val. ass.		comp. %	
	Donne	Uomini	Donne	Uomini	Donne	Uomini	Donne	Uomini	Donne	Uomini	Donne	Uomini
Civile	61	115	34%	66%	7	21	25%	75%	54	95	36%	64%
Penale	48	100	32%	68%	5	12	29%	71%	43	87	33%	67%
Totale	109	215	33%	67%	12	33	27%	73%	96	183	34%	66%

La distribuzione del personale di magistratura tra le singole sezioni, in presenza effettiva sempre alla data del 31 dicembre 2022, è raffigurata nella seguente tabella:

Sezioni civili	Presidenti Sezione	Consiglieri	Sezioni penali	Presidenti Sezione	Consiglieri
Prima	8	29	Prima	2	22
Seconda	4	23	Seconda	3	23
Terza	5	24	Terza	4	22
Lavoro	6	29	Quarta	2	19
Tributaria	5	44	Quinta	3	22
Sesta	0	0	Sesta	3	22
Totali	28	149	Totali	17	130

Nel corso del 2022 sono state espletate due procedure concorsuali interne – definite con decreto dell’11 febbraio 2022 e decreto del 17 novembre 2022 – che hanno permesso l’assegnazione dei complessivi 48 nuovi consiglieri destinati alla Corte (oltre alla distribuzione dei magistrati nominati per meriti insigni) e, al contempo, hanno riavviato la mobilità tra le sezioni, civili e penali, della Corte, con il trasferimento interno di ulteriori 22 consiglieri.

Come già esposto, 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 *ItalgioireWeb*, 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, la scopertura prossima al 50% delle risorse effettive che ha caratterizzato l’intero 2022 ha comportato un necessario riassetto dell’ufficio, con una drastica riduzione dell’apporto finora garantito alle attività giurisdizionali delle sezioni civili e penali, in concreto limitato a pochi magistrati (10 magistrati per il settore civile e a 6 per il settore penale) e per una sola frazione del loro impegno.

Per quanto concerne le ulteriori risorse, la Corte può contare, oltre agli addetti all’Ufficio per il processo, 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, a loro volta, fanno parte dell’Ufficio per il processo istituito con decreto del 29 dicembre 2021 ed aggiornato con decreto del n. 141 del 7 dicembre 2022. Alla data del 31 dicembre 2022 gli addetti UPP erano 155 sui 200 previsti dalla legge, e i tirocinanti 140, 76 dei quali cesseranno la permanenza in Corte nel mese di aprile 2023.

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.

La tabella sotto riportata fotografa la situazione del personale amministrativo a tempo indeterminato alla data del 31 dicembre 2022.

	DOTAZIONE ORGANICA	PERSONALE ASSEGNATO	PERSONALE EFFETTIVAMENTE PRESENTE (*)
DIRIGENTE II FASCIA	1	1	1
DIRIGENTE	1	1	1
DIRETTORE	23	20	19
FUNZIONARIO INFORMATICO	6	29	4
FUNZIONARIO CONTABILE	10	5	3
FUNZIONARIO LINGUISTICO	2	1	1
FUNZIONARIO STATISTICO	0	0	4
FUNZIONARIO GIUDIZIARIO	112	115	114
FUNZIONARIO BIBLIOTECARIO	2	2	1
FUNZIONARIO TECNICO	1	1	1
AREA TERZA	156	173	147
CANCELLIERE ESPERTO	60	34	34
ASSISTENTE INFORMATICO	18	76	13
ASSISTENTE LINGUISTICO	0	0	0
ASSISTENTE TECNICO	1	0	0
CONTABILE	7	4	4
ASSISTENTE GIUDIZIARIO	287	231	210
ASS. VIGIL. LOC. E SERV AUTOM	1	0	0
OPERATORE GIUDIZIARIO	64	47	45
CONDUCENTE DI AUTOMEZZI	85	36	33
AREA SECONDA	523	428	339
AUSILIARIO	76	38	37
AREA PRIMA	76	38	37
TOTALE COMPLESSIVO	756	640	524

() Il dato è comprensivo del personale distaccato/comandato in Corte ed è al netto del personale della Corte distaccato/comandato presso altri uffici.*

Dall'esame della tabella si evince che, a fronte dell'assegnazione di 640 unità, sono 524 le presenze effettive, tenuto conto dei distaccati/comandati in Corte e dei dipendenti della Corte distaccati/comandati presso altri Uffici.

In particolare, destano preoccupazione i vuoti di organico nel profilo di cancelliere esperto (26 posti vacanti su 60 in organico, con una copertura del 43%) e assistente giudiziario (56 posti vacanti su 287 in organico, con una copertura del 19,5%), il cui apporto è essenziale per un ordinato ed efficiente svolgimento del servizio. Questa situazione è destinata peraltro a peggiorare nel 2023 a causa di un significativo numero di pensionamenti, con evidenti ripercussioni sulla funzionalità dei servizi.

Alle unità sopra indicate vanno aggiunti 55 operatori giudiziari a tempo determinato, collocati in posizione soprannumeraria, 46 impiegati di vari profili (tecnici di contabilità senior, tecnici di edilizia senior, tecnici di amministrazione, analisti di organizzazione e operatori data entry), assunti con contratto a tempo determinato di 36 mesi nell'ambito del Piano nazionale di ripresa e resilienza, e 155 addetti all'Ufficio per il processo.

Occorre inoltre rilevare che il progressivo invecchiamento della forza lavoro ha comportato un aumento delle inidoneità e delle limitazioni lavorative che rappresentano un rilevante condizionamento all'organizzazione del lavoro. Sono di fatto 154 i dipendenti (135 a tempo indeterminato e 19 a tempo determinato) che usufruiscono dei permessi *ex lege* n. 104/92, per sé stessi o per familiari, con conseguente riduzione dell'attività lavorativa e 77 quelli con invalidità civile, 24 i lavoratori cc.dd. fragili.

Si rappresenta che il 2 gennaio 2023 sono stati stabilizzate 42 unità di operatori giudiziari a tempo determinato, che possono adesso considerarsi parte aggiuntiva della pianta organica, portando a 566 il dato delle presenze effettive.

Sia i magistrati che le cancellerie e l'intero staff amministrativo hanno dovuto affrontare nel corso del 2022 una complessa transizione, che ha interessato tutti i settori della Corte. La lenta evoluzione del processo di introduzione del PCT, che ancora a dicembre ha visto la compresenza di depositi cartacei e telematici, ha comportato momenti di disallineamento e di difficoltà gestionali, che si spera di poter mettere alle spalle a partire da questo gennaio 2023. Nello stesso tempo, la Corte ha dovuto organizzare e far decollare l'UPP, con oltre 160 persone da formare e avviare al lavoro nelle sezioni e nelle strutture organizzative, integrandole con il lavoro dei magistrati e individuando le forme più appropriate di collaborazione con le cancellerie. Analogamente, sono stati 64 i tirocinanti che hanno iniziato il periodo di stage nel corso dell'anno e che sono stati integrati nelle attività dell'UPP, secondo nuove modalità operative da poco sperimentate con quelli già assegnati alla Corte. Particolarmente impegnative sono state per magistrati e personale amministrativo le nuove modalità di lavoro finalizzate, nel settore penale, a rafforzare le attività della Settima sezione e abbreviare i tempi di definizione degli oltre 20.000 ricorsi pervenuti e, nel settore civile, a preparare e gestire la chiusura della Sesta sezione.

Può essere facilmente compreso quanto sia stato complesso per la Corte gestire gli adempimenti connessi alle procedure elettorali per il rinnovo del CSM e del Parlamento, cadute in tempi ravvicinati e, in parte, in periodo estivo, costringendo magistrati e quote consistenti di personale amministrativo

a rivedere i programmi di ferie e l'organizzazione del lavoro di colleghi e cancellerie. È stato, questo, un impegno che si è protratto ininterrottamente per molte settimane ed è stato reso ancora più pesante dalle nuove modalità di preparazione e celebrazione del voto e dai nuovi meccanismi di calcolo dei risultati. Non posso che esprimere il mio ringraziamento a tutti coloro, compreso il personale tecnico e informatico, che hanno collaborato al risultato di concludere una mole eccezionale di lavoro nei tempi previsti dalla legge.

Né può essere dimenticato che, purtroppo, il 2022 è stato ancora caratterizzato da una chiara incidenza della pandemia sulle presenze di magistrati e personale amministrativo e tecnico, con particolare incidenza sulle persone fragili e su quelle che usufruiscono di permessi per ragioni di assistenza.

Nonostante queste difficoltà, la Corte ha conseguito risultati eccellenti, mantenendo standard molto elevati di definizione e riducendo significativamente la durata della trattazione dei ricorsi. Alla base di questi risultati si pone la stretta e leale collaborazione tra la Dirigenza amministrativa della Corte e la Presidenza e i suoi collaboratori. La comune percezione dell'importanza del processo di cambiamento e di riorganizzazione in atto, importanza ancora maggiore alla luce degli obblighi derivanti dal PNRR, ha consentito forme di analisi e di confronto volte a integrare e coordinare le diverse iniziative. La partecipazione intelligente di magistrati e personale amministrativo ai tavoli di lavoro interni e agli incontri con referenti esterni, il continuo confronto sulle soluzioni più opportune e la disponibilità ad adattarsi alle mutate esigenze hanno reso possibile gestire i cambiamenti senza incorrere in blocchi di operatività e senza pregiudicare gli sviluppi futuri.

1.3. La transizione verso il futuro della Corte di cassazione

Il 2022 ha rappresentato per la Corte un anno di profondi cambiamenti sul piano della organizzazione del proprio lavoro. Il percorso verso l'entrata in vigore delle riforme sostanziali e processuali nei settori civile e penale, compresa la riforma complessiva del settore tributario, adottate dal Parlamento è stato accompagnato da quella che potremmo definire una rivoluzione organizzativa, in gran parte legata al PNRR e alle innovazioni che il piano europeo prevede.

Si tratta di un percorso di cambiamento che ha le proprie radici in due scelte fondamentali effettuate già nel corso del 2020. La prima ebbe ad oggetto la richiesta al Ministero della Giustizia di rendere operativo il processo civile telematico (PCT) anche in Corte di cassazione, unico ufficio rimasto escluso dal progetto nazionale; a tale richiesta seguirono il protocollo d'intesa

con Ministero, CNF e Avvocatura dello Stato siglato nel mese di ottobre 2020 e l'avvio delle attività che hanno condotto finalmente alla obbligatorietà del PCT a partire dal gennaio di quest'anno. Quanto alla seconda, fin dall'ottobre 2020 la Corte ebbe a segnalare al Ministro della Giustizia l'esigenza che l'ufficio venisse incluso nel progettato piano europeo di investimento sulla giustizia e potesse usufruire delle relative risorse. Se erano comprensibili le preoccupazioni ministeriali legate alla quantità delle pendenze (all'epoca quasi 120mila) e ai tempi medi di definizione dei ricorsi civili presso il nostro ufficio (con un valore medio in Corte di 1.129 giorni e un valore medio di 2.156 giorni per la Sezione tributaria), segnalammo con decisione che l'inclusione della Corte rispondeva a tre esigenze principali: evitare una così netta separazione fra la giustizia di merito e quella di legittimità; cogliere le opportunità di cambiamento e le risorse necessarie che il piano metteva a disposizione della giustizia italiana; non presentare come estraneo ai processi di cambiamento l'ufficio giudiziario italiano che fa parte dei circuiti europei più rilevanti.

Possiamo oggi affermare che quella intuizione fu opportuna e ha consentito alla Corte di ottenere per la prima volta un ventaglio di risorse che consentono di guardare al futuro con ottimismo. È bene ricordare che la Corte di cassazione, proprio per la sua rilevanza istituzionale e per il suo ruolo rappresentativo a livello sovranazionale, ha partecipato alla fase conclusiva della definizione del PNRR per la giustizia italiana ed è destinataria di specifici obiettivi da raggiungere.

L'istituzione dell'Ufficio per il processo (UPP), che rappresenta uno strumento essenziale di innovazione, previsto per la Corte dal PNRR e dalla disciplina introdotta col d.l. n. 80/2021 e successiva legge di conversione, si inserisce dunque in un più vasto progetto di innovazione che si è rivelato scelta indispensabile per poter affrontare nel corso del 2022 i numerosi cambiamenti che stanno dando alla Corte una nuova struttura.

Al fine di dare una risposta adeguata alle esigenze di velocizzazione della risposta giudiziaria e di corrispondere agli obiettivi del PNRR, la Corte ha potuto avvalersi di attività di consulenza che il Ministero della Giustizia ha messo a disposizione. In un primo momento (dicembre 2021 – gennaio 2022) la società Deloitte Consulting ha effettuato una ricognizione preventiva e di ordine generale circa i flussi di lavoro e le possibili ricadute di modifiche organizzative volte a razionalizzare i processi di transito e gestione dei ricorsi. Ha così lasciato alla Corte un'analisi dei principali flussi, una previsione di sviluppo e un sistema di monitoraggio dei flussi stessi (*dashboard*, o "cruscotto", basato sui dati statistici del lavoro giudiziario; l'analisi di tali dati potrà leggersi nel Cap. III di questa Parte II).

A partire dallo scorso mese di aprile 2022, il Politecnico di Milano ha avviato, nell'ambito dell'accordo fra il Ministero e la CRUI (Conferenza dei Rettori Universitari Italiani), un progetto di affiancamento e di sostegno ai processi di cambiamento in atto presso la Corte. Si tratta di un progetto della durata di due anni e di assoluta importanza per il raggiungimento degli obiettivi che la Corte si è data, che coinvolgono questioni di grande complessità e si proiettano su un arco di alcuni anni, ove si consideri che la Corte si compone di oltre 400 magistrati, con più di 750 unità di personale amministrativo e tecnico, ivi compresi gli addetti UPP che operano in Corte dal febbraio 2022, ed assicura un'attività processuale articolata su 12 sezioni.

In sostanza e in coerenza con le direttrici del PNRR e con le regole di buona amministrazione, la Corte ha adottato un programma di medio periodo che mira ad assicurare una sua stabilizzazione entro il 2026.

1.4. I contenuti del progetto

Più in generale, preso atto della inclusione della Corte nei programmi ministeriali legati al PNRR e delle prospettive di riforma in discussione in Parlamento, incluso il passaggio critico rappresentato dalla cessazione di attività della Sesta sezione civile, già nel corso del 2021 si è dato avvio a un programma di cambiamento che, in modo coordinato, mirava a: razionalizzare gli spazi e le postazioni di lavoro, così da accogliere il numero consistente di nuove professionalità in arrivo e favorire il lavoro "in team"; potenziare i punti di accesso e i servizi telematici; recuperare un rapporto costruttivo con la DGSIA, in particolare sollecitandola a rendere operativo e fruibile il processo civile telematico (PCT) e lo strumento del desk del magistrato; avviare la gestione telematica del processo penale; rafforzare il dialogo con il CNF per una collaborazione nella gestione delle innovazioni; istituire l'UPP, ottenendo dal Ministero la possibilità di destinare al settore penale una quota, per quanto minoritaria, degli addetti che sarebbero stati assegnati all'ufficio (sul punto, il rinvio è ai decreti presidenziali n.119 e 120 del 29 dicembre 2021); favorire il ricorso allo strumento della formazione dei magistrati e di tutto il personale.

È importante mettere in evidenza che i profondi cambiamenti in corso di realizzazione sono sostenuti dal PNRR e dalla struttura attuale dell'UPP secondo una logica molto chiara: un sostegno eccezionale nel periodo 2022-2026, al termine del quale il sistema giudiziario deve assicurare quella che viene definita la "sostenibilità", cioè la capacità di garantire nel tempo, anche senza le risorse aggiuntive, la definizione tempestiva dei ricorsi.

Parte integrante di questa prospettiva si è rivelata l'adozione di un metodo di monitoraggio continuo e di rendicontazione che, richiesto dal PNRR, sta mutando le logiche di gestione della Corte e delle sue risorse. Alle relazioni periodiche dei presidenti di sezione circa l'andamento dell'UPP si è accompagnato un monitoraggio continuo condotto dagli addetti UPP del servizio "trasversale" radicato presso il Segretariato generale e integrato da una stretta collaborazione con l'Ufficio di statistica.

La sinergia fra le due fonti di informazioni ha dato vita a tre relazioni periodiche che il Segretariato generale ha messo a disposizione della Presidenza e della Dirigenza della Corte e dei Presidenti di sezione, nonché di tutti i magistrati. Muovendo da queste relazioni, integrate dal lavoro dell'Ufficio di statistica, la Corte ha fornito il 22 dicembre 2022 al Ministero della Giustizia una prima articolata relazione sulle innovazioni in atto, sui risultati gestionali e sulle soluzioni adottate per garantire la futura sostenibilità del progetto. Tale relazione è stata oggetto di attenta e positiva valutazione nel corso della presentazione operata durante un'apposita riunione via *Teams*. Alla luce di tale confronto, possiamo ritenere che l'impostazione data dalla Corte all'UPP sia corretta ed efficace, valorizzi le diverse professionalità e si incentri opportunamente su un monitoraggio continuo che potrà dare frutti ulteriori in tempi brevi.

Coerenti con tale prospettiva sono gli interventi "di sistema" a cui si è dato corso. Tra questi meritano un richiamo quelli sul terreno degli strumenti tecnologici, delle informazioni statistiche e delle soluzioni logistiche.

1.4.1. L'accelerazione della transizione digitale

Non occorre riproporre in questa sede le osservazioni sull'utilizzo degli strumenti di comunicazione a distanza per le camere di consiglio e sul processo cartolare che hanno formato oggetto delle precedenti relazioni inaugurali, essendo sufficiente ribadire come si tratti di strumenti che offrono importanti opportunità di semplificazione del lavoro nelle sue diverse forme (incluse le attività formative), ma non possono e non debbono sostituire il confronto in presenza fra i magistrati e fra i magistrati e i difensori nei casi previsti dalla legge.

Preme oggi sottolineare che all'entrata a regime del processo civile telematico (PCT), divenuto obbligatorio per la Corte di cassazione dal primo gennaio 2023, si accompagna la predisposizione di alcune modifiche delle comunicazioni e delle trasmissioni di atti in sede penale, primo passo verso la realizzazione e messa in esercizio del processo penale telematico. Entrambi i processi di cambiamento sono gestiti, per la parte tecnologica e tecnica, dalla

competente Direzione generale del Ministero della Giustizia (DGSIA) e sono coordinati con l'ufficio competente della Corte (CED) assieme ai responsabili delle cancellerie e ai magistrati incardinati nell'ufficio UIC e incaricati di assicurare il raccordo con le attività proprie della fase giurisdizionale (Desk del magistrato, deposito telematico etc.). In tale contesto, dobbiamo registrare l'avvio da parte del Ministero di un ambizioso progetto di cablaggio dell'intero edificio, mentre si sta già procedendo al potenziamento della rete informatica, all'aumento delle postazioni di lavoro, alla fruibilità ampliata delle reti fisiche e delle reti wi-fi sicure.

Non possiamo nasconderci che la crescita dei servizi tecnologici è, insieme, sempre più indispensabile e sempre più complessa. La Corte deve ancora fare i conti con incoerenze e ritardi dei fornitori dei servizi, ma rileva con soddisfazione che il coordinamento tra i diversi attori sta migliorando, con corrispondente incremento della qualità della risposta e riduzione dei momenti di criticità.

1.4.2. Una nuova missione per il supporto statistico

Una particolare attenzione viene dedicata al settore statistico. L'obiettivo che la Corte si è data è quello di un passaggio qualitativo che consenta di transitare rapidamente da una statistica ricognitiva e informativa a una statistica gestionale, in grado di sostenere e accompagnare le scelte strategiche e organizzative. Con la consulenza del Politecnico di Milano, è in atto una ricognizione dei diversi strumenti di raccolta delle informazioni che hanno rilevanza statistica, a partire dai registri dei procedimenti civili e penali per giungere alla posizione dei magistrati e alle informazioni di natura amministrativa rilevanti. In esito a questa ricognizione verrà arricchito e perfezionato il “*dashboard*” oggi in uso, destinato a divenire il riferimento principale per tutta la Corte. Si tratta di uno sviluppo decisivo per fornire la Corte di informazioni coerenti sul piano dei flussi e del lavoro dei magistrati, nonché per monitorare con continuità i tempi di attraversamento e, più in generale, i tempi delle diverse fasi di gestione dei ricorsi e intervenire in modo tempestivo laddove sia necessario.

1.4.3. L'attenuazione del gap logistico

Premesso che il Palazzo di giustizia ove opera la Corte è sottoposto alla protezione della Sovrintendenza ai beni architettonici in quanto edificio storico di rilievo culturale e che ogni modifica di ordine strutturale e architettonico non può che essere marginale e soggetta ad autorizzazione, fin

dall'inizio del 2022 la Corte ha dovuto affrontare la non capienza dei locali del Palazzo rispetto al previsto arrivo di nuovi magistrati (fra 40 e 60), degli addetti UPP (teoricamente 200) e del personale amministrativo e tecnico assunto con concorsi ordinari oppure con contratti a termine nel contesto del PNRR (oltre 50 persone).

A tal fine, la Corte ha avviato già nel 2021 una ricerca di locali esterni al Palazzo e così ottenuto dal Ministero della Giustizia la stipula di contratti di affitto per due nuovi uffici (cosa mai avvenuta in passato) per complessive 45 postazioni di lavoro, cui saranno destinati i magistrati dell'Ufficio del Massimario della Corte, che in tal modo trovano finalmente una collocazione razionale e unitaria e lasciano libere altrettante postazioni all'interno del Palazzo.

Sono stati poi rivisti gli accordi esistenti con servizi esterni operanti nel Palazzo (servizi sanitari e bancari), recuperando oltre 40 postazioni di lavoro, da destinare agli addetti UPP e ai magistrati.

Altri interventi minori di recupero e razionalizzazione di spazi esistenti nel Palazzo sono in corso, così che, complessivamente verranno messe in esercizio entro gennaio 2023 poco meno di 100 postazioni di lavoro aggiuntive. Se questo è il primo filone di intervento sul piano dell'edilizia e della redistribuzione delle postazioni di lavoro, un secondo e altrettanto complesso intervento è in atto quale conseguenza della cessazione di attività della Sesta sezione civile. La eliminazione della Sesta sezione e la redistribuzione delle relative attività e del personale di magistratura, amministrativo e addetti UPP tra le cinque sezioni civili restanti comporta una vera e propria rivoluzione logistica e tecnica. Questa mira a dotare ciascuna sezione di spazi coerenti e più funzionali, in grado di ospitare utilmente e dignitosamente tutti coloro che nelle sezioni operano. Tutto questo comporterà la riallocazione di circa 50 magistrati e oltre 100 persone, avendo come obiettivo una rapida sistemazione definitiva in grado di favorire una gestione efficace del nuovo processo civile nei prossimi anni.

In questo contesto si sta assicurando una progressiva attenuazione della cronica carenza di spazi di lavoro a disposizione dei magistrati, nella prospettiva di permettere una maggiore presenza in Corte e una ripresa di quei fondamentali momenti di incontro, di collaborazione e di scambio di opinioni che sono fortemente diminuiti a partire dal marzo del 2020.

La redistribuzione degli spazi di lavoro è accompagnata da una radicale revisione di quelli dedicati ad archivio dei fascicoli cartacei, il cui numero attuale è di poco inferiore a 100.000. L'importanza di un'adeguata collocazione e gestione dei fascicoli cartacei che accompagnano i singoli ricorsi

è un elemento attentamente considerato e ha formato oggetto dello studio ad hoc condotto dal Politecnico di Milano. Lo studio si è mosso lungo direttrici chiare (ridurre al massimo lo spostamento delle carte, che non devono seguire inutilmente il trasferimento del ricorso tra le diverse articolazioni della Corte; eliminazione di duplicazioni nell'esame dei fascicoli; razionalizzazione della tempistica di lavoro) e ha tenuto conto del fatto che l'avvio del PCT ha comportato nel 2022 la diminuzione di circa il 40% dell'arrivo di fascicoli cartacei e sta comportando l'azzeramento di tale arrivo a partire dal primo gennaio.

Ha tenuto, poi, conto della riallocazione degli spazi delle singole sezioni in esito alla chiusura della Sesta sezione civile.

1.5. Complessità gestionale. Il ruolo del Segretariato generale

Come si vede, la profondità dei cambiamenti avviati ha reso necessario ripensare le modalità di lavoro tradizionali, rafforzando i momenti e le forme di coordinamento tra le diverse strutture operative. In questo il Segretariato generale ha avuto un ruolo centrale, promuovendo tavoli di lavoro congiunti e assicurando un dialogo costante con e tra tutti gli attori interessati. Nello stesso tempo, sempre il Segretariato ha assicurato la collaborazione tra i soggetti che operavano come supporto esterno e le persone coinvolte nei progetti interni della Corte, tanto per quanto riguarda il lavoro propriamente giudiziario quanto per le sinergie con esigenze logistiche, tecniche e di gestione del personale.

Altrettanta attenzione è stata prestata alla revisione dei flussi di lavoro amministrativi connessi alla gestione del personale di magistratura. Questi sono divenuti più complessi e più consistenti con la presenza in Corte di magistrati aventi la quinta e la sesta valutazione di professionalità, a tacere del fatto che l'aumentato numero dei magistrati rende più pesante per l'ufficio la gestione delle procedure ordinarie interne e la gestione delle procedure di tramutamento. Lo sforzo è quello di procedere più incisivamente sulla via della semplificazione amministrativa e di adottare soluzioni tecnologiche finora non progettate.

La complessità dei cambiamenti in atto cui si è fatto cenno ha accresciuto le esigenze di coordinamento fra momenti giurisdizionali, amministrativi e tecnici. In particolare, è stato necessario adottare modalità di intervento innovative e basate su logiche di progetto di medio periodo, avviando processi di riorganizzazione in grado di "tenere insieme" le diverse componenti

responsabili dei settori in cui si divide l'organizzazione della Corte. Questo ha richiesto una evoluzione del ruolo stesso del Segretariato generale, che, nella logica di cambiamento condivisa con la Presidenza della Corte, è divenuto promotore dei progetti e interlocutore indispensabile degli uffici, della stessa Dirigenza amministrativa e dei consulenti organizzativi sopra menzionati.

Un decisivo rafforzamento del ruolo del Segretariato è stato necessario anche nei rapporti con le altre istituzioni, come avvenuto con riferimento alla individuazione dei nuovi locali; all'adozione delle misure in epoca di pandemia; alla gestione dei referendum abrogativi del 2021 e delle tornate elettorali del 2022; al confronto per la definizione del PNRR e ai successivi passaggi operativi; agli sviluppi normativi legati alla disciplina del sistema tributario e in molte occasioni simili. La creazione di collegamenti stabili con i segretariati generali delle altre corti, del CSM e dell'Avvocatura dello Stato ha, infine, permesso di costruire sinergie importanti sul piano culturale e operativo.

Questo sviluppo deve essere adesso consolidato e richiede che in tempi rapidi venga portata a termini l'analisi organizzativa avviata con il supporto del Ministero della Giustizia.

1.6. L'Ufficio per il processo e l'impatto sul lavoro della Corte

1.6.1. Il modello adottato

Come accennato, l'istituzione e l'avvio di operatività dell'Ufficio per il processo (UPP) ha avuto un impatto molto rilevante sul progetto di riorganizzazione della Corte e ha costituito uno strumento rivelatosi di grande e riconosciuta utilità. Non è certo possibile quantificare, dopo soltanto pochi mesi, l'incidenza dell'UPP sui risultati ottenuti, il cui dato assai positivo trova radici, come si è detto, in un impegno che ha caratterizzato anche gli anni del 2020 e 2021. Tuttavia, alcune valutazioni concrete possono già essere formulate, come riferito al Sig. Ministro della Giustizia con la relazione trasmessa il 22 dicembre dello scorso anno.

Come previsto dal decreto del primo Presidente n. 119 del 2021, successivamente aggiornato con il decreto n. 141 del 2022 a seguito dell'entrata in vigore del d.lgs n.151 del 2022, che ha aggiornato e parzialmente modificato le disposizioni precedenti, l'UPP è composto dai magistrati, dai rappresentanti delle cancellerie, dagli addetti UPP e dai tirocinanti (studenti universitari che effettuano presso la Corte uno *stage* della durata di 12 o 18 mesi). Con tale ultimo decreto, l'UPP rimane una struttura unitaria sotto la

guida del Primo Presidente e si articola in tre settori: civile, coordinato dal Primo Presidente; penale, coordinato dalla Presidente Aggiunta; trasversale, coordinato dal Segretario generale.

L'inserimento degli addetti UPP e dei tirocinanti nel processo di riorganizzazione del lavoro è stato complesso. In primo luogo, si è trattato di attivare una modalità di lavoro inedita, che abbandona l'idea sostanzialmente individualistica del lavoro del magistrato nei momenti pre e post-udienza per includerla in un progetto di lavoro "in team" che accresce il livello dell'assistenza al magistrato e, nello stesso tempo, ne trasferisce il sapere alle nuove figure di collaboratore e alle cancellerie, che potranno così accrescere progressivamente il livello del proprio apporto al lavoro della Corte. Un secondo elemento di complessità è stato rappresentato dal numero dei componenti l'UPP (oltre 160 addetti e circa 120 tirocinanti). Sia il periodo iniziale di formazione degli addetti sia il successivo periodo di sperimentazione, in cui le singole Sezioni hanno dovuto affinare le scelte circa le attività da affidare ad addetti e tirocinanti, hanno presentato indubbe complessità, ma possiamo adesso affermare che l'inserimento delle nuove figure professionali (addetti) nei processi di lavoro e il loro coordinamento con le diverse competenze dei tirocinanti ha raggiunto ottimi livelli e sta producendo risultati positivi, attestati da tutti i Presidenti di sezione nelle loro relazioni periodiche e riportati nelle relazioni di monitoraggio curate dal Segretariato generale.

Quanto alle attività svolte dagli addetti UPP, nel rispetto delle previsioni di legge e regolamentari, in via generale esse sono distribuite su tre filoni principali (che verranno in seguito esaminati con maggior dettaglio):

- a) supporto al magistrato nella classificazione dei ricorsi pendenti (cartacei);
- b) supporto al magistrato nell'esame preliminare dei nuovi ricorsi (parte cartacei, parte telematici);
- c) supporto al magistrato nella preparazione delle udienze/adunanze e, progressivamente, predisposizione di relazioni sui singoli ricorsi.

In alcuni casi gli addetti UPP sono incaricati di svolgere un'ulteriore attività, consistente nell'analisi di specifici aspetti della giurisprudenza sezionale.

A questo si aggiunge, infine, la gestione di attività a cavallo fra quelle giudiziali e di cancelleria, come la collaborazione all'organizzazione delle udienze, la verifica delle intestazioni dei provvedimenti o, ancora, l'inserimento delle schede di spoglio nel registro informatico.

1.6.2. L'UPP nel settore civile

Nel contesto della riforma del rito civile, la modifica più rilevante per la Corte di cassazione è rappresentata senz'altro dalla cessazione dell'operatività della Sesta sezione, con la radicale ridefinizione dei flussi e delle modalità di gestione dei ricorsi. La scomparsa, a far data dal primo gennaio 2023, della Sezione che operava come “filtro”, trattenendo per la decisione attorno al 30% dei ricorsi iscritti, e la conseguente diretta distribuzione dei ricorsi fra le cinque restanti Sezioni, ha presentato i problemi organizzativi e logistici sopra ricordati e un ripensamento delle complessive modalità di lavoro, richiedendo di avviare già nel corso del 2022 una ridefinizione dei moduli organizzativi in grado di gestire la difficile transizione e mettere la Corte in condizione di affrontare efficacemente i ricorsi secondo le nuove regole processuali.

È stata, questa, l'occasione per un ripensamento complessivo del lavoro e per l'individuazione di modalità di esame preliminare dei ricorsi (c.d. “spoglio”) che consentano di aggredire le numerose pendenze sezionali e, nello stesso tempo, esaminare e indirizzare rapidamente i nuovi ricorsi. Solo la contemporanea e coordinata gestione dei due flussi, infatti, consente di dare risposte efficaci alla domanda di giustizia, recuperare i ritardi che si sono accumulati e ridurre il *disposition time* secondo le indicazioni contenute nel PNRR.

Al fine di armonizzare e rendere efficace l'attività di esame preliminare, è stata predisposta una nuova “scheda di spoglio” informatica, identica per tutte le Sezioni nella sua impostazione, ma personalizzata per ciascuna di esse nelle parti che riguardano la materia trattata e le informazioni specialistiche. Grazie alla nuova scheda, strumento interno alla piattaforma PCT, i magistrati e gli addetti UPP che collaborano nell'attività di esame preliminare vengono indirizzati nella individuazione delle informazioni essenziali e verso una valutazione preliminare sia delle questioni di diritto da affrontare sia della complessità del ricorso. Il nuovo sistema consente, per la prima volta, di effettuare ricerche tematiche e personalizzate all'interno dell'intero archivio, permettendo la ricerca di ricorsi aventi caratteristiche simili o, comunque, contenuti rilevanti, così da agevolare la razionale organizzazione delle udienze e adunanze, la creazione di ruoli di udienza tematici, la trattazione coordinata fra procedimenti “vecchi” e “nuovi”.

In conclusione, l'insieme delle innovazioni sta risultando fondamentale per la gestione coordinata dell'intero settore civile, per la organizzazione delle udienze secondo logiche di specializzazione, sostenibilità e serialità, nonché per la misurazione del lavoro svolto.

Sul piano culturale, infine, la presenza di una struttura di “Team”, che ha al proprio interno magistrati, personale di cancelleria, addetti UPP e tirocinanti, in pochi mesi ha già dato vita a nuove sinergie e ha profondamente cambiato tanto l’approccio complessivo rispetto al coordinamento tra le diverse fasi del processo quanto l’impostazione che i Presidenti di sezione stanno dando al lavoro della singola Sezione.

Volendo schematizzare i vantaggi che il piano di lavoro sta riscontrando, proponiamo di seguito alcuni dei miglioramenti già acquisiti o in fase di consolidamento:

- razionalizzazione della fase di ricezione dei ricorsi e di gestione del fascicolo cartaceo
- potenziamento della gestione informatizzata dei ricorsi depositati tramite PCT
- razionalizzazione degli archivi e riduzione della movimentazione dei fascicoli
- riduzione dei tempi di transito fra le varie articolazioni della Corte e le fasi del processo
- eliminazione o riduzione delle occasioni di duplicazione di attività sia delle cancellerie sia dei magistrati
- miglioramento dell’analisi preliminare dei nuovi ricorsi e unificazione delle schede riassuntive di spoglio
- classificazione dei ricorsi pendenti secondo logiche coerenti con l’esame preliminare dei nuovi ricorsi
- nuova organizzazione delle udienze secondo logiche di priorità, di omogeneità delle questioni, di complessità dei ricorsi
- rafforzato supporto al presidente di collegio e ai magistrati sia nella fase preparatoria delle udienze sia nella fase di controllo e gestione dei provvedimenti
- semplificazione e velocizzazione della fase di deposito e pubblicazione dei provvedimenti.

Queste prime osservazioni confermano lo stretto collegamento fra i processi di riorganizzazione del lavoro e la qualità della risposta giurisdizionale. In particolare, una più attenta gestione dei flussi e dei singoli ricorsi ha consentito e consente di fornire risposte ad esigenze di coordinamento interne alla Corte e permette di esercitare più efficacemente la funzione nomofilattica che è propria della giurisdizione di legittimità e, soprattutto, delle Sezioni Unite. Ne sono dimostrazione, tra l’altro, alcune decisioni delle Sezioni Unite Civili che, grazie al mutato approccio, hanno affrontato consapevolmente e risolto incertezze interpretative che da tempo gravavano sulla giurisprudenza

della Corte nei settori della protezione internazionale e del contenzioso tributario e influivano negativamente sul lavoro dei giudici di merito e delle istituzioni competenti, ma anche sull'affidamento dei cittadini sulla certezza del diritto. In sostanza, le decisioni delle Sezioni Unite hanno reso stabile e autorevole la giurisprudenza, hanno avuto un effetto deflattivo sul lavoro giudiziario e semplificato e velocizzato le attività della Corte.

1.6.3. L'UPP nel settore penale

L'intervento di riorganizzazione della Corte ha riguardato anche il settore penale ed è bene ricordare subito che trenta degli addetti UPP che presero possesso in Corte sono stati assegnati a tale settore e quindi suddivisi fra le sette Sezioni e le Sezioni Unite, con conseguente apporto ridotto, rispetto al settore civile, alle attività sezionali.

Va, poi, osservato che la legge di riforma del settore penale ha in Corte di cassazione un impatto organizzativo minore rispetto a quella del settore civile, ma non mancano gli aspetti di complessità che è stato necessario affrontare.

Il primo di essi è costituito dall'assenza di una piattaforma informatica simile al PCT e dalla gestione quasi esclusivamente cartacea degli atti processuali e del sistema di loro comunicazione.

Ciò detto quanto ai problemi strutturali, la novità più importante per il processo penale in cassazione è rappresentata dall'istituto della "improcedibilità"⁷⁷, sulle sue caratteristiche e complessità la presente relazione si sofferma nel Cap. VI, par. 3.

In tale contesto, la Corte ha adottato alcune misure organizzative volte a ridurre i rischi di declaratoria di improcedibilità e a velocizzare la trattazione dei ricorsi, attraverso:

- il potenziamento delle attività di esame preliminare dei ricorsi, così da intercettare immediatamente quelli a rischio di prescrizione o improcedibilità;
- il miglioramento dell'esame preliminare al fine di perfezionare la selezione dei ricorsi destinati alla Settima sezione penale in quanto inammissibili; grazie a tali accorgimenti, nel corso del 2022 sono stati destinati alla Settima sezione oltre il 45% dei ricorsi iscritti;
- il recupero dei ritardi di alcune Sezioni penali nella predisposizione delle udienze gestite dalla Settima sezione e la conseguente definizione più rapida dei relativi ricorsi;

- sempre con riferimento alla Settima sezione, si è intervenuti sugli aspetti organizzativi e di coordinamento, prevedendo al termine dell'esame dei ricorsi l'immediata predisposizione di brevi relazioni e bozze di provvedimento che agevolino il lavoro dei singoli relatori dei ricorsi;
- la creazione di un gruppo di lavoro di magistrati che ha prodotto una serie di schemi di motivazione semplificata da applicare ai ricorsi più semplici e riconducibili a questioni seriali;
- il raffinamento delle attività di esame preliminare dei ricorsi con lo scopo di predisporre in ciascuna sezione ruoli di udienza più bilanciati e a cui vengano assegnati ricorsi simili per materia e questioni (udienze tematiche);
- il potenziamento delle attività di cancelleria e l'intervento degli addetti UPP al fine di fornire ai presidenti di collegio e ai magistrati, per la preparazione delle udienze, informazioni aggiornate e facilmente gestibili mediante la creazione di un ruolo di udienza su supporto informatico;
- il miglioramento degli strumenti informatici al fine del monitoraggio dei tempi dei ricorsi in attesa di fissazione e di quelli che, annullati con rinvio, sono a rischio di improcedibilità in sede di nuovo esame.

Ciò detto in via generale, una considerazione specifica si impone con riferimento agli impegni connessi al PNRR. Dal momento che il numero dei ricorsi trattati dalla Settima sezione è assai elevato e in crescita (46,8% nel 2022; 44% nel 2021; 36,9% nel 2020), la riduzione anche solo di un mese della durata media dei ricorsi può avere un impatto favorevole importante nella riduzione del *disposition time* e nel garantire la sostenibilità del nuovo metodo di lavoro. Ciò è esattamente quanto sta avvenendo, grazie a una più attenta e meglio organizzata gestione dei ricorsi inammissibili cui si sta dando corso anche con il contributo dei nuovi addetti UPP.

Infatti, gli addetti UPP costituiscono parte integrante del progetto di riorganizzazione assieme ai tirocinanti assegnati alle Sezioni penali. Mentre questi ultimi sono stati incaricati di offrire un contributo, soprattutto nelle attività di preparazione delle udienze ordinarie (redazione di schede dei ricorsi; predisposizione di brevi relazioni; ricerche di giurisprudenza e dottrina), agli addetti UPP sono state affidate, a seconda delle esigenze delle singole sezioni, quattro fondamentali attività:

- a) supporto ai magistrati nell'esame preliminare dei ricorsi, con verifica della correttezza dei dati inseriti dalla cancelleria, controllo della completezza degli atti trasmessi alla Corte, primo esame dei motivi ricorso e inserimento finale delle informazioni nel registro informatico;

- b) controllo degli adempimenti relativi alla formazione dei ruoli delle udienze di Settima sezione e predisposizione di schemi e brevi relazioni per i singoli ricorsi, che risultano di grande aiuto per i presidenti di collegio e i magistrati incaricati di trattare un numero assai elevato di ricorsi per singola udienza;
- c) ricerca dei ricorsi che, in materie ad alta serialità, contengono le medesime questioni e possono essere trattati nella singola udienza in numero maggiore rispetto agli altri;
- d) ricerche di giurisprudenza utilizzate per individuare contrasti attuali o potenziali al fine di evitare decisioni incoerenti.

La ripartizione percentuale di tali attività fra gli addetti non è uniforme tra le varie sezioni e risente delle importanti differenze nella tipologia dei ricorsi che le Sezioni trattano. A tale proposito, deve essere considerato positivamente il fatto che nell'arco del periodo marzo-novembre i coordinatori degli UPP sezionali hanno affinato le proprie scelte circa le attività da assegnare ai singoli addetti e le abbiano sapute adattare alle esigenze della Sezione.

1.7. I risultati ottenuti: una prima analisi

Le dimensioni della Corte (che costituiscono un unicum nel panorama giudiziario comparabile con l'Italia), la quantità dei ricorsi trattati ogni anno (oggettivamente abnorme all'interno del medesimo panorama) e la complessità della struttura dell'ufficio rendono un periodo di due anni di lavoro un tempo troppo breve per permettere valutazioni approfondite sui risultati raggiunti. Ciò vale, a maggior ragione, per la valutazione del contributo che l'istituzione dell'UPP, operativo dal mese di marzo 2022, ha dato a tali risultati.

Qualunque considerazione di ordine generale sul rapporto fra organizzazione e risultati non può che prendere avvio dalle dimensioni della Corte. La presente relazione intende affrontare sia i risultati di natura quantitativa (si veda sul punto il Capitolo III) sia i profili maggiormente rilevanti della produzione giurisprudenziale (cui è dedicato il Capitolo IV) e poco sopra è stato segnalato come lo sforzo dedicato all'adozione di decisioni coerenti su questioni e in settori sensibili possa contribuire anche ad accelerare la definizione dei ricorsi pendenti e, in prospettiva, ridurre il nuovo contenzioso.

Tuttavia, occorre ribadire che un ufficio giudiziario di legittimità composto da oltre 400 giudici è strutturalmente incoerente rispetto al mandato che gli è affidato sul piano della nomofilachia. E questo chiama

immediatamente in causa il numero di ricorsi che sopravvengono ogni anno e la oggettiva difficoltà per qualsiasi modello organizzativo di assicurare una fisiologica coerenza e stabilità delle decisioni. Difficoltà che, nel settore civile, il pesante arretrato accresce senza esserne la causa principale.

Sul fronte delle sopravvenienze, mentre negli ultimi tre anni registriamo una leggera tendenza alla contrazione dei nuovi ricorsi in materia civile, il settore penale mostra una ripresa del numero delle iscrizioni, che sembrano destinate a tornare entro quella dimensione delle 50.000 annue che aveva caratterizzato gli anni immediatamente anteriori la pandemia del 2020. Il dato è sconcertante e collide con l'esigenza dei cittadini e degli operatori di giustizia di trovare presso la Corte di cassazione risposte tempestive e coerenti, esigenza tanto più sentita in un periodo che si proietta verso importanti riforme sostanziali e processuali.

Nel corso degli anni l'organico della Corte di cassazione è stato progressivamente ampliato nel tentativo di rispondere al crescente e non a lungo sostenibile carico che gravava e grava sull'ufficio e sui singoli magistrati. Con l'aumento del numero dei magistrati sono lievitate le dimensioni delle cancellerie e di tutte le strutture di supporto, fino a fare della Corte di cassazione una realtà unica nel panorama dei Paesi a noi confrontabili. È, questa, una rincorsa che non può funzionare. Se una migliore organizzazione complessiva può dare i risultati positivi che stiamo registrando in termini di capacità di definizione, essa continua però a confrontarsi con una realtà permanentemente sotto stress, con condizioni di lavoro difficili e con gravi difficoltà ad assicurare un adeguato livello qualitativo medio del lavoro giudiziario.

Il tema della quantità e qualità delle sopravvenienze appare, dunque, destinato a restare un fattore di criticità, non intravedendosi segnali di inversione di tendenza sul piano politico e culturale.

I dati del settore penale risultano a tale proposito inequivoci. Da molti anni ormai, la percentuale dei ricorsi dichiarati inammissibili si attesta attorno al 70% e, ciò che più rileva, l'assoluta maggioranza di tali pronunce è adottata dalla Settima sezione (62,4% nel 2022). Si tratta, in quest'ultimo caso, di ricorsi che già al primo esame preliminare risultano affetti da ragioni di non ammissibilità; in altri termini, di ricorsi che difettano dei requisiti essenziali per meritare l'attenzione della Corte e che, a rigor di codice, non avrebbero dovuto essere proposti.

Il grande numero di pronunce di inammissibilità della Settima sezione costituisce un dato costante e dal significato incontrovertibile. Dato ancora più significativo ove si consideri che il nostro sistema non prevede quegli

strumenti di selezione semplificata dei ricorsi in entrata che altre Corti europee conoscono e che consentono al Presidente della Corte o a strutture centrali di selezionare e destinare alla non trattazione i ricorsi privi dei requisiti di ammissibilità, perfino, quelli privi dei requisiti di rilevanza. Il nostro sistema, al contrario, impone l'esame collegiale di tutti i ricorsi, con la conseguenza che un ricorso inammissibile deve essere registrato, spogliato, destinato all'udienza, affidato a un relatore e quindi deciso dal collegio al pari di un ricorso che è stato correttamente presentato. La quantità di tempo e di risorse che questo sistema sottrae all'esame, allo studio e alla decisione dei ricorsi meritevoli di essere decisi è elevatissima e incide in maniera decisiva sulla difficoltà che l'intero ufficio e i magistrati incontrano nel garantire quella funzione nomofilattica che costituisce l'essenza e la ragion d'essere di una corte di legittimità con giurisdizione nazionale.

Proprio il PNRR, con i suoi obiettivi e la sua filosofia, e la istituzione dell'UPP, con il mutamento di prospettiva culturale e organizzativa, stanno mettendo in luce l'irrazionalità e la non sostenibilità di carichi di lavoro dalle dimensioni e dalle caratteristiche ora ricordate.

Ciò detto, possiamo registrare che il progetto di riorganizzazione avviato nel 2020 e sostenuto dalle innovazioni del 2022 sta dando frutti importanti. Sia nel settore civile sia in quello penale la Corte sta riducendo le pendenze e i tempi delle definizioni.

Nel settore penale il dato più significativo e che riassume gli esiti dell'intero processo di riorganizzazione è rappresentato dall'andamento del *disposition time*, che si è progressivamente ridotto nel corso dell'anno fino a raggiungere la soglia di 132 giorni, ben al di sotto dell'obiettivo di 166 giorni fissato al giugno 2026. Una tendenza positiva che può essere proiettata anche sugli anni a venire e che ha consentito di raggiungere un livello di sicurezza rispetto alle incognite racchiuse nella riforma del rito penale e nell'impatto che la produttività degli uffici di merito avrà sul giudice di legittimità.

Per il settore civile, può rilevarsi che a gennaio 2020 il numero dei ricorsi pendenti era pari a 120.473 unità, numero che a fine del 2022 si è ridotto a 104.872. Una diminuzione significativa, che è rafforzata anche dal dato della importante riduzione del *disposition time*, sceso a 1.063 giorni e già adesso non lontano dall'obiettivo di 976 giorni atteso a giugno 2026. Ma, ciò che più conta, è che tali risultati sono frutto di due elementi che si proiettano positivamente sul futuro: una più attenta e coerente gestione organizzativa, destinata a migliorare con la crescita degli strumenti tecnologici e informatici e con l'apporto dell'UPP; un rinnovato impegno di tutte le figure professionali attorno a un progetto di lavoro che si sta strutturando su basi solide.

Questa ultima osservazione consente di richiamare un fattore centrale, spesso sottovalutato: l'elemento culturale. Come ogni comunità, la Corte vive di regole, di attività e di meccanismi operativi, ma vive anche di un collante culturale che la definisce e la anima. Si tratta di un collante che ha caratteri diversi rispetto agli altri uffici giudiziari, condizionato com'è dalla natura nazionale dell'ufficio, composto da magistrati che provengono da tutte le regioni italiane e che, per prassi e condizioni logistiche, non usufruiscono di stabilità e continuità di presenza. Uno dei collanti fondamentali per una comunità di lavoro è rappresentato dalla condivisione degli obiettivi e dalla correlata ricerca di modalità di impegno efficaci. L'esperienza ci ha dimostrato che la ricerca di soluzioni efficaci deve coniugare più fattori intimamente correlati: efficienza, innovazione, qualità del lavoro e percezione di utilità dell'impegno profuso. Se la ricerca di efficienza e qualità è alla base dei processi di cambiamento intrapresi, una particolare attenzione deve essere posta oggi sul senso di utilità. Quei processi, infatti, possono essere realmente condivisi dai magistrati e dagli altri operatori soltanto se vissuti in rapporto a obiettivi raggiungibili e a modalità di lavoro sostenibili.

Va, dunque, rilevato con favore il fatto che l'insieme dei processi di cambiamento sta andando di pari passo con l'evoluzione dell'approccio culturale da parte di tutte le professionalità esistenti. Le riforme introdotte dal legislatore e gli impegni legati al PNRR hanno richiesto un complessivo ripensamento della struttura e delle modalità di lavoro e favorito momenti di confronto che si sono sviluppati nel tempo. Sono così emerse con chiarezza le interrelazioni esistenti fra i diversi settori e la natura trasversale dei servizi comuni. Ne è derivata una crescita di consapevolezza dell'importanza di una razionale distribuzione e utilizzazione delle risorse, accompagnata da un aumento di responsabilità rispetto agli obiettivi comuni.

Un contributo importante in tale direzione è venuto dalla istituzione dell'UPP. Nel loro ruolo di "ponte" fra le attività prettamente giurisdizionali e le attività di supporto tradizionali, gli addetti UPP hanno favorito il processo di adozione di nuove forme di lavoro. Mediamente assai più giovani della media del personale della Corte e assunti con un contratto che prevede mansioni specifiche, gli addetti hanno dimostrato doti che possono rivelarsi molto utili per un cambio di mentalità complessivo: una grande duttilità nel servizio, una forte propensione all'utilizzo degli strumenti tecnologici quale fattore di innovazione, una decisa capacità di sfruttare i margini delle attività di cancelleria in chiave di più efficace supporto al magistrato, una marcata attenzione alle esigenze di monitoraggio e rendicontazione. Tale ultimo fattore è esemplificato dagli addetti che, non provenendo da studi esclusivamente giuridici, sono stati inseriti nel settore trasversale dell'UPP e

stanno fornendo un contributo fondamentale alla raccolta continua dei dati e alle relazioni periodiche.

Attesi i risultati positivi cui assistiamo, assicurare la miglior sinergia fra tali caratteristiche culturali e la cultura e l'esperienza di magistrati e personale amministrativo costituisce uno degli obiettivi principali che la Corte intende darsi. Si tratta di un obiettivo, già in parte raggiunto, che trova ostacolo nella temporaneità del contratto di servizio degli addetti. La mancanza di stabilità lavorativa è alla base del continuo esodo degli addetti, spesso giovani e brillanti laureati, che risultano vincitori di altri concorsi e tendono ragionevolmente a privilegiare le opportunità offerte da contratti a tempo indeterminato o da contratti ben più remunerativi. Questo esodo comporta che gli sforzi formativi e di adattamento effettuati dalle strutture della Corte vengono vanificati, con la necessità di ripensare continuamente l'organizzazione interna sulla base e i vuoti che si stanno creando.

2. Il Consiglio direttivo e i rapporti con il CSM

2.1. Premessa

Il perdurare, anche se in attenuazione, della situazione pandemica, ha determinato per il Consiglio direttivo, il mantenimento di un regime “misto” di sedute in presenza e di sedute da remoto attraverso l'applicativo Teams.

La complessiva attività del Consiglio direttivo nel corso del 2022 ha potuto beneficiare di un assetto più collaudato e stabile assicurato dalla precedente approvazione del Regolamento (8 novembre 2021) e dal pieno funzionamento della Commissione flussi, già operativa.

Tuttavia, è risultata di notevole impegno l'attuazione delle nuove Tabelle organizzative dell'Ufficio nei singoli pareri espressi, attese le numerose novità che, in coerenza con la Circolare in materia di formazione delle Tabelle 2020-2022, hanno interessato vari aspetti organizzativi e normativi riguardanti la Corte.

2.2. Dati statistici

Nel periodo compreso tra il 1° gennaio 2022 ed il 31 dicembre 2022, il Consiglio direttivo ha tenuto 22 sedute (di cui 18 ordinarie e 4 straordinarie), a fronte di 20 sedute, di cui 5 straordinarie (tre delle quali dedicate alla

Tabella di organizzazione della Corte di cassazione), per il 2021, di 23 sedute (di cui 20 ordinarie e 3 straordinarie) nel corso dell'anno 2020.

Nel corso dell'anno, inoltre, sono state esaminate complessivamente n. 478 pratiche, di cui 124 in composizione ordinaria e 354 in composizione ristretta.

Si riporta di seguito una tabella relativa all'attività complessivamente svolta negli anni precedenti, che consente, sia pure in linea di massima, di delinearne un quadro generale con un raffronto comparativo dei relativi dati statistici.

	Pratiche trattate in composizione ordinaria	Pratiche trattate in composizione ristretta
2017	106	350
2018	202	270
2019	132	284
2020	183	324
2021	126	306
2022	124	354

Il confronto tra i dati degli anni precedenti e quelli relativi all'anno in esame consente di rilevare un incremento del numero complessivo delle pratiche trattate costituito, essenzialmente, dall'incremento di quelle trattate in composizione ristretta.

Disaggregando ulteriormente il dato riferito a queste ultime, emerge, rispetto allo scorso anno, un numero costante di pareri in tema di incarichi direttivi e semidirettivi, una relativa flessione delle valutazioni di professionalità, una consistente crescita dei pareri relativi alle conferme quadriennali dei direttivi (19 nell'anno in corso a fronte di un solo parere nel 2021).

Sempre assestato verso l'alto il numero delle istanze per incarichi extragiudiziari anche se in flessione rispetto allo scorso anno. (Nel 2022: 60; nel 2021: 92). Il Consiglio è stato anche impegnato da un notevole numero di pratiche di incompatibilità e di richieste di autorizzazione a risiedere fuori sede (anche frutto, tale ultimo dato, dell'incremento dell'organico dei consiglieri).

Analizzando più in dettaglio le singole componenti del lavoro svolto, ci si deve soffermare sulle novità normative introdotte in tema di conferme ((Delibera CSM del 16 giugno 2021 – Modifiche alla circolare n. P. 14858 del 28.7.2015) che hanno richiesto specifico approfondimento per orientare il nuovo percorso valutativo.

Le nuove disposizioni, pur dirette a semplificare e accelerare l'iter procedimentale, hanno ulteriormente chiarito la necessità di rendere effettiva la valutazione sulla base di quanto concretamente svolto dal titolare delle funzioni. In tale logica si è mosso il Consiglio direttivo nell'individuare, attraverso le diverse fonti valutative e documentali (non ultimo, a tal fine, il progetto organizzativo), le effettive caratteristiche delle attività svolte.

Il dato statistico evidenzia anche il mantenimento di un numero elevato di pratiche trattate con riferimento alle valutazioni di professionalità che rappresentano, in modo quasi plastico, il consistente ricambio generazionale che la Corte di cassazione ha subito negli ultimi anni, anche favorito dalla contemporanea maturazione dell'età pensionabile da parte di molti magistrati in servizio presso la Corte e la Procura Generale.

Tale ultima circostanza (accesso al pensionamento) spiega altresì come sia rimasto pressoché costante il numero dei pareri espressi per domande di incarichi direttivi in Corte ed in Procura Generale, attesa l'incidenza del dato soprattutto sulle figure apicali.

Una leggera flessione (circa un terzo in meno) hanno registrato i pareri relativi alle richieste di autorizzazione allo svolgimento di incarichi extragiudiziari, che pure hanno richiesto una attenzione particolare alle disposizioni innovative introdotte dalla modifica consiliare di cui alla delibera in data 11 novembre 2021, applicabile a far tempo dal gennaio 2022.

Anche in tale ambito la finalità di introdurre opportune semplificazioni per gli incarichi conferiti da organismi istituzionali non ha fatto venir meno la maggiore attenzione richiesta rispetto alla concreta verifica delle ricadute degli incarichi da autorizzare sulla funzionalità dell'ufficio, anche in considerazione dell'introduzione della norma specifica sulla rilevanza dei significativi ritardi dell'aspirante.

2.3. Pareri sull'attività di organizzazione della Corte di cassazione

Nel 2022 si è data attuazione alle regole tabellari la cui formulazione, nel precedente anno, aveva molto impegnato il lavoro dell'intero Consiglio direttivo e della Commissione flussi.

I molteplici aspetti innovativi del nuovo impianto tabellare e le novità già sopra richiamate in tema di incarichi extragiudiziari e conferme delle funzioni direttive, hanno richiesto, in molte occasioni, approfondimento e confronto sempre produttivo.

Il tema organizzativo è stato ampiamente affrontato allorché il Consiglio è stato chiamato ad esprimere il parere sul Decreto n.11/2022 dispositivo della assegnazione di 46 consiglieri alle Sezioni civili ed a quelle penali. Si sono misurati, in un articolato provvedimento di mobilità interna dei magistrati congiunta alle nuove assegnazioni per i neoconsiglieri, criteri attitudinali ed anzianità di ruolo (quart'ultima introdotta dalla nuova Circolare in tema di Tabelle al posto della anzianità di servizio), in una ottica, unica, che valorizzasse, comunque, l'interesse dell'Ufficio e del servizio, coniugandola con le attitudini e le caratteristiche professionali degli interessati.

Di assoluta novità è stato il parere espresso sul Decreto del Primo Presidente n. 18/2022 relativo alla assegnazione alle Sezioni degli addetti all'Ufficio per il processo, già in precedenza istituito con Decreto n. 119/2021. Anche in tal caso i criteri determinativi delle assegnazioni (organico della sezione-carichi di lavoro-cause pendenti) hanno richiesto un esame dei flussi e delle pendenze cui la Commissione flussi ha fornito specifico e prezioso ausilio. Il quadro provvedimentale sull'Ufficio del processo è stato recentemente completato dal Decreto n. 141/2022 che ne ha ulteriormente definito la struttura organizzativa e l'individuazione dei compiti specifici degli addetti.

L'acquisizione dei dati statistici ha anche interessato il Consiglio direttivo nelle riflessioni svolte circa l'applicazione delle nuove disposizioni in tema di conferme delle funzioni direttive di legittimità giudicanti e requirenti. Con specifico riferimento alla acquisizione dei provvedimenti a campione (prevista dalla circolare), nella seduta del 14 marzo 2022, il Consiglio, all'unanimità, ha deliberato di non poter ritenere applicabile, in occasione dei pareri per le conferme quadriennali, la loro acquisizione, attesa la peculiarità delle funzioni Direttive di legittimità.

Per il resto, il Consiglio si è concentrato, in proficua sinergia e con spirito di fattiva collaborazione, sulle valutazioni dei provvedimenti in materia organizzativa adottati via via dal Primo Presidente.

2.4. Pareri sulle pratiche relative ai magistrati della Corte di cassazione e della Procura generale.

Criteri di orientamento

Anche nel 2022, come già rilevato, un aspetto significativo dell'attività del Consiglio è stato costituito dalla formulazione dei pareri attitudinali e dalle comunicazioni prescritte per il conferimento degli uffici direttivi, il cui numero è risultato elevato in conseguenza delle numerose vacanze, dalla conseguente necessità della loro sostituzione, nonché del numero sempre

maggiore di aspiranti e della complessità delle valutazioni richieste dal vigente Testo unico della dirigenza giudiziaria.

Ulteriore componente di significativa entità del lavoro svolto è quello dei pareri in tema di valutazione di professionalità.

In tale articolato quadro il Consiglio ha individuato, quale pre-elemento necessario e irrinunciabile, al fine di corrette valutazioni, l'affidabilità e omogeneità dei dati statistici. Ciò ha determinato la ricognizione delle modalità di individuazione delle date di riferimento utilizzate per le statistiche relative ai tempi di deposito dei provvedimenti, anche in relazione ai periodi di sospensione dei termini disposti dalla normativa emergenziale.

Necessario approfondimento ha richiesto anche la questione relativa ai provvedimenti da acquisire a campione per i magistrati appartenenti all'Ufficio del massimario e del Ruolo applicati alle Sezioni per lo svolgimento di attività giurisdizionale che siano impegnati solo in adunanze o udienze camerale.

Occorre premettere che la Circolare del CSM n. 16754/2008, occupandosi dei provvedimenti da acquisire a campione in occasione delle valutazioni di professionalità, distinguendo tra le diverse funzioni svolte e, con riferimento ai magistrati che svolgano funzioni di Consigliere presso la Corte di cassazione, ha previsto (art. 15.5) che siano acquisiti 20 provvedimenti di cui almeno 16 sentenze.

Non potendosi applicare tale previsione, per la parte relativa alla acquisizione delle sentenze, ai Magistrati dell'Ufficio del Massimario che, applicati alle sole udienze/adunanze camerale, redigano solo ordinanze, si è ritenuto di valorizzare queste ultime disponendo che, per tali colleghi, i provvedimenti da acquisire a campione per la valutazione di professionalità possano essere anche solo ordinanze.

2.5. Rapporti del C.D. con il C.S.M

Il Consiglio direttivo è competente a formulare pareri sulle materie di sua competenza (tabelle di organizzazione della Corte di cassazione, valutazione di professionalità, incarichi direttivi e semidirettivi, incarichi extragiudiziari, provvedimenti organizzativi, assegnazione dei magistrati alle sezioni).

Il contenuto dei pareri ha ad oggetto la valutazione del rispetto delle disposizioni ordinamentali e tabellari con esclusione di valutazioni di merito sulle scelte operate dai provvedimenti in esame.

Tali presupposti devono essere costantemente osservati nella dialettica istituzionale con il Consiglio Superiore della Magistratura, allorché il parere espresso dal Consiglio direttivo è parte essenziale del più ampio procedimento che assegna all'Organo di autogoverno il controllo e la valutazione finale sui provvedimenti emessi dai capi degli Uffici.

Con la Delibera CSM n. 3700/2022, con riferimento ad un provvedimento emanato dal Primo Presidente, è stato evidenziato in modo esemplare il processo formativo dell'iter procedimentale che conduce alla definizione dei provvedimenti dell'Ufficio: *“si ritiene che la valutazione comparativa non appare censurabile (...) perché ampiamente argomentata, fondata sulla ricostruzione esauriente dei percorsi professionali di ciascun candidato, presi in esame sia analiticamente sia in termini complessivi, effettuando una scelta discrezionale che non si presenta viziata da illogicità o contraddittorietà manifesta, ed assunta in piena conformità con i criteri attitudinali (...) tutti valutati ed oggetto di specifica motivazione”*.

Ad una motivazione attenta ai percorsi professionali ed alla congruenza degli stessi con i criteri attitudinali previsti dalle disposizioni ordinamentali e tabellari, quale base essenziale della scelta discrezionale operata dal Dirigente, segue il controllo di legittimità reso dal Consiglio direttivo su eventuali vizi di illogicità, contraddittorietà ovvero contrasto con le regole date.

L'insieme di tali attività e valutazioni, rispettose dei differenti ambiti e competenze di cui sono frutto, concorre alla attività dell'Autogoverno nel segno della trasparenza e correttezza.

3. *L'ufficio elettorale*

Se nel corso del 2021 la Corte fu fortemente impegnata nella gestione di più referendum abrogativi, con le rilevanti e note problematiche che furono affrontate, l'anno 2022 si è caratterizzato per l'impegno profuso nelle due tornate elettorali legate al rinnovo del Consiglio Superiore della Magistratura e del rinnovo delle Camere.

La chiamata alle urne dei magistrati e le elezioni politiche hanno comportato per la Corte un pesante impegno logistico e organizzativo, reso ancora più gravoso da tre fattori: la sostanziale coincidenza con il periodo feriale, la loro vicinanza temporale, con parziale sovrapposizione delle attività, le novità introdotte dalla legge in termini di modalità del voto e, soprattutto, degli adempimenti collegati ai controlli e ai conteggi demandati alla Corte.

3.1. Le elezioni politiche del 25 settembre 2022

L'Ufficio elettorale centrale nazionale (UECN) costituito presso la Corte di cassazione, *ex art.* 12 del d.P.R. n. 361/1957, è stato istituito con i decreti del Primo Presidente del 25 e 28 luglio 2022 e ha svolto le proprie funzioni sino all'ottobre 2022.

L'elevato numero dei ricorsi avverso i provvedimenti di ricasazione delle liste o candidati ha reso necessario intervenire con decreto presidenziale del 23 agosto al fine di aggregare ben 18 consiglieri a quelli inizialmente individuati. La segreteria dell'Ufficio, supportata dal personale amministrativo della Corte, è stata impegnata sino al 20 ottobre e ha visto il coinvolgimento complesso di n. 231 unità tra personale amministrativo, informatico e statistico.

La complessità delle innovazioni normative e la ristrettezza dei tempi a disposizione hanno consigliato alla Corte di farsi promotrice di un preliminare incontro di coordinamento con gli organismi istituzionalmente competenti a gestire le fasi delle elezioni e con gli uffici elettorali territoriali. Decisione che si è rivelata quanto mai opportuna per un coordinamento che ha consentito di prevenire quasi totalmente interpretazioni non coerenti, disomogeneità di azione, ritardi negli adempimenti. Le attività dell'Ufficio e della Segreteria si sono articolate in una fase pre-elettorale e in una post-elettorale. Di seguito vengono indicate le principali attività nelle due fasi.

Le *attività pre-elettorali* hanno riguardato in particolare: a) la gestione delle opposizioni (n. 7) ai provvedimenti del Ministero dell'interno in tema di contrassegni elettorali ed elementi minimi di trasparenza dei partiti e movimenti politici *ex art.* 16 d.P.R. cit.; b) la gestione di un numero mai così elevato di ricorsi (n. 162) *ex art.* 23 d.P.R. cit. avverso le decisioni degli Uffici elettorali regionali e degli Uffici centrali circoscrizionali; c) la verifica delle candidature plurime (per l'elezione del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati) e del rispetto delle quote di genere (per la sola elezione della Camera dei deputati); d) la verifica della regolarità delle dichiarazioni di collegamenti tra le liste.

Come già segnalato nel corso dell'audizione di fronte alla Giunta in occasione delle elezioni politiche del 2018, mentre la violazione dei limiti alle pluri-candidature è espressamente sanzionata con la nullità, la mancata osservanza della proporzione nella rappresentanza di genere previsto dall'*18-bis*, co. 3.1, d.P.R. n. 361/57 è priva di sanzione, come pure di una specifica disciplina procedimentale tesa al rispetto di un termine ragionevole entro il quale completare le verifiche. Questo ha reso necessaria una non semplice

interlocuzione con i rappresentanti dei movimenti e/o dei partiti politici interessati al fine di consentire loro un riesame, da effettuarsi necessariamente su base nazionale, non potendo essere limitata alla singola circoscrizione o al singolo collegio.

Per quanto concerne il controllo sui risultati, in ragione della struttura complessiva della legge elettorale, per l'elezione della Camera dei deputati, l'attività di tutti gli uffici circoscrizionali è reciprocamente condizionata, nel senso che i risultati cui perviene un ufficio possono determinare variazione sui risultati degli altri. Attesi i limiti del sistema in vigore, i tecnici informatici della Corte hanno creato in tempi rapidissimi un nuovo ed efficace *Data base* dedicato esclusivamente alle operazioni post-elettorali, così da consentire l'individuazione degli eletti nei collegi plurinominali che già siano stati eletti in quelli uninominali nonché di quelli eletti in collegi plurinominali di circoscrizioni diverse, in modo da consentire l'individuazione dei possibili sostituti.

Conclusivamente, può osservarsi che il procedimento elettorale per l'elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica coinvolge più attori istituzionali sia all'esterno (*in primis* Camere parlamentari e Ministero dell'Interno) sia all'interno dell'Amministrazione della Giustizia (28 uffici centrali circoscrizionali e 20 uffici elettorali regionali oltre all'ufficio elettorale centrale) chiamati, tanto nella fase pre-elettorale che in quella post-elettorale, a un continuo scambio d'informazioni e alla trasmissione di documenti senza che esista un **comune** strumento informatico in grado di condividere e coordinare le operazioni. La stringente tempistica del procedimento elettorale, il numero degli attori coinvolti, la necessaria omogeneità delle plurime comunicazioni suggerirebbero la creazione di una piattaforma informatica tra Uffici centrali circoscrizionali, Elettorali regionali (tutti ad eccezione della Valle d'Aosta costituiti presso 19 Corti d'appello) e l'Ufficio elettorale centrale nazionale in modo da permettere una gestione più efficiente e rapida delle attività di ciascun Ufficio.

3.2. Le elezioni dei componenti togati del Consiglio Superiore della Magistratura del 18 e 19 settembre 2022

La riforma normativa del sistema elettorale per il rinnovo del Consiglio Superiore della Magistratura ha introdotto significative modifiche all'intero meccanismo di indicazione delle candidature, di formazione dei collegi e di successiva espressione del voto, con altrettanto significative ricadute sia sulla procedura di controllo sia sui meccanismi di verifica e conteggio dei voti demandati alla Corte di cassazione. Vale la pena accennare fin d'ora al fatto che, anche in questo caso, le modifiche normative e regolamentari

dei meccanismi elettorali non sono state accompagnate dai necessari aggiornamenti amministrativi e operativi, di fatto delegando alla Corte la soluzione di problemi interpretativi e di attuazione pratica che avrebbero dovuto essere risolti in via preventiva da altre istituzioni.

Per le elezioni svoltesi il 18 e 19 settembre 2022, l'Ufficio elettorale centrale e la Commissione centrale elettorale sono stati costituiti presso la Corte di cassazione con le delibere del 6 luglio 2022.

L'Ufficio elettorale centrale ha ricevuto sino al 26 luglio 2022 n. 72 candidature "volontarie" afferenti ai sette collegi elettorali. Le dichiarazioni di candidatura sono state depositate su supporto cartaceo ovvero con le modalità telematiche indicate nel decreto del Ministro della Giustizia del 5 luglio 2022. Questo prevede che le dichiarazioni di candidature possono essere inviate dagli interessati, avvalendosi di un recapito di posta elettronica certificata personale o riferibile all'Ufficio ove prestano servizio, all'indirizzo PEC candidature.csm2022@giustiziacert.it riferibile all'Ufficio elettorale centrale. Quest'ultimo ha ammesso, come consta dal verbale del 26 luglio 2022, tutte le candidature volontarie non avendo ravvisato alcuna delle cause di ineleggibilità indicate dall'art. 24, comma 2, legge n. 195/58. Con il medesimo verbale l'Ufficio ha anche rilevato la necessità di integrare le candidature volontarie con il sorteggio di "eleggibili" in maniera tale da rispettare la proporzione tra i generi, così come previsto dall'art. 23, comma 4, l. cit.

In assenza di specifiche disposizioni sulle modalità di predisposizione dei 14 elenchi (una per ciascun genere per ogni collegio) sui quali effettuare il sorteggio nonché sulle modalità del sorteggio medesimo, l'Ufficio elettorale ha avviato una interlocuzione con il Consiglio superiore della magistratura, per la predisposizione degli elenchi degli eleggibili suddivisi per genere per ciascun collegio, e con il CED della Corte per la realizzazione di un applicativo che consentisse l'assoluta casualità dell'estrazione e la non prevedibilità dei criteri estrattivi.

Gli elenchi degli eleggibili sono stati, pertanto, predisposti dal CSM sulla base delle indicazioni fornite dall'Ufficio elettorale con la deliberazione del 14 luglio 2022 e, quindi, inviati in formato CSV. Il CED della Corte ha realizzato in proprio e in tempi strettissimi una *web application* sulla quale sono stati caricati i dati forniti dal CSM, così da potere effettuare il sorteggio. Da evidenziare che la necessità di effettuare il sorteggio, in forza dell'architettura della nuova legge elettorale, può essere rilevata solo allo spirare del termine per il vaglio delle candidature volontarie. L'ufficio, però, per rispettare la stringente tempistica elettorale ha dovuto, prima dello spirare del predetto termine, realizzare e testare un applicativo che consentisse di effettuare ogni

possibile sorteggio che fosse necessario. Le operazioni di sorteggio sono state compendiate nel verbale del 1° agosto 2022 dell'Ufficio elettorale centrale e la Commissione elettorale centrale ha concluso le proprie operazioni il 23 settembre 2022 proclamando eletti i candidati di ciascun collegio.

Quanto alle risorse umane impiegate, l'Ufficio centrale elettorale e la Commissione elettorale centrale sono state supportate da una Segreteria dall'inizio del mese di luglio sino al 23 settembre, costituita da professionalità amministrative, informatiche e statistiche che ha visto il coinvolgimento complessivo di 25 persone.

Va segnalato che, similmente a quanto avvenuto per la procedura elettorale per il rinnovo del Parlamento, tanto i magistrati componenti della Commissione e dell'Ufficio elettorale quanto il personale amministrativo hanno dovuto operare in pieno periodo feriale, con una complicata riorganizzazione dei periodi di congedo e di lavoro già programmati.

Conclusivamente, corre l'obbligo di ringraziare tutti coloro che hanno reso possibile un risultato efficace e tempestivo operando con professionalità e impegno in condizioni oggettivamente difficili. Si rende altresì necessaria una segnalazione che discende dall'esperienza maturata negli ultimi due anni e dalle attività referendarie ed elettorali che la Corte ha dovuto fronteggiare. Appare evidente che l'impegno richiesto alle strutture e al personale in tali occasioni rende complesso garantire nello stesso tempo l'efficace e tempestivo svolgimento delle attività giurisdizionali, soprattutto considerato l'impegno della Corte per offrire una risposta più efficace e rapida. In ragione dell'importanza istituzionale dei controlli demandati alla Corte in materia elettorale e la loro delicatezza, intendiamo qui evidenziare l'esigenza che le relative attività siano assecondate dallo sviluppo di adeguate piattaforme informatiche, preventivamente testate, e che nel periodo delle attività elettorali l'ufficio abbia la possibilità di usufruire di un supporto aggiuntivo e dedicato.

4. La Commissione di manutenzione. Lavoro fatto e progetti

La Commissione per la Manutenzione e Conservazione del Palazzo di Giustizia in Roma – concepita dal R.D. n. 435/1911 come organo con poteri deliberativi rappresentativo dei diversi uffici giudiziari che insistono nel Palazzo, ed alle dirette dipendenze del Ministro della Giustizia per la gestione degli spazi, dei locali e degli arredi (operante con la diretta partecipazione di un ingegnere del Provveditorato regionale per le opere pubbliche per il Lazio designato dal Ministro per i Lavori Pubblici, cui è affidato anche il compito

di dirigere l'Ufficio Tecnico della Commissione) – ha assunto nel tempo un ruolo sempre più incisivo.

La necessità di intervento sulle strutture e sugli impianti del Palazzo connessa alle problematiche che nel tempo sono derivate dalle esigenze di restauro, unitamente a problemi di staticità dell'edificio e alla necessità di conformare la struttura e gli impianti alle normative di sicurezza sui luoghi di lavoro (relativamente alla quale – con l'istituzione del Servizio Unico di prevenzione e protezione per l'attuazione del d.lgs. n. 81/08 al suo interno – la Commissione riveste un ruolo essenziale), hanno fatto assumere alla Commissione Manutenzione un compito sempre più propulsivo per la gestione del cambiamento degli Uffici giudiziari che operano nell'edificio.

Di notevole importanza, da ultimo, sono gli interventi effettuati nel corso dell'anno 2022 e quelli in progetto per l'immediato futuro.

È stato, in particolare, predisposto ed attuato un progetto per l'adeguamento degli impianti antincendio al dettato del d.lgs. n. 81/08. Lo stesso ha riguardato:

- la realizzazione di compartimentazioni tramite l'installazione di porte e/o finestre antincendio
- la realizzazione di controsoffitti con caratteristiche REI 60'
- installazione di porte antincendio REI 120'
- protezione delle strutture tramite trattamento intumescente
- realizzazione e messa a punto degli impianti di rilevazione incendi in tutti i piani del Palazzo
- realizzazione e messa a punto degli impianti di illuminazione d'emergenza
- ampliamento rete idranti
- realizzazione impianti di estrazione fumi e di spegnimento a gas (archivi-terrazze)

Per l'adeguamento e la manutenzione straordinaria degli impianti di climatizzazione ed elettrici, la Commissione ha approvato, a seguito dell'affidamento al Provveditorato OO.PP. della realizzazione operativa della linea di investimento 1.2 del Piano Nazionale di ripresa e resilienza, la realizzazione di macro-interventi relativi alla manutenzione straordinaria ed efficientamento energetico dell'edificio.

L'edificio, infatti, presenta notevoli criticità dal punto di vista energetico, quali l'assenza di un impianto centralizzato per il raffrescamento dell'edificio che attualmente viene servito da singole unità disposte in modo

capillare in ogni locale che, oltretutto, vengono attualmente utilizzate anche per integrare il riscaldamento ad acqua.

Di conseguenza – per il raggiungimento di un efficientamento energetico – sono stati progettati, e verranno nell'immediato futuro realizzati, i seguenti interventi:

- realizzazione di nuove macchine ad alta efficienza per la climatizzazione estiva e invernale dell'edificio;
- sostituzione dell'illuminazione tradizionale con apparecchi LED a basso consumo e realizzazione di nuovi quadri elettrici e l'adeguamento dell'impianto di alimentazione esistente dei nuovi ventilconvettori da installare;
- interventi in alcuni gruppi bagno (con realizzazione al loro interno di cavedi impiantistici per l'alimentazione dei fan coil ai piani in modo di evitare qualsiasi passaggio a vista nelle parti di pregio dell'edificio);
- coibentazione del lastrico solare al fine di migliorare il livello di prestazioni termofisiche;
- sostituzione degli infissi esterni con altri ad alta efficienza;
- rinnovo della centrale termica (comprensivo di sostituzione dei generatori di vapore con tipologie migliorative del rendimento ed in linea con le finalità di risparmio energetico);
- rinnovo delle sottocentrali di distribuzione (comprensivo della sostituzione degli scambiatori di calore e delle pompe di ricircolo al fine di aumentare il rendimento di distribuzione meccanici, elettrici e di climatizzazione dell'intero edificio).

La progettazione comprende le relative opere edili a supporto degli impianti.

La realizzazione operativa della linea di investimento 1.2 del Piano Nazionale di ripresa e resilienza, prevede inoltre la risoluzione dei problemi del "bene culturale" Palazzo di Giustizia, operando per la sua "conservazione".

Nella fattispecie, infatti, le proposte progettuali, approvate dalla Commissione in piena sintonia con la Soprintendenza per i Beni Culturali di Roma, sono incentrate su: mappatura del degrado dell'edificio; su restauro delle facciate (consolidamento delle superfici in travertino danneggiate; disinfestazione da vegetazione infestante; protezione delle superfici architettoniche tramite prodotti trasparenti e traspiranti ecc.); sostituzione degli infissi esterni.

Per la Gestione digitale del Palazzo, la Commissione per la Manutenzione del Palazzo di giustizia ha sottoscritto una convenzione di comodato con l'operatore INWIT al fine di installare, a cura e spese del fornitore, all'interno dell'immobile un sistema di coperture microcellulari multi operatore e multiservizio, realizzate con tecnologia *Distributed Antenna System* (i.e. sistema di antenne distribuite), per assicurare la completa copertura dell'edificio da parte delle reti mobili (4G\LTE) di tutti gli operatori di telecomunicazioni.

Nel corso del 2023 il sistema sarà installato e messo in esercizio, così da rendere fruibile il servizio di telefonia e dati su mobile a tutti coloro che si trovano nell'edificio mediante l'utilizzo dei dispositivi mobili in loro possesso (cellulari, tablet, pc, ecc.).

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

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 elaborazione ed approfondimento delle questioni più complesse affrontate dalla giurisprudenza di legittimità. Quest'anno in particolare, che ha visto l'innesto nel tessuto organizzativo della Corte degli addetti all'Ufficio per il processo, la funzione di rappresentare catene omogenee di precedenti coerenti; di verificarne l'attualità; di avere il polso delle novità giurisprudenziali attraverso le news dedicate ad ogni sezione civile e penale ed ovviamente alle S.U., è divenuta più che mai necessaria alla creazione di un circuito virtuoso funzionale alla razionalizzazione dello spoglio e all'incremento della qualità dei principi elaborati dalla Corte. Con la facilitazione della conoscenza dell'impegno nomofilattico attraverso la razionalizzazione dei precedenti realizzata dall'ufficio del Massimario, i nuovi componenti dell'ufficio per il processo saranno direttamente partecipi dello sforzo di attuazione della funzione costituzionale della Corte di legittimità.

La selezione dei principi nomofilattici attraverso la massimazione viene svolta attraverso una filiera "lunga" che parte dallo spoglio di un ingente numero di provvedimenti pubblicati e pervenuti all'ufficio (circa 40.000 per il civile e circa 50.000 per il penale quest'anno), prosegue con le indicazioni

di massimazione, con la redazione delle massime, con la loro revisione e verifica finale. I provvedimenti massimati sono circa il 10% di quelli spogliati nell'area civile ed il 5% nell'area penale. Le indicazioni di massimazione, oltre che dall'interno dell'ufficio, provengono anche dalle segnalazioni dei collegi cui l'ufficio è collegato sia attraverso propri addetti che collaborano nelle Sezioni per l'attività di spoglio e per la composizione dei collegi, sia mediante la trasmissione telematica di richieste specifiche. Con queste modalità i percorsi nomofilattici delle Sezioni vengono seguiti dall'ufficio del Massimario e, nell'ipotesi in cui non si presentino come 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 il crescente numero di richiesta di relazioni tematiche di approfondimento provenienti dalle stesse Sezioni quando è necessario affrontare questioni nuove o perché caratterizzate da un nuovo quadro normativo di riferimento o da nuovi principi di diritto europeo. La sollecitazione può partire dal collegio decidente 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 che siano in possesso dei requisiti di anzianità necessari, sono applicati nelle Sezioni civili e penali anche per comporre i collegi con propri ricorsi e forniscono un apporto quantitativamente e qualitativamente prezioso proprio per l'esperienza di approfondimento scientifico che hanno acquisito nell'ufficio di provenienza. Questa esperienza è tuttavia limitata alla partecipazione ad un'udienza mensile sia per la mole dell'attività propria dell'ufficio del Massimario, sia per la grave scopertura dell'ufficio che è pari al 50% dell'organico tabellare. Il numero complessivo si è infine ridotto perché un considerevole numero di magistrati del Massimario ha assunto con l'ultimo concorso le funzioni di legittimità.

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 i conseguenti disallineamenti che la crescita delle decisioni determina. Quest'anno l'impegno si è moltiplicato non essendovi stati solo interventi normativi di settore ma due riforme "di sistema" che hanno investito il settore penale e quello civile, in ambito sostanziale e soprattutto processuale in funzione degli obiettivi del PNRR.

Sono state tempestivamente predisposte e pubblicate nelle *news* le relazioni relative alle novità del processo penale affidate a tutti i componenti dell'ufficio operanti in questo settore in considerazione della natura ed entità delle innovazioni; le relazioni riguardanti le novità del settore processuale civile; quelle aventi ad oggetto il diritto di famiglia, la crisi d'impresa ed il settore tributario. Una riflessione organica e completa che costituisce un punto di partenza e di confronto atteso e molto stimolante per la dottrina, per la giurisprudenza e per tutti i *network* che seguono con attenzione all'attualità i temi giuridici.

Questa importante attività di approfondimento, tuttavia, non ha intaccato l'impegno tradizionale del Massimario sia con riguardo alle relazioni per le Sezioni Unite che forniscono un supporto indispensabile per la comprensione e l'illustrazione delle questioni di massima di particolare importanza e dei contrasti da decidere (quest'anno 44 per il civile e 20 per il penale), sia in ordine alla sempre crescente richiesta di approfondimento provenienti dalle Sezioni semplici su questioni nuove o potenzialmente produttive di contrasti riguardanti sia il settore civile che penale soprattutto in relazione al rapporto con la Corte di Giustizia, per il civile, e la Corte Edu per il penale nonché direttamente dalle Sezioni Unite su problemi connessi in particolare al riparto delle giurisdizioni interne e alla giurisdizione del giudice straniero (quest'anno 15). A questa pluralità di contributi devono aggiungersi per il penale le rassegne costituzionali, e per entrambi i plessi le segnalazioni di contrasto e le relazioni di orientamento giurisprudenziale.

In alcuni settori l'intervento scientifico e di aggiornamento del Massimario è diventato un appuntamento annuale molto atteso. Da qualche anno viene realizzata una rassegna 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 legislazione anche secondaria relativa all'informatizzazione del processo ha indotto l'ufficio ad affiancare alla rassegna annuale, che ha ad oggetto tutte le materie, 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 per mezzo della quale sono stati descritti ed analizzati i frequenti mutamenti normativi sostanziali e processuali che hanno caratterizzato il settore. Un'ulteriore novità in questo settore è costituita dalla collaborazione strutturale con i ricercatori Easo al fine di predisporre rassegne periodiche e ragionate di giurisprudenza massimata e non. Sta partendo, infine, una collaborazione con l'UNHCR relativa alla circolazione in Europa delle pronunce più significative provenienti dal cantiere giurisprudenziale italiano sul tema della tutela dei diritti umani dei cittadini stranieri che chiedono asilo.

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 ed a quelle relative agli orientamenti di carattere processuale. Ad essa si affianca 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 ad un costante riscontro delle altre novità normative, le quali 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 il complessivo materiale scientifico della Corte. La diffusione tempestiva ha avuto un rilevante successo. I contributi scientifici e le rassegne mensili e tematiche vengono trasmesse anche alla rete della formazione decentrata della Scuola della Magistratura con la quale è stata stabilita da tempo una stabile collaborazione. È necessario, al più presto, provvedere alla realizzazione di un contenitore scientifico nel sito della Corte nel quale conservare con corretta catalogazione il patrimonio scientifico accumulato attraverso le varie tipologie di relazioni del Massimario.

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 un'effettiva armonizzazione delle soluzioni in tema di giurisdizione ha prodotto, su reciproco impulso dei Presidenti della Corte di cassazione, del Consiglio di Stato e della Corte dei Conti,

un'operativa collaborazione tra gli uffici studi di appartenenza al fine di mettere insieme il bagaglio di competenze ed esperienze e realizzare strumenti di approfondimento scientifico che si possano avvalere del contributo di tutte le giurisdizioni coinvolte nella trattazione e soluzione di talune questioni critiche. In particolare, quest'anno si è sviluppata una fattiva collaborazione della Corte di cassazione con la giurisdizione amministrativa e contabile finalizzata alla riflessione e alla ricerca di linee guida comuni riguardanti le modalità di conservazione e diffusione delle banche dati giurisprudenziali anche in relazione al cd. diritto all'oblio e alla concreta attuazione della deindicizzazione di pronunce risalenti. Il Massimario ha partecipato agli incontri nella persona del Direttore, unitamente al Direttore del CED e sta provvedendo ad un documento di sintesi finale.

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 (diritti delle persone, filiazione, tutela dati sensibili, in ambito penale e civile) od anche quesiti posti dalle Corti Supreme di paesi aderenti all'Unione Europea ed extraeuropei (tra i più recenti la richiesta proveniente di conoscere il nostro sistema disciplinare dei magistrati, quella riguardante i meccanismi processuali volti a garantire la cd. nomofilachia dal basso; i filtri di accesso alla Corte di cassazione). Anche questi contributi, in numero sempre crescente sono pubblicati e diffusi nel sito della Corte e manifestano l'impegno costante alla cooperazione giudiziaria ed all'apertura al confronto con sistemi e culture giuridiche diverse, così da far conoscere il grado elevato di tutela dei diritti raggiunto nel nostro ordinamento e di arricchirsi attraverso la circolazione dei saperi.

6. *La formazione*

La riflessione che ruota attorno alla centralità della formazione del giudice di legittimità non può tralasciare le profonde trasformazioni processuali ed organizzative che le recenti riforme comportano anche per la Corte di cassazione.

La semplificazione del rito, l'introduzione dell'ufficio del processo, la ormai progressiva digitalizzazione dei procedimenti e di redazione dei provvedimenti con modalità telematica mediante il PCT, il varo del

meccanismo del rinvio pregiudiziale alla Corte di cassazione confermano questa prospettiva sulle quale occorrerà orientare in maniera prioritaria la formazione della magistratura di legittimità.

In questa direzione particolare attenzione andrà riservata alla già ricordata riforma del rito tributario che, quanto alla Corte di cassazione, affida al Primo Presidente il compito di adottare provvedimenti organizzativi adeguati al fine di stabilizzare gli orientamenti di legittimità e di agevolare la rapida definizione dei procedimenti pendenti presso la Corte di cassazione in materia tributaria, favorendo l'acquisizione di una specifica competenza da parte dei magistrati assegnati alla sezione tributaria (art. 3, c. 2, l. n. 130/2022).

Anche in questo ambito si colgono in maniera evidente i profili di interconnessione fra le misure organizzative e la funzione armonizzatrice degli indirizzi adottati che la Corte di cassazione sarà ancora più di prima chiamata a svolgere in funzione tanto deflattiva del contenzioso pendente, quanto funzionali alla salvaguardia dei canoni di prevedibilità e certezza del diritto a beneficio degli operatori del settore.

Non meno centrale risulterà lo strumento del rinvio pregiudiziale, entrato in vigore il 1° gennaio 2023 che chiamerà per la prima volta giudici di merito e di legittimità a cooperare in modo nuovo su questioni avvertite come rilevanti e di rilevante complessità che rendono, ad avviso del richiedente, opportuno l'intervento immediato del giudice di legittimità. Un modulo nel quale, in definitiva, la nomofilachia nascerà sempre più dal basso e sempre più destinato a modificare non soltanto l'assetto organizzativo della Corte, ma il modo di "fare il merito" e "fare Cassazione".

E non può non considerarsi che l'*an*, il *quomodo*, il *quando* del rinvio pregiudiziale, insieme alla riflessione sull'approccio che la Corte di cassazione avrà rispetto alle richieste di rinvio e nel vaglio di ammissibilità e di concreta fissazione dei principi di diritto che intenderà offrire (senza avere alle spalle il diritto vivente formatosi presso le Corti di merito), faranno della formazione il luogo di elezione per un confronto aperto e preventivo fra giudici, di merito e di legittimità, accademici e avvocati.

Il fronte dei rapporti fra giudice di merito e Corte di cassazione non è, peraltro, l'unico a richiedere l'apporto continuo della formazione.

Il pensiero corre immediatamente alle questioni oggetto di contrasto o di massima importanza all'esame delle Sezioni Unite.

L'organizzazione di momenti di incontro formativi che hanno preceduto la decisione sul contrasto già svolti dalla struttura decentrata della

Corte di cassazione hanno consentito ad operatori del diritto, accademici, giudici e avvocati di vivere in presa diretta la vicenda demandata all'esame delle Sezioni unite, interrogarsi sulle possibili soluzioni, offrire punti di vista diversi che hanno costituito punti di riferimento sicuri per l'organo decisorio, mettendo in campo diverse verità che hanno poi trovato la loro sintesi nella decisione della Corte. Un compito, quello dei vari protagonisti delle pronunzie delle Sezioni Unite che è stato scolpito da Cass., S.U, n. 24414/2021, laddove si è sottolineato come la soluzione di vicende di particolare impatto richiede l'intervento delle Sezioni Unite, chiamate a salvaguardare al più alto livello la nomofilachia "...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 sollecitazioni e degli stimoli, espressione di *ius litigatoris*, derivanti dalle difese delle parti e del contributo, ispirato alla salvaguardia del pubblico interesse attraverso il prisma dello *ius constitutionis*, del pubblico ministero".

Anche quello dei rapporti fra la Corte di cassazione e le Corti sovranazionali rappresenta un ambito nel quale la formazione non può non giocare un ruolo centrale, in piena sinergia con il gruppo di lavoro per l'attuazione dei Protocolli stilati dalla Corte di Cassazione con la Corte di Giustizia UE e con la Corte europea dei diritti dell'uomo. Gruppo che, sorto ormai nel lontano 2015, è andato sedimentando il proprio modulo operativo di ausilio e sostegno ai Presidenti e Consiglieri per l'aggiornamento delle novità provenienti dalle due Corti, verso una direzione che, proprio attraverso la sinergia fra le due strutture, dovrà tendere ad offrire il grande lavoro prodotto ad una platea sempre maggiore di operatori di giustizia in una logica di forte cooperazione finalizzata alla massimizzazione dei risultati.

Già in passato si è, d'altro canto, messa in evidenza la centralità della formazione per il buon operare della magistratura ed in particolare del circuito che ruota attorno ai giudizi di legittimità, sottolineando che attraverso le riflessioni plurali provenienti dai diversi protagonisti del processo non si può che migliorare la risposta offerta dalla Corte.

La recente pandemia ha peraltro avvicinato una platea di possibili fruitori della offerta formativa per effetto della c.d. formazione a distanza.

È però sul versante della partecipazione attiva ed in presenza alla formazione che occorrerà investire nuove risorse e nuovi obiettivi, nella consapevolezza che l'ampiezza di tematiche nuove destinate ad avere effetti immediati sul modo di essere della Corte, non potrà essere lasciata

in via esclusiva alla solerzia e capacità di aggiornamento individuale dei Presidenti e dei consiglieri, ma richiederà un approccio sempre più condiviso, anche con l'Avvocatura e l'Accademia, in modo da potere costituire uno strumento di ausilio tanto complementare al bagaglio del consigliere, quanto indispensabile.

È stata questa esigenza ad orientare la formazione, anche nell'anno appena trascorso verso moduli formativi diversi da quelli tradizionali. E non è un caso che proprio il contenzioso tributario abbia costituito una sorta di "laboratorio di idee" nel quale fare convergere, prima dell'incontro formativo appositamente organizzato, professionalità varie per elaborare domande da rivolgere ai destinatari della formazione insieme ad indicazioni operative sui temi che sarebbero stati oggetto di discussione nella fase plenaria.

Un modo di fare "formazione continua" particolarmente fecondo che costituirà la scommessa del futuro della formazione, sempre più capace di essere motore propulsivo delle esigenze formative, ma anche di captare le reali esigenze che possano garantire un servizio giustizia efficace ed efficiente, ma anche giusto.

7. *La Corte e la sicurezza di chi vi lavora*

L'anno trascorso, al pari dei precedenti, è stato segnato dalla permanente attenzione alla situazione pandemica che, pur fortemente attenuata, ha comunque richiesto nei luoghi di lavoro un costante monitoraggio per adeguare le necessarie misure di prevenzione.

La complessiva attività della Corte di cassazione ha ripreso i ritmi di ordinaria intensità sia pur continuandosi ad alternare presenza negli uffici con lavoro da remoto. L'utilizzo dei riti camerale ha consentito il rispetto delle cadenze processuali anche in situazioni di "difficoltà pandemica" in cui ragioni di prevenzione sconsigliavano la presenza in ufficio dei consiglieri e del personale amministrativo.

Si è cercato di rendere stabile la vigilanza sulla evoluzione del quadro sanitario al fine di adeguare le misure di protezione già sperimentate in precedenza.

Le precise disposizioni dettate per il 2020 e 2021 nei provvedimenti organizzativi del Primo Presidente (*regole per la celebrazione delle udienze e adunanze, la gestione degli accessi all'Ufficio, misurazione della temperatura, utilizzo di protezioni facciali, di gel sanificanti, contingentamento nell'uso degli ascensori e delle auto di servizio; distanziamento nelle sedute in*

aula e nelle presenze, sanificazione dei microfoni), hanno registrato una attenuazione progressiva in coerenza con gli interventi legislativi dettati a seguito del lento miglioramento del quadro virale.

L'attuale situazione registra una diffusa consapevolezza nel personale amministrativo e nei magistrati sulla necessità di mantenere alta l'attenzione e la conseguente prevenzione.

7.1. La sorveglianza sanitaria

Anche in questo anno il medico competente della Corte di legittimità ha dedicato attenzione all'andamento del "virus" soprattutto per monitorare costantemente il contesto lavorativo complessivo e la modulazione delle attività e degli strumenti di prevenzione.

Approfondimento specifico ha poi richiesto la c.d. *sorveglianza sanitaria*. È questo un dovere imposto al datore di lavoro dall'art. 2 del d.lgs. n. 81/2008; è 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 rischi lavorativi.

Nell'anno in corso sono state effettuate 269 visite mediche e 203 *ergovision* (test visivi).

Sono stati disposti controlli specifici su taluni ambienti di lavoro ed in particolare sulla eventuale interferenza di emissioni elettromagnetiche da parte di antenne situate su stabili fronteggianti il Palazzo della Corte. L'esito delle indagini, compiute con l'ausilio di tutte le figure preposte alla sicurezza della Corte e di chi vi lavora, fortunatamente di segno negativo con esclusione di fonti di rischio, ha comunque costituito momento di riflessione concreta sul tema della tutela e prevenzione della salute nel luogo di lavoro, anche in relazione a fattori esterni (quale, nell'esempio, un'antenna situata su altro stabile) che possano comunque costituire fonti di pericolo possibile.

L'attenzione all'ambiente di lavoro ha anche richiesto specifici interventi in materia di utilizzo di prodotti sanificanti e pulenti privi di fattori allergenici al fine di coniugare insieme la cura per i luoghi e la tutela delle persone più esposte.

Eguale finalità ha avuto l'indagine sulle fonti di illuminazione degli uffici realizzata dal tecnico competente, esitata in una revisione dei "punti luce" e delle modalità di illuminazione.

7.2. Il Documento di Valutazione dei Rischi

Il ripetuto aggiornamento del Documento della Valutazione dei Rischi (DVR), ha segnalato anche per l'anno trascorso l'alternanza tra situazioni di relativa tranquillità pandemica e momenti di necessaria prevenzione.

La natura *sensibile* del documento rende, questo, uno strumento di diretta misurazione dei fattori di rischio che possono riguardare, direttamente o anche solo in occasione del lavoro, la salute di chi lavora in Corte.

Nell'anno trascorso il DVR si è dovuto misurare con l'ingresso in Corte degli addetti all'Ufficio del processo. È stato necessario adeguare postazioni e ambienti di lavoro a nuove figure professionali e fornire loro informazioni e conoscenze su comportamenti e necessarie attività di prevenzione.

Il 2023 richiederà ulteriore impegno di valutazione dei rischi, attesi i molti cambiamenti organizzativi e logistici dovuti alla soppressione della Sesta Sezione civile ed alla riorganizzazione dell'attività di spoglio nelle cinque Sezioni civili e, non ultima, alla dislocazione dell'ufficio del Massimario e del Ruolo in locali estranei al Palazzo della corte.

7.3. Processo telematico e condizioni di lavoro

Il decisivo incremento del processo telematico nell'Ufficio di legittimità e, con esso, il conseguente aumento del tempo necessariamente utilizzato per l'uso del mezzo informatico rende costante la riflessione sulle conseguenze che tali modalità lavorative producono sulle condizioni di lavoro.

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

7.4. Il Benessere organizzativo

Il tema del benessere organizzativo costituisce uno dei fattori che a pieno titolo rientra nelle misure di prevenzione e cura della salute del lavoratore cui il datore di lavoro è tenuto a prestare attenzione.

Con tale consapevolezza si è provveduto a diffondere tra i magistrati e personale della Corte un opuscolo redatto dall'Inail per prevenire e riconoscere le molestie e violenze sui luoghi di lavoro.

Come ben evidenziato nelle premesse dell'opuscolo *“l'obiettivo è garantire un ambiente di lavoro sano, privo di fattori di discriminazione*

e di qualsiasi forma di violenza, fisica o psicologica, anche allo scopo di migliorare la produttività e la qualità delle prestazioni, riducendo, allo stesso tempo, il rischio di infortuni e malattie professionali”.

La consapevolezza del problema e la possibilità di riconoscerne i confini assume valore determinante per il benessere del singolo e della collettività lavorativa che lo circonda.

8. I rapporti con gli avvocati e con l'ANM

8.1. La Corte e l'Avvocatura

La piena collaborazione con le rappresentanze dell'Avvocatura è proseguita nel corso del 2022, assumendo una rilevanza particolare in relazione ai processi di riforma in corso.

Le difficoltà organizzative legate alla pandemia e alle relative cautele si sono fortunatamente attenuate, mentre è cresciuta la complessità del dato normativo relativo all'impianto stesso del rito civile, nonché alla presentazione e alla gestione dei ricorsi. Elemento, questo, che ha richiesto e richiede un'attenta opera interpretativa delle diverse fonti e del diritto intertemporale.

Nel medesimo tempo, l'introduzione del PCT in Corte si è progressivamente estesa e consolidata, registrando un importante aumento dei ricorsi esclusivamente telematici. Tale evoluzione non è stata priva di momenti di difficoltà tecnica e di connesse conseguenze sul piano organizzativo.

Il dialogo continuo, sempre franco e collaborativo, con il Consiglio Nazionale Forense ha consentito di affrontare e superare il sommarsi delle criticità ricordate e autorizza, oggi, ad affermare che l'obbligatorietà del PCT è giunta al termine di un periodo di rodaggio e di un percorso condiviso cui tutti gli attori istituzionali hanno contribuito. In questo senso, è possibile confidare sulla piena operatività del nuovo rito civile e dei nuovi strumenti di lavoro.

Si è accennato in precedenza all'importanza che questa evoluzione sta avendo sul miglioramento delle modalità di lavoro e sui risultati che possono essere ottenuti. Si tratta di un'evoluzione che la Corte e l'Avvocatura, con il concorso della DGSIA, intendono ulteriormente rafforzare attraverso un tavolo di lavoro chiamato ad approfondire le caratteristiche dei ricorsi, le modalità concrete di iscrizione e la gestione della documentazione che accompagna i ricorsi stessi.

Tale lavoro assume una grande importanza anche sul piano culturale. Innanzitutto, un dialogo franco e operativo su questi temi appare

indispensabile per assicurare il progressivo avvicinamento ai principi di sinteticità e chiarezza degli atti processuali. In secondo luogo, il confronto ha come oggetto questioni solo apparentemente tecniche, che, invece, toccano in profondità l'idea stessa di processo e, in particolare, di processo di legittimità. In terzo luogo, una più attenta e chiara formulazione dei ricorsi, capace di esprimere in modo puntuale e sintetico le questioni su cui si chiede la pronuncia della Corte, non potrà che favorire motivazioni giudiziali altrettanto puntuali e sintetiche, comprensibili tanto agli operatori del diritto quanto alle parti processuali. Nello stesso tempo, decisioni più chiare possono fornire indicazioni importanti a tutti coloro che a vario titolo sono chiamati ad applicare la legge in ordine a quello che definiamo il “diritto vivente”.

Comune a magistrati ed avvocati, infatti, è 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, tema cui anche la presente relazione dedica una specifica attenzione.

Anche quest'anno, 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.

Intensa e importante è stata anche nel corso del 2022 la partecipazione di avvocati e docenti all'attività del Consiglio direttivo. Come meglio illustrato nelle pagine dedicate al Consiglio, i componenti non togati hanno fornito un contributo propositivo e critico anche ai momenti di dibattito su temi delicati e sensibili legati alla valutazione del lavoro giudiziario e all'organizzazione della Corte, confermando l'importanza di quello che lo scorso anno definimmo come lo “sguardo esterno” su un ufficio grande e complesso come la Corte di cassazione italiana.

8.2. 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 negli interventi inaugurali del 2021 e del 2022. Si tratta di affermazioni che oggi possiamo valutare con attenzione in una fase di evoluzione sociale, politica e istituzionale così complessa e delicata come quella che l'Italia sta conoscendo.

La medesima complessità caratterizza il contesto sociale e istituzionale europeo, ove si confrontano idee e prospettive diverse ed esistono spinte divergenti che coinvolgono il concetto di “Stato di diritto” tanto nella sua connotazione culturale quanto nella sua applicazione.

L’attenzione che alla “*Rule of Law*” dedicano le istituzioni e le corti europee è accompagnata dalle preoccupazioni espresse dalle associazioni di giuristi alla decisività di tale concetto per la stessa tenuta della democrazia rappresentativa. Si tratta di preoccupazioni di cui comprendiamo le ragioni. Le radici fondamentali dei sistemi democratici annoverano, tra le altre cose, il rispetto del voto popolare, la separazione dei poteri, il rispetto del sistema giudiziario, il rifiuto delle violenze arbitrarie degli organi di sicurezza, la partecipazione attiva ed efficace dei cittadini, che richiede un diritto effettivo di associarsi e manifestare liberamente il proprio pensiero.

In questo contesto, la tenuta democratica delle istituzioni italiane ed europee assume un valore centrale nel panorama internazionale e può tornare ad essere un punto di riferimento importante.

Come si accennava, la dignità e la credibilità del sistema giudiziario assumono un valore centrale nella tenuta democratica di un Paese. Garantire dignità e credibilità del proprio operato è compito essenziale del singolo magistrato e della magistratura associata, ma richiede che l’azione della giustizia sia supportata da un dialogo franco e costruttivo tra tutte le istituzioni che a vario titolo concorrono al rendere giustizia.

Una giustizia efficace e credibile ha bisogno di leggi chiare, di strutture e strumenti adeguati, di una cultura del confronto condivisa e di una leale collaborazione tra gli attori. Se questo è il messaggio che la presente relazione vuole indirizzare a tutte le istituzioni, resta comunque essenziale l’affermazione contenuta nella relazione inaugurale dello scorso anno secondo cui: «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».

Si tratta di affermazione alla quale nel corso del 2022 la Corte ha cercato di far seguire comportamenti coerenti. Si è detto poco sopra del processo di sviluppo culturale che accompagna i cambiamenti strutturali e organizzativi in atto. È, questo, un processo cui ha contribuito decisamente anche l’impegno della Giunta ANM della Corte.

Lo ha fatto, in primo luogo, attraverso un confronto con la Presidenza della Corte fatto di colloqui informali e di momenti di incontro formali, nel corso dei quali ha concorso a ricostruire gli andamenti dei singoli settori e

delle sezioni, ha segnalato i punti di criticità rilevati ed ha rappresentato le esigenze dei magistrati quanto a qualità del lavoro e benessere organizzativo. Tali incontri hanno rappresentato anche un momento necessario di scambio informazioni, rivelatosi assai utile per la gestione dei cambiamenti e la distribuzione ragionata delle risorse. Particolare attenzione è stata dedicata, anche quest'anno, allo sviluppo e all'impiego delle risorse tecnologiche. L'incremento del numero dei magistrati e l'arrivo degli addetti UPP hanno messo in evidenza i limiti della rete informatica e la carenza di personal computer da tavolo e portatili, due elementi che la Presidenza e il CED hanno segnalato con insistenza alla DGSIA e al Ministero.

In secondo luogo, può considerarsi di grande rilevanza il contributo che l'ANM ha dato alla formazione dei magistrati e del personale della Corte. La Giunta, infatti, non solo ha contribuito alla realizzazione dei numerosi corsi che i magistrati incaricati della formazione hanno organizzato nel corso dell'anno, ma ha dato vita a proprie iniziative formative legate alle riforme dei settori civile, penale e tributario, coinvolgendo personalità e professionalità diverse.

A questo si aggiunga, e la notazione è davvero significativa, che rappresentanti dell'ANM hanno contribuito alle iniziative dedicate alla formazione iniziale degli addetti UPP e dei tirocinanti. Si tratta di interventi che utilizzano anche gli strumenti di formazione a distanza e possono raggiungere un numero elevato di persone, oltre a essere videoregistrati per ulteriori momenti di confronto. Tali interventi uniscono la formazione di natura istituzionale (struttura e caratteristiche della Corte), propriamente giuridica e, infine, etica e deontologica. Il fatto che i momenti formativi realizzati a marzo e aprile 2022 si siano diretti nello stesso contesto ai nuovi magistrati e agli addetti UPP ha rappresentato una scelta consapevole della Corte, che con ciò ha voluto mettere l'accento sull'esigenza che tutte le componenti dell'UPP operino con pari dignità e secondo modalità di lavoro "in team".

9. *Le Pari opportunità*

Dopo l'attività svolta nel 2021, incentrata sulla interlocuzione istituzionale finalizzata alla predisposizione della proposta tabellare per il triennio 2020/2022, con particolare riferimento ai temi dei doveri di cura dei magistrati sia con riguardo alla genitorialità che all'assistenza ai familiari, inserendo tali aspetti nel più ampio contesto del benessere organizzativo e della tutela della salute psico fisica del magistrato, le iniziative assunte dal CPO nell'anno 2022 sono state principalmente (ma non solo) indirizzate

nel segno della solidarietà alle diverse situazioni emergenziali venutesi a determinare anche a livello internazionale.

In questo quadro, va particolarmente menzionata la giornata di riflessione organizzata dal CPO e dedicata alle *“Donne nell'emergenza”*, tenutasi in data 19 maggio 2022 presso l'Aula Magna della Corte di cassazione, che ha visto coinvolti, oltre ai vertici istituzionali della Corte di cassazione e della Procura generale e dell'Avvocatura, rappresentanti del mondo politico e della comunità scientifica.

Infatti, dopo i saluti istituzionali del Primo Presidente e del Procuratore Generale, è stato trasmesso un contributo audiovisivo inviato dalla Ministra per le pari opportunità e la famiglia, Elena Bonetti – impedita a partecipare per sopraggiunti motivi istituzionali – prima di ascoltare l'intervento del Presidente del Comitato Pari Opportunità del Consiglio Superiore della Magistratura, Carmelo Celentano, che non ha mancato di assicurare l'attiva partecipazione all'iniziativa. Per chiudere la fase introduttiva, la Presidente del Comitato Pari Opportunità, Ileana Fedele, ha svolto una breve relazione introduttiva, per sottolineare che l'iniziativa si iscrive nella ricorrenza del 25 novembre – giornata internazionale contro la violenza sulle donne – ed intende rappresentare un'attiva partecipazione alla campagna di sensibilizzazione lanciata dall'ONU attraverso la riflessione sulla condizione delle donne nell'emergenza. Per questo, nelle intenzioni del CPO è stato importante non soffermarsi solo sulla realtà giuridica, ma allargare gli orizzonti, quasi aprire una “finestra sul mondo”, sviluppare cioè una riflessione di tipo sociale e culturale: ed ecco perché sono stati coinvolti relatori che potessero contribuire ad una riflessione di così ampio respiro. Lo stesso luogo di svolgimento della giornata, l'Aula magna della Corte di cassazione, rappresenta un luogo simbolico – quasi il “tempio” della giustizia – per schiudere gli orizzonti sulla realtà sociale delle donne nella dimensione emergenziale. Il filo rosso della giornata, strutturata attraverso tre sessioni – la prima dedicata alle crisi internazionali, la seconda alla emergenza covid, la terza al femminicidio – è rappresentato dall'attenzione, vicinanza e solidarietà piena alla resilienza dimostrata dalle donne.

A conclusione dell'indirizzo introduttivo, per dare voce a tutte le donne, è stato proiettato un video di testimonianze realizzato a cura del Consiglio Nazionale Forense.

La giornata è poi proseguita con le tre sessioni preannunciate: la prima, dedicata alle emergenze internazionali, coordinata dalla Cons. Francesca Picardi, ha visto la partecipazione della Sen. Paola Binetti, dell'Ambasciatore Stefano Pontecorvo e della Prof.ssa Ester Gallo, Delegata alla solidarietà

accademica e internazionale nell'Università di Trento e coordinatrice del polo nazionale di *Scholars at Risk* – Italia con l'Università di Padova; la seconda, dedicata alla emergenza covid, coordinata dalla Cons. Maria Enza, è stata animata dai contributi svolti dalla Dott.ssa Maria Teresa Covatta, in qualità di membro del Direttivo dell'Associazione Donne-Magistrato Italiane (ADMI), dall'Avv. Daniela Giraudò, avvocatessa e componente del Comitato pari opportunità del Consiglio direttivo della Corte di cassazione, nonché componente del Consiglio Nazionale Forense e coordinatrice della Commissione Famiglia, dalla Prof.ssa Patrizia Tomio, che ha partecipato ad un Gruppo di ricerca promosso dalla Conferenza Nazionale degli Organismi di Parità delle Università italiane per svolgere un'indagine sul ruolo dei Comitati Unici di Garanzia (in sigla CUG); la terza, dedicata ai numeri ed alla realtà del “femminicidio”, coordinata dalla Sostituto Procuratore Generale Valentina Manuali, ha potuto contare sugli interventi della Sen. Valeria Valente, Presidente della Commissione parlamentare di inchiesta sul femminicidio nonché su ogni forma di violenza di genere, della Sostituto Procuratore Generale Giuseppina Casella, e del Dott. Sarantis Thanopoulos, Presidente della Società psicoanalitica italiana.

Infine, le conclusioni della giornata di riflessione sono state affidate alla Presidente Agg. della Corte di cassazione, Margherita Cassano, al Procuratore Generale Aggiunto, Luigi Salvato, all'Avvocato Generale dello Stato, Gabriella Palmieri Sandulli, ed alla Presidente del Consiglio Nazionale Forense, Maria Masi.

Il CPO ha curato anche una pubblicazione degli atti del Convegno, con un'appendice sulla normativa di riferimento, che potrà essere messa a disposizione in occasione dell'inaugurazione dell'anno giudiziario e pubblicata sul sito istituzionale, anche con i contenuti multimediali.

Nel quadro delle iniziative di solidarietà va altresì ascritta la promozione della giornata di vicinanza alle donne iraniane, lanciata dal CPO per il 6 ottobre 2022, invitando il personale di magistratura ed amministrativo della Corte e della Procura generale nonché gli esponenti della classe forense che intendessero aderire all'iniziativa ad indossare un accessorio (foulard, cravatta, *pochette*, etc.) di colore rosso, colore assunto a simbolo della violenza contro le donne. L'iniziativa è stata ripresa e condivisa, oltre che da diversi Consigli Forensi, in *primis* dal Consiglio Nazionale Forense, in occasione del Congresso Nazionale tenutosi proprio nella giornata del 6 ottobre.

Il CPO ha poi assicurato la propria partecipazione a diversi eventi, convegni e giornate di formazione sui temi di competenza, per il tramite della Presidente ovvero delle Consigliere. In particolare, nel corso dell'anno 2022,

sono stati assicurati gli interventi e comunque la partecipazione ai seguenti eventi:

- convegno “Giustizia e Rappresentanza di Genere”, Roma, presso la Camera dei deputati, Nuova Aula dei Gruppi Parlamentari, in data 21 marzo 2022;
- incontro organizzato dal CSM con i Consigli Giudiziari, 31 marzo - 1° aprile 2022, con riferimento alla sessione sul tema “L’attuazione delle pari opportunità in magistratura”;
- evento “Parole e diritti” – Roma, 12 e 13 luglio 2022, organizzato dal Consiglio Nazionale Forense;
- convegno nazionale annuale della Conferenza Nazionale degli Organismi di Parità delle Università Italiane, 6 - 7 ottobre 2022;
- convegno della IPA (*International Psychoanalytical Association*) sull’intolleranza verso il femminile, 22 - 23 ottobre 2022;
- evento di partecipazione alla giornata internazionale per l’eliminazione della violenza contro le donne, promosso dal Consiglio Nazionale Forense, “*Il fuoco curdo, storia di una rivoluzione anche femminile*”, Roma, 25 novembre 2022.

Inoltre, nel corso del 2022 il CPO ha avviato una approfondita riflessione intesa alla promozione di un linguaggio giuridico inclusivo, sia sul piano della prospettiva di genere, sia quanto all’uso di una terminologia ed uno stile che, pur rispettosi del necessario rigore giuridico, possa avvicinare il cittadino alla Corte e favorire la comprensibilità delle sentenze e dei provvedimenti.

Quanto al primo aspetto, è stato evidenziato che il Parlamento Europeo ha adottato sin dal 2008 le linee guida multilingua sulla neutralità di genere del linguaggio, di recente aggiornate (2018) al fine di tenere conto dell’evoluzione linguistica e culturale. D’altro canto, il Comitato dei Ministri del Consiglio d’Europa, nella raccomandazione del 27 marzo 2019 sulla prevenzione e la lotta contro il sessismo, ha tra l’altro ribadito le raccomandazioni esistenti in materia del Comitato dei Ministri del Consiglio d’Europa agli Stati membri e, in particolare, la Raccomandazione sull’eliminazione del sessismo nella lingua e la Raccomandazione sulle norme e i meccanismi per la parità di genere, aventi come obiettivo la promozione dell’utilizzo di un linguaggio non sessista in tutti i settori, in particolare nel settore pubblico. A livello nazionale, basta limitarsi a citare le ben note “*Le Raccomandazioni per un uso non sessista della lingua italiana*”, di Alma Sabatini (1987), e le “*Linee guida per l’uso del genere nel linguaggio amministrativo*”, di Cecilia Robustelli (2012), ma ormai vasta ed in continua evoluzione è la bibliografia sul punto. Il tema, lungi dal poter essere considerato un aspetto secondario

nell'economia dei molteplici problemi che gli Uffici di legittimità si trovano ad affrontare, rappresenta una questione cui riservare adeguata attenzione, nella consapevolezza che il linguaggio è fortemente condizionato dall'approccio socioculturale del contesto di riferimento e che l'adozione di un linguaggio inclusivo può diventare un importante fattore di promozione della parità di genere. È stata dunque sollecitata l'adozione di un lessico inclusivo, come azione da promuovere direttamente dai Capi degli Uffici attraverso l'uso di *standard* e linee guida di riferimento – in tal modo stimolando, in positivo, un'evoluzione che si ponga come patrimonio comune – piuttosto che come iniziative di singoli, foriere di disorientamento e comunque inadeguate, soprattutto se rapportate alla realtà istituzionale degli Uffici di legittimità.

In quest'ottica il CPO si è fatto promotore di qualificate collaborazioni con l'Accademia della crusca e con la Conferenza Nazionale degli Organismi di Parità delle Università Italiane per orientare consapevolmente l'uso di formule linguistiche non solo coerenti con la linea evolutivo-culturale della nostra lingua ma anche adeguate rispetto alla complessiva realtà socio-giuridica del Paese, soprattutto ove considerate all'interno di un organismo come una Corte Suprema.

Quanto al secondo profilo, che si pone altresì nell'orizzonte dell'adozione di uno stile inclusivo, perché inteso ad avvicinare la Corte, e, più in generale, la giustizia ai cittadini, nel quadro delle iniziative sollecitate anche a livello europeo, come sottolineato anche nel *meeting* annuale dei corrispondenti della Rete giudiziaria europea, tenutosi nel luglio 2022, è stata parimenti sollecitata la collaborazione con l'Accademia della crusca, già proficuamente coinvolta in diverse iniziative formative con la Scuola Superiore della Magistratura, per l'elaborazione di uno studio mirato delle sentenze, che valga ad individuare possibili aspetti critici e correlate soluzioni, per promuovere l'elaborazione di possibili standard e format, anche strutturali, idonee a semplificare e rendere più immediatamente comprensibili le decisioni.

Infine, il CPO ha assicurato il costante aggiornamento della pagina istituzionale sul sito della Corte, con l'inserimento delle attività svolte, della legislazione di riferimento e delle conquiste progressive nella parità dei diritti della donna.

Capitolo II

LA CORTE DIGITALE

1. *Premessa*

L'area dell'informatica è il campo di intervento di elezione del CED – Centro Elettronico di Documentazione della Corte di cassazione, Ufficio alle dirette dipendenze del Primo Presidente. Da qualche anno, nello svolgimento delle attività di settore collabora con il CED – pur nella rispettiva autonomia – l'Ufficio per l'innovazione – UIC, istituito dal Consiglio Superiore della Magistratura.

Anche nel corso del 2022, tali Uffici sono stati costantemente impegnati in tutti gli ambiti di competenza, con particolare riguardo a quelli, strategici, dell'informatica giudiziaria e dell'informatica giuridica.

2. *Il settore civile*

2.1. I risultati raggiunti e le attività svolte

L'impegno maggiore si è concentrato sullo sviluppo e diffusione del processo civile telematico presso la Corte di cassazione.

Com'è noto, 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. Il nuovo regime introdotto dal 31 marzo 2021, è tuttora caratterizzato dalla piena facoltatività dei depositi telematici, sia degli atti processuali di parte che di quelli dei giudici, considerato che l'attivazione del PCT, come detto, 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, quale emerge dalle seguenti statistiche, nel periodo che va dal 1° gennaio al 21 novembre 2022:

Atti di parte

- introduttivi (ricorsi controricorsi): 26.795, pari ad oltre il 50% dei depositi
- successivi (memorie ex artt. 378, 380-bis e 380-bis.1 cod. proc. civ.): 16.823 per ad oltre il 70% dei depositi

Totale degli atti telematici: 97.748

Anche tra i magistrati, dopo le iniziali difficoltà dell'applicativo ministeriale, i depositi di provvedimenti digitali sono cresciuti in maniera assai significativa, come emerge dalle seguenti statistiche, relative al medesimo periodo:

Atti del giudice

- Decreti: 348, pari a quasi il 10% dei depositi
- Ordinanze: 10.654, pari ad oltre il 40% dei depositi
- Ordinanza Interlocutorie: 574, pari ad oltre il 31%
- Sentenze: 1.321, pari ad oltre il 37%

Totale: 12.897, pari ad oltre il 37% del totale dei depositi

Quanto ai tempi di pubblicazione dei provvedimenti, il monitoraggio di tutte le fasi di lavorazione conseguenti al deposito telematico dei provvedimenti (articolato in quattro fasi: 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 cod. proc. civ.) ha consentito di verificare che, al 30 novembre 2022, tale ciclo interamente telematico ha stabilizzato una durata di 53 giorni (a contare dalla data d'udienza sino alla pubblicazione), di contro ai maggiori 76 giorni su base assoluta al 30 novembre per l'intera Corte.

L'evoluzione dei dati conferma dunque, accanto alla diffusività dell'impiego del PCT da parte dei consiglieri e presidenti, l'accorciamento in assoluto dei tempi di pubblicazione dei provvedimenti della Corte.

Accanto a tali elementi, è importante evidenziare che durante l'anno 2022 si è altresì proceduto alla scansione dei procedimenti in formato cartaceo, al fine di procedere alla progressiva digitalizzazione dell'arretrato,

in linea con il piano di azione del PNRR, per contenere i tempi di coesistenza del regime “ibrido” (analogico/digitale).

In particolare, si è proceduto alla scansione ed all’inserimento nella piattaforma del PCT degli atti cd. regolamentari di 28.343 procedimenti, pari al 40% circa dei procedimenti pendenti per i quali non è stata fissata udienza/adunanza.

Tali positivi risultati, sul piano dei “numeri”, sono il frutto di 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). In particolare, CED e UIC hanno proseguito ad indirizzare le attività finalizzate allo sviluppo di serie di integrazioni funzionali al Desk del consigliere, anche segnalate con appositi ticket di malfunzionamenti ovvero modifiche migliorative.

All’interno di questi interventi si segnalano, per il 2022, fra i più rilevanti, in quanto tesi allo sviluppo di funzioni completamente “nuove”:

- a) la realizzazione dell’intero ciclo di funzionamento della Sesta Sezione civile, dalla assegnazione degli atti al consigliere, alla redazione della proposta in formato nativo digitale e deposito telematico, alla fissazione dell’adunanza da parte del coordinatore in modalità telematica e con firma massiva, fino alla composizione del ruolo in automatico ed invio delle notificazioni ai difensori, per agevolare l’attività della cancelleria, oltre alla possibilità di trasmettere in via telematica e massiva i procedimenti alla Sezioni ordinarie ovvero ad altre sottosezioni, con correlata possibilità di accettazione massiva da parte della cancelleria. La realizzazione di tali funzioni ha consentito non solo di informatizzare tale importante segmento dell’attività della Corte ma anche di sperimentare e “testare” sul campo soluzioni organizzative utili anche in vista dell’imminente attuazione della riforma di cui al d.lgs. n. 149 del 2022;
- b) la realizzazione delle funzioni a supporto dell’attività di spoglio preliminare dei ricorsi e formazione dei ruoli di udienza, con sviluppo di funzioni avanzate di ricerca per l’individuazione delle possibili connessioni e composizione di udienze tematiche, quali attività destinate a svolgere un ruolo ancor più strategico nell’ottica della riforma del rito in cassazione. L’applicazione è stata sviluppata con l’articolazione del flusso di attività in tre momenti funzionali:
 1. redazione della scheda di spoglio, ad opera essenzialmente del personale ascrivibile al ruolo di assistente, con l’utilizzo di uno schema classificatorio strutturato rispondente alle esigenze di ciascuna sezione;

2. verifica e ricerca fra i procedimenti spogliati, ai fini della proposta di composizione dei ruoli di udienza e delle altre attività di competenza, ad opera essenzialmente dei consiglieri responsabili dello spoglio;
 3. validazione e finalizzazione delle attività sub 2, ad opera dei presidenti coordinatori di area, con possibilità di avvalersi delle funzioni di firma massiva (ad esempio per i decreti di fissazione di udienza/adunanza), analogamente a quanto realizzato per le funzioni di automazione della Sesta Sezione civile;
- c) la possibilità di installare un'apposita applicazione sui pc in uso ai consiglieri, per velocizzare ed agevolare l'apertura dell'applicazione Desk, superando nel contempo la pregressa necessità di utilizzare *browser* obsoleti.

In costante affiancamento al rilascio delle nuove funzioni e, in particolare, con riferimento alle innovative funzioni destinate allo spoglio preliminare dei ricorsi, sono state promosse ed organizzate apposite sessioni formative sezionali, estese a tutte le figure professionali coinvolte, compresi gli addetti all'ufficio del processo ed ai tirocinanti.

Sempre al fine di supportare la piena attuazione del PCT, anche quanto alla consultazione degli atti depositati nei gradi di merito, è stata data concreta attuazione alla convenzione con il MEF per la gestione del contenzioso tributario.

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 (*User ID e password*) – 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 passo, ma significativo, 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.

Nel 2022 sono state avviate operativamente le intese per dare attuazione al protocollo, concretamente avviato a partire dal 21 dicembre 2022, essendosi già proceduto, in data 30 novembre e 12 dicembre 2022 alla formazione preliminare del personale di magistratura e di cancelleria, sulle modalità di abilitazione, accesso, consultazione ed estrazione di copia degli atti contenuti nel fascicolo processuale di merito. Pertanto, è stata concretamente realizzata la modalità per accedere e consultare gli atti depositati presso le Commissioni tributarie provinciali e regionali, ciò che potrà prevenire anche il rischio di rinvii e differimenti finora disposti per l'acquisizione del fascicolo di merito.

2.2. Le attività da svolgere e gli obiettivi strategici per il 2023

Anche per il 2023 le attività saranno concentrate sullo sviluppo ed ulteriore diffusione del PCT, secondo le seguenti direttive fondamentali:

- a) Adeguamento del sistema informatico della Corte di cassazione alla riforma di cui al d.lgs. n. 149 del 2022.

Sono in corso di sviluppo – con previsione di rilascio in tempo utile per l'effettiva funzionalità rispetto all'entrata in vigore delle diverse disposizioni – gli adeguamenti del sistema informatico della Corte di cassazione necessari per il recepimento della riforma del rito in cassazione, di cui al d.lgs. n. 149 del 2022, con particolare riferimento alla soppressione della Sezione Sesta civile, all'unificazione dei riti camerale, alle modifiche apportate alla trattazione in pubblica udienza, all'attivazione del procedimento accelerato. È invece ancora in fase di analisi la funzione preordinata all'attuazione del rinvio pregiudiziale, entrato in vigore il 1° gennaio.

- b) Reingegnerizzazione del sistema informatico della Corte di cassazione.

Una volta completato lo sviluppo e l'adeguamento del sistema alle esigenze di completa realizzazione del PCT, è stata già concertato con la DGSIA un

progetto di reingegnerizzazione del sistema informatico della Cassazione (lato cancelleria e lato magistrati) che recepisca ed applichi le moderne tecnologie di sviluppo, anche in riferimento alla usabilità ed interfaccia.

- c) Impatto derivante dall'entrata in vigore dell'obbligatorietà del deposito telematico degli atti dei difensori.

Rispetto ai dati sopra riportati, di per sé incoraggianti, perché testimoniano il significativo aumento dei depositi telematici, occorrerà valutare l'impatto dell'obbligatorietà del deposito telematico degli atti dei difensori, prevista anche per la Corte di cassazione a partire dal 1° gennaio 2023, con particolare riferimento al deposito telematico degli atti introduttivi del giudizio, attualmente attestato al 50% del totale.

Occorrerà seguire attentamente la funzionalità dei servizi, i dati dei depositi e adeguare la messaggistica dei “codici errore” nella ricezione degli atti, intervento già concordato con l'Avvocatura e la cui realizzazione è stata più volte sollecitata.

Accanto a tale aspetto, di valore essenziale per assicurare la funzionalità del servizio, occorrerà elaborare un nuovo protocollo con l'Avvocatura, per concertare prassi comuni, anche nella nomenclatura degli atti e nell'attuazione della riforma, a ciò affiancando anche un percorso formativo comune.

- d) L'acquisizione dei fascicoli processuali di merito presso le Corti di appello ed i Tribunali.

È in fase di avvio – benché ripetutamente sollecitata – l'interlocuzione con la DGSIA per la realizzazione di una soluzione che consenta alla Corte di cassazione di accedere e consultare i fascicoli processuali di merito, tenuto anche conto della disposizione di cui all'art. 137-*bis* disp. att. cod. proc. civ., introdotta con il d.lgs. 10 ottobre 2022, n. 149, che prevede entro 60 giorni dal deposito del ricorso l'acquisizione del fascicolo d'ufficio dal giudice che ha emesso il provvedimento impugnato o che ha sollevato la questione a cura della cancelleria. Si provvederà a verificare la soluzione progettuale in corso di elaborazione da parte della DGSIA e a pianificare lo sviluppo, la sperimentazione ed il rilascio delle funzioni necessarie per dare concreta attuazione alla predetta disposizione.

- e) La cooperazione applicativa Corte di cassazione-altre giurisdizioni.

Nel quadro della necessaria interoperabilità con i processi telematici delle altre giurisdizioni, al fine di consentire la piena esplicazioni delle funzioni

istituzionalmente rimesse alla Corte di cassazione, verranno riprese, anche nel quadro del cd. “tavolo intermagistrature”, le iniziative più idonee 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 le altre giurisdizioni, sul modello di quanto già concertato ed attuato con la Giustizia tributaria.

3. Il 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.

3.1. Processo penale telematico

Quanto alle attività già concluse, va sottolineato, in primo luogo, il superamento delle comunicazioni cartacee e l'entrata in esercizio del sistema di comunicazioni telematiche tra Corte di cassazione e Procura generale presso la Corte di cassazione in relazione agli avvisi di udienza e ai c.d. controavvisi.

Questa funzionalità, attiva dal 3 ottobre 2022, e sotto monitoraggio per ovviare alle difficoltà dovute ad errori di regressione, il cui superamento è previsto con il prossimo aggiornamento, consentirà un notevolissimo snellimento delle procedure, una apprezzabile riduzione dei tempi, e un considerevole risparmio di risorse umane e materiali, finora impegnate per la stampa ed il materiale trasporto dei documenti cartacei, perché interessa non meno di 50.000 procedimenti all'anno.

La funzionalità di base già in uso, inoltre, costituisce l'infrastruttura per semplificare e digitalizzare tutte le comunicazioni tra Corte di cassazione e Procura generale, perché è prevista la trasmissione in via telematica di ogni comunicazione tra i due Uffici Giudiziari. Queste ulteriori funzionalità, già disponibili, sono di prossima introduzione in quanto verranno abilitate nei prossimi mesi sulla base del crono-programma che verrà definito con la Procura Generale.

Con riguardo alle attività in corso, si evidenzia, poi, che nella seconda metà del 2022, è stato avviato un gruppo di lavoro per l'analisi delle *“Esigenze informatiche della Corte di cassazione in relazione al processo penale di*

legittimità”, con l’obiettivo di individuare una soluzione veloce ed efficace per il deposito e la pubblicazione dei provvedimenti giurisprudenziali penali, su un modello analogo al processo civile.

Gli interventi programmati, la cui realizzazione è prevista per il 2023, comprendono due realizzazioni di notevole impatto: a) l’iscrizione automatica dei ricorsi senza imputazione manuale; b) il deposito telematico e la pubblicazione automatica dei provvedimenti attraverso un’applicazione in uso al magistrato penale.

Queste soluzioni innovative, oltre ad avvicinare la gestione degli atti del settore penale a quella del settore civile, offrono due importanti prospettive. Da un lato, determineranno un risparmio dei costi, una liberazione di risorse ed un’accelerazione delle attività, perché comporteranno la riduzione degli interventi manuali degli operatori e dell’impiego di materiale cartaceo, e la possibilità di effettuare i depositi a distanza, in linea con la composizione della Corte, fisiologicamente formata da Magistrati residenti su tutto il territorio nazionale. Dall’altro, costituiscono il primo, fondamentale passaggio per l’istituzione di un processo penale di legittimità interamente telematico, eventualmente anche anteriormente alla realizzazione integrale del progetto di processo penale telematico per tutti i gradi di giudizio. Proprio quest’ultimo aspetto assume una centrale importanza per la Corte di cassazione, unico tra gli uffici a giurisdizione nazionale in cui, grazie anche alla presenza del Centro Elettronico di Documentazione, è presente, da oltre quaranta anni, una particolare sensibilità sull’informatizzazione delle banche dati e delle strutture di supporto alle attività dei magistrati e del personale amministrativo e che, per questa ragione, individua il tema della digitalizzazione, in particolare quello del dirigersi speditamente verso il processo penale telematico come una delle priorità assolute e un’esigenza avvertita e richiesta non solo dalla stessa Corte, ma dagli utenti del servizio Giustizia. In questo contesto, appare all’evidenza imprescindibile la necessità che il processo penale telematico prenda l’avvio – a differenza di quanto purtroppo verificatosi per l’omologo processo civile telematico, che ha visto il suo avvio in Corte di cassazione con notevole ritardo rispetto agli uffici giudiziari di merito – proprio dal principale Ufficio a giurisdizione nazionale, cui spetta *ex lege* il compito di “garantire l’esatta osservanza e l’uniforme interpretazione della legge, l’unità del diritto oggettivo nazionale”, così da assicurare la necessità che sia la Corte di cassazione ad essere al centro di questo fondamentale percorso di digitalizzazione del servizio Giustizia, fungendo da piattaforma sperimentale che serva da volano per improntare sul PPT-Cassazione l’intero sistema.

3.2. Modifiche del Sistema SIC per l'adeguamento alle novità normative

Nel corso del 2022 è stata completata, anche nei dettagli, la progettazione degli adeguamenti del sistema SIC 'atti' per la gestione informatizzata dei procedimenti pendenti davanti alla Corte di cassazione alle più recenti modifiche normative e sono state realizzate modifiche del medesimo sistema per implementare la complessiva efficienza delle attività degli Uffici Spoglio e della Settima Sezione penale.

È stato realizzato, anzitutto, l'adeguamento dei sistemi SIC e *ItalggiureWeb* alle esigenze determinate dalla istituzione della Procura Europea (E.P.P.O.).

In particolare, per quanto concerne il sistema SIC, ai fini della gestione dei ricorsi e dei procedimenti, si è prevista la realizzazione di un apposito "Menù" per la registrazione dei dati funzionali a rendere immediatamente riconoscibili i procedimenti in cui è parte la Procura Europea e, insieme, a consentire una agevole effettuazione di rilevazioni statistiche.

Gli interventi di adeguamento del SIC collegati alla istituzione della Procura Europea (E.P.P.O.) sono stati collaudati nei primi mesi del 2022.

Per fronteggiare le esigenze di adeguamento delle informazioni offerte da *ItalggiureWeb*, inoltre, il CED, in collaborazione con l'Ufficio del Massimario, ha curato l'individuazione e messa in esercizio di un nuovo Schema di classificazione delle massime relative a principi riferiti alle attività della Procura Europea, che riporta l'espressa indicazione della nuova Istituzione sovranazionale, così da agevolarne la ricerca ed il reperimento.

Per quanto concerne le modifiche incidenti sull'attività degli Uffici Spoglio e sulla Settima Sezione penale, è stato realizzato un intervento per assicurare l'inserimento, nel sistema SIC, della nuova scheda di spoglio, come rielaborata dai coordinatori degli Uffici Spoglio istituiti presso le singole Sezioni penali. Questo adeguamento del sistema SIC offre il vantaggio di consentire la redazione automatizzata degli avvisi di udienza per la Settima Sezione contenente l'indicazione della causa di inammissibilità rilevata dai magistrati addetti agli Uffici Spoglio con riferimento ai singoli motivi di ricorso, così come dispone l'art. 610, comma 1, cod. proc. pen.

È stata inoltre assicurato l'adeguamento del sistema di formazione delle intestazioni delle ordinanze pronunciate dalla Settima Sezione al nuovo modello approvato dal Presidente Aggiunto nel febbraio 2022, all'esito di una complessa attività che ha coinvolto la Struttura di Formazione Decentrata-Settore penale,

Conferenza dei Presidenti titolari delle Sezioni penali, un Gruppo di lavoro appositamente istituito e le Assemblee delle Sezioni penali.

Il CED, ancora, ha operato un puntuale aggiornamento e verifica di tutta la base dati della normativa concernente i reati, al fine di assicurare una completa, corretta ed esaustiva classificazione dei ricorsi. A tale scopo, ha anche istituzionalizzato procedure interne dirette a garantire l'immediato censimento delle novità normative in tema di previsione o abrogazione di fattispecie di reato.

Sono stati poi predisposti nuovi canali di iscrizione dei ricorsi, come ad esempio in materia di ordine europeo di indagine e di incidenti di esecuzione relativi alle misure di prevenzione.

È stata realizzata, nel corso del mese di dicembre, l'informatizzazione della scheda contenente i dati previsti dall'art. 165-*bis* disp. att. cod. proc. pen., relativi alle nomine dei difensori, delle dichiarazioni o elezioni di domicilio, nonché ai fatti incidenti sulla prescrizione dei reati ed alla scadenza delle misure cautelari, da trasmettere unitamente agli atti del processo da parte della cancelleria del giudice che ha emesso la sentenza impugnata con ricorso per cassazione. Il progetto prevede l'interscambio di dati tra i giudici e le cancellerie dei diversi gradi di giudizio, in modo da evitare una duplicazione del lavoro, e da assicurare completezza ed aggiornamento delle informazioni, essenziali per una efficiente ed efficace trattazione del procedimento.

3.3. Modifiche del Sistema SIC per le comunicazioni con altre Autorità Giudiziarie ed Enti

Al fine di consentire alla Procura Generale Militare di acquisire informazioni sui procedimenti rientranti nella sua sfera di attribuzioni, si è provveduto ad abilitare detta Autorità Giudiziaria alla consultazione dell'applicativo Ruoli – già disponibile in consultazione per tutti gli uffici giudiziari – attraverso il Portale dei Servizi della Cassazione – PSC.

Per rendere possibile l'accesso al PSC da parte di un'Autorità Giudiziaria esterna al sistema, il CED – d'intesa con la DGSIA – ha reso operativo un sistema che si avvale di *smart card* sostitutive, appositamente realizzate e consegnate al personale indicato dalla Procura Generale Militare.

È in corso, inoltre, l'elaborazione di un intervento di adeguamento del SIC che consentirà di collegare, senza sovrapposizioni, a ciascun ricorso, gli estremi sia della notizia di reato, sia della sentenza di primo grado, al fine di assicurare una più immediata comunicazione con i giudici di merito nella

prospettiva di una efficace e maggiormente sollecita esecuzione delle sentenze penali divenute irrevocabili.

Ancora, è in fase di elaborazione un intervento di adeguamento del SIC che consenta di registrare in modo completo tutti i dati risultanti dal nuovo modello di comunicazione delle assicurate e raccomandate adottato per i servizi postali.

4. Settore infrastrutture

Intensa e fattiva è stata l'attività del settore infrastrutture svolta nel corso del 2022, relativamente ai vari ambiti: 1) Gestione *server*; 2) Gestione reti; 3) Gestione postazioni di lavoro.

L'obiettivo è quello di garantire una sempre più efficiente gestione dell'infrastruttura informatica della Corte di cassazione, a beneficio non solo degli utenti interni (magistrati; personale amministrativo), ma anche del pubblico che trarrà beneficio da queste innovazioni, ad esempio potendo più facilmente ed efficientemente interagire con il servizio di *help-desk* grazie al nuovo contratto di assistenza che migliorerà ulteriormente i servizi tecnici forniti all'utenza della Corte o, ancora, potendo accedere ad una rete *wi-fi* pubblica che sarà resa disponibile nei prossimi mesi all'interno della Corte di cassazione, con tutte le garanzie richieste per la sicurezza informatica dei dati.

In particolare, l'attenzione va focalizzata sulla c.d. *Gestione reti*, che, come anticipato, investe l'attività finalizzata alla realizzazione della rete *wi-fi* pubblica presso la Corte di cassazione, per la quale ad oggi risulta essere stata completata la parte infrastrutturale.

Nel dettaglio, è stata prevista:

- a) la realizzazione di una nuova LAN estesa a tutto l'edificio destinata a fornire connettività Internet extra RUG in modalità esclusivamente *wi-fi*, progettata e realizzata in modo da escludere a priori qualunque transito di dati con la rete LAN connessa a RUG e garantire la sicurezza degli utenti connessi;
- b) il completo rifacimento e ampliamento della componente cablata in rame, *wi-fi* e dei nodi di distribuzione della rete LAN di edificio.

A ciò sarà associato un incremento della sicurezza di rete mediante l'introduzione di un sistema di controllo accessi (NAC), dispositivo previsto anche nella rete di cui sopra. Il progetto è in fase di realizzazione e la sua conclusione è prevista entro dicembre 2023.

5. *Informatica giuridica*

L'attività del Centro elettronico di documentazione si è poi concentrata anche sull'altro settore di stretta pertinenza costituito dall'informatica giuridica, ossia 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*.

a) Banche dati

Con riferimento all'ambito delle Banche Dati, nel periodo di riferimento si segnalano, in particolare, le azioni in corso, che si accompagnano al consolidamento della tempestività di aggiornamento e correttezza dei dati (sentenze e massime civili e penali della Corte, archivi costituzionali, europei e normativi), anche in relazione alle normative sull'oscuramento dei dati sensibili, pubblicati quotidianamente sia su *ItalgiureWeb* sia sul portale, gratuito ed aperto a tutti i cittadini, *SentenzeWeb*.

Quanto a *ItalgiureWeb*, il DGSIA ha preso in carico la reingegnerizzazione del portale attraverso una nuova tecnologia e un nuovo *layout* grafico ed un motore di ricerca evoluto (NLP) per garantire una sempre maggiore fruibilità dei contenuti entro il 2023. Nell'ambito della reingegnerizzazione del sistema *ItalgiureWeb* si stanno attualmente valutando le soluzioni proposte dal fornitore (Almaviva) in una POC (*Proof of Concept*) del *Front Office* per aggiornarlo ai nuovi standard applicativi dettati dal Piano Triennale per l'informatica nella PA e alle nuove normative di sicurezza.

Per fronteggiare le esigenze di adeguamento delle informazioni offerte da *ItalgiureWeb* alle novità normative, inoltre, il CED, in collaborazione con l'Ufficio del Massimario, ha curato l'individuazione e messa in esercizio di un nuovo Schema di classificazione delle massime relative a principi riferiti alle attività della Procura Europea, che riporta l'espressa indicazione della nuova Istituzione sovranazionale, così da agevolarne la ricerca ed il reperimento.

Il 20 maggio 2022, in seguito a modifiche evolutive, è stato riaperto l'archivio "MERITO". DGSIA, in collaborazione con il CED, ha realizzato una applicazione per consentire l'inserimento delle sentenze (civili e penali) da parte dei magistrati identificati dal CSM (Referenti Archivio di Merito) all'interno dell'Archivio di Merito. L'obiettivo è quello di dare spazio ad una più vasta conoscenza della giurisprudenza dei Tribunali e delle Corti di merito nazionali, attraverso non già una immissione indiscriminata della relativa documentazione giuridica, bensì tramite una ponderata selezione dei contenuti rilevanti della giurisprudenza presente su tutto il territorio, affidata

agli stessi giudici che nei vari contesti distrettuali vivono l'esperienza della giurisdizione, appunto ai RAM.

Il progetto si iscrive, quindi, in un'ottica di nomofilachia anche "orizzontale" e, dunque, secondo una logica di circolarità del sapere giurisprudenziale.

Nel corso del 2022 si è ulteriormente proceduto nel completamento dell'aggiornamento delle banche dati di normativa e di giurisprudenza EURLEX ed EURIUS, colmando l'arretrato che risaliva al 2018.

È allo studio l'aggiornamento di altri archivi di interesse di *ItalggiureWeb* quali gli archivi del Consiglio di Stato (CONSTA, SNCONSTA).

È in crescita ed in continuo popolamento il data base *SentenzeWeb* che, dal 2014, consente di ricercare e scaricare liberamente le sentenze emanate dai Giudici di legittimità. Le sentenze sono pubblicate integralmente. Ad oggi sono presenti sul sito quasi 510.000 documenti, di cui circa 208.000 sentenze civili e circa 300.000 sentenze penali. Si tratta, come è noto, della massima espressione del principio di trasparenza finalizzato a rendere più accessibile ai cittadini il patrimonio giuridico costituito dalle sentenze della Corte.

6. Attività internazionale

Il CED, come è noto, collabora 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.

In tale ambito il CED, nel corso del 2022, ha seguito i lavori del Gruppo *e-law/e-justice*, che ha in particolare concluso le attività relative ai sistemi nazionali connesse a tre negoziati già definiti: a) e-Codex [*e-Justice Communication via On-line Data Exchange*]; b) Prove [*e-Evidence Digital Exchange System* (eEDES)]; c) Notifiche [*e-Communication*]. Per quanto di interesse della Corte di cassazione, di particolare importanza si presenta il sistema e-CODEX (comunicazione nell'ambito della giustizia elettronica attraverso lo scambio di dati in linea) che è un abilitatore tecnologico fondamentale per modernizzare, attraverso la digitalizzazione, la comunicazione nel contesto dei procedimenti giudiziari transfrontalieri, presentando infatti caratteristiche importanti: a) consente l'interoperabilità

tra i sistemi informatici utilizzati dalle autorità giudiziarie dei diversi stati membri, permettendo ai diversi sistemi nazionali di giustizia elettronica di essere interconnessi al fine di espletare le procedure transfrontaliere in materia civile e penale; b) consiste in un pacchetto di componenti software che permette la connettività tra sistemi nazionali; c) consente ai suoi utenti (autorità giudiziarie competenti, operatori della giustizia e cittadini) di inviare e ricevere, per via elettronica, documenti, formulari giuridici, prove e altre informazioni in maniera rapida e sicura. In tal modo, e-CODEX consente la creazione di reti di comunicazione decentrate, interoperabili e sicure, tra i sistemi informatici nazionali a sostegno dei procedimenti civili e penali. L'obiettivo è ambizioso, in quanto sarà aumentata l'efficienza degli uffici giudiziari nazionali, tra cui anche le Corti Supreme, per effetto della digitalizzazione delle procedure.

Capitolo III

QUANTITÀ E TEMPI DELLE DECISIONI

1. *Premessa: il rilievo strategico dei dati statistici e gli obiettivi del PNRR*

L'analisi dei dati statistici è ormai diventata una fondamentale ed imprescindibile fonte di conoscenza per orientare consapevolmente le scelte organizzative rimesse alla dirigenza dell'Ufficio. Tale profilo ha assunto rilievo ancora maggiore nell'attuale contesto, caratterizzato dall'esigenza per la Corte di cassazione di corrispondere agli obiettivi stabiliti dal PNRR, essenzialmente intesi alla riduzione della durata dei procedimenti civili e penali, concretamente misurata attraverso un preciso indicatore, denominato "*disposition time*" (DT), che misura il tempo medio prevedibile di definizione dei procedimenti confrontando lo stock di pendenze alla fine dell'anno con il flusso dei procedimenti definiti nell'anno.

È noto che sono stati individuati come obiettivi quantitativi del PNRR:

- una riduzione del 40% della durata dei procedimenti civili entro la metà del 2026;
- una riduzione del 25% della durata dei procedimenti penali entro la metà 2026.

Le percentuali di riduzione della durata sono calcolate sui valori del 2019 (cd. “*baseline*”). Per la Corte di cassazione gli obiettivi sono stati così individuati:

- settore civile: *baseline* 2019 = 1.302 gg; *target* 2026 = 976 gg;
- settore penale: *baseline* 2019 = 166 gg; *target* 2026 = mantenimento della *baseline*.

La raccolta e l’elaborazione dei dati si è quindi concentrata sull’esigenza di fornire le indicazioni essenziali per orientare le leve organizzative verso la predisposizione di un “piano inclinato” idoneo a consentire il ragionevole raggiungimento dei *target* del PNRR garantendo nel contempo l’effettiva esplicazione della funzione nomofilattica propria di una Corte Suprema. L’attenzione all’analisi statistica si è quindi accresciuta nel tempo (così come l’attenzione dedicata alla redazione del programma di gestione dell’Ufficio) per individuare le caratteristiche dei flussi procedurali nelle diverse fasi, intervenire sui diversi segmenti temporali, analizzare le cause delle diverse *performance*, etc.

In sintesi: l’approfondimento sulla “granularità” del dato informativo ha consentito di elaborare linee di azione idonee ad intercettare le criticità ovvero i punti di snodo del flusso procedimentale per apprestare le soluzioni organizzative più rispondenti al contesto, al precipuo fine di incrementare l’efficacia del lavoro svolto collettivamente dalla Corte (nelle sue componenti magistratuale ed amministrativa) a parità di sforzo e senza richiedere sacrifici ulteriori rispetto a quelli già profusi nel 2021 (caratterizzato da vertici di produttività) e nel 2022.

Nella maturata consapevolezza del valore strategico della sapiente raccolta e lettura del dato statistico la Corte ha cominciato ad avvalersi dal 2022 di un supporto consulenziale di elevata professionalità (il Politecnico di Milano, nell’ambito dell’accordo fra il Ministero e la CRUI - Conferenza dei Rettori Universitari Italiani), per la realizzazione di un progetto di affiancamento e di sostegno dei processi di cambiamento in atto della durata di due anni, a partire dallo sviluppo di un sistema di monitoraggio dei flussi stessi (un “*dashboard*”, o “*cruscotto*”, basato sui dati statistici del lavoro giudiziario), tale da poter consentire anche delle opportune simulazioni intese ad anticipare gli esiti di talune soluzioni organizzative ovvero di possibili proposte normative. Si tratta, all’evidenza, di un approccio assolutamente innovativo per una Corte Suprema, che mira ad affiancare alla tradizionale attenzione al risultato qualitativo, direttamente aderente alle prerogative

istituzionali connesse all'esplicazione della nomofilachia, una risposta efficace ed efficiente sul piano dei tempi di risposta.

In tal modo, è stata avviata la rilevazione incentrata proprio sull'elaborazione statistica proiettata in chiave di tracciamento del raggiungimento degli obiettivi del PNRR e, in particolare, del DT.

2. *Il settore civile*

2.1. **Il trend rilevato nel raggiungimento degli obiettivi del PNRR**

Il prospetto riassuntivo, che tiene come dato di riferimento la *baseline* del 2019, mostra la seguente evoluzione:

DISPOSITION TIME – SETTORE CIVILE

<i>Baseline 2019</i>	<i>2020</i>	<i>2021</i>	<i>2022</i>	<i>Target 2026</i>
1.302	1.530	1.002	1.063	976

Pertanto, il *trend* è sicuramente più che incoraggiante, considerato che già nel 2021 è stato non solo recuperato l'inevitabile (e pesante) rallentamento dovuto alla pandemia, ma è stato addirittura quasi sfiorato il raggiungimento del *target* fissato per il 2026. Naturalmente, questo quadro rappresenta solo il prospetto generale – che mostra la tendenza rispetto all'obiettivo individuato – mentre la valutazione ponderata del *trend* richiede l'analisi del dato “granulare” posto alla base dell'elaborazione di sintesi.

2.2. **Analisi dei dati di flusso (iscrizioni, definizioni, pendenze)**

Si passa, pertanto, all'analisi dei dati di flusso (“*overview contenzioso*”), tradizionalmente articolati, all'interno del periodo di riferimento, in “pendenti iniziali”, “iscrizioni”, “definizioni” (con l'elaborazione dell'indice di ricambio), “pendenze finali” (con l'indicazione della percentuale di variazione rispetto al dato iniziale), come segue:

DATI DI FLUSSO

	Pendenze iniziali	Iscrizioni	Definizioni (indice ricambio)		Pendenze finali	% variazione
2019	111.353	38.725	33.045	85,3%	117.033	<i>baseline</i>
2020	117.033	32.548	29.108	89,4%	120.473	+2,9%
2021	120.473	31.544	40.778	129,3%	111.241	-7,7%
2022	111.241	29.915	36.284	121,3%	104.872	-5,7%

Fonte: Corte suprema di cassazione - Ufficio di statistica

Il dato di flusso relativo alla Corte nel suo complesso restituisce l'idea che la "battuta d'arresto" dovuta alla pandemia ha inciso meno negativamente per la contestuale sensibile diminuzione delle nuove iscrizioni rispetto al 2019 (32.548 nel 2020 rispetto alle 38.725 del 2019), ciò che consente anche di "contestualizzare" il miglior indice di ricambio registrato nel 2020 (89,4%) rispetto al 2019 (85,3%), riferibile non già ad una migliore *performance* (rilevandosi, piuttosto, una diminuzione della produttività, da 33.045 a 29.108, in conseguenza del blocco dell'attività per la pandemia), bensì ad una minore "affluenza" di ricorsi. Tale diminuzione risulta confermata come *trend* anche per il 2021 ed il 2022 (rispettivamente 31.544 iscrizioni per il 2021 e 29.915 iscrizioni per il 2022) ed ha favorito l'abbattimento dell'arretrato in termini apprezzabili (pari al -7,7% nel 2021 e -5,7% per il 2022), con il raggiungimento di più che positivi indici di ricambio (129,3% per il 2021 e 121,3% per il 2020), abbattimento che va però decisamente attribuito all'elevata produttività, che nel 2021 ha superato largamente le 40.000 definizioni.

Iscrizioni e pendenze

Analizzando la serie storica dei procedimenti iscritti negli ultimi dieci anni per tipologia di contenzioso, può osservarsi che:

- il flusso dei ricorsi in materia tributaria, dopo il picco raggiunto nel 2018 (pari a 12.464 ricorsi), ha fatto registrare una sensibile diminuzione negli anni 2019-2021, con un nuovo rialzo nel 2022 (pari a 10.752 ricorsi), costituendo il 35,9% delle iscrizioni in Corte;
- il flusso dei ricorsi in materia lavoristica è invece in costante diminuzione (dal picco delle 5.259 iscrizioni nel 2014, pari ad oltre il 17% del totale, alle 2.658 iscrizioni nel 2022, pari a poco meno del 9% del totale), mentre rimane sostanzialmente stabile il dato relativo

- al contenzioso previdenziale, che si attesta intorno al 6% del totale delle iscrizioni;
- il flusso dei ricorsi in materia di protezione internazionale, “esploso” a partire dal 2018, arrivando a superare nel 2019 i 10.000 ricorsi e giungendo a sfiorare il 27% del totale delle iscrizioni, registra attualmente una consistente diminuzione, tanto che nel 2022 risultano iscritti “solo” 1.495 procedimenti;
 - il flusso dei ricorsi in materia di equa riparazione è in costante diminuzione (dalle 1.677 iscrizioni del 2012 sino alle 293 iscrizioni del 2022).

In sintesi, può evidenziarsi che, dai dati relativi al periodo 2018-2022, a fronte del massimo delle pendenze, raggiunte nel 2020, pari a 121.521 procedimenti, si è pervenuti al minimo di 104.692 procedimenti, registrato proprio al 31 dicembre 2022.

Definizioni

A) *Tipologia di contenzioso*

Quanto all’analisi delle definizioni per il tipo di contenzioso, va pure evidenziato che, rispetto al 2021, è diminuita l’incidenza delle definizioni per il settore tributario (dal 38,1% al 33,4%) e per la protezione internazionale (dal 22,9% al 17,5%), mentre è aumentata l’incidenza delle definizioni nel settore del lavoro (dal 8,1% al 9,7%) e della previdenza (dal 4,4% al 6,4%).

B) *Esiti*

Un’ulteriore interessante analisi sulle definizioni è quella relativa ai tipi di esito (accoglimento, con o senza rinvio, rigetto, inammissibilità, altro), in quanto consente una valutazione, anche percentuale, in ordine al grado di “resistenza” dei provvedimenti impugnati. In particolare, nel confronto fra gli anni 2021-2022 (che sono i più significativi, considerata l’eccezionalità dell’anno 2020 a causa della pandemia), si può ritrarre il seguente dato di sintesi:

- a) nel 2021 la percentuale di:
 - accoglimento era pari al 28,8% (di cui 24% con rinvio, 1% senza rinvio, 3,8% senza rinvio con decisione nel merito)
 - rigetto era pari al 29,8%

- inammissibilità era pari al 24,4%
 - estinzione era pari al 14,6%
- b) nel 2022 la percentuale di:
- accoglimento è pari al 27,8% (di cui 22,4% con rinvio, 1,7% senza rinvio, 3,7% senza rinvio con decisione nel merito)
 - rigetto è pari al 27,3%
 - inammissibilità è pari al 27,3%
 - estinzione è pari al 15,6%

Pertanto, sommando i dati rapportabili alla conferma del provvedimento (rigetto ed inammissibilità, mentre l'estinzione evoca comunque una definizione di tipo differente), si nota una complessiva stabilità del dato negli anni 2021-2022, che si attesta intorno a poco meno del 55%, registrandosi comunque nel 2022 un aumento dell'incidenza delle inammissibilità rispetto al rigetto. Si mantengono invece piuttosto stabili le percentuali di accoglimento e di estinzione.

Se, però, si scende nell'analisi delle definizioni per esiti in base al contenzioso, si nota che le percentuali registrate a livello generale presentano delle interessanti variazioni:

- 1) nel settore tributario si registra il seguente andamento:

	Accoglimento	Rigetto	Inammissibilità	Altre decisioni
2021	36,5%	27,4%	5,6%	30,5%
2022	35,4%	25,3%	6,4%	32,8%

Fonte: Corte suprema di cassazione - Ufficio di statistica

Pertanto, nel settore tributario si nota una incidenza degli accoglimenti decisamente superiore rispetto alla media generale (35,4% nel 2022 rispetto al dato generale pari al 27,8%), anche se emerge un *trend* in costante decremento rispetto al dato del 2018, nel quale la percentuale di accoglimento era addirittura pari al 48%; di notevole incidenza anche la percentuale di "altre decisioni", alle quali vanno ascritti i decreti di estinzione per condono.

- 2) nel settore della protezione internazionale si registra il seguente andamento:

	Accoglimento	Rigetto	Inammissibilità	Altre decisioni
2021	21,1%	20,1%	53,4%	5,3%
2022	15,2%	6,8%	71,9%	6,1%

Fonte: Corte suprema di cassazione - Ufficio di statistica

Pertanto, nel settore della protezione internazionale la percentuale di accoglimento è inferiore alla media generale (21,1% nel 2022 rispetto al dato generale pari al 27,8%), mentre è decisamente “impressionante” il dato relativo alle inammissibilità, che raggiunge nel 2022 addirittura il 71,9%.

C) *Esiti per tipologia di parte*

L'esito delle definizioni può essere altresì analizzato per tipologia di “parte”, con particolare riferimento alla parte pubblica, per valutare l'incidenza del contenzioso che vede come parte una pubblica amministrazione, centrale o locale, ovvero un ente pubblico.

L'analisi è stata scomposta in relazione al differente contenzioso, per consentire una corretta disamina a seconda del settore (diversa essendo, all'evidenza, la realtà del contenzioso tributario, da quello previdenziale, etc.).

Dall'elaborazione dei dati, scomposti secondo la tipologia di contenzioso e di esiti, emerge il seguente quadro:

1) *Area Diritti della persona* (coincide per lo più con la materia Immigrazione)

	Privato	%	PA	%
Accoglimento	949	15,1	18	31,6
Rigetto	413	6,6	24	42,1
Inammissibilità	4.541	72,3	10	17,5
Estinzione	279	4,4	1	1,8
Altri esiti*	103	1,6	4	7,0
	6.285	100,0	57	100,0

Fonte: Corte suprema di cassazione - Ufficio di statistica

Su 6.285 casi, in 6.192 il privato ricorre in particolare contro il Ministero dell'Interno, mentre viceversa la PA ricorre poco frequentemente e le percentuali sono meno significative.

Pertanto, in questo caso il contenzioso coinvolge la PA essenzialmente come parte “resistente”, con definizioni caratterizzate da un’elevata percentuale di inammissibilità.

2) *Area Processuale* (le materie più frequenti: Equa riparazione e Patrocinio spese dello Stato, Opposizione esecuzione)

	Privato	%	PA	%
Accoglimento	288	44,2	64	19,9
Rigetto	150	23,0	47	14,6
Inammissibilità	172	26,4	198	61,7
Estinzione	20	3,1	10	3,1
Altri esiti*	21	3,2	2	0,6
	651	100,0	321	100,0

Fonte: Corte suprema di cassazione - Ufficio di statistica

In questo caso, invece, si registra una percentuale di accoglimento del ricorso privato superiore alla media riscontrata in via generale.

3) *Area Pubblica Amministrazione* (la materia più frequente è Sanzioni amministrative, seguita da Pubblica amministrazione)

	Privato	%	PA	%
Accoglimento	259	32,5	82	40,4
Rigetto	274	34,4	74	36,5
Inammissibilità	214	26,9	21	10,3
Estinzione	24	3,0	14	6,9
Altri esiti*	26	3,3	12	5,9
	797	100,0	203	100,0

Fonte: Corte suprema di cassazione - Ufficio di statistica

Anche in questo caso l’incidenza degli accoglimenti in favore del privato è superiore alla media, con particolare riferimento alle sanzioni amministrative (come si evince dalle tabelle di scomposizione dei dati).

4) Area Pubblico impiego

	Privato	%	PA	%
Accoglimento	200	25,1	195	35,6
Rigetto	406	50,9	258	47,1
Inammissibilità	141	17,7	61	11,1
Estinzione	45	5,6	31	5,7
Altri esiti*	5	0,6	3	0,5
	797	100,0	548	100,0

Fonte: Corte suprema di cassazione - Ufficio di statistica

Per questa tipologia di contenzioso, invece, la percentuale di accoglimento del ricorso del privato è inferiore alla media, mentre è superiore alla media la percentuale di accoglimento dei ricorsi della PA.

5) Area Assistenza

	Privato	%	PA	%
Accoglimento	115	46,9	30	35,3
Rigetto	75	30,6	51	60,0
Inammissibilità	44	18,0	3	3,5
Estinzione	6	2,4	1	1,2
Altri esiti*	5	2,0	0	0,0
	245	100,0	85	100,0

Fonte: Corte suprema di cassazione - Ufficio di statistica

In questo settore, pertanto, si registra una incidenza degli accoglimenti dei ricorsi privati decisamente superiore alla media.

6) Area Previdenza (la materia più frequente è Contributi)

	Privato	%	PA	%
Accoglimento	266	26,6	439	48,3
Rigetto	508	50,9	288	31,7
Inammissibilità	183	18,3	156	17,2
Estinzione	31	3,1	20	2,2
Altri esiti*	11	1,1	6	0,7
	999	100,0	909	100,0

Fonte: Corte suprema di cassazione - Ufficio di statistica

Nel settore della previdenza, invece, la percentuale maggiore di accoglimento si registra in favore degli enti previdenziali.

7) *Area Tributaria*

	Privato	%	PA	%
Accoglimento	1.735	31,4	2.471	38,6
Rigetto	1.926	34,9	1.091	17,0
Inammissibilità	424	7,7	334	5,2
Estinzione	1.369	24,8	2.478	38,7
Altri esiti*	65	1,2	29	0,5
	5.519	100,0	6.403	100,0

Fonte: Corte suprema di cassazione - Ufficio di statistica

Come già osservato in via generale, la percentuale degli accoglimenti in questo settore è superiore alla media. In virtù dei dati rapportati alla tipologia di ricorrente, si può notare che la percentuale di accoglimento in favore della parte pubblica è sensibilmente superiore. Se questo aspetto si collega al valore economico sotteso ai procedimenti di accoglimento in favore della parte pubblica (pari, solo per l'Agenzia delle Entrate, a 3.695.347.198 €), risulta evidente il rilievo del contenzioso in esame per la parte pubblica, considerato che il valore economico degli accoglimenti per il contribuente (complessivamente inteso) risulta invece pari a 848.884.989 €.

D) *Esiti per pubblica udienza o camera di consiglio*

Le definizioni possono, infine, essere analizzate in base alla tipologia di udienza cui conseguono, vale a dire pubblica udienza ovvero camera di consiglio. Dopo la riforma processuale del 2016, sono nettamente diminuite le udienze pubbliche e, di conseguenza, le sentenze, rispetto alle adunanze camerali ed alle ordinanze, che rappresentano ormai la tipologia principale di provvedimento definitorio della Corte.

In particolare, nel 2022:

- le udienze pubbliche hanno costituito il 23,3% del totale, e, correlativamente, le decisioni in camera di consiglio sono risultate pari al 76,7% del totale;
- le sentenze sono state 3.881 (10,2%), le ordinanze definitive 28.180 (73,8%), i decreti 3.975 (10,4%), le ordinanze interlocutorie 2.148 (5,6%).

2.3. Analisi del flusso per fasi e per sezioni. Le ulteriori prospettive di elaborazione dati

Lo stesso flusso di dati può essere poi “scomposto” nell’analisi raffinata in base alle fasi (iscrizione alla cancelleria centrale, passaggio alla sezione “filtro”, passaggio alle sezioni ordinarie) ed alle singole sezioni (anche nell’articolazione della correlata sottosezione “filtro”), al fine di individuare gli eventuali tempi “morti” nei passaggi di fase, la concentrazione delle pendenze nelle diverse sezioni, non solo con riferimento al dato meramente quantitativo ma anche al dato relativo ai procedimenti di più remota iscrizione (anteriori al 2018), il rapporto di definizione dei procedimenti nella sezione filtro e la correlazione fra le percentuali di definizioni in sezione e nella correlata sottosezione. Tale analisi consente, in particolare, anche di monitorare i tempi di giacenza media dei procedimenti presso la cancelleria centrale, i tempi di trasmissione alle sottosezioni, e da queste alle sezioni, così come di riportare più direttamente il dato della durata alle diverse sezioni, per verificare quelle con maggiore criticità.

La piana lettura dei dati elaborati secondo tali criteri consente di individuare rapidamente la percentuale di pendenza presso le cc.dd. sezioni generaliste (prima, seconda, terza), rispetto a quelle specialiste (lavoro e tributaria). In effetti, presso queste ultime appare concentrata la più rilevante pendenza della Corte. In tali sezioni si annovera altresì la maggiore incidenza dei procedimenti di remota iscrizione (in misura nettamente più elevata presso la Sezione tributaria), con particolare riferimento a quelli iscritti prima del 2018. Strettamente correlata a tale giacenza è la riscontrata maggiore durata dei procedimenti presso le medesime sezioni rispetto a quella rilevata presso le cc.dd. sezioni generaliste, registrandosi comunque anche una apprezzabile sofferenza della seconda sezione, pure gravata da una notevole pendenza.

L’analisi può essere ulteriormente raffinata a livello di elaborazione per tipologia di materie all’interno delle singole sezioni, onde verificare, ad esempio, l’incidenza della materia dell’immigrazione, tabellarmente assegnata alla prima sezione o comunque esaminare i dati di flusso relativamente ad aree di contenzioso.

La possibilità (per il futuro) di elaborare statistiche più granulari, consentirà – come già anticipato – anche opportune “simulazioni”, per valutare, ad esempio, l’impatto di singole disposizioni organizzative (come lo spostamento tabellare di materie fra le sezioni) ovvero normative (variazioni di attribuzioni e di competenze, etc.).

3. Il settore penale

3.1. I dati di flusso

L'anno 2022 è stato caratterizzato, anche grazie agli effetti degli strumenti di semplificazione precedentemente assunti dal Parlamento per il rito di legittimità (cd. rito scritto), da una forte ripresa di efficienza e produttività da parte della Corte di cassazione.

Si è registrato un decremento del 2% delle sopravvenienze (n. 45.363) rispetto all'anno 2021, nel quale, invece, si era verificato un forte incremento, del 20,2% (n. 46.297), del numero dei procedimenti iscritti rispetto al 2020 (n. 38.508), imputabile alla ripresa dell'attività giudiziaria presso gli uffici di merito dopo la sospensione dovuta alla pandemia.

È da segnalare un notevole incremento, del 7,9%, dei procedimenti definiti, che sono stati n. 50.775 a fronte di n. 47.040 del periodo precedente.

È quindi agevole rilevare che nell'anno 2022 la Corte di cassazione ha definito un numero di procedimenti penali (n. 50.775) maggiore di quelli sopravvenuti (n. 45.363).

Per effetto della diminuzione delle sopravvenienze e dell'aumento delle definizioni si è registrata, alla fine dell'anno 2022, la forte diminuzione, in misura del 22,8%, delle pendenze, che sono passate da n. 23.735 alla fine dell'anno 2021 a n. 18.323 alla fine dell'anno 2022.

Il dato delle pendenze è positivo anche se confrontato con l'anno 2019, quando i procedimenti pendenti erano quasi gli stessi di quelli registrati per il 2021 (n. 23.584 rispetto a n. 23.735).

MOVIMENTO DEI PROCEDIMENTI PENALI

Anni: 2020-2022

	ISCRITTI		ESAUTIRI (=definiti+eliminati)		PENDENTI a fine anno	
	<i>val. ass.</i>	<i>var. %</i>	<i>val. ass.</i>	<i>var. %</i>	<i>val. ass.</i>	<i>var. %</i>
2020	38.508	- 24,2%	37.614	- 27,4%	24.478	3,8%
2021	46.297	20,2%	47.040	25,1%	23.735	- 3,0%
2022	45.363	-2,0%	50.775	7,9%	18.323	- 22,8%

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 7 mesi e 1 giorno (211 giorni) del 2021 agli attuali 6 mesi (180 giorni) grazie alla rilevantissima laboriosità dei consiglieri che ha raggiunto traguardi di livello eccezionale.

Il dato della durata media dei procedimenti è confortante se si considera la soglia annuale rilevante ai fini della responsabilità risarcitoria dello Stato ai sensi della legge 24 marzo 2001, n. 89, e consente di ritenere configurabili le condizioni per evitare che, per effetto della durata del giudizio di cassazione, possano verificarsi in misura rilevante rischi di pronunce di improcedibilità *ex art. 344-bis* cod. proc. pen., introdotto dalla legge n. 134 del 2021.

Occorre tuttavia sottolineare in proposito che la durata media (180 giorni per il 2022) 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 e quelli relativi agli avvisi e ai successivi adempimenti di cancelleria funzionali alla trasmissione del procedimento dagli uffici di merito 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 processuale alla data della decisione, ma non può certamente incidere sul tempo che trascorre nella fase anteriore a tale pervenimento.

Nel confronto con la serie storica degli anni precedenti, dal 2012 ad oggi, per il ramo penale, si nota quanto segue.

Il numero maggiore di iscrizioni fu raggiunto nell'anno 2017, con n. 56.632 procedimenti.

Il numero minore di iscrizioni venne registrato nell'anno 2020, quando furono iscritti n. 38.508 procedimenti.

Il numero maggiore di processi esauriti fu raggiunto nell'anno 2016, quando furono definiti n. 58.014 procedimenti.

Il numero minore di processi esauriti fu registrato nell'anno 2020, quando furono definiti n. 37.614 procedimenti.

Il numero maggiore di processi pendenti fu raggiunto alla fine dell'anno 2015, quando risultarono pendenti n. 35.984 procedimenti.

Il numero minore di processi pendenti è stato registrato alla fine dell'anno 2012, quando sono risultati pendenti n. 18.323 procedimenti.

DURATA MEDIA DEI PROCEDIMENTI DALL'ISCRIZIONE IN CANCELLERIA PENALE ALL'UDIENZA

Anni: 2020-2022. Valori medi annui e variazioni assolute

	<i>mesi e giorni</i>		<i>totale in giorni</i>	<i>var. ass. rispetto all'anno precedente</i>
2020	6	24	204	37
2021	7	1	211	7
2022	6	0	180	-31

Fonte: Corte suprema di cassazione - Ufficio di statistica

A fronte della durata media dei procedimenti trattati dalla Corte di cassazione, è naturalmente diminuito l'indice *disposition time*, ottenuto mediante apposito calcolo e utilizzato al livello europeo per fornire una stima del tempo atteso medio di definizione dei procedimenti. Come già rammentato in apertura del presente capitolo, l'obiettivo quantitativo del PNRD applicabile alla Corte, per il settore penale, è il conseguimento del valore 166 dell'indice *DT* (pari alla *baseline* costituita dal valore del 2019).

Tale valore (che si ottiene dividendo il numero dei procedimenti pendenti finali in un determinato periodo per il numero dei procedimenti esauriti e moltiplicando il risultato per il numero dei giorni del periodo stesso) è infatti diminuito da 238 per l'anno 2020, e 184 per l'anno 2021, a 132 per l'anno 2022, con una performance migliore rispetto all'obiettivo da raggiungere entro il 30.6.2026.

DISPOSITION TIME

Anni: 2020-2022

2020	238
2021	184
2022	132

Fonte: Corte suprema di cassazione - Ufficio di statistica

3.2. Il contenzioso e le modalità di definizione

Il 65,2% dei procedimenti definiti ha riguardato ricorsi ordinari contro sentenze di condanna o di assoluzione; il 5,6% sentenze di patteggiamento; l'1,5% sentenze di concordato in appello; il 7,1% ordinanze in tema di misure cautelari personali; il 2,6% ordinanze in tema di misure cautelari reali; il 5,2% provvedimenti in tema di ordinamento penitenziario; l'1,8% provvedimenti in materia di esecuzione penale.

Si è trattato, nel complesso, di procedimenti che hanno avuto per oggetto delitti contro il patrimonio diversi dai furti per il 17% sul totale delle definizioni; reati in materia di stupefacenti per il 10,7% sul totale delle definizioni; furti per l'8,7% sul totale delle definizioni.

Hanno avuto un'incidenza rispettivamente pari al 4,7% e al 3,4%, sul totale delle definizioni, i ricorsi riguardanti delitti contro la pubblica amministrazione in genere e contro l'amministrazione della giustizia in particolare.

I ricorsi riguardanti delitti contro la famiglia sono arrivati al 3,8% sul totale delle definizioni.

I ricorsi riguardanti delitti di associazione per delinquere ordinaria e di tipo mafioso sono stati pari al 2,2% sul totale delle definizioni; quelli riguardanti delitti (anche tentati) di omicidio volontario, infanticidio e omicidio del consenziente sono stati pari al 2% sul totale delle definizioni; quelli riguardanti delitti di omicidio colposo e lesioni colpose sono stati pari anch'essi al 2% sul totale delle definizioni.

I ricorsi riguardanti reati relativi al fallimento e alle procedure concorsuali sono stati pari al 2,9 sul totale delle definizioni.

I ricorsi riguardanti delitti in materia di libertà sessuale sono stati pari al 2,4%; sono stati pari al 3,3%, quelli contro la libertà morale, fra i quali rientra il delitto di atti persecutori *ex art. 612-bis* cod. pen.

I ricorsi riguardanti reati relativi all'inquinamento e ai rifiuti sono stati pari allo 0,5% sul totale delle definizioni; quelli riguardanti reati in materia di sicurezza sul lavoro, di igiene e di prevenzione infortuni sono stati pari allo 0,2%; quelli riguardanti reati in materia di alimenti e bevande sono stati pari allo 0,1%.

I ricorsi riguardanti reati connessi alla circolazione stradale sono stati pari all'1,9% del totale dei definiti.

Nell'anno 2022, il 53,6% delle definizioni ha riguardato procedimenti iscritti nello stesso anno; il 44,5% delle definizioni procedimenti iscritti nel 2021; l'1,9% procedimenti iscritti negli anni precedenti. Questi dati confermano lo sforzo compiuto dalla Corte per evitare la formazione di arretrato.

Nell'anno 2022, il 10,1% dei procedimenti è stato deciso con sentenza di rigetto e il 17,9% con sentenza di annullamento (con rinvio nel 10,6% dei casi e senza rinvio nel restante 7,3%).

Il 70,6% dei procedimenti è stato definito con dichiarazione di inammissibilità, pronunciata nel 62,4% dei casi da parte della Settima sezione e nel restante 37,6% da parte delle Sezioni ordinarie.

In particolare, la percentuale delle inammissibilità è stata pari al 72,2% circa quando ricorrente è stata la parte privata e al 32,7% circa nel caso in cui ricorrente è stato il pubblico ministero.

L'incidenza degli annullamenti con rinvio è stata del 9,6% nel caso di ricorsi proposti dalla parte privata e del 33,7% nel caso di ricorsi proposti dal pubblico ministero.

L'incidenza degli annullamenti senza rinvio è stata del 6,8% nel caso di ricorsi proposti dalla parte privata e del 20% nel caso di ricorsi proposti dal pubblico ministero.

Nell'anno 2022, i procedimenti definiti con dichiarazione di prescrizione del reato sono stati l'1,6% del totale (n. 819) in percentuale uguale a quella registrata per l'anno 2021.

PROCEDIMENTI DEFINITI CON PRESCRIZIONE DEL REATO

Anni: 2012-2022. Valori assoluti, variazioni assolute e incidenza % dei procedimenti definiti con prescrizione sul totale dei procedimenti definiti nell'anno

	<i>val. assoluto</i>	<i>var.assoluto</i>	<i>inc.% rispetto ai proc. definiti</i>
2020	468	-391	1,3%
2021	756	288	1,6%
2022	819	63	1,6%

Fonte: Corte suprema di cassazione - Ufficio di statistica

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, cioè il 71,1%, è avvenuta in camera di consiglio, mentre quelle conseguenti a pubblica udienza hanno costituito il 28,9% del totale, in

percentuali molto simili a quelle dell'anno 2021 (rispettivamente, il 71,2% e il 28,8%).

Il numero dei ricorsi definiti con la procedura *de plano* si è ridotto nel 2022 all'8,7% (rispetto al 9,7% dell'anno 2021).

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 DEFINITI PER ESITO

Anni: 2020-2022. Valori assoluti e composizione percentuale

	Annullamento con rinvio	Annullamento senza rinvio	Inammissibilità	Rigetto	Altro	Totale
2020	3.821	2.614	26.731	3.665	511	37.342
2021	4.862	3.367	33.083	4.775	649	46.736
2022	5.358	3.675	35.682	5.105	695	50.515

Fonte: Corte suprema di cassazione - Ufficio di statistica

PROCEDIMENTI DEFINITI PER TIPOLOGIA DI UDIENZA

Anni: 2020-2022. Valori assoluti e composizione percentuale

in pubblica udienza	in camera di consiglio	TOTALE
<i>val. ass. comp. %</i>	<i>val. ass. comp. %</i>	<i>val. ass. comp. %</i>
2020 9.769 26,2%	27.573 73,8%	37.342 100,0%
2021 13.448 28,8%	33.288 71,2%	46.736 100,0%
2022 14.583 28,9%	35.932 71,1%	50.515 100,0%

Fonte: Corte suprema di cassazione - Ufficio di statistica

Capitolo IV

LA GIURISPRUDENZA

A) SETTORE CIVILE

1. I diritti della persona

L'analisi delle pronunce emesse nel settore civile nel corso dell'anno 2022, 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.

Nel settore dei diritti della persona, l'attenzione della Corte si è concentrata sulla tutela dei rapporti familiari e, in particolare, sulla protezione del fanciullo.

L'anno 2022 si è chiuso con la pubblicazione della **sentenza n. 38162**, con cui le Sezioni Unite hanno risolto una questione di massima di particolare importanza riguardante lo stato civile di un bambino nato all'estero attraverso la pratica della maternità surrogata, alla quale ha fatto ricorso una coppia di uomini, cittadini italiani, uniti in matrimonio all'estero, con atto poi trascritto in Italia nel registro delle unioni civili.

Si controverteva se fosse possibile dare effetto nell'ordinamento italiano al provvedimento giurisdizionale straniero che aveva riconosciuto come genitore del bambino non solo il padre biologico, che aveva fornito i propri gameti, ma anche l'altra persona, il genitore d'intenzione. Si trattava di stabilire, dunque, se il divieto di ricorrere alla gestazione per altri, previsto dalla legislazione italiana in materia di procreazione medicalmente assistita, precludesse o meno la possibilità di estendere il riconoscimento

della genitorialità anche al *partner* che, pur privo di un legame genetico con il minore, aveva condiviso il percorso che aveva condotto al concepimento e alla nascita nel territorio di uno Stato dove la maternità surrogata non era contraria alla legge, e che aveva quindi portato il bambino in Italia, per poi prendersene quotidianamente cura.

Le Sezioni Unite hanno risolto la questione, enunciando il seguente principio di diritto: “Poiché la pratica della maternità surrogata, quali che siano le modalità della condotta e gli scopi perseguiti, offende in modo intollerabile la dignità della donna e mina nel profondo le relazioni umane, non è automaticamente trascrivibile il provvedimento giudiziario straniero, e *a fortiori* l’originario atto di nascita, che indichi quale genitore del bambino il genitore d’intenzione, che insieme al padre biologico ne ha voluto la nascita ricorrendo alla surrogazione nel Paese estero, sia pure in conformità della *lex loci*. Nondimeno, anche il bambino nato da maternità surrogata ha un diritto fondamentale al riconoscimento, anche giuridico, del legame sorto in forza del rapporto affettivo instaurato e vissuto con colui che ha condiviso il disegno genitoriale. L’ineludibile esigenza di assicurare al bambino nato da maternità surrogata gli stessi diritti degli altri bambini nati in condizioni diverse è garantita attraverso l’adozione in casi particolari, ai sensi dell’art. 44, primo comma, lettera *d*), della legge n. 184 del 1983. Allo stato dell’evoluzione dell’ordinamento, l’adozione rappresenta lo strumento che consente di dare riconoscimento giuridico, con il conseguimento dello *status* di figlio, al legame di fatto con il partner del genitore genetico che ha condiviso il disegno procreativo e ha concorso nel prendersi cura del bambino sin dal momento della nascita”.

Nella ricerca dell’interpretazione idonea ad assicurare, nel caso concreto, la protezione dei beni costituzionali implicati, le Sezioni Unite ritengono l’adozione in casi particolari, per effetto della sopravvenuta sentenza della Corte costituzionale n. 79 del 2022 e per come attualmente disciplinata, come uno strumento potenzialmente adeguato al fine di assicurare al minore nato da maternità surrogata la tutela giuridica richiesta dai principi convenzionali e costituzionali, restando la valutazione in ogni caso sottoposta al vaglio del giudice nella concretezza della singola vicenda e ferma la possibilità per il legislatore di intervenire in ogni momento per dettare una disciplina ancora più aderente alle peculiarità della situazione.

Da una parte, secondo le Sezioni Unite, l’art. 12, comma 6, della legge n. 40 del 2004, che considera fattispecie di reato ogni forma di maternità surrogata, con sanzione rivolta a tutti i soggetti coinvolti, compresi i genitori intenzionali, è norma di ordine pubblico internazionale. Dall’altra, l’ineludibile esigenza di garantire al bambino nato da maternità surrogata

gli stessi diritti degli altri bambini nati in condizioni diverse è assicurata attraverso l'adozione in casi particolari, ai sensi dell'art. 44, primo comma, lettera *d*), della legge n. 184 del 1983, che consente di dare riconoscimento giuridico, con il conseguimento dello *status* di figlio, al legame con il *partner* del genitore biologico che ha condiviso il progetto genitoriale e ha di fatto concorso nel prendersi cura del bambino sin dal momento della nascita.

L'ordinamento italiano, infatti, mantiene fermo il divieto di maternità surrogata e, non intendendo assecondare tale metodica di procreazione, rifugge da uno strumento automatico come la trascrizione, ma non volta le spalle al nato. In conclusione, il titolo che giustifica la costituzione dello stato è fondato, non sull'intenzione di essere genitore, ma sulla condivisione del progetto genitoriale seguita dalla cura e dal rapporto affettivo costanti; il provvedimento del giudice presuppone, inoltre, un giudizio sul miglior interesse del bambino e una verifica in concreto dell'idoneità del genitore istante.

Le nuove frontiere della genitorialità innervano la trama anche dell'**ordinanza n. 22179**, della Prima Sezione, che, in tema di concepimento all'estero mediante l'impiego di tecniche di procreazione medicalmente assistita di tipo eterologo, voluto da coppia omoaffettiva femminile, ha stabilito che la domanda volta ad ottenere la formazione di un atto di nascita recante quale genitore del bambino, nato in Italia, anche il c.d. genitore intenzionale, non può trovare accoglimento, poiché il legislatore ha inteso limitare l'accesso a tali tecniche alle situazioni di infertilità patologica, fra le quali non rientra quella della coppia dello stesso genere: non può inoltre ritenersi che l'indicazione della doppia genitorialità sia necessaria a garantire al minore la migliore tutela possibile, atteso che, in tali casi, l'adozione in casi particolari si presta a realizzare appieno il preminente interesse del minore alla creazione di legami parentali con la famiglia del genitore adottivo, senza che siano esclusi quelli con la famiglia del genitore biologico, alla luce di quanto stabilito dalla sentenza della Corte cost. n 79 del 2022.

Persegue il medesimo obiettivo di tutela del minore, questa volta in tema di adozione in casi particolari, l'**ordinanza** della stessa Sezione **n. 10989**, la quale ha dichiarato che non costituisce ostacolo all'adozione del minore da parte del coniuge di uno dei genitori con lui convivente, *ex* art. 44, comma 1, lett. *b*), della legge n. 184 del 1983, la circostanza che il minore mantenga rapporti con l'altro genitore, impossibilitato a far fronte al mantenimento, poiché in questi casi l'adozione realizza appieno il preminente interesse del fanciullo alla creazione di legami parentali con la famiglia del genitore adottivo senza che siano esclusi quelli con la famiglia del genitore biologico, in conformità alle ragioni di cui alla citata sentenza della Corte cost. n. 79 del

2022, che ha dichiarato costituzionalmente illegittimo l'art. 55 della legge n. 184 del 1983, nella parte in cui escludeva, nell'adozione in casi particolari, ogni rapporto civile tra l'adottato e i parenti dell'adottante.

Ai fini della miglior tutela del concepito, inoltre, **la pronuncia n. 6383** ha affermato che, nel caso di minore concepita mediante l'impiego di tecniche di procreazione medicalmente assistita di tipo eterologo e nata in Italia, non è accoglibile la domanda di rettificazione dell'atto di nascita volta ad ottenere l'indicazione in qualità di madre della bambina, accanto a quella che l'ha partorita, anche della donna cui è appartenuto l'ovulo poi impiantato nella partoriente, poiché in contrasto con l'art. 4, comma 3, della legge n. 40 del 2004, che esclude il ricorso alle predette tecniche da parte delle coppie omosessuali, anche in presenza di un legame genetico tra il nato e la donna sentimentalmente legata a colei che ha partorito.

In tema di delibazione di sentenze ecclesiastiche di nullità del matrimonio concordatario, di rilevante impatto pratico è **la sentenza n. 17910**, la quale ha statuito che la convivenza "come coniugi" costituisce un elemento essenziale del "matrimonio-rapporto" e, ove si protragga per almeno tre anni dalla celebrazione, integra una situazione giuridica di "ordine pubblico italiano" che, tuttavia, non impedisce la delibazione della sentenza ecclesiastica di nullità per vizi genetici del "matrimonio-atto", a loro volta presidiati da nullità nell'ordinamento italiano. In particolare, la convivenza ultra triennale non è ostativa alla dichiarazione di efficacia della sentenza ecclesiastica, che accerti la nullità del matrimonio per errore essenziale sulle qualità personali dell'altro coniuge dovuto a dolo di questo, poiché una tale nullità è prevista anche nell'ordinamento italiano e non è sanabile dalla protrazione della convivenza prima della scoperta del vizio.

Merita di essere menzionata, in tema di divorzio, **l'ordinanza n. 14151**, che ha stabilito che ove sia richiesta la revoca dell'assegno in favore dell'ex coniuge a causa dell'instaurazione da parte di quest'ultimo di una convivenza *more uxorio*, il giudice deve procedere al relativo accertamento tenendo conto, quale elemento indiziario, dell'eventuale coabitazione con l'altra persona, in ogni caso valutando non atomisticamente ma nel loro complesso l'insieme dei fatti secondari noti, acquisiti al processo nei modi ammessi dalla legge, e gli eventuali ulteriori argomenti di prova rilevanti per il giudizio inferenziale in ordine alla sussistenza della detta convivenza, intesa quale legame affettivo stabile e duraturo, in virtù del quale i conviventi si siano spontaneamente e volontariamente assunti reciproci impegni di assistenza morale e materiale. Ancora sulle situazioni di crisi familiare, la Terza Sezione, con la **sentenza n. 12387 del 2022**, ha statuito che l'assegnazione della casa familiare, disposta in sede di separazione personale o divorzio ai sensi dell'abrogato

art. 155-*quater* cod. civ., applicabile *ratione temporis*, è opponibile ai terzi solo se trascritta anteriormente alla trascrizione del titolo del diritto del terzo sull'immobile, così come previsto dalla norma citata (trasposta, senza modifiche, nel vigente art. 337-*sexies* cod. civ.), e non anche nei limiti del novennio ove non trascritta, ai sensi del combinato disposto di cui all'art. 6, comma 6, legge 1 dicembre 1970, n. 898, e all'art. 1599, comma 3, cod. civ., perché a seguito dell'introduzione dell'art. 155-*quater* cod. civ. l'assegnazione della casa coniugale è trascrivibile come tale, e non più agli effetti, non più previsti, dell'art. 1599 cod. civ., non potendo trarsi argomento contrario dalla circostanza della mancata abrogazione dell'art. 6, comma 6, della legge n. 898 del 1970, in considerazione dei limiti della delega legislativa di cui all'art. 2 della legge n. 219 del 2012.

Di particolare rilievo nomofilattico è la **sentenza n. 32914**, con cui le Sezioni Unite hanno affermato un importante principio di diritto in materia di famiglia e di condizioni economiche nel rapporto tra coniugi separati o ex coniugi. La Corte ha stabilito, infatti, che, per le ipotesi di modifica nel corso del giudizio, con la sentenza definitiva di primo grado o di appello, delle condizioni economiche riguardanti i rapporti tra i coniugi, separati o divorziati, sulla base di una diversa valutazione, per il passato (e non quindi alla luce di fatti sopravvenuti, i cui effetti operano, di regola, dal momento in cui essi si verificano e viene avanzata domanda), dei fatti già posti a base dei provvedimenti presidenziali, confermati o modificati dal giudice istruttore, occorre distinguere: a) opera la *condictio indebiti* ovvero la regola generale civile della piena ripetibilità delle prestazioni economiche effettuate, in presenza di una rivalutazione della condizione “del richiedente o avente diritto”, ove si accerti l'insussistenza *ab origine* dei presupposti per l'assegno di mantenimento o divorzile; b) non opera la *condictio indebiti* e quindi la prestazione è da ritenersi irripetibile, sia se si procede (sotto il profilo dell'*an debeat*, al fine di escludere il diritto al contributo e la debenza dell'assegno) ad una rivalutazione, con effetto *ex tunc*, “delle sole condizioni economiche del soggetto richiesto (o obbligato alla prestazione)”, sia se viene effettuata (sotto il profilo del *quantum*) una semplice rimodulazione al ribasso, anche sulla base dei soli bisogni del richiedente, purché sempre in ambito di somme di denaro di entità modesta, alla luce del principio di solidarietà post-familiare e del principio, di esperienza pratica, secondo cui si deve presumere che dette somme di denaro siano state ragionevolmente consumate dal soggetto richiedente, in condizioni di sua accertata debolezza economica; c) al di fuori delle ipotesi sub b), in presenza di modifica, con effetto *ex tunc*, dei provvedimenti economici tra coniugi o ex coniugi opera la regola generale della ripetibilità.

Sotto altro profilo, la Corte si è occupata, sempre in tema di diritti della persona, dell'istituto dell'amministrazione di sostegno. In particolare, con l'**ordinanza n. 21887**, la Prima Sezione ha stabilito che l'accertamento della ricorrenza dei presupposti di legge, in linea con le indicazioni contenute nell'art. 12 della Convenzione delle Nazioni Unite sui Diritti delle persone con disabilità, deve essere compiuto in maniera specifica e circostanziata sia rispetto alle condizioni di menomazione del beneficiario – la cui volontà contraria, ove provenga da persona lucida, non può non essere tenuta in considerazione dal giudice – sia rispetto all'incidenza della stesse sulla sua capacità di provvedere ai propri interessi personali e patrimoniali, verificando la possibilità, in concreto, che tali esigenze possano essere attuate anche con strumenti diversi come, ad esempio, avvalendosi, in tutto o in parte, di un sistema di deleghe o di un'adeguata rete familiare.

La **sentenza n. 3952** costituisce un'importante pronuncia in tema di protezione dei dati personali e, specificatamente, di diritto all'oblio. Essa stabilisce che la cancellazione delle copie *cache* relativa a una informazione accessibile attraverso il motore di ricerca, in quanto incidente sulla capacità, da parte di detto motore di ricerca, di fornire una risposta all'interrogazione posta dall'utente attraverso una o più parole chiave, non consegue alla mera constatazione della sussistenza delle condizioni per la deindicizzazione del dato a partire dal nome della persona, ma esige una ponderazione del diritto all'oblio dell'interessato col diritto avente ad oggetto la diffusione e l'acquisizione dell'informazione relativa al fatto nel suo complesso, attraverso parole chiave anche diverse dal nome della persona. In tema di trattamento dei dati personali, l'Autorità garante italiana ha il potere di emettere i provvedimenti di sua competenza secondo la legge italiana nei confronti di un soggetto straniero, avente sede anche fuori dell'Unione, che operi al di fuori del territorio nazionale, purché il medesimo svolga, tramite un'organizzazione stabile nel territorio italiano, un'attività effettiva e reale, anche minima, nel contesto della quale si svolge il trattamento.

La Corte, in diverse pronunce, si è occupata di diritti fondamentali anche nell'ambito della protezione internazionale. In particolare, l'**ordinanza n. 23805**, della Prima Sezione, ha stabilito che la nozione di libertà religiosa comprende la libertà del cittadino di praticare fedi religiose non ammesse dallo Stato, senza subire intimidazioni e costrizioni che, in quanto tali, possono configurarsi come atti di persecuzione, ai sensi degli artt. 7 e 8, comma 1, lett. *b*), del decreto legislativo n. 251 del 2007, anche se posti in essere dalle autorità statali o con provvedimenti di tipo legislativo, amministrativo, giudiziario o di polizia. Nella specie, la Corte ha cassato la pronuncia di merito che aveva escluso l'esistenza di una persecuzione per motivi religiosi di

una cittadina cinese aderente alla chiesa di Dio Onnipotente, per il solo fatto che, trattandosi di associazione religiosa clandestina e vietata, ella avrebbe potuto manifestare la propria libertà religiosa aderendo ad un culto ammesso o non segreto.

In tema di espulsione del cittadino straniero, **l'ordinanza n. 19815** ha statuito che, in ossequio al disposto dell'art. 8 CEDU, va riconosciuta autonoma tutela al diritto alla vita privata, e non soltanto alla vita familiare, assumendo così rilievo, ai fini della decisione sulla convalida, i legami sociali che il cittadino straniero alleghi di avere intrattenuto sul territorio nazionale.

Ancora, **l'ordinanza n. 4562**, in tema di immigrazione, ha affermato che l'illegittimo trattenimento presso un Centro di identificazione e di espulsione di un cittadino straniero produce un danno da ingiusta detenzione, atteso che esso determina la lesione di un diritto inviolabile costituzionalmente garantito come la libertà personale; ne consegue che, ai fini della liquidazione, è applicabile l'art. 315 cod. proc. pen., dettato per l'ingiusta detenzione, essendo evidente l'analogia tra detenzione penale e trattenimento strumentale all'esecuzione dell'espulsione, che comportano entrambi la privazione della libertà personale, come già riconosciuto dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, a partire dalla sentenza 8 febbraio 2011 Seferovic c. Italia.

Nel corso del 2022, anche la Sezione Lavoro, in materia di protezione internazionale, ha emesso alcune importanti pronunce. Con la **sentenza n. 18626 del 2022** è stata cassata la sentenza impugnata con decisione nel merito, affermandosi il principio secondo cui deve essere riconosciuto lo *status* di rifugiato politico all'obiettore di coscienza che rifiuti di prestare il servizio militare nello Stato di origine (nella specie: Ucraina), ove l'arruolamento, per il conflitto armato internazionale in atto sull'intero territorio, comporti un elevato rischio di coinvolgimento, anche indiretto, nella commissione di crimini di guerra e contro l'umanità, costituendo, in tale contesto, la sanzione penale prevista dall'ordinamento straniero per la renitenza alla leva un atto di persecuzione, ai sensi dell'art. 7, comma 2, lett. e), del decreto legislativo n. 251 del 2007 e dell'art. 9, par. 2, lett. e), della direttiva n. 2004/83/CE, come interpretato da C.G.U.E., sentenza 26 febbraio 2015, causa C-472/13, Shepherd contro Germania, indipendentemente da qualsiasi considerazione circa la proporzionalità della pena. Con la **sentenza n. 5144 del 2022** è stato affermato che il rischio di assoggettamento a pratiche di mutilazioni genitali femminili (c.d. infibulazione) costituisce elemento rilevante per la concessione della tutela umanitaria nonché per il riconoscimento della protezione internazionale sussidiaria, ai sensi dell'art. 14, lett. b), del decreto legislativo n. 251 del 2007, rappresentando dette pratiche, per la persona che le subisce o rischia di subirle, un trattamento oggettivamente inumano e degradante.

Inoltre, ove sia accertato che il fenomeno venga praticato, nel contesto sociale e culturale del Paese di provenienza, al fine di realizzare un trattamento ingiustamente discriminatorio, diretto o indiretto, nei confronti della donna, possono sussistere, in relazione alla previsione di cui all'art. 7, lett. *a*) ed *f*), del citato decreto legislativo n. 251, anche i presupposti per la concessione dello *status* di rifugiato; secondo la Corte detta tutela va riconosciuta anche quando, come nella specie, il richiedente, di sesso maschile, sia esposto al rischio di un trattamento persecutorio religioso per aver cercato di sottrarre una familiare alla anzidetta mutilazione.

Ed ancora, la **sentenza n. 20856 del 2022** – esaminando una fattispecie sostanzialmente nuova per la giurisprudenza della Corte – ha affermato il principio secondo cui l'art. 10 del decreto legislativo n. 30 del 2007 (in materia di carta di soggiorno per i familiari del cittadino dell'Unione europea non aventi la cittadinanza di uno Stato membro UE) deve essere interpretato in conformità alla normativa UE volta ad assicurare in modo sostanziale il diritto all'unità familiare. Di conseguenza, discutendosi del diritto dello straniero all'unità familiare e quindi della lesione di veri e propri diritti soggettivi, il giudice ordinario non valuta gli atti ma il rapporto e quindi, a seguito di rituale domanda in sede giudiziaria, deve riconoscere al ricorrente il diritto ad ottenere la carta in questione se sono presenti i requisiti normativamente previsti, pur in mancanza di una apposita richiesta in sede amministrativa volta ad ottenere specificamente tale titolo di soggiorno. Infatti, come regola generale, nei giudizi in materia di protezione internazionale, il giudice ordinario può attribuire la forma di protezione che ritenga adeguata ai fatti allegati dell'interessato e tale facoltà si riscontra anche la fase amministrativa del procedimento, sulla base del ruolo attivo di cooperazione istruttoria che le diverse autorità – amministrative e giurisdizionali – sono chiamate a svolgere nell'individuare il tipo di misura di protezione da adottare in concreto, non potendo il riconoscimento di un diritto fondamentale e autodeterminato, come quello in esame, essere escluso dando prevalenza a meri formalismi.

2. *La materia tributaria*

Impattano su un contenzioso significativamente esteso le pronunce in materia tributaria.

Di notevole rilievo, sotto il profilo dell'inquadramento sistematico e delle ricadute pratiche, è la **sentenza n. 26283**, delle Sezioni Unite, la quale è intervenuta a seguito della modifica legislativa dell'art. 12 del d.P.R. n. 602/73. In particolare, il legislatore ha inserito il comma *4-bis*, il quale stabilisce non solo che "l'estratto di ruolo non è impugnabile", ma anche che "il ruolo e

la cartella che si assume invalidamente notificata sono suscettibili di diretta impugnazione nei soli casi in cui il debitore che agisce in giudizio dimostri che dall'iscrizione a ruolo possa derivargli un pregiudizio per la partecipazione a una procedura di appalto per effetto di quanto previsto nell'art. 80, comma 4, del codice dei contratti pubblici, di cui al decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, oppure per la riscossione di somme allo stesso dovute dai soggetti pubblici di cui all'art. 1, comma 1, lettera a), del regolamento di cui al decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 18 gennaio 2008, n. 40, per effetto delle verifiche di cui all'art. 48-*bis* del presente decreto o infine per la perdita di un beneficio nei rapporti con una pubblica amministrazione". La Corte ha affermato, dunque, che il legislatore, con la norma in questione, regolando specifici casi di azione "diretta", stabilisce quando l'invalida notificazione della cartella ingeneri di per sé bisogno di tutela giurisdizionale e, quindi, plasma l'interesse ad agire, che è una condizione dell'azione avente natura "dinamica" e che può assumere una diversa configurazione, anche per volontà del legislatore, fino al momento della decisione. La disciplina sopravvenuta, allora, si applica anche ai processi pendenti, perché incide sulla pronuncia della sentenza, che è ancora da compiere, e non già su uno degli effetti dell'impugnazione. L'interesse deve essere dimostrato e la dimostrazione si può dare, nelle fasi di merito, attraverso il tempestivo ricorso alla rimessione nei termini (istituto applicabile anche al processo tributario); nel giudizio di legittimità, mediante deposito di documentazione *ex art.* 372 cod. proc. civ. o anche fino all'udienza di discussione, prima dell'inizio della relazione, o fino all'adunanza camerale, se insorto dopo; qualora occorran accertamenti di fatto, vi provvederà il giudice del rinvio.

La **sentenza n. 13145**, sempre delle Sezioni Unite, in ordine all'applicazione del diritto intertemporale, ha affermato che, in tema di agevolazioni per l'acquisto della prima casa, la modifica dei parametri ai quali ancorare i presupposti per il riconoscimento del beneficio, disposta, quanto all'IVA, dall'art. 33 del decreto legislativo n. 175 del 2014, non ha inciso retroattivamente e l'infrazione, costituita dalla dichiarazione mendace, della quale è soltanto cambiato l'oggetto, è rimasta immutata; ne consegue che non si è verificata alcuna *abolitio criminis*.

Di notevole interesse è la **sentenza n. 22281**: allorché segua l'adozione di un atto fiscale che abbia già determinato il *quantum* del debito di imposta e gli interessi relativi al tributo, la cartella che intimi al contribuente il pagamento degli ulteriori interessi nel frattempo maturati soddisfa l'obbligo di motivazione, prescritto dall'art. 7 della legge n. 212 del 2000 e dall'art. 3 della legge n. 241 del 1990, attraverso il semplice richiamo dell'atto precedente e la quantificazione dell'ulteriore importo per gli accessori. Nel

caso in cui, invece, la cartella costituisca il primo atto con cui si reclama per la prima volta il pagamento degli interessi, la stessa, al fine di soddisfare l'obbligo di motivazione deve indicare, oltre all'importo monetario richiesto a tale titolo, la base normativa relativa agli interessi reclamati che può anche essere desunta per implicito dall'individuazione specifica della tipologia e della natura degli interessi richiesti ovvero del tipo di tributo cui accedono, dovendo altresì segnalare la decorrenza dalla quale gli interessi sono dovuti e senza che, in ogni caso, sia necessaria la specificazione dei singoli saggi periodicamente applicati né delle modalità di calcolo.

Con la **sentenza n. 22727**, le Sezioni Unite hanno circoscritto la portata applicativa della previsione normativa di cui all'art. 6, comma 9-bis.3 del decreto legislativo n. 471/1997. In particolare, le Sezioni Unite hanno ritenuto che la prescritta neutralizzazione dell'IVA a credito e di quella a debito nell'ipotesi di inversione contabile (cd. *reverse charge*) prevista dalla prima parte dell'art. 6, comma 9-bis.3 del decreto legislativo n. 471/1997 riguardi esclusivamente le operazioni inesistenti che siano astrattamente esenti, non imponibili o comunque non soggette a imposta, e non anche le operazioni inesistenti astrattamente imponibili per le quali non è ammesso il diritto alla detrazione.

La *ratio* di siffatto intervento ermeneutico restrittivo risiede nel fatto che un'eventuale interpretazione più favorevole al contribuente, volta ad includere nel campo applicativo di cui alla prima parte dell'art. 6, comma 9-bis.3 del decreto legislativo n. 471/1997 le fattispecie relative ad operazioni imponibili inesistenti, andrebbe a creare un *vulnus* al sistema di protezione che l'ordinamento ha inteso riconoscere con l'apprestamento di misure proporzionate e dissuasive rispetto alle frodi in tema di IVA, che trovano nelle operazioni imponibili inesistenti un non marginale fattore di innesco. Per queste ultime, l'azione di forte contrasto all'evasione e alle frodi, di matrice eurounitaria, non può che essere perseguita dall'ordinamento per il tramite delle sanzioni previste dall'attuale art. 6, comma 1, decreto legislativo n. 471/1997, con il quale il legislatore ha inteso fortemente osteggiare le condotte integranti operazioni (non esenti o imponibili) inesistenti, destinate potenzialmente a prestarsi ad intenti frodati ed evasivi, mancando per tali operazioni i requisiti sostanziali previsti per il riconoscimento del diritto alla detrazione, fra i quali l'individuazione del soggetto passivo, che assume carattere dirimente al fine di ammettere od escludere il diritto alla detrazione.

Infine, le Sezioni Unite hanno ammesso una deroga alla disciplina citata, ritenendo che l'art. 6, comma 9-bis.3 del decreto legislativo n. 471/1997 resterà applicabile anche al caso di operazioni soggettivamente inesistenti imponibili per le quali ricorrono comunque i requisiti per il riconoscimento

alla detrazione, per carenza di prova dell'elemento psicologico, rientrando tali ipotesi nel cono d'ombra della previsione normativa, la quale intende comunque sanzionare condotte capaci di produrre effetti fraudolenti del sistema.

In materia di tributi e operazioni societarie, le Sezioni Unite, con la **sentenza n. 23051**, hanno affermato il principio di diritto secondo cui l'atto di scissione relativo a società semplice è assoggettato, *ex art. 4*, Tariffa Parte Prima, allegato al d.P.R. n. 131/86, ad imposta di registro in misura fissa, dal momento che il requisito normativo dell'oggetto esclusivo o principale di natura commerciale o agricola non concerne le società ma soltanto gli enti diversi da queste. Le Sezioni Unite pervengono all'enucleazione di tale principio in forza dei criteri di cui alla prima parte dell'art. 12 delle preleggi – criterio dell'interpretazione letterale e criterio dell'interpretazione logica – la cui applicazione al caso concreto conduce a risultati interpretativi contrassegnati da chiarezza e coerenza sistematica.

Con la **sentenza n. 15668**, la Sezione Tributaria ha affermato che, in tema di determinazione del reddito di impresa, la disciplina di cui all'art. 110, comma 7, del d.P.R. n. 917 del 1986, finalizzata alla repressione del fenomeno economico del *transfer pricing*, cioè dello spostamento dell'imponibile fiscale in seguito ad operazioni tra società appartenenti al medesimo gruppo e soggette a normative nazionali differenti, impone la determinazione dei prezzi ponderati di trasferimento per operazioni similari poste in essere da imprese concorrenti sul mercato, al cui fine è possibile utilizzare il metodo elaborato dall'Ocse che si basa sulla determinazione del margine netto della transazione (cd. "TNMM"), a condizione che sia selezionato il periodo di indagine, siano identificate le società comparabili, siano apportate le appropriate rettifiche contabili al bilancio della parte testata, siano tenute in debito conto le differenze tra la parte testata e le società comparabili in termini di rischi assunti o di funzioni svolte e sia assunto un indicatore affidabile del livello di profitto di redditività.

La **sentenza n. 21884** ha affrontato il tema della disciplina del giudizio tributario in materia di notificazione dell'atto processuale (e, segnatamente, della sentenza di primo grado) effettuata ai sensi degli artt. 16 e 17 del decreto legislativo n. 546 del 1992, con particolare riferimento alla questione: se, in tema di notificazioni nel processo tributario, sia rituale, o meno, la consegna della sentenza di primo grado a un ufficio dell'ente locale che non sia ubicato anche nella sua sede principale indicata negli atti difensivi, ma sia comunque riconducibile all'ufficio che ha emanato l'atto impositivo impugnato o (come nella specie) non ha emanato l'atto richiesto.

Alla soluzione di tale questione si è pervenuti affermando il seguente principio di diritto: “la notifica, effettuata dal contribuente direttamente tramite il servizio postale, ai sensi dell’art. 16, comma 3, del decreto legislativo n. 546 del 1992, della sentenza di primo grado all’ente locale non presso la sede principale indicata negli atti difensivi, ma presso altro ufficio comunale diversamente ubicato, che abbia emesso (o non abbia adottato) l’atto oggetto del contenzioso, è valida e, quindi, idonea, ai sensi del combinato disposto degli artt. 38, comma 2, e 51, comma 2, del medesimo decreto legislativo n. 546 del 1992, a far decorrere il termine di sessanta giorni per impugnare”.

In tema di giudizio tributario di ottemperanza, di cui all’art. 70 del decreto legislativo n. 546 del 1992, la **sentenza n. 16289** della Quinta Sezione ha precisato che il giudice, adito dal contribuente per l’esecuzione del giudicato sul diritto al rimborso d’imposte per effetto di benefici fiscali accordati in conseguenza di eventi calamitosi, deve accertare la disponibilità degli appositi fondi stanziati ai sensi dell’art. 1, comma 665, della legge n. 190 del 2014, come modificato dall’art. 16-*octies* del decreto-legge n. 91 del 2017 e dall’art. 29 del decreto-legge n. 162 del 2019, e, in caso di verificata incapienza, attivare, con determinazioni specifiche, anche tramite la nomina di un commissario *ad acta*, le procedure particolari previste dalla normativa di contabilità pubblica per dare completa esecuzione alla decisione del giudice di merito, compresa l’emissione dello speciale ordine di pagamento in conto sospeso, non essendo desumibile dalla normativa di riferimento, interpretata alla luce dei principi costituzionali e convenzionali, una falceidia di diritti patrimoniali del contribuente giudizialmente accertati.

In materia di diritti del contribuente, la Sezione Tributaria ha statuito che, in forza del principio di neutralità fiscale dell’IVA, pur in presenza di violazioni degli obblighi formali di tenuta, registrazione e conservazione delle fatture, per cui permane la possibilità di irrogare le relative sanzioni non potendosi qualificare le stesse come meramente formali, sussiste comunque il diritto alla detrazione purché tutti gli obblighi sostanziali siano soddisfatti, salvo che la parte abbia omesso di effettuare gli obblighi formali in vista di un intento fraudolento e di evasione, ovvero la violazione sia finalizzata ad impedire che sia fornita la prova certa del rispetto dei requisiti sostanziali (**sentenza n. 143**).

Infine, con la **sentenza n. 33286**, la Sezione Tributaria ha precisato che la retrocessione (totale o parziale) rientra a pieno titolo tra gli eventi tipici dell’«espropriazione per pubblica utilità», trattandosi del ri-trasferimento del bene (o di una sua parte) dall’espropriante all’espropriato – per effetto di un *contrarius actus* rispetto al provvedimento ablativo – in conseguenza della decadenza della dichiarazione di pubblica utilità dell’opera (per la

retrocessione totale) ovvero della dichiarazione di inutilizzabilità di una parte del bene (per la retrocessione parziale) e della mancata realizzazione dell'opera secondo la programmazione originaria.

Ne consegue che, in virtù della previsione dell'art. 48, comma 1, del d.P.R. 8 giugno 2001, n. 327, la determinazione della base imponibile per l'applicazione dell'imposta di registro deve essere rapportata all'importo dell'«indennità» convenuta (bilateralmente) tra espropriante ed espropriato ovvero fissata (unilateralmente) dagli organi pubblici a tanto deputati «sulla base dei criteri applicati per la determinazione dell'indennità di esproprio e con riguardo al momento del ri-trasferimento». L'ammontare pecuniario dell'indennità di retrocessione costituisce la base imponibile per l'applicazione dell'imposta di registro ai sensi dell'art. 44, comma 2, del d.P.R. 26 aprile 1986, n. 131 ed è insuscettibile di rettifica ai sensi degli artt. 51, comma 3, e 52, comma 5-*bis*, del d.P.R. 26 aprile 1986 n. 13, in quanto la fissazione *ex lege* di modalità procedurali e criteri estimativi per la rideterminazione dell'indennità di retrocessione ne assicura a monte la tendenziale commisurazione al valore venale del bene retrocesso all'epoca del ri-trasferimento, esonerando, per conseguenza, l'amministrazione finanziaria dal successivo controllo di congruità.

3. La disciplina dei contratti

Con riguardo alla materia dei contratti e, in particolare, al regime di invalidità, di assoluto rilievo è la **sentenza**, resa dalle Sezioni Unite, **n. 8472** che, pronunciandosi su una questione riguardante il contratto di fideiussione, ha chiarito anche i presupposti in presenza dei quali opera la nullità “virtuale”. Le Sezioni Unite affermano, infatti, che la fideiussione prestata da un c.d. “confidi minore”, iscritto nell'elenco di cui all'art. 155, comma 4, Testo Unico Bancario, nell'interesse di un proprio associato a garanzia di un credito derivante da un contratto non bancario, non è nulla per violazione di norma imperativa, non essendo la nullità prevista in modo testuale, né ricavabile indirettamente dalla previsione secondo la quale detti soggetti svolgono esclusivamente l'attività di garanzia collettiva dei fidi e i servizi a essa connessi o strumentali per favorire il finanziamento da parte delle banche e degli altri soggetti operanti nel settore finanziario. In conclusione, il rilascio di fideiussioni è attività non riservata a soggetti autorizzati, né preclusa alle società cooperative che operino in coerenza con l'oggetto sociale.

La **sentenza n. 33719** si è occupata, invece, delle conseguenze che il superamento della soglia di finanziabilità ha sul contratto di mutuo fondiario.

Le Sezioni Unite hanno affermato che il limite di finanziabilità di cui all'art. 38, comma 2, del decreto legislativo n. 385 del 1993 non è un elemento essenziale del contenuto del contratto, in quanto non si tratta di una norma determinativa del contenuto del contratto o posta a presidio della validità dello stesso, ma di un elemento meramente specificativo o integrativo del suo oggetto. Inoltre, non integra norma imperativa la disposizione con la quale il legislatore ha demandato all'Autorità di vigilanza sul sistema bancario di fissare il limite di finanziabilità nell'ambito della «vigilanza prudenziale» (cfr. artt. 51 e ss. e 53 T.U.B.): la violazione di tale norma, se posta a fondamento della nullità (e del travolgimento) del contratto (nella specie, del mutuo ormai erogato cui dovrebbe conseguire anche il venir meno della connessa garanzia ipotecaria), potrebbe condurre al paradossale risultato di pregiudicare proprio l'interesse che la norma stessa intendeva proteggere, ossia quello alla stabilità patrimoniale della banca e al contenimento dei rischi nella concessione del credito.

Di sicuro interesse, inoltre, **l'ordinanza n. 1221**, della Seconda Sezione, la quale ha dichiarato la nullità *ex art. 1418*, comma 1, cod. civ. del contratto di trasferimento di un bene immobile in pagamento di un debito usurario. Una simile pattuizione, difatti, viola disposizioni di ordine pubblico in ragione delle esigenze di interesse collettivo sottese alla tutela penale: in particolare, l'inviolabilità del patrimonio e della libertà personale, trascendenti quelle di mera salvaguardia patrimoniale dei singoli contraenti perseguite dalla disciplina sull'annullabilità dei contratti.

Verte sulla prova della simulazione soggettiva relativa, invece, **l'ordinanza n. 18049** della medesima Sezione. In tale decisione si è precisato che, nella simulazione soggettiva relativa, il requisito della forma scritta *ad substantiam* deve essere rispettato dal contratto apparente, mentre l'accordo simulatorio tra interponente, interposto e terzo contraente – che può essere anteriore o contemporaneo al contratto simulato, ma non posteriore ad esso – va provato, tra le parti, con la controdeklarazione scritta, che, non essendo espressione della *voluntas simulandi*, ma atto ricognitivo della volontà manifestata in precedenza, è idoneo mezzo di prova anche se sottoscritta solo dalla parte contro cui sia prodotta in giudizio e anche se successiva all'accordo simulatorio, essendo soggetta solo alle regole della forma scritta *ad probationem*.

Anche nel corso del 2022, la Corte ha posto alla base di rilevanti decisioni in tema di obbligazioni e contratti il principio di correttezza e buona fede, il quale enuncia un dovere di solidarietà fondato sull'art. 2 Cost. Operando come un criterio di reciprocità, la buona fede esplica la sua rilevanza nell'imporre a ciascuna delle parti del rapporto obbligatorio il dovere di agire in modo da

preservare gli interessi dell'altra, con l'obiettivo di conciliare il dato egoistico con le istanze ed i bisogni altrui. Tale clausola generale ha certamente natura polifunzionale, assurgendo sì a parametro di valutazione della condotta tenuta nelle parti nella fase di formazione ed esecuzione del rapporto obbligatorio, ma assolvendo allo stesso tempo anche funzioni limitative dell'esercizio del diritto della parte, nonché funzioni integrative e correttive del regolamento negoziale o del contenuto dell'obbligazione.

Nella giurisprudenza di legittimità, il principio in esame opera non di rado in funzione di tutela della "giustizia contrattuale", nozione questa che evoca un equilibrio, una proporzione o persino una equivalenza tra le prestazioni che, attraverso il contratto, le parti programmano di scambiarsi.

Esempio di applicazione e governo, in materia contrattuale, della clausola generale della buona fede, è l'**ordinanza n. 20434**, della Seconda Sezione. Premettendo che la cancellazione dell'ipoteca svolge sia una funzione di pubblicità-notizia (allorché sussista già un'autonoma causa estintiva dell'ipoteca in ragione della sua nullità o definitiva inefficacia), sia una funzione di autonoma causa estintiva dell'ipoteca, in quanto ne determina l'estinzione anche in assenza dei relativi presupposti, la Corte ha precisato quale debba essere l'interpretazione della clausola contrattuale con la quale il promittente venditore assuma l'impegno di curare, a proprie spese, l'estinzione dell'ipoteca prima del rogito notarile. L'ordinanza, invero, ha chiarito che tale clausola deve essere interpretata nel senso che l'obbligo va considerato assolto con l'estinzione per pagamento dell'obbligazione garantita, corredata del consenso del creditore ipotecario alla cancellazione, rilasciato con scrittura autenticata dal notaio che abbia presentato al conservatore l'atto fondante la richiesta. Sarebbe, difatti, contrario proprio al dovere di buona fede – reputato "*argine a qualsiasi deriva formalistica*" –, ritenere necessario, viceversa, anche il completamento della formalità della cancellazione entro il termine pattuito.

La Seconda Sezione, poi, con la **sentenza n. 4715**, in materia di responsabilità precontrattuale, ha chiarito che, qualora il danno derivi dalla conclusione di un contratto valido ed efficace ma sconveniente, il risarcimento deve essere ragguagliato al minore vantaggio o al maggiore aggravio economico determinato dal contegno sleale di una delle parti, restando irrilevante che la violazione del dovere di buona fede sia intervenuta cronologicamente a valle e non a monte della conclusione del contratto, salvo la prova di ulteriori danni che risultino collegati a tale comportamento da un rapporto rigorosamente consequenziale e diretto.

In tema di garanzie personali, è da segnalare l'**ordinanza n. 5423** delle Terza Sezione. Tale decisione ha chiarito che, nel contratto autonomo di

garanzia “a prima richiesta e senza eccezioni”, l’accertamento della qualità di consumatore del garante dev’essere effettuato con riferimento a quest’ultimo contratto (e non a quello garantito) e, in caso di esito positivo, ne deriva l’applicazione dell’art. 33, comma 2, lett. t), Codice del Consumo, la cui previsione circa la limitazione della facoltà di opporre eccezioni va riferita sia a quelle relative al rapporto di garanzia sia a quelle relative all’inadempimento del rapporto garantito da parte del debitore, con la conseguenza che, in quest’ultimo caso, ove la clausola venga riconosciuta abusiva, il contratto conserverà validità ai sensi dell’art. 36, comma 1, Codice del Consumo, e il garante potrà opporre le suddette eccezioni.

Della possibile estensione al cessionario del credito degli effetti discendenti dall’accoglimento dell’azione pauliana esperita dal cedente, invece, si è occupata la **sentenza n. 20315** della Terza Sezione. Il Collegio ha precisato che il cessionario beneficia *ope legis* degli effetti dell’azione revocatoria vittoriosamente esperita dal cedente a tutela del credito oggetto della cessione e, quindi, acquista il diritto – *ex art. 2902 cod. civ.*, non concepibile come scisso dal credito ceduto – di agire *in executivis* nei confronti del terzo acquirente, come confermano, sul piano sistematico, il trasferimento al cessionario di tutti i privilegi (*ex art. 1263 cod. civ.*) e degli effetti del pignoramento eseguito dal cedente e la considerazione che l’atto in frode alle ragioni creditorie è egualmente pregiudizievole per il creditore cessionario, indipendentemente dalla circolazione del credito e *latere creditoris*.

Sulla fase patologica del rapporto contrattuale, infine, verte l’**ordinanza n. 18392 del 2022** della Seconda Sezione. Il Collegio ha statuito che, in caso di risoluzione del contratto – attraverso diffida ad adempiere – al quale accede la prestazione di una caparra confirmatoria, l’esercizio del diritto di recesso è definitivamente precluso, cosicché la parte non inadempiente che limiti fin dall’inizio la propria pretesa risarcitoria alla ritenzione della caparra ad essa versata o alla corresponsione del doppio della caparra da essa prestata, in caso di controversia, è tenuta ad abbinare tale pretesa ad una domanda di mero accertamento dell’effetto risolutorio.

4. Le regole del mercato

Con l’**ordinanza n. 20181**, la Prima Sezione ha affrontato il tema dell’abuso della personalità giuridica delle società di capitali e dell’elusione dei diritti del creditore del socio, affermando il principio di diritto per il quale, l’abuso dello schermo dell’autonomia giuridica della società di capitali, sorto per estendere la responsabilità illimitata del “socio tiranno” a favore dei creditori della società – schermo, non può essere fatto valere a favore dei

creditori personali del socio, i quali intendono far accertare giudizialmente la mera interposizione della società e soddisfarsi sul patrimonio di questa.

Verte sempre sulla materia societaria, inoltre, la **sentenza n. 15087**. La questione di diritto che si poneva è se, ed a quali condizioni, fosse legittimo l'utilizzo a copertura delle perdite di esercizio della riserva non distribuibile, costituita ai sensi dell'art. 2426, comma 1, n. 4, cod. civ. mediante la valutazione secondo il criterio del patrimonio netto delle partecipazioni nelle società controllate, mediante la quale sia emersa una plusvalenza. Dalla soluzione della questione derivava la liceità, oppure no, della ripartizione di utili ai soci, che non è lecita in presenza di perdite *<fino a che il capitale non sia reintegrato o ridotto in misura corrispondente>*, ai sensi dell'art. 2433, comma 3, cod. civ.

Al quesito, la Sezione risponde nel senso che la riserva costituita, ai sensi dell'art. 2426, comma 1, n. 4, cod. civ., dalle plusvalenze, derivanti dalla valutazione delle partecipazioni in imprese controllate secondo il criterio del patrimonio netto, ha natura di riserva non distribuibile, basandosi su un valore solo stimato e non ancora realizzato, e può essere utilizzata per la copertura delle perdite solo dopo l'assorbimento di ogni altra riserva distribuibile iscritta in bilancio. In tale occasione, sono stati espressi altri concetti, così riassumibili: le regole sulla redazione del bilancio sono norme giuridiche, sebbene per lo più tratte da principi contabili; alla tradizionale idea del capitale sociale minimo, come strumento di tutela del ceto creditorio, subentra il ruolo affidato all'equilibrio finanziario ed alla capacità di reddito dell'impresa, a loro volta propiziate da una corretta organizzazione della medesima; ma il capitale sociale mantiene la perdurante funzione di garanzia per i creditori circa la consistenza patrimoniale minima della società e palesa una funzione organizzativa rilevante, in quanto parametro di riferimento di numerosi precetti; una riserva può essere utilizzata, in astratto, per molti scopi, come la riduzione diretta delle perdite, l'aumento gratuito di capitale o la distribuzione ai soci come utile, ed il concetto di «riserva disponibile» attiene appunto a tali utilizzi: ma, se il legislatore definisce una riserva «non distribuibile», come appunto nell'art. 2426, n. 4, ultimo periodo, cod. civ., si esclude di sicuro l'ultimo uso menzionato, la ripartizione ai soci; ai sensi degli artt. 2446 e 2447 cod. civ., rileva la “perdita netta”, ossia al netto delle riserve e delle poste di bilancio idonee a ridurla, prima di operare sul capitale; e le riserve possono essere imputate a riduzione delle perdite (salvo diversa specifica previsione normativa) solo in un ordine di progressiva minore disponibilità, da ultimo residuando, in tal caso secondo le maggioranze dell'assemblea straordinaria, l'operazione di riduzione del capitale sociale.

In tema di assegno circolare, invece, la medesima sezione, con l'**ordinanza n. 27449**, ha chiarito come la clausola “salvo buon fine” o “salvo incasso” costituisca condizione sospensiva del trasferimento di proprietà delle somme portate dal titolo, in attesa che l’incarico conferito alla banca per la realizzazione del credito sia adempiuto con l’effettivo pagamento dell’importo, sicché qualora per l’avvenuto fallimento degli ordinatari la banca emittente non dia seguito al pagamento, la banca negoziatrice, nel restituire il titolo di credito al correntista, ha il diritto di eseguire un’operazione di storno, per il cui tramite l’ammontare indicato dall’assegno viene posto contabilmente a debito del cliente.

Sul diritto d’autore, inoltre, si segnalano l'**ordinanza n. 19515** e l'**ordinanza n. 19515** della Prima Sezione. Con l’ordinanza n. 19515, si è precisato che la titolarità esclusiva dei diritti di sfruttamento economico, per le opere dell’ingegno realizzate su commissione, spetta al committente solo laddove l’attività inventiva e la creazione dell’opera costituiscono l’oggetto del contratto di lavoro autonomo o di appalto.

La seconda delle succitate decisioni, invece, ha affrontato il tema dello sfruttamento a fini commerciali dell’immagine di un personaggio notorio. L’ordinanza ha chiarito che l’esimente prevista dall’art. 97 della legge n. 633 del 1941, secondo cui non occorre il consenso della persona ritratta in fotografia quando, tra l’altro, la riproduzione dell’immagine è giustificata dalla notorietà o dall’ufficio pubblico ricoperto, ricorre non solo allorché il personaggio noto sia ripreso nell’ambito dell’attività da cui la sua notorietà è scaturita, ma anche quando la fotografia lo ritrae nello svolgimento di attività a quella accessorie o comunque connesse, fermo restando, da un lato, il rispetto della sfera privata in cui il personaggio noto ha esercitato il proprio diritto alla riservatezza, dall’altro, il divieto di sfruttamento commerciale dell’immagine altrui, da parte di terzi, al fine di pubblicizzare o propagandare, anche indirettamente, l’acquisto di beni e servizi.

5. *Il fallimento e le procedure concorsuali*

In tema di fallimento, le Sezioni Unite, con la **sentenza n. 4696**, hanno fissato il principio di diritto per cui, nella disciplina della legge fallimentare risultante dalle modificazioni apportate dal decreto legislativo n. 5 del 2006 e dal decreto legislativo n. 169 del 2007, il debitore ammesso al concordato preventivo omologato che si dimostri insolvente nel pagamento dei debiti concordatari può essere dichiarato fallito, su istanza dei creditori, del P.M. o sua propria, anche prima ed indipendentemente dalla risoluzione del concordato *ex art.* 186 legge fall. Si è sottolineato che la tesi opposta

introduce nell'ordinamento una vistosa deroga alla regola generale di fallibilità dell'imprenditore commerciale *ex artt. 1 e 5 legge fall.*, basata su una interpretazione priva di riscontro nella lettera della legge e solo apparentemente sistematica.

Ancora in tema di fallimento, si segnala la **sentenza n. 5049**, con la quale le Sezioni Unite si sono pronunciate su questione di particolare importanza (se, ferma la concorsualità del credito conseguente alla ripetizione in revocatoria del pagamento eseguito dal fallito in periodo sospetto, la collocazione in chirografo sia l'unica che determini la corretta applicazione del principio della *par condicio creditorum*). Il Collegio enuncia il principio, nell'interesse della legge, *ex art. 363 cod. proc. civ.*, secondo cui la revoca, *ex art. 67 legge fall.*, del pagamento eseguito in favore del creditore pignoratizio con il ricavato della vendita del bene oggetto del pegno, determina il diritto del creditore che ha subito la revocatoria ad insinuarsi al passivo del fallimento con il medesimo privilegio, nel rispetto delle regole distributive di cui agli articoli 111, 111-*bis*, 111-*ter* e 111-*quater* legge fall.

Il concordato con continuità aziendale, disciplinato dall'art. 186-*bis* legge fall., è configurabile anche qualora l'azienda sia già stata affittata o si pianifichi debba esserlo, palesandosi irrilevante che, al momento della domanda di concordato, come pure all'atto della successiva ammissione, l'azienda sia esercitata da un terzo anziché dal debitore, posto che il contratto d'affitto – sia ove contempli l'obbligo del detentore di procedere al successivo acquisto dell'azienda (cd. affitto ponte), sia laddove non lo preveda (cd. affitto puro) – assurge a strumento funzionale alla cessione o al conferimento di un compendio aziendale suscettibile di conservare integri i propri valori intrinseci anche immateriali (cd. *intangibles*), primo tra tutti l'avviamento, mostrandosi in tal modo idoneo ad evitare il rischio di irreversibile dispersione che l'arresto anche temporaneo dell'attività comporterebbe; resta comunque fermo il limite del c.d. abuso del concordato con continuità, da verificare in concreto, avuto riguardo agli artt. 160, ultimo comma, e 173 legge fall.

Sull'interpretazione della legge speciale n. 221 del 2012, che prevede, entro determinati limiti temporali, la non fallibilità delle società iscritte come *start up* innovative, inoltre, si segnalano due ordinanze della Prima Sezione.

Con l'**ordinanza n. 221**, più di preciso, si è affermato che l'iscrizione di tali società nella sezione speciale del Registro delle imprese, in base all'autocertificazione del legale rappresentante circa il possesso dei requisiti formali e sostanziali ed alla successiva attestazione del loro mantenimento, ai sensi dell'art. 25 del decreto-legge n. 179 del 2012, convertito dalla legge n. 221 del 2012, non preclude la verifica giudiziale dei requisiti medesimi in

sede prefallimentare, in quanto la suddetta iscrizione costituisce presupposto necessario ma non sufficiente per riconoscere la non assoggettabilità a fallimento, a norma dell'art. 31 del decreto-legge citato, essendo richiesto anche l'effettivo e concreto possesso dei requisiti di legge per l'attribuzione della qualifica di *start-up* innovativa.

L'**ordinanza n. 23980**, inoltre, ha precisato che il termine quinquennale di non assoggettabilità della *start up* innovativa a procedure concorsuali diverse da quelle previste dal capo II della legge n. 3 del 2012 e succ. mod., ai sensi dell'art. 31 del decreto-legge n. 179 del 2012, conv. dalla legge n. 221 del 2012, decorre dalla data di costituzione della società, e non dalla data di deposito della domanda e della autocertificazione del legale rappresentante, cui consegue l'iscrizione nella sezione speciale delle *start up* innovative presso il Registro delle imprese, a norma dell'art. 25 del predetto decreto.

6. *Questioni processuali*

Nel corso dell'anno 2022, le questioni processuali affrontate dalla Corte sono state numerose e di grande importanza.

Rilevante è la **sentenza n. 28975**, delle Sezioni Unite, che si è occupata di aspetti processuali nell'ambito di una questione in tema di protezione internazionale. È stato enunciato il principio di diritto secondo cui il termine di trenta giorni per l'impugnazione dell'ordinanza ai sensi dell'art. 702-*quater* cod. proc. civ. decorre, per la parte costituita, dalla sua comunicazione o notificazione e non dal giorno in cui essa sia stata eventualmente pronunciata e letta in udienza, secondo la previsione dell'art. 281-*sexies* cod. proc. civ. e che, in mancanza delle suddette formalità, l'ordinanza può essere impugnata nel termine di sei mesi dalla sua pubblicazione, a norma dell'art. 327 cod. proc. civ.

Con riguardo ai procedimenti "semplificati", disciplinati dal d.lgs. n. 150 del 2011, la **sentenza n. 758** ha statuito che, nel caso in cui l'atto introduttivo sia proposto con citazione, anziché con ricorso eventualmente previsto dalla legge, il procedimento – a norma dell'art. 4 del d.lgs. n. 150 del 2011 – è correttamente instaurato se la citazione sia notificata tempestivamente, producendo essa gli effetti sostanziali e processuali che le sono propri, ferme restando le decadenze e preclusioni maturate secondo il rito erroneamente prescelto dalla parte; tale sanatoria piena si realizza indipendentemente dalla pronuncia dell'ordinanza di mutamento del rito da parte del giudice, la quale opera solo *pro futuro*, ossia ai fini del rito da seguire all'esito della conversione, senza penalizzanti effetti retroattivi, restando fermi quelli, sostanziali e processuali, riconducibili all'atto introduttivo,

sulla scorta della forma da questo in concreto assunta e non a quella che esso avrebbe dovuto avere, dovendosi avere riguardo alla data di notifica della citazione effettuata quando la legge prescrive il ricorso o, viceversa, alla data di deposito del ricorso quando la legge prescrive l'atto di citazione. Inoltre, le S.U. hanno escluso la necessità, nel procedimento davanti al Giudice di pace, di presentare anche la nota d'iscrizione a ruolo ai fini della valida costituzione in giudizio della parte interessata e ammesso la possibilità, per il convenuto, di costituirsi prima dell'attore e in pendenza del termine concesso a quest'ultimo per provvedere alla propria costituzione.

Sempre riguardo al caso in cui l'atto introduttivo sia proposto erroneamente con citazione, anziché con ricorso, nell'ambito di un rito speciale e, specificatamente, ai fini dell'opposizione a decreto ingiuntivo concesso in materia di locazione di immobili urbani (opposizione soggetta a rito speciale di cui all'art. 447-*bis* cod. proc. civ.), la **sentenza n. 927** ha precisato che non opera la disciplina di mutamento del rito di cui all'art. 4 del d.lgs. n. 150 del 2011 – che è applicabile quando una controversia viene promossa in forme diverse da quelle previste dai modelli regolati dal medesimo decreto legislativo n. 150/2011 – producendo l'atto gli effetti del ricorso, in virtù del principio di conversione, se comunque venga depositato in cancelleria entro il termine di cui all'art. 641 cod. proc. civ.

In riferimento alla possibilità per le sezioni semplici della Corte di cassazione di statuire su motivi attinenti alla giurisdizione, senza investire le Sezioni Unite, e dichiararne la inammissibilità, la **sentenza n. 1599** ha stabilito che l'art. 374, primo comma, cod. proc. civ. deve essere interpretato nel senso che, tranne nei casi di impugnazione delle decisioni del Consiglio di Stato e della Corte dei conti, i ricorsi che pongono questioni di giurisdizione possono essere trattati dalle sezioni semplici quando sulla regola finale di riparto della giurisdizione «si sono già pronunciate le sezioni unite», nonché quando sussistono ragioni di inammissibilità inerenti alle modalità di formulazione del motivo (ad esempio, per inosservanza dei requisiti di cui all'art. 366 cod. proc. civ., difetto di specificità, di interesse, ecc.) e all'esistenza di un giudicato sulla giurisdizione (esterno o interno, esplicito o implicito), costituendo questione di giurisdizione anche la verifica in ordine alla formazione del giudicato.

In tema di giudizio di appello, la **sentenza n. 2258** afferma che, allorché venga dedotto quale motivo di appello la nullità della citazione di primo grado per vizi della *vocatio in ius* (nella specie, per l'inosservanza dei termini a comparire), non essendosi il convenuto costituito e neppure essendo stata la nullità rilevata d'ufficio ai sensi dell'art. 164 cod. proc. civ., il giudice d'appello, non ricorrendo una ipotesi di rimessione della causa al primo

giudice, deve ordinare, in quanto possibile, la rinnovazione degli atti compiuti in primo grado. Tuttavia, il contumace può chiedere di essere rimesso in termini per compiere attività ormai precluse a norma dell'art. 294 cod. proc. civ., dimostrando, dunque, che la nullità della citazione gli ha impedito di avere conoscenza del processo.

La **sentenza n. 3086** ha affrontato un tema di rilevante impatto anche sotto il profilo pratico. Riguardo all'esame contabile ai sensi dell'art. 198 cod. proc. civ., il consulente, nei limiti delle indagini commessegli e nell'osservanza della disciplina del contraddittorio delle parti ivi prevista, può acquisire, anche prescindendo dall'attività di allegazione delle parti, tutti i documenti che si rende necessario acquisire al fine di rispondere ai quesiti sottopostigli, anche se essi siano diretti a provare i fatti principali posti dalle parti a fondamento della domanda e delle eccezioni. Sempre in materia di consulenza tecnica d'ufficio, la **sentenza n. 5624**, seguita dalla **sentenza n. 6500**, ha affermato che le contestazioni e i rilievi critici delle parti alla c.t.u., ove non integrino eccezioni di nullità relative al suo procedimento, come tali disciplinate dagli artt. 156 e 157 cod. proc. civ., costituiscono argomentazioni difensive, sebbene di carattere non tecnico-giuridico, che possono essere formulate per la prima volta nella comparsa conclusionale e anche in appello, purché non introducano nuovi fatti costitutivi, modificativi o estintivi, nuove domande o eccezioni o nuove prove ma si riferiscano alla attendibilità e alla valutazione delle risultanze della c.t.u. e siano volte a sollecitare il potere valutativo del Giudice in relazione a tale mezzo istruttorio.

In tema di esecuzione forzata, le Sezioni Unite, con **le sentenze nn. 5633 e 5669**, hanno chiarito che, ove risulti denunciata la violazione dell'art. 2909 cod. civ. nei giudizi di opposizione all'esecuzione o agli atti esecutivi con riferimento alla cosa giudicata corrispondente al titolo esecutivo giudiziale, la Corte di cassazione ha il potere-dovere di interpretare il titolo esecutivo se il giudicato somministra il diritto sostanziale applicabile per l'accertamento del diritto della parte istante a procedere a esecuzione forzata o per l'accertamento della legittimità degli atti esecutivi e che, ai fini della denuncia della violazione dell'art. 2909 cod. civ. con riferimento alla cosa giudicata corrispondente al titolo esecutivo giudiziale, il ricorrente ha l'onere, a pena di inammissibilità del ricorso, sia di specifica indicazione ai sensi dell'art. 366, primo comma, n. 4 cod. proc. civ. del precetto sostanziale violato, nei cui limiti deve svolgersi il sindacato di legittimità, sia di specifica indicazione ai sensi dell'art. 366, comma 1, n. 6 cod. proc. civ. della sede nel giudicato del precetto di cui si denuncia l'errata interpretazione e dell'eventuale elemento extratestuale, ritualmente acquisito nel giudizio di merito, che sia rilevante per l'interpretazione del giudicato.

Occupandosi della validità della notificazione del verbale di accertamento di infrazione del codice della strada, le Sezioni Unite, con **la sentenza n. 11550**, hanno affermato che l'eventuale nullità della stessa può dirsi sanata per il raggiungimento del relativo scopo – che è quello della conoscenza legale dell'atto volta all'utile predisposizione delle proprie difese da parte del destinatario della contestazione – soltanto ove sia proposta una tempestiva e rituale opposizione, avendosi così per realizzato nel processo il risultato pratico cui la valida notificazione è *ex lege* finalizzata, con conseguente venir meno dell'interesse del destinatario a denunciare lo specifico vizio. Viceversa, se, a fronte della nullità della notificazione della violazione, la proposizione del ricorso in sede giurisdizionale avvenga oltre il termine di legge decorrente dalla data della medesima notifica, l'opposizione al verbale di accertamento può essere proposta per dedurre unicamente l'invalida notificazione del verbale di accertamento, non operando la sanatoria e dovendo l'amministrazione dimostrare che non sia intervenuta la decadenza per l'esercizio del potere sanzionatorio.

Di notevole rilevanza è, infine, la **sentenza n. 32061**, in tema di spese processuali: l'accoglimento in misura ridotta, anche sensibile, di una domanda articolata in un unico capo non dà luogo a reciproca soccombenza, configurabile esclusivamente in presenza di una pluralità di domande contrapposte formulate nel medesimo processo tra le stesse parti o in caso di parziale accoglimento di un'unica domanda articolata in più capi, e non consente quindi la condanna della parte vittoriosa al pagamento delle spese processuali in favore della parte soccombente, potendo giustificarsi soltanto la compensazione totale o parziale, in presenza degli altri presupposti previsti dall'art. 92, comma 2, cod. proc. civ.

7. I rapporti con la pubblica amministrazione

Nei rapporti con la pubblica amministrazione, la Corte si è occupata di contratti e di espropriazione.

L'ordinanza n. 21574, della Prima Sezione, ha individuato la disciplina applicabile ai contratti conclusi dalla P.A. *iure privatorum* in quella civilistica, sebbene, per la loro validità, sia sempre richiesta la forma scritta. Conseguentemente, il recesso può essere validamente espresso dall'ente pubblico in qualsiasi forma, purché pervenga nella sfera di conoscenza del destinatario, ed è sottratto al sindacato di legittimità, riservato agli atti amministrativi, anche per quanto riguarda l'obbligo di motivazione, essendo necessario e sufficiente che risulti effettuato in presenza dei presupposti previsti per il suo esercizio.

In tema di espropriazione, invece, **la sentenza n. 7260** ha stabilito che, nei procedimenti espropriativi per l'esecuzione di opere pubbliche demandate all'ente concessionario in regime di concessione traslativa (nella specie, ai sensi dell'art. 42 della legge Regione siciliana n. 21 del 1985, *ratione temporis* applicabile, in materia di esecuzione dei lavori pubblici in Sicilia), il fallimento del concessionario delegato al compimento delle espropriazioni e all'esecuzione dell'opera costituisce evento impeditivo alla prosecuzione del rapporto concessorio e determina – di regola – lo scioglimento del rapporto contrattuale con l'amministrazione committente, sulla quale si trasferiscono sia le obbligazioni inerenti al pagamento delle somme dovute dal concessionario, a titolo indennitario e risarcitorio, in favore dei proprietari espropriati, sia di conseguenza la relativa legittimazione passiva nelle controversie promosse da questi ultimi, essendo l'ente pubblico beneficiario dell'opera realizzata per finalità di interesse generale.

Di estrema attualità, **la sentenza n. 18361** si è occupata del termine necessario ad usucapire un bene illecitamente occupato dalla P.A. In particolare, si è affermato che, ai fini della usucapione del bene occupato in assenza di provvedimento ablatorio, da ritenersi possibile forma di acquisto della proprietà da parte dell'ente pubblico, la decorrenza del termine necessario *ex art. 1158 cod. civ.* dipende dalla natura del titolo in virtù del quale è iniziata la relazione di fatto con il bene, poiché se il titolo, seppur invalido, ha effetti reali ed è astrattamente idoneo al trasferimento della proprietà, sì da determinare l'*animus possidendi*, il termine decorre dalla *traditio*, operando la presunzione di cui all'art. 1141, comma 1, cod. civ.; se, invece, l'atto negoziale ha effetti meramente obbligatori, la consegna di per sé vale a trasferire unicamente la detenzione del bene, dovendo in tal caso l'occupante dimostrare l'interversione della detenzione in possesso *ad usucapionem*, mediante idonee attività materiali di opposizione, specificamente rivolte contro il privato proprietario, non essendo sufficiente a tal fine il prolungarsi della detenzione, né il compimento di atti corrispondenti all'esercizio del possesso, né atti di natura latamente amministrativa, rivolti ad una generalità indistinta di soggetti.

8. *Il condominio*

Di notevole rilievo risultano le decisioni adottate in materia di condominio.

In tema di risarcimento danni per l'esecuzione di lavori su parti comuni di un edificio condominiale, **la sentenza n. 24058**, della Seconda Sezione, ha statuito che, poiché il condominio è un ente di gestione privo di

personalità giuridica distinta da quella dei singoli condomini, il condòmino che ritenga di essere stato danneggiato da un'omessa vigilanza da parte del condominio nell'esecuzione dei lavori dovrà rivolgere la propria pretesa risarcitoria nei confronti dell'amministratore, in qualità di rappresentante del condominio, il quale, a sua volta, valuterà se agire in rivalsa contro l'amministratore stesso.

La **sentenza n. 24526** ha statuito che le clausole contenute in un regolamento condominiale di formazione contrattuale, le quali limitino la facoltà dei proprietari delle singole unità di adibire il proprio immobile a determinate destinazioni, hanno natura contrattuale e, pertanto, ad esse, deve corrispondere una tecnica formativa di pari livello formale e sostanziale, che consiste in una *relatio perfecta* attuata mediante la riproduzione delle stesse all'interno dell'atto di acquisto della proprietà individuale, non essendo sufficiente, per contro, il mero rinvio al regolamento stesso.

La citata decisione ha poi precisato che tali clausole, nella misura in cui risultino limitative della facoltà dei proprietari delle singole unità di adibire il loro immobile a determinate destinazioni, costituiscono servitù reciproche a favore e contro ciascuna unità immobiliare di proprietà individuale e sono soggette, pertanto, ai fini dell'opponibilità *ultra partes*, alla trascrizione in base agli artt. 2643, n. 4 e 2659, n. 2 cod. civ.

Ancora, la **sentenza n. 4529** ha affermato che le clausole del regolamento condominiale di natura contrattuale possono imporre limitazioni ai poteri e alle facoltà spettanti ai condomini sulle parti di loro esclusiva proprietà e, purché siano enunciate in modo chiaro ed esplicito, risultano vincolanti per gli acquirenti dei singoli appartamenti anche indipendentemente dalla trascrizione, a condizione che nell'atto di acquisto si sia fatto riferimento al regolamento di condominio (che, seppure non inserito materialmente, deve ritenersi conosciuto o accetto in base al richiamo o alla menzione di esso nel contratto).

In tema di condominio negli edifici, l'individuazione delle parti comuni, come i lastrici solari, emergente dall'art. 1117 cod. civ. ed operante con riguardo a cose che, per le loro caratteristiche strutturali, non siano destinate oggettivamente al servizio esclusivo di una o più unità immobiliari, può essere superata soltanto dalle contrarie risultanze dell'atto costitutivo del condominio – ossia dal primo atto di trasferimento di un'unità immobiliare dell'originario proprietario ad altro soggetto, con conseguente frazionamento dell'edificio in più proprietà individuali –, ove questo contenga in modo chiaro e inequivoco elementi tali da escludere l'alienazione del diritto di condominio, non rilevando a tal fine quanto stabilito nel regolamento

condominiale, ove non si tratti di regolamento allegato come parte integrante al primo atto d'acquisto trascritto, ovvero di regolamento espressione di autonomia negoziale, approvato o accettato col consenso individuale dei singoli condomini e volto perciò a costituire, modificare o trasferire i diritti attribuiti ai singoli condomini dagli atti di acquisto o dalle convenzioni (**sentenza n. 21440**).

Di notevole rilevanza è la **sentenza n. 8698**, la quale ha precisato che la clausola compromissoria per arbitrato irrituale contenuta in un regolamento di condominio, la quale stabilisca che siano definite dagli arbitri le controversie riguardanti l'interpretazione e la qualificazione del regolamento che possano sorgere tra l'amministratore ed i singoli condomini, deve essere interpretata – in mancanza di volontà contraria – nel senso che rientrano nella competenza arbitrale tutte le cause in cui il regolamento può rappresentare un fatto costitutivo della pretesa o comunque aventi *causae petendi* connesse con l'operatività del regolamento stesso, il quale è l'atto di autorganizzazione a contenuto tipico normativo approvato dall'assemblea con la maggioranza stabilita dall'art. 1136, comma 2, cod. civ.

9. *La responsabilità*

Nel corso dell'anno, inoltre, le Sezioni Unite, **sentenza n. 2878**, hanno affrontato la materia dei danni cagionati nell'esercizio di funzioni giudiziarie, ribadendo che l'azione di responsabilità fondata su una decisione di ultima istanza asseritamente contrastante con il diritto dell'Unione europea, ove esperita anteriormente all'entrata in vigore della legge n. 18 del 2015, è soggetta al rito speciale previsto dalla legge n. 117 del 1988 nel testo originario, il quale è l'unico applicabile a tutte le azioni risarcitorie per i danni suddetti, senza che residuino ipotesi di applicabilità del rito ordinario *ex art. 2043* cod. civ. Hanno affermato, peraltro, che la scelta del legislatore nazionale di assoggettare l'azione ad un rito processuale speciale non è incompatibile con il diritto dell'Unione, ed in particolare con i principi di equivalenza ed effettività della tutela, atteso che né l'uno né l'altro sono compromessi dalle norme processuali vigenti prima della modifica normativa introdotta dalla citata legge del 2015. Inoltre, le Sezioni Unite ribadiscono che, in materia di danni cagionati nell'esercizio di funzioni giudiziarie, il termine decadenziale biennale *ex art. 4, comma 2, ultimo periodo, della legge n. 117 del 1988* (nel testo anteriore all'entrata in vigore della legge n. 18 del 2015) non si pone in contrasto con i principi di equivalenza ed effettività della tutela derivanti dal diritto dell'Unione europea, atteso che la norma, oltre ad assicurare un periodo di tempo più che ragionevole e sufficiente per approntare adeguatamente

l'azione, costituisce espressione del principio di ragionevole durata del processo, rilevante ai sensi sia dell'art. 111 Cost. che dell'art. 6 della CEDU.

In tema di obbligazioni risarcitorie, le Sezioni Unite, con la **sentenza n. 13143**, hanno poi enunciato i seguenti principi di diritto: a) ai fini della responsabilità solidale di cui all'art. 2055, primo comma, cod. civ., che è norma sulla causalità materiale integrata nel senso dell'art. 41 cod. pen., è richiesto solo che il fatto dannoso sia imputabile a più persone, ancorché le condotte lesive siano fra loro autonome e pure se diversi siano i titoli di responsabilità (contrattuale ed extracontrattuale), in quanto la norma considera essenzialmente l'unicità del fatto dannoso, e tale unicità riferisce unicamente al danneggiato, senza intenderla come identità di norme giuridiche violate; la fattispecie di responsabilità implica che sia accertato il nesso di causalità tra le condotte caso per caso, per modo da potersi escludere se a uno degli antecedenti causali possa essere riconosciuta efficienza determinante e assorbente tale da escludere il nesso tra l'evento dannoso e gli altri fatti ridotti al semplice rango di occasioni; b) in caso di capitali conferiti a società fiduciarie di cui alla legge n. 1966 del 1939, lo strumento giuridico utilizzato per l'adempimento è quello del mandato fiduciario senza rappresentanza finalizzato alla mera amministrazione dei capitali medesimi, salva rimanendo la proprietà effettiva di questi in capo ai mandanti; conseguentemente la società fiduciaria che abbia mal gestito il capitale conferito, e che non sia quindi in grado di riversarlo ai mandanti perché divenuta insolvente, risponde sempre ed essenzialmente del danno correlato all'inadempimento del mandato e alla violazione del patto fiduciario, e la relativa obbligazione, quand'anche azionata mediante l'insinuazione concorsuale, e quand'anche parametrata all'ammontare del capitale conferito e perduto, è sempre un'obbligazione risarcitoria da inadempimento del mandato, la quale concorre, ai sensi dell'art. 2055 cod. civ., con quella eventuale dell'organo (il Mise) chiamato a esercitare l'attività di vigilanza; c) nel caso di società fiduciaria posta in l.c.a., l'ammissione allo stato passivo determina, sia per i creditori ammessi direttamente a seguito della comunicazione inviata dal commissario liquidatore ai sensi dell'art. 207, primo comma, legge fall., sia per i creditori ammessi a domanda ai sensi dell'art. 208 stessa legge, l'interruzione della prescrizione con effetto permanente per tutta la durata della procedura, a far data dal deposito dell'elenco dei creditori ammessi, ove si tratti di ammissione d'ufficio, o a far data dalla domanda rivolta al commissario liquidatore per l'inclusione del credito al passivo, nel caso previsto dall'art. 208 legge fall.; tale effetto, ai sensi dell'art. 1310, primo comma, cod. civ., si estende anche al Mise, ove coobbligato solidale per il risarcimento del danno da perdita dei capitali fiduciarmente conferiti nella società soggetta a vigilanza divenuta insolvente.

Con la **sentenza n. 21514**, le Sezioni Unite, pronunciando su questione di massima e di particolare importanza, in tema di assicurazione obbligatoria della responsabilità civile derivante dalla circolazione di veicoli a motore, hanno affermato che l'azione *ex art. 292*, comma 1, del decreto legislativo n. 209 del 2005, in quanto connotata dal carattere atipico del vincolo di solidarietà passiva assunto dall'impresa designata dal Fondo di garanzia per le vittime della strada nell'interesse di un terzo, in sostituzione del responsabile civile, va qualificata come azione autonoma e speciale *ex lege*, non assimilabile né all'azione di regresso tra coobbligati solidali, né alla surrogazione pura nel diritto del danneggiato, che non consente, pertanto, di parificare la posizione dell'impresa designata, ed il diritto da questa esercitato nei confronti del danneggiante, alla posizione ed al diritto fatto valere dal danneggiato; ne consegue che l'impresa danneggiata può agire nei confronti del responsabile civile per il recupero dell'intero importo, che, in caso di sinistro imputabile a più responsabili, non trovano applicazione gli artt. 1299 e 2055 cod. civ., che va esclusa la competenza per materia del Giudice di pace *ex art. 7*, comma 2, cod. proc. civ., che sussiste la competenza territoriale del luogo del domicilio del creditore, *ex art. 1182*, comma 3, cod. civ., che a tale azione trova applicazione la prescrizione decennale, con decorrenza dalla data del pagamento.

Sull'inapplicabilità dell'art. 141 cod. ass. (risarcimento del terzo trasportato) anche in caso di sinistro stradale nel quale non risultano coinvolti veicoli diversi da quello sul quale viaggiava il passeggero danneggiato come terzo trasportato, si segnala la **sentenza n. 35318**. Più di preciso, le Sezioni Unite hanno affermato che l'azione diretta prevista dall'art. 141 cod. ass. in favore del terzo trasportato è aggiuntiva rispetto alle altre azioni previste dall'ordinamento e mira ad assicurare al danneggiato una tutela rafforzata, consentendogli di agire nei confronti dell'assicuratore del vettore e di ottenere il risarcimento del danno a prescindere dall'accertamento della responsabilità dei conducenti dei veicoli coinvolti, fatta salva la sola ipotesi di sinistro causato da caso fortuito; la tutela rafforzata riconosciuta dall'art. 141 cod. ass. al trasportato danneggiato presuppone che nel sinistro siano rimasti coinvolti almeno due veicoli, pur non essendo necessario che si sia verificato uno scontro materiale fra gli stessi, e si realizza mediante l'anticipazione del risarcimento da parte dell'assicuratore del vettore e la possibilità di successiva rivalsa di quest'ultimo nei confronti dell'impresa assicuratrice del responsabile civile; nel caso in cui nel sinistro sia stato coinvolto un unico veicolo, l'azione diretta che compete al trasportato danneggiato è esclusivamente quella prevista dall'art. 144 cod. ass., da esercitare nei confronti dell'impresa di assicurazione del responsabile civile.

Di grande interesse, inoltre, il principio enunciato dalle **sentenze nn. 33645 e 33659**, in materia di identificazione del danno da occupazione senza titolo (in tutte le sue possibili componenti), nonché circa l'individuazione e ripartizione dei relativi oneri di allegazione e prova. Le Sezioni Unite hanno affermato che, nel caso di occupazione senza titolo di bene immobile da parte di un terzo, il fatto costitutivo del diritto del proprietario al risarcimento del danno da perdita subita è rappresentato dalla concreta possibilità di esercizio del diritto di godimento, diretto o indiretto mediante concessione del godimento ad altri dietro corrispettivo, che è andata perduta; che se il danno da perdita subita di cui il proprietario chiede il risarcimento non può essere provato nel suo preciso ammontare, esso è liquidato dal giudice con valutazione equitativa, se del caso mediante il parametro del canone locativo di mercato; che il fatto costitutivo del diritto del proprietario al risarcimento del danno da mancato guadagno è lo specifico pregiudizio subito, quale quello che, in mancanza dell'occupazione, egli avrebbe concesso il bene in godimento ad altri verso un corrispettivo superiore al canone locativo di mercato o lo avrebbe venduto ad un prezzo più conveniente di quello di mercato.

In tema di illecito tributario e danno risarcibile, la **sentenza n. 29862** ha affermato i seguenti principi di diritto: a) ai fini dell'accoglimento della domanda di condanna generica al risarcimento del danno è sufficiente che l'attore dimostri la colpa e il nesso causale; mentre è sufficiente che l'esistenza del danno appaia anche solo probabile; b) ai fini dell'ammissibilità della domanda di condanna generica al risarcimento del danno non è necessario che l'attore indichi le prove di cui intende avvalersi per dimostrare il *quantum debeatur*; c) il danno civile all'immagine della pubblica amministrazione può essere arrecato tanto da un pubblico funzionario, quanto da persona estranea all'amministrazione stessa, ed è risarcibile in entrambi i casi; d) il danno causato dall'evasione fiscale, allorché questa integri gli estremi di un reato commesso dal contribuente o da persona che del fatto di quest'ultimo debba rispondere direttamente nei confronti dell'erario, non può farsi coincidere automaticamente con il tributo evaso, ma deve necessariamente consistere in un pregiudizio ulteriore e diverso, ricorrente qualora l'evasore abbia con la propria condotta provocato l'impossibilità di riscuotere il credito erariale; e) il danno causato dall'evasione fiscale, allorché questa integri gli estremi di un reato commesso da persona diversa dal contribuente e non altrimenti obbligata nei confronti dell'erario, può coincidere sia con il tributo evaso, sia con ulteriori pregiudizi, ma nella prima di tali ipotesi il risarcimento sarà dovuto a condizione che l'erario allegghi e dimostri la perdita del credito o la ragionevole probabilità della sua infruttuosa esazione; f) nel giudizio di danno promosso dall'erario nei confronti di persona diversa dal contribuente,

cui venga ascritto di avere concausato la perdita del credito erariale, spetta all'amministrazione provare l'esistenza del credito, la perdita di esso ed il nesso causale tra la lesione del credito e la condotta del convenuto; spetta, invece, al convenuto dimostrare che la perdita del credito sia avvenuta per negligenza dell'amministrazione, negligenza che rientra nella previsione di cui all'art. 1227, primo comma, cod. civ. Peraltro, il Collegio ha chiarito che qualunque fatto illecito che abbia per effetto la perdita del credito tributario avente ad oggetto un tributo "proprio" dell'Unione Europea costituisce un danno per quest'ultima. Nell'ambito del sistema delle c.d. "risorse proprie", e cioè entrate autonome rispetto alle finanze degli Stati membri l'art. 2, lettera (b), della Decisione del Consiglio 94/728/CE, Euratom (abrogata dall'art. 10 della Decisione 29/09/2000 n. 597, ma applicabile *ratione temporis* ai fatti di causa), stabilì che costituiscono entrate proprie dell'Unione, tra le altre, "i dazi della tariffa doganale comune e da altri dazi fissati o da fissare da parte delle istituzioni delle Comunità sugli scambi con i paesi terzi e dazi doganali sui prodotti rientranti nel trattato che istituisce la Comunità europea del carbone e dell'acciaio" (quali sono i dazi di cui si discute nella presente controversia). Lo Stato italiano, tramite i suoi organi, è certo legittimato a domandare tale risarcimento, ma ovviamente nella qualità di soggetto incaricato della riscossione. Tuttavia, nel presente giudizio la domanda è stata formulata direttamente dalla Commissione Europea, sicché a quest'ultima andava riconosciuta la qualità di creditore del diritto al risarcimento del danno. In tal senso viene data risposta all'interrogativo posto dall'ordinanza di rimessione circa il problema della *legitimatio ad causam* della stessa.

Anche la Sezione Terza ha adottato alcune importanti pronunce in materia di responsabilità; in particolare, in ambito medico-sanitario, la **sentenza n. 11320**, ha affermato che il rapporto contrattuale tra il paziente e la struttura sanitaria o il medico non produce, di regola, effetti protettivi in favore dei terzi, perché, fatta eccezione per il circoscritto campo delle prestazioni sanitarie afferenti alla procreazione, trova applicazione il principio generale di cui all'art. 1372, comma 2, cod. civ., con la conseguenza che l'autonoma pretesa risarcitoria vantata dai congiunti del paziente per i danni ad essi derivati dall'inadempimento dell'obbligazione sanitaria, rilevante nei loro confronti come illecito aquiliano, si colloca nell'ambito della responsabilità extracontrattuale. Nel caso di specie, in particolare, la Corte ha escluso la spettanza dell'azione contrattuale *iure proprio* alla moglie di un soggetto che, affetto da Morbo di Parkinson, si era allontanato dalla struttura sanitaria presso cui era ricoverato e non era stato mai più ritrovato, precisando che la stessa avrebbe potuto eventualmente beneficiare della tutela aquiliana, con le conseguenti regole in tema di ripartizione dell'onere della prova.

Ed ancora, in una fattispecie di responsabilità medica anteriore all'entrata in vigore della legge n. 24/2017, c.d. Gelli-Bianco, la **sentenza n. 10050** ha affermato che in tema di responsabilità contrattuale per inadempimento delle obbligazioni professionali (tra le quali si collocano quelle di responsabilità medica, anteriormente alla legge n. 24 del 2017), è onere del creditore-danneggiato provare, oltre alla fonte del suo credito (contratto o contatto sociale), il nesso di causalità, secondo il criterio del “più probabile che non”, tra la condotta del professionista e il danno lamentato, mentre spetta al professionista dimostrare, in alternativa all'esatto adempimento, l'impossibilità della prestazione derivante da causa non imputabile, provando che l'inesatto adempimento è stato determinato da un impedimento imprevedibile ed inevitabile, da intendersi nel senso oggettivo della sua non imputabilità all'agente.

Più specificamente sulla causalità omissiva, la **sentenza n. 8114** della Sezione Terza ha stabilito che sia in caso di inadempimento di obbligazioni sia in caso conseguenze derivanti da un fatto illecito aquiliano, la verifica del nesso causale tra la condotta omissiva e il fatto dannoso si sostanzia nell'accertamento della probabilità (positiva o negativa) del conseguimento del risultato idoneo ad evitare il rischio specifico di danno, riconosciuta alla condotta omessa, da compiersi mediante un giudizio controfattuale, che pone al posto dell'omissione il comportamento dovuto e che va effettuato sulla scorta del criterio del “più probabile che non”, conformandosi ad uno standard di certezza probabilistica che, in materia civile, non può essere ancorato alla determinazione quantitativa-statistica delle frequenze di classi di eventi (cd. probabilità quantitativa o pascaliana), la quale potrebbe anche mancare o essere inconfidente, ma va verificato riconducendo il grado di fondatezza all'ambito degli elementi di conferma – e, al contempo, di esclusione di altri possibili alternativi – disponibili nel caso concreto (cd. probabilità logica o baconiana).

Sul risarcimento in ordine all'autodeterminazione della interruzione di gravidanza, la **sentenza n. 2150** ha statuito che posto che l'impossibilità, per la gestante, di autodeterminarsi in ordine all'interruzione volontaria di gravidanza in epoca posteriore al novantesimo giorno di gestazione, in conseguenza dell'omessa tempestiva diagnosi di patologie fetali, funge da fatto costitutivo del diritto dedotto in giudizio con la domanda di risarcimento del danno, è onere della parte attrice allegare e dimostrare (con riguardo alla concreta situazione) la sussistenza delle condizioni legittimanti l'interruzione di gravidanza, ovvero che la conoscibilità, da parte della stessa, dell'esistenza di rilevanti anomalie o malformazioni del feto avrebbe generato uno stato psicologico tale da mettere in pericolo la sua salute fisica o psichica.

10. *Il lavoro e la previdenza sociale*

Questioni di massima di particolare importanza si sono poste anche con riferimento alla materia del pubblico impiego.

La **sentenza n. 11677** ha chiarito che i commi 25 e 25-*bis* dell'art. 1 del decreto-legge n. 183 del 2006 non rimettono ad eventuali meccanismi di compensazione la copertura della possibile maggiore spesa per la revisione dei trattamenti economici in atto conseguente al riordino delle funzioni, ma la escludono, stabilendo che ai dipendenti trasferiti continua ad applicarsi la contrattazione del comparto di provenienza (o di quello di destinazione se ciò non comporta oneri maggiori); ciò per un periodo di tempo ragionevolmente limitato, al fine di riorganizzare le funzioni trasferite e di reperire le risorse finanziarie necessarie.

Ancora, con la **sentenza n. 22726**, le Sezioni Unite, decidendo su una questione di massima e di particolare importanza, inerente al riconoscimento integrale dell'anzianità per il personale docente non di ruolo del servizio prestato nel ruolo della scuola materna, in caso di passaggio nei ruoli della scuola secondaria, stabiliscono che, ai fini della determinazione dell'anzianità di servizio del docente di materie curricolari da computare all'atto dell'immissione in ruolo anche nel passaggio dalla scuola materna alla scuola secondaria, va considerato il servizio non di ruolo prestato prima dell'immissione in ruolo. A tal proposito, ai fini del suddetto computo, l'art. 485 del decreto legislativo n. 297 del 1994 deve essere disapplicato nei casi in cui l'anzianità risultante dall'applicazione dei criteri dallo stesso indicati, unitamente a quelli fissati dall'art. 489 dello stesso decreto, come integrato dall'art. 11, comma 14, della legge n. 124 del 1999, risulti essere inferiore a quella riconoscibile al docente comparabile assunto *ab origine* a tempo indeterminato. Analogamente, il criterio va applicato anche agli insegnanti di religione cattolica quanto al servizio svolto presso la scuola materna prima del passaggio in ruolo nella scuola secondaria.

Sempre con riguardo alla categoria dei docenti di religione, in sezione semplice, con la **sentenza n. 22438**, si afferma il principio secondo il quale il potere dell'Ordinario Diocesano non si estende sulla possibilità di incidere sull'assegnazione provvisoria di un insegnante di religione cattolica, ad altra cattedra disponibile. In particolare, la sentenza statuisce circa i limiti del potere dell'Ordinario Diocesano, che può legittimamente revocare il riconoscimento di idoneità che condiziona la valida instaurazione del rapporto ed anche il trasferimento in altra sede, ma, ove ciò non si verifichi, non può discrezionalmente assegnare ad altra cattedra disponibile i docenti immessi in ruolo e titolari di una sede di servizio, perché ciò equivarrebbe ad attribuire

all'autorità ecclesiastica un potere che, oltre ad essere di diretta gestione del rapporto di lavoro a tempo indeterminato, finirebbe per eccedere quello che l'amministrazione scolastica ha nei confronti degli insegnanti di ruolo delle materie curriculari, per i quali l'assegnazione delle cattedre e delle sedi di servizio avviene nel rispetto di regole predeterminate, fissate dalla legge e dalla contrattazione collettiva. L'assegnazione provvisoria di sede degli insegnanti di religione cattolica ha effetto per l'anno scolastico in relazione al quale è disposta e non incide sulla titolarità della sede, che resta quella di provenienza alla quale il docente ha diritto di rientrare alla scadenza dell'assegnazione, resta quindi escluso ogni potere dell'Ordinario Diocesano di destinare l'insegnante ad altra cattedra disponibile, e ciò anche in ragione del rilievo che al Vescovo non competono poteri organizzativi riservati, invece, alle autorità scolastiche.

In sezione semplice, la **sentenza n. 23884**, in materia di mobilità volontaria del dipendente di un ente pubblico non economico che passi alle dipendenze di ente pubblico economico e sulla conseguente applicazione del regime giuridico privatistico ed esclusione dell'art. 33 decreto legislativo n. 165/2001, che ha statuito che il pubblico dipendente che benefici della c.d. mobilità volontaria *ex art. 33* del decreto legislativo n. 29 del 1993, o ai sensi dell'art. 30 del decreto legislativo n. 165 del 2001, e si trasferisca presso un ente pubblico economico, mantiene i diritti maturati prima della cessione del contratto sulla base del precedente regime giuridico (come, ad es. qualifica, funzione, retribuzione ed altri diritti connessi all'anzianità) ma, una volta divenuto dipendente del detto ente, gli vanno applicati, con riferimento alle vicende successive, la disciplina di diritto privato e la relativa contrattazione collettiva e non, in presenza di una situazione di soprannumero o di eccedenza di personale, l'art. 33 del decreto legislativo n. 165 del 2001; per l'effetto, ove, dopo il trasferimento, il lavoratore abbia acquisito la qualifica di dirigente, il suo rapporto sarà disciplinato dalle disposizioni che regolano il lavoro dirigenziale, fra cui quelle che consentono al datore di lavoro la recedibilità *ex art. 2118* cod. civ.

Ed ancora, in materia di pubblico impiego, la Sezione Lavoro della Corte, con la **sentenza n. 21780**, ha statuito circa il diritto del dipendente ad essere informato, dal datore di lavoro – sul quale grava un onere di informazione accurato ed in tempo utile -, del diritto di godere delle ferie, oltre che di essere informato del rischio di perderle se non fruite entro il periodo di riferimento o il periodo di riporto autorizzato.

Con riferimento agli incarichi dirigenziali nel pubblico impiego contrattualizzato, la Corte, con la **sentenza n. 11376**, ha dichiarato la nullità della clausola di rinnovo automatico apposta ai contratti di conferimento di

incarichi dirigenziali in quanto in tema di impiego pubblico contrattualizzato il potere datoriale, afferendo ad ineludibili scelte che attengono alla struttura e ai fini dell'organizzazione pubblica, deve manifestarsi *ex novo* all'atto del possibile rinnovo, con l'osservanza dello stesso procedimento previsto per la prima stipulazione, valutando in quel momento, in modo combinato, risultati pregressi e piani ed obiettivi futuri.

Ed ancora, la **sentenza n. 1307** ha statuito sulla nullità del contratto di lavoro stipulato in esito ad un concorso pubblico annullato in via di autotutela dalla pubblica amministrazione per vizi di legittimità ai sensi dell'art. 21-*novies* della legge n. 241 del 1990. In particolare, la Corte ha ritenuto la nullità del contratto di lavoro stipulato in esito alla conclusione del concorso stesso quale nullità "originaria" e rilevabile d'ufficio, sebbene accertata successivamente.

Con riferimento all'espletazione di un concorso pubblico, la **sentenza n. 23885** ha affermato che non sussiste un diritto incondizionato, in capo ad un vincitore di concorso, al differimento del termine per l'assunzione in presenza di ragioni brevi ed obiettive. Il vincitore di concorso, inserito nella graduatoria di merito, non ha un diritto incondizionato al differimento dell'assunzione o del termine di accettazione, spettando alla pubblica amministrazione il potere di valutare la sussistenza di ragioni gravi e obiettive che consentano detto differimento, alla luce dell'interesse pubblico del quale è portatrice *ex art. 97 Cost.*, nell'ottica dell'efficienza dell'azione amministrativa che richiede anche una tutela riflessa dei soggetti non vincitori collocati in graduatoria.

Sulla riscossione dei contributi previdenziali, con la **sentenza n. 7514** le Sezioni Unite hanno statuito che nell'ipotesi di opposizione tardiva recuperatoria avverso l'iscrizione a ruolo, al fine di far valere l'inesistenza del credito portato dalle cartelle per omessa notificazione, anche per il maturare della prescrizione, la legittimazione a contraddire compete al solo ente impositore, quale unico titolare della situazione sostanziale dedotta in giudizio. Ne consegue che là dove il ricorso sia stato proposto soltanto nei confronti del concessionario, non trovando applicazione i meccanismi di cui all'art. 102 o all'art. 107 cod. proc. civ., il ricorso va respinto per carenza di legittimazione passiva in capo al concessionario medesimo, che ha solo il ruolo di soggetto autorizzato dalla legge a ricevere il pagamento.

Ancora, in tema di previdenza complementare, con la **sentenza n. 12209**, si è ribadito che gli artt. 10 del decreto legislativo n. 124 del 1993 e 14 del decreto legislativo n. 252 del 2005, nel consentire la portabilità/riscatto della posizione individuale, si applicano a tutti i fondi complementari preesistenti all'entrata in vigore della legge n. 421 del 1992, indipendentemente dalle loro

caratteristiche strutturali e, quindi, anche a quelli funzionanti secondo il sistema cd. a ripartizione e a prestazioni definite, specificandosi, altresì, che nei fondi a prestazione definita la posizione individuale del lavoratore debba essere parametrata non solo ai contributi versati, ivi compresi quelli datoriali, ma anche ai rendimenti che essi abbiano prodotto.

In materia di assistenza sociale, invece, con le sentenze nn. 6214, 6215, 6216 e 6217, si è statuito che i benefici dovuti alle vittime del terrorismo, della criminalità organizzata, del dovere e ai soggetti ad essi equiparati devono essere parametrati alla percentuale di invalidità complessiva, da quantificarsi con i criteri medico-legali previsti dagli artt. 3 e 4 del d.P.R. n. 181 del 2009.

Con riferimento alle vittime del dovere, la **sentenza** della Sezione Lavoro, **n. 17440**, ha fissato il principio secondo cui la condizione di vittima del dovere ha natura di *status* e, pertanto, ne consegue l'imprescrittibilità dell'azione volta al suo accertamento ma non anche dei benefici economici che trovano presupposto in tale *status*, come accade, ad esempio, nei ratei delle prestazioni assistenziali previste *ex lege*.

La Sezione Lavoro in materia previdenziale, ha, altresì, adottato due importanti pronunce; l'una, la **n. 30636**, in tema di benefici pensionistici riconosciuti ai lavoratori portatori di invalidità psico fisica, che ha statuito circa la spettanza del diritto alla maggiorazione contributiva, *ex art.* 80, comma 3, della legge n. 388/2000, all'interessato a prescindere dalla domanda di accertamento del diritto a pensione, posto che la norma ha quale fine quello di riconoscere una particolare e preventiva tutela a determinate categorie di lavoratori, svantaggiati per le loro condizioni di salute. L'altra, la **n. 31147**, secondo la quale spetta all'INPS, quale soggetto legittimato esclusivo a resistere alle domande aventi ad oggetto il riconoscimento dello stato di invalidità psico-fisica, la responsabilità ultima degli accertamenti sanitari in materia di invalidità civile, handicap e disabilità.

In materia di lavoro privato, la Sezione Lavoro, con la **sentenza n. 27334**, ha dichiarato che nel sistema delineato dall'art. 18 della legge n. 300 del 1970, come modificato dalla legge n. 92 del 2012, il licenziamento intimato in violazione dell'art. 2110, comma 2, cod. civ., è nullo e le sue conseguenze sono disciplinate, secondo un regime sanzionatorio speciale, dal comma 7, che a sua volta rinvia al comma 4, del medesimo art. 18, e ciò a prescindere da quale sia il numero dei dipendenti occupati dal datore di lavoro.

Con la **sentenza n. 22861**, in tema di successione di contratti di lavoro in somministrazione a termine, sui criteri che il giudice del merito deve seguire al fine di verificare se la reiterazione delle missioni del lavoratore presso la stessa impresa utilizzatrice abbia oltrepassato il limite di una

durata che possa ragionevolmente considerarsi temporanea, si da realizzare una elusione degli obiettivi della Direttiva 2008/104, come interpretata dalla Corte di giustizia con sentenze del 14 ottobre 2020 in causa C- 681718 e del 17 marzo 2022 in causa C-232/20. In particolare, la Corte ha statuito, in tema di successione di contratti di lavoro in somministrazione, circa la rilevanza dell'impugnazione stragiudiziale anche dell'ultimo contratto della serie in tema di successione di contratti di lavoro in somministrazione a termine, ove il giudicato sull'intervenuta decadenza dall'impugnativa dei contratti precedenti non preclude l'accertamento dell'abusiva reiterazione, atteso che la vicenda contrattuale, pur insuscettibile di poter costituire fonte di azione diretta nei confronti dell'utilizzatore per la intervenuta decadenza, può rilevare come antecedente storico che entra a far parte di una sequenza di rapporti, valutabile, in via incidentale, dal giudice, al fine di verificare se la reiterazione delle missioni del lavoratore presso la stessa impresa utilizzatrice abbia oltrepassato il limite di una durata che possa ragionevolmente considerarsi temporanea, secondo quanto deciso dalla giurisprudenza europea.

La Sezione Lavoro, con la **sentenza n. 26246**, si è pronunciata sulla decorrenza del termine prescrizionale alla cessazione del rapporto di lavoro a tempo indeterminato, in seguito all'entrata in vigore della legge n. 92/2012 e del decreto legislativo n. 23/2015, anche nelle imprese in possesso del c.d. requisito dimensionale. In particolare, la pronuncia stabilisce che il rapporto di lavoro a tempo indeterminato, così come modulato per effetto della legge n. 92 del 2012 e del decreto legislativo n. 23 del 2015, mancando dei presupposti di predeterminazione certa delle fattispecie di risoluzione e di una loro tutela adeguata, non è assistito da un regime di stabilità. Sicché, per tutti quei diritti che non siano prescritti al momento di entrata in vigore della legge n. 92 del 2012, il termine di prescrizione decorre, a norma del combinato disposto degli artt. 2948, n. 4, e 2935 cod. civ., dalla cessazione del rapporto di lavoro.

11. Successioni

Notevole interesse rivestono le pronunce rese dalla Seconda Sezione in materia di successioni *mortis causa*.

La **sentenza n. 23404** ha statuito che il legato di “liberazione da debito” di cui all'art. 658, comma 1, cod. civ. (c.d. *legatum liberationis*), attribuendo al legatario il diritto di credito vantato nei suoi confronti dal testatore, comporta l'estinzione dell'obbligazione per confusione in quanto determina la riunione, nella stessa persona, della qualità di creditore e di debitore, pur distinguendosi dalla fattispecie della remissione *ex art. 1236*

cod. civ., in quanto, essendo una disposizione liberale a titolo particolare in favore del debitore e configurandosi come negozio unilaterale non recettizio, produce l'effetto della liberazione del legatario immediatamente all'apertura della successione. Tale efficacia, tuttavia, viene meno con effetto *ex nunc* nei confronti del legittimario che abbia ottenuto la riduzione della disposizione testamentaria che lo contiene, con la conseguenza che il credito del testatore verso il legatario, venendo meno l'effetto estintivo, può essere incluso nella porzione della divisione assegnata per soddisfare il legittimario vittorioso.

In caso di apertura della successione legittima – ha precisato la **sentenza n. 24836** – il legittimario, sebbene non possa ritenersi diseredato in senso formale, poiché chiamato *ex lege* all'eredità, è considerato pretermesso qualora il *de cuius* abbia distribuito tutto il suo patrimonio mediante disposizioni a titolo particolare *inter vivos*. Ne deriva, pertanto, che l'azione di riduzione non è soggetta all'onere dell'accettazione dell'eredità con beneficio d'inventario e che, ove il legittimario non abbia già compiuto atti di accettazione, egli diviene necessariamente erede nel momento stesso in cui esercita tale azione di riduzione, che comporta, quindi, tacita accettazione di eredità.

In tema di istituzione di erede *ex re certa*, la **sentenza n. 24310** ha affermato che il connotato essenziale dell'istituto non va ricercato nell'implicita volontà del testatore di attribuire all'istituito la totalità dei beni di cui egli avrebbe potuto disporre al momento della confezione del testamento, ma nell'assegnazione di un bene determinato, o di un complesso di beni determinati, come quota del suo patrimonio. L'erede istituito *ex re*, peraltro, può partecipare anche all'acquisto di altri beni, se del caso in concorso con l'erede legittimo e, quindi, raccogliervi in proporzione della sua quota, da determinarsi in concreto mediante il rapporto proporzionale tra il valore delle *res certae* attribuitegli ed il valore dell'intero asse ereditario.

12. Responsabilità disciplinare dei magistrati

Di rilievo nomofilattico sono, altresì, talune pronunce delle Sezioni Unite in tema di responsabilità disciplinare dei magistrati.

In materia di interesse all'impugnazione, quale condizione legittimante l'azione giudiziale, la **sentenza n. 29590** ha ribadito il consolidato indirizzo giurisprudenziale, secondo cui la cessazione dell'appartenenza del magistrato all'ordine giudiziario intervenuta nelle more della definizione del ricorso per cassazione, e, quindi, prima del passaggio in giudicato della sentenza disciplinare di condanna, comporta la cessazione della materia del contendere, per il venir meno dell'interesse alla definizione del processo in

capo all'inculpato, in difetto della ricorrenza di elementi da cui desumere un perdurante interesse delle parti a tale definizione. A tal proposito, la pronuncia in esame ha, altresì, rilevato che, in base ad un altrettanto fermo orientamento, è da escludere che la prosecuzione del giudizio possa essere legittimata dalla finalità di ottenere una pronuncia di merito per un interesse di natura meramente "morale". Sicché per valutare la permanenza dell'interesse al ricorso occorre aver riferimento alla natura della sanzione, se richieda o meno, in relazione ai suoi effetti, un definitivo accertamento della legittimità della stessa. Alla luce del percorso argomentativo suesposto, la Corte ha affermato il seguente principio di diritto: il passaggio in giudicato della pronuncia resa in sede disciplinare «non si verifica nel caso di dichiarazione di inammissibilità del ricorso per cassazione contro una sentenza disciplinare in ragione della cessazione del magistrato dall'ordine giudiziario, poiché tale cessazione determina l'estinzione del procedimento disciplinare e quindi la caducazione della sentenza della Sezione del CSM non passata in giudicato».

Di rilievo è la **sentenza n. 7498**. Con la pronuncia in esame, le Sezioni Unite, muovendo dall'analisi del profilo processuale, hanno affermato che l'interesse dell'inculpato a impugnare il provvedimento di sospensione cautelare facoltativa dalle funzioni e dallo stipendio, nell'ipotesi in cui siano successivamente sopravvenute le dimissioni, va stimato con riferimento alla data di efficacia delle dimissioni medesime, di talché va ritenuto sussistente ove, al momento della pronuncia cautelare, le dimissioni non fossero ancora divenute operative, permanendo in tale ipotesi l'interesse del magistrato alla corretta ricostruzione della carriera ai fini previdenziali e del trattamento di fine servizio. Ciò posto, le Sezioni Unite hanno affermato che l'esercizio dei diritti fondamentali di cui agli artt. 17, 18 e 21 Cost. consente al magistrato di manifestare legittimamente le proprie idee, anche di natura politica, a condizione che ciò avvenga con l'equilibrio e la misura che non possono non caratterizzare ogni suo comportamento di rilevanza pubblica.

Un altro punto delicato sul quale le Sezioni Unite si sono pronunciate attiene alle modalità applicative dell'esimente "della scarsa rilevanza del fatto" di cui all'art. 3-*bis* del decreto legislativo n. 109/2006. Valorizzando il principio di offensività, le Sezioni Unite, con la **sentenza n. 27418**, hanno affermato che, onde evitare di ricadere nella presunzione assoluta di esclusione della "scarsa rilevanza" in ogni ipotesi di ritardo della scarcerazione, una lunga privazione della libertà personale dell'imputato deve essere valutata in termini comparativi con le circostanze oggettive e soggettive del caso concreto. L'offensività dell'illecito non può, quindi, basarsi unicamente sulla protrazione della misura coercitiva della libertà personale, dovendo fondarsi su una valutazione generale che tenga in debita considerazione elementi

quali le dichiarazioni rese dall'imputato in merito agli effetti benefici della permanenza presso la struttura riabilitativa o la professionalità dimostrata dal magistrato nell'esercizio delle funzioni.

Con specifico riguardo all'aspetto sanzionatorio, l'**ordinanza n. 11457** ha ribadito che la scelta della sanzione da applicare va effettuata, da parte della Sezione disciplinare del C.S.M., secondo il fondamentale criterio della proporzionalità, intesa come adeguatezza alla concreta fattispecie disciplinare ed espressione della razionalità che fonda il principio di eguaglianza, e, quindi, con specifico riferimento a tutte le circostanze del caso concreto. A tal fine, devono formare oggetto di valutazione la gravità dei fatti in rapporto alla loro portata oggettiva, la natura e l'intensità dell'elemento psicologico nel comportamento contestato unitamente ai motivi che l'hanno ispirato e, infine, la personalità dell'incolpato, in relazione, soprattutto, alla sua pregressa attività professionale e agli eventuali precedenti disciplinari; tale valutazione deve essere particolarmente approfondita qualora la scelta si rivolga alla più grave delle sanzioni, sul presupposto che l'illecito contestato al magistrato sia di tale entità che ogni altra sanzione risulti insufficiente alla tutela di quei valori che la legge intende perseguire, costituiti dalla fiducia e dalla considerazione di cui il magistrato deve godere, nonché dal prestigio dell'Ordine giudiziario.

Diverse sono state, infine, le pronunce che hanno definito e circoscritto il perimetro applicativo delle fattispecie, integranti, ai sensi della normativa di cui al decreto legislativo n. 109 del 2006, illeciti disciplinari. Viene, in primo luogo, in rilievo, **la sentenza n. 6910**, la quale, con specifico riguardo alle "gravi scorrettezze" tenute nei confronti di altri magistrati, di cui all'art. 2, comma 1, lett. *d*), del decreto legislativo n. 109 del 2006, ha precisato che la locuzione in esame deve essere interpretata nel senso che tali comportamenti non debbono essere direttamente collegati all'esercizio delle funzioni giurisdizionali, potendo rientrare in tale nozione anche le condotte poste in essere in violazione dei doveri, relativi allo status di magistrato, che permangono in caso di collocamento fuori ruolo per lo svolgimento di funzioni diverse da quelle giurisdizionali.

Altra importante pronuncia al riguardo, avente ad oggetto l'area di operatività della previsione normativa di cui all'art. 2, comma 1, lett. *n*) del decreto legislativo n. 109 del 2006, è **la sentenza n. 8763**, la quale ha precisato che "le disposizioni sul servizio giudiziario", la cui grave violazione integra illecito disciplinare ai sensi della disposizione *de qua*, costituiscono precetti determinanti da osservare con diligenza nell'espletamento del rapporto stesso e risultano finalizzate all'attuazione di valori costituzionalmente tutelati quali il corretto esercizio della giurisdizione, il

prestigio dell'ordine giudiziario e i principi di indipendenza ed imparzialità della magistratura. Ne consegue che integra illecito disciplinare l'omissione della dichiarazione di situazioni di incompatibilità in occasione di domanda di tramutamento presso diverso ufficio giudiziario, trattandosi di condotta contrastante con i doveri del magistrato, i cui diritti fondamentali devono comunque essere bilanciati con i valori dell'indipendenza e dell'imparzialità dell'attività giudiziaria. Ancora, viene in rilievo **la sentenza n. 7497**, la quale ribadisce che l'illecito disciplinare di cui all'art. 2, comma 1, lett. c), del decreto legislativo 23 febbraio 2006, n. 109, consistente nella "consapevole inosservanza dell'obbligo di astensione nei casi previsti dalla legge", non richiede uno specifico intento trasgressivo, tantomeno finalizzato a favorire o danneggiare una delle parti, essendo sufficiente la consapevolezza nell'agente di quelle situazioni di fatto, in presenza delle quali l'ordinamento esige, al fine della tutela dell'immagine del singolo magistrato e dell'ordine di appartenenza nel suo complesso, che lo stesso non compia un determinato atto (nella specie, per l'esistenza di un legame sentimentale con un avvocato difensore di una delle parti).

Con la medesima pronuncia, si è inoltre ribadito che, nel procedimento disciplinare a carico dei magistrati, non trova applicazione l'art. 585, comma 4, cod. proc. pen., che consente, nell'ambito del processo penale, di presentare "motivi nuovi". In ultimo, con riguardo alla portata applicativa della previsione normativa di cui all'art. 2, comma 1, lett. a) del decreto legislativo n. 109 del 2006 (nella specie integrata dalla condotta del Sostituto Procuratore della Repubblica per aver omesso il compimento di atti relativi all'esercizio delle sue funzioni, in tal modo determinando il maturarsi della prescrizione in favore dell'imputato), le Sezioni Unite, con **la sentenza n. 30151**, hanno affermato che l'illecito disciplinare di cui all'art. 2, comma 1, lettera a), del decreto legislativo n. 109 del 2006 è un illecito c.d. di evento, nel senso che la consumazione non si esaurisce con la semplice adozione della condotta tipica, esigendo invece il verificarsi dell'ingiusto danno o dell'indebito vantaggio per una delle parti. Siffatto elemento costitutivo della responsabilità disciplinare risulta integrato nell'ipotesi in cui l'inerzia nello svolgimento delle indagini o la loro parzialità e incompletezza si riverbera sugli epiloghi procedimentali, incidendo sui tempi utili per assumere una decisione prima della maturazione dei termini di prescrizione del reato, con ciò generando un'illegittima utilità in capo all'indagato/imputato. Le personali convinzioni del pubblico ministero circa l'eventuale innocenza dell'indagato non assumono una valenza giustificativa della sua inerzia processuale quando non siano confortate dai riscontri obiettivi derivanti dal compimento dei dovuti atti di indagine.

B) SETTORE PENALE

1. *Premessa*

Il panorama, necessariamente non esaustivo, delle decisioni espresse dalla Corte nel compito affidatole dalla legge di tracciare le coordinate dell'esatta osservanza e della uniforme interpretazione delle norme, sostanziali e processuali, offre, per l'anno 2022, ulteriore conferma della correlazione, per l'analisi di molte delle tematiche affrontate e la risoluzione delle relative questioni, tra principi interni e principi sovranazionali, nel complesso volti a consolidare, in un processo ormai intrapreso da anni, un tessuto di diritto scritto e di diritto vivente, di fonte mista, da cui non può ormai più prescindere.

È significativo constatare che, in particolare, molte delle decisioni delle Sezioni Unite adottate nell'anno hanno ricavato in particolare, oltre che dalle norme di matrice europea, da decisioni della Corte Edu o della Corte di giustizia UE che di dette norme hanno fatto ampia esegesi, elementi di sicuro appoggio per risolvere i contrasti giurisprudenziali ad esse rimessi.

Così può dirsi infatti, solo a titolo esemplificativo, per la pronuncia relativa alla applicabilità alla confisca per equivalente e al sequestro ad essa finalizzato dei limiti di pignorabilità di cui all'art. 545 cod. proc. civ. ove si è, tra l'altro, valorizzato il criterio della proporzionalità della misura ablativa rispetto alle garanzie del diritto di proprietà con riferimento alla pubblica utilità perseguita con la misura ed emergente dall'art. 52 della CDFUE nonché dalla Direttiva 2014/42/UE; per la decisione intervenuta in materia di impedimento a comparire dell'imputato agli arresti domiciliari per altra causa, ove, per escludere un onere a carico dello stesso di richiesta di traduzione in giudizio, si è fatto decisivo riferimento alla dimensione della nozione di "processo equo" di cui all'art. 6 della Convenzione EDU; e per la sentenza affermativa della possibilità di riforma della sentenza di primo grado pur in assenza di rinnovazione della prova dichiarativa, resa non possibile dal decesso del dichiarante, ove i confini dell'istituto sono stati perimetrati anche sulla scorta di plurime decisioni sul punto della Corte Edu.

Va poi segnalata la particolare attenzione che le sezioni penali della Corte hanno riservato alla nozione di pena illegale e ai suoi esatti confini, rimettendo all'esame delle Sezioni Unite, di volta in volta, più questioni di pena "difforme dalle prescrizioni di legge" ed oggetto di contrasto interpretativo tutte accomunate dalla non facile collocazione della stessa all'interno della categoria suddetta e dai riflessi non solo di natura sostanziale atteso che dalla soluzione, in un senso o nell'altro, può evidentemente dipendere, a fronte di ricorso connotato da inammissibilità, anche la rilevabilità della pena erroneamente irrogata.

2. Diritto penale sostanziale

2.1. Diritti fondamentali: esecuzione dell'ordine di demolizione di manufatti abusivi adibiti ad abitazione

Con una serie di pronunce intervenute nell'anno e che hanno ulteriormente approfondito una tematica già affacciata in precedenza, la Corte ha ribadito come il giudice, nel dare attuazione all'ordine di demolizione di un immobile abusivo adibito ad abitazione di una persona, sia tenuto a rispettare il principio di proporzionalità enunciato dalla giurisprudenza della Corte Edu in particolare nelle sentenze Ivanova e Cherkezov c. Bulgaria del 21/04/2016 e Kaminskas c. Lituania del 04/08/2020, tenendo conto della necessità di bilanciare tra loro diversi fattori quali la disponibilità, da parte dell'interessato, di un tempo sufficiente per conseguire, se possibile, la sanatoria dell'immobile o per risolvere, con diligenza, le proprie esigenze abitative; la possibilità di far valere le proprie ragioni dinanzi a un tribunale indipendente; l'esigenza di evitare l'esecuzione in momenti in cui sarebbero compromessi altri diritti fondamentali, come quello dei minori a frequentare la scuola; nonché l'eventuale consapevolezza della natura abusiva dell'attività edificatoria. Con la decisione che si segnala (Sez. 3, n. 5822 del 18 gennaio 2022, Rv. 282950-01), la Corte ha così da ultimo ritenuto corretta la decisione di rigetto dell'istanza di revoca dell'ingiunzione a demolire un immobile abusivo, rilevando che i ricorrenti avevano commesso numerose contravvenzioni urbanistiche e paesaggistiche e più delitti di violazione dei sigilli, avevano potuto avvalersi di plurimi rimedi per la tutela in giudizio delle proprie ragioni, avevano beneficiato di un congruo tempo per individuare altre situazioni abitative e non avevano indicato specifiche esigenze che giustificassero il rinvio dell'esecuzione dell'ordine di demolizione onde evitare la compromissione di altri diritti fondamentali.

2.2. Retroattività della legge più favorevole

In tema di tutela dei principi fondamentali, va anche sottolineato che la novella normativa introdotta dal d.lgs. 10 ottobre 2022, n. 162 (cd. "Riforma Cartabia") ha già costituito occasione, per la Suprema corte, di tornare a pronunciarsi in materia di retroattività della legge penale favorevole.

In una recente pronuncia (Sez. 5, n. 45104 del 04 novembre 2022), la Corte ha infatti affermato che la disciplina contenuta nel suddetto decreto legislativo, ancorché più favorevole al reo, non può trovare applicazione nei procedimenti *sub iudice* laddove non si sia ancora esaurito – in virtù del

decreto-legge 31 ottobre 2022, n. 162 che ne ha posticipato l'entrata in vigore dall'originaria data del 1° novembre 2022 a quella del 30 dicembre 2022 – il periodo di *vacatio legis* dello stesso.

Tale periodo non può infatti in alcun modo essere assimilato, secondo la Corte, all'entrata in vigore della legge stessa.

Quanto affermato trova sostegno in un duplice ordine di considerazioni.

In primo luogo, argomentando altrimenti, si finirebbe per tradire la lettera tanto dell'art. 10, primo comma, delle preleggi, quanto dell'art. 73, comma terzo, Cost., i quali, distinguendo nettamente i due fenomeni, stabiliscono, il primo, la «non obbligatorietà» della legge prima del decorso del termine di *vacatio*, e, il secondo, che, salvo diversa regolamentazione, la legge «entra in vigore» il quindicesimo giorno successivo alla sua pubblicazione.

In secondo luogo, all'assimilazione in termini di efficacia del periodo di *vacatio* con quello di entrata in vigore della norma osterebbe la stessa funzione dell'istituto.

Il periodo di *vacatio legis* può anche permettere, infatti, al legislatore di intervenire per modificare una legge già approvata e promulgata ma non ancora entrata in vigore (come del resto avvenuto in occasione del d.l. 22 marzo 2021 n. 42, adottato per “ripenalizzare” alcuni dei reati in materia di alimenti depenalizzati dal precedente d.l. 2 febbraio 2021, n. 27 nel periodo, appunto, di *vacatio legis* di quest'ultimo).

Ed in ciò la Corte si è discostata da pregressi pronunciamenti in senso contrario con i quali si era ritenuto che la funzione di garanzia data dal termine di *vacatio legis* non potesse comportare anche il perdurante dovere del giudice di applicare una disposizione penale ormai abrogata per effetto di una successiva norma già valida (da ultimo, Sez. 1, n. 39977 del 14/05/2019).

A fronte di tali premesse, l'inapplicabilità della novella contenuta nella cd. “Riforma Cartabia” può inoltre decisamente desumersi, secondo la Corte, dalla stessa *voluntas legis* espressa dall'art. 7 del decreto-legge n. 162 del 2022, con il quale, prima della scadenza del periodo di *vacatio*, il legislatore ha manifestato, come detto in principio, la volontà di posporre l'entrata in vigore.

Se ne deduce, in definitiva, che, in virtù della netta distinzione funzionale delle categorie giuridiche in analisi, durante il periodo di *vacatio legis* non può ritenersi operante il fenomeno di successione di leggi, con conseguente inapplicabilità della disciplina contenuta nella riforma, ancorché più favorevole al reo.

2.3. Reati contro la pubblica amministrazione

Nell'ambito dei reati contro la pubblica amministrazione vanno segnalate le pronunce intervenute con riguardo all'esatto ambito applicativo della disposizione dell'art. 323 cod. pen. in tema di abuso di ufficio come conseguente alla riformulazione apportata dalla legge 11 settembre 2020, n. 120. In particolare, la Corte si è soffermata sulle condotte, consistenti nella violazione di norme generali ed astratte da cui non siano ricavabili regole di condotta specifiche ed espresse o che comunque lascino residuare margini di discrezionalità, esulanti dal nuovo perimetro normativo, per valutare se, alla luce di tale nuovo assetto, la violazione di mere norme di principio, quale, segnatamente, quello del buon andamento e dell'imparzialità della pubblica amministrazione di cui all'art. 97 Cost., integri o meno il reato in oggetto.

Le sentenze intervenute sul punto (Sez. 6, n. 23794 del 7 aprile 2022, Rv. 282945, e Sez. 6, n. 13136 del 17 febbraio 2022, Rv. 282945-01) sono approdate, pressoché concordemente, ad una soluzione negativa facendo leva, oltre che sul dato testuale della nuova disposizione, altresì sulla *ratio* posta a fondamento della novella, basata, come espressamente chiarito anche dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 8 del 2022, sull'intento di "sbarrare la strada alle interpretazioni giurisprudenziali che avevano dilatato la sfera di operatività della norma introdotta dalla legge n. 234 del 1997" mirando proprio "ad impedire che si sussuma nell'ambito della condotta tipica anche l'inosservanza di norme di principio, quale l'art. 97 Cost.". Va puntualizzato tuttavia come da tale impostazione si sia discostata la sentenza Sez. 1, n. 2080 del 06 dicembre 2021, dep. 2022, Rv. 282720, secondo cui, invece, riprendendosi cadenze argomentative espresse antecedentemente alla novella (Sez. 6, n. 22871 del 21 febbraio 2019, Rv. 275985), il principio costituzionale di cui all'art. 97 cit., nella misura in cui vieta condotte di attuazione di intenti discriminatori o ritorsivi, avrebbe immediata portata precettiva, perché il divieto, direttamente desumibile dal connotato dell'imparzialità, non necessiterebbe di alcun ulteriore adattamento o specificazione.

2.4. Reati di pornografia minorile

In tema di reati di pornografia minorile, va senz'altro ricordata la pronuncia n. 4616 del 28/10/2021, dep. 2022, Rv. 282718 delle Sezioni Unite che, chiamate ad intervenire a fronte della persistenza di profili problematici collegati alla nozione in particolare di pornografia minorile "domestica", hanno reso nell'occasione importanti affermazioni chiarendo anzitutto la esatta nozione di "utilizzo" del minore, quale presupposto normativo

ritenuto rilevante ai fini della configurabilità del reato di produzione di materiale pedopornografico di cui all'art. 600-ter, comma primo, cod. pen.; segnatamente hanno ritenuto che detta utilizzazione ricorra allorquando, all'esito di un accertamento complessivo che tenga conto del contesto di riferimento, dell'età, maturità, esperienza, stato di dipendenza del minore, si appalesino forme di coercizione o di condizionamento della volontà del minore stesso, restando escluse dalla rilevanza penale del fatto solo le condotte realmente prive di offensività rispetto all'integrità psico-fisica dello stesso sì che, tra l'altro, è lecita unicamente la produzione di materiale pornografico realizzato senza la "utilizzazione" del minore e con il consenso espresso di colui che abbia raggiunto l'età per manifestarlo.

Hanno poi sottolineato, tra gli altri aspetti, come ai fini dell'integrazione dei reati di cui ai commi terzo e quarto dell'art. 600-ter cod. pen. non rilevi il consenso del minore alla circolazione, comunque sempre vietata, del materiale prodotto, provenendo da soggetto che presuntivamente non ha ancora raggiunto un livello di maturità tale da consentirgli una valutazione consapevole circa le ricadute negative della mercificazione del proprio corpo attraverso la divulgazione delle immagini erotiche, anche in considerazione di una eventuale circolazione ritardata nel tempo rispetto al momento della loro realizzazione.

2.5. Reati in materia di stupefacenti

Nell'anno 2022 la giurisprudenza di legittimità è tornata a pronunciarsi, in tema di sostanze stupefacenti, sulla questione, oggetto da sempre di specificazioni e riletture della Corte, relativa all'ipotesi di lieve entità prevista dal comma 5 dell'art. 73, d.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309.

In particolare, la Sesta Sezione con la pronuncia n. 45061 del 3 novembre 2022, richiamando i principi dettati a più riprese dalle Sezioni Unite (Sez. U, n. 51063 del 2018, Murolo, Rv. 274077; Sez. U, n. 35737 del 2010, Rico, Rv. 247911), ha ribadito che nella valutazione della tenuità del fatto non può assumere valenza esclusiva ed assorbente il mero riferimento al dato quantitativo, salvo il caso in cui tale dato ponderale sia di per sé talmente rilevante da determinare l'assorbimento dei restanti aspetti della condotta. Del pari, il giudizio di offensività richiesto dall'art. 73, comma 5, d.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309, non può fondarsi sul numero di dosi medie singole ricavabili, posto che tale dato indica unicamente la quantità di principio attivo per singola assunzione idonea a produrre in un soggetto tollerante e dipendente un effetto stupefacente, ma non corrisponde necessariamente al numero di dosi in concreto commercializzate con il quantitativo di stupefacente sequestrato.

La pronuncia, mettendo in luce le difficoltà di individuare parametri oggettivi che possano fungere da linee guida per stabilire in quali casi si è in presenza della fattispecie autonoma di lieve entità, ha sottolineato tuttavia come la giurisprudenza possa ben tentare di compiere una verifica statistica in ordine alla rilevanza che viene attribuita al dato quantitativo, pur restando fermo che tale individuazione rientra nella competenza del legislatore, così individuandosi soglie orientative di quantitativo rientrante nella fattispecie di lieve entità per singola sostanza stupefacente.

La soluzione, precedentemente sperimentata con riguardo alla possibilità di avvalersi, per la determinazione della nozione di “ingente quantitativo”, della ricostruzione statistica della giurisprudenza condotta dall’Ufficio del Massimario, permette di affermare che, ai fini della valutazione della sussistenza del fatto lieve, il giudice può tener conto, unitamente agli altri elementi descrittivi della condotta, del fatto che il dato ponderale oggetto di giudizio sia stato ritenuto, dalla giurisprudenza maggioritaria risultante dalla ricognizione statistica su un campione significativo di sentenze, come compatibile con l’art. 73, comma 5, d.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309.

2.6. Il trattamento punitivo

Significativo l’intervento svolto, come già anticipato in premessa, dalla Corte a Sezioni Unite con riguardo al tema della pena “illegale”, e non semplicemente illegittima, con le ulteriori conseguenze in termini di rilevabilità della stessa pur in presenza di un ricorso inammissibile.

Sul punto va ricordata in primo luogo la sentenza di Sez. U, n. 38809 del 31/03/2022 con cui, sulla base di una analisi del principio di legalità della pena tratto, a livello interno, dagli artt. 25 e 27 Cost. e, a livello sovranazionale, dall’art. 7 § 1 della Convenzione EDU, e dall’art. 49 § 1 della Carta di Nizza, si è ribadita la tradizionale nozione circoscritta di pena illegale che, senza investire i modi del concreto esercizio del potere discrezionale assegnato al giudice di merito, ha riguardo ai confini che segnano, nel quadro della legalità costituzionale, il fondamento della potestà punitiva, imponendo, rispetto al risultato di tutela dei diritti fondamentali, una coerente lettura del sistema processuale.

Rientra pertanto in tale nozione la sanzione non prevista dall’ordinamento giuridico ovvero superiore ai limiti previsti dalla legge o, ancora, più grave per genere o specie di quella individuata in astratto dal legislatore. Di qui l’affermazione secondo cui spetta alla Corte di cassazione, in attuazione degli artt. 3, 13, 25 e 27 Cost. il potere, esercitabile anche

in presenza di ricorso inammissibile, di rilevare l'illegalità della pena determinata dall'applicazione di sanzione "*ab origine*" contraria all'assetto normativo vigente perché di specie diversa da quella di legge o irrogata in misura superiore al massimo edittale.

Ha completato il quadro la ulteriore pronuncia successivamente depositata, sempre resa dalle Sezioni Unite, per cui, simmetricamente, e proprio in ragione dei confini della categoria della illegalità, si è stabilito che, qualora la pena concretamente irrogata rientri nei limiti edittali, l'erronea applicazione da parte del giudice di merito della misura della diminvente, prevista per un reato contravvenzionale giudicato con rito abbreviato, integra un'ipotesi di violazione di legge che, ove non dedotta nell'appello, resta preclusa dalla inammissibilità del ricorso ribadendo che la diminuzione processuale legata al rito speciale non può incidere sulla legalità e specificando anche come l'illegalità non possa essere determinata dal carattere macroscopico di un errore di calcolo, di per sé inidoneo a definire la nozione in oggetto (Sez. U, n. 47182 del 31/03/2022).

Nell'ambito in generale del trattamento punitivo, va anche ricordata la decisione con cui la Corte è intervenuta per dirimere il contrasto formatosi, in caso di sospensione condizionale della pena subordinata all'adempimento di un obbligo risarcitorio, sulla maturazione del termine entro il quale l'imputato deve provvedere a tale adempimento qualora non fissato in sentenza; se cioè lo stesso debba coincidere con la data del passaggio in giudicato di quest'ultima o con la scadenza del termine di cinque o due anni, previsto dall'art. 163 cod. pen. (Sez. U, n. 37503 del 23/06/2022, Rv. 283577).

La Corte, dopo avere ribadito l'essenzialità e l'obbligatorietà del termine, ha negato validità alla prima prospettiva giacché la stessa farebbe coincidere impropriamente *il dies a quo* con il *dies ad quem*, svalutando la lettera della legge che, invece, richiede esplicitamente che sia stabilito un termine (diverso da quello iniziale) entro il quale il condannato debba adempiere la prestazione; di qui la conseguenza che il termine di cui al sesto comma dell'art. 165 cod. pen. deve essere necessariamente individuato dal giudice in un momento precedente alla rispettiva scadenza dei termini di cui all'art. 163, cod. pen. Ha però disatteso anche la seconda opzione posto che i termini previsti dall'art. 163, cod. pen. non possono svolgere alcuna funzione integrativa rispetto alla statuizione omessa dal giudice e imposta dall'art. 165, sesto comma, cod. pen., cosicché il condannato, così come non può essere obbligato ad adempiere, ai fini dell'efficacia della sospensione condizionale della pena, immediatamente dopo l'irrevocabilità della sentenza di condanna (che segna il solo *dies a quo*), non può, *mutatis mutandis*, essere autorizzato ad adempiere quando lo voglia, dovendosi al più ricorrere a "norme di

chiusura del sistema” (ossia al combinato disposto degli artt. 167 e 168 cod. pen.), nei casi in cui il termine per adempiere all’onere risarcitorio non sia stato fissato dal giudice della cognizione e neppure dal giudice dell’esecuzione entro la scadenza dei termini legali di cui all’art. 163 cod. pen. In definitiva le Sezioni Unite hanno affermato che in caso di sospensione condizionale della pena subordinata all’adempimento di un obbligo risarcitorio, il termine entro il quale l’imputato deve provvedere allo stesso, che costituisce elemento essenziale dell’istituto, va fissato dal giudice in sentenza ovvero, in mancanza, dal giudice dell’impugnazione, anche d’ufficio, o da quello dell’esecuzione, fermo restando che, ove non venga in tal modo fissato, lo stesso viene a coincidere con la scadenza dei termini di cinque o due anni previsti dall’art. 163 cod. pen. decorrenti dal passaggio in giudicato della sentenza.

Merita poi di essere segnalata l’ulteriore pronuncia di Sez. U, n. 30046 del 23/06/22, Rv. 283328, con cui si è affermato che il limite all’aumento di pena previsto dall’art. 99, sesto comma, cod. pen. nel caso di ricorrenza della recidiva non rileva in ordine alla qualificazione della stessa, prevista dal secondo e dal quarto comma del predetto articolo, come circostanza ad effetto speciale, né influisce sui termini di prescrizione, determinati ai sensi degli artt. 157 e 161 cod. pen., come modificati dalla legge 5 dicembre 2005, n. 251, il cui computo è da effettuarsi secondo parametri oggettivi, generali e astratti.

3. *Diritto penale processuale*

3.1. Giurisdizione: connessione tra reati comuni e reati militari

Con sentenza n. 8193 del 25/11/2021, dep. 2022, Rv. 282847, le Sezioni Unite della Corte hanno affermato che la disposizione di cui all’art. 13, comma 2, cod. proc. pen., relativa alla connessione tra reati comuni e reati militari attiene, in conformità all’art. 103, comma terzo, Cost., a questione di giurisdizione e non di competenza, sicché la sua violazione è deducibile o rilevabile anche d’ufficio in ogni stato e grado del procedimento, ai sensi dell’art. 20, cod. proc. pen. Appare meritevole di attenzione in particolare il fatto che la pronuncia abbia, al fine di giungere a qualificare l’attinenza della disposizione ad una questione di giurisdizione, attinto alle norme costituzionali (artt. 102, primo e secondo comma, e 103 Cost.) e alle pronunce della Corte costituzionale (tra l’altro, le sentenze n. 78 del 1989, n. 429 del 1992, n. 271 del 2000), sul punto chiarendo inoltre come, nel sistema attualmente vigente, la giurisdizione militare, che occupa lo spazio di mera

concorrenza rispetto alla giurisdizione ordinaria, venga in gioco, in tempo di pace, soltanto ove l'autore del reato sia un militare (limite soggettivo), ove si tratti di fatti previsti come reato dal codice penale militare e ove, infine, il reato sia stato commesso durante il servizio (limite oggettivo). Allo stesso tempo ha evidenziato come il legislatore abbia inteso attribuire, sulla base dell'art. 13, comma 2, cod. proc. pen., uno "spazio" di operatività al giudice speciale con una disposizione che va quindi a integrare la disciplina dell'art. 263 cod. pen. mil. pace – nella lettura data dalla Corte costituzionale con sentenza n. 429 del 1992 – che definisce la giurisdizione dei tribunali militari in attuazione dell'art. 103, comma terzo, Cost.

3.2. La “tutela processuale” della persona offesa

Nel 2022 la Suprema corte è intervenuta per dirimere contrasti giurisprudenziali insorti con riguardo all'applicazione di norme processuali costruite a tutela della particolare posizione processuale della persona offesa.

Anzitutto con la sentenza n. 17156 del 2021, Rv. 283042-01, le Sezioni Unite sono intervenute con riguardo al contrasto in ordine alla necessità o meno della notifica, alla persona offesa, della richiesta di revoca o sostituzione delle misure cautelari relative a delitti commessi con violenza alla persona, prescritta, a pena di inammissibilità, dall'art. 299, comma 4-*bis*, cod. proc. pen. alla parte richiedente, anche in mancanza di dichiarazione ed elezione di domicilio ed in ordine ad una seconda questione, alla prima connessa, con cui la Sezione rimettente chiedeva se, ai fini dell'obbligo della notificazione suddetta fosse richiesta o meno l'esistenza di un pregresso rapporto tra autore del reato e vittima o la sussistenza di un concreto pericolo di recidiva specificamente riferita a quest'ultima e se, quindi, in caso di reato di omicidio, per persone offese cui dovesse essere effettuata la notifica potessero intendersi anche gli eredi della vittima. La Corte, quanto alla prima questione, valorizzando l'interpretazione letterale dell'art. 299, comma 4-*bis*, cod. proc. pen., e l'*iter* legislativo seguito nella gestazione della disposizione, hanno affermato che l'obbligo predetto di notifica in capo direttamente alla persona offesa, laddove questa non sia assistita da un difensore, è condizionato dal fatto che la stessa abbia dichiarato o eletto domicilio.

Si è precisato, inoltre, che, sempre nell'ambito di detti procedimenti, la notifica della richiesta di revoca o sostituzione della misura, in caso di decesso della persona offesa in conseguenza del reato, deve essere effettuata, con le stesse modalità previste per chi abbia direttamente subito il pregiudizio, ai prossimi congiunti, anch'essi inclusi nella nozione di vittime del reato.

Si è affermato che tali soggetti – individuati nella persona del coniuge e della persona che convive con la vittima intrattenendo con la stessa una relazione affettiva stabile e continuativa, nei parenti in linea diretta, nei fratelli, nelle sorelle e nelle persone a suo carico – in quanto legittimati ad esercitare diritti e facoltà della persona offesa deceduta, sono anche titolari del diritto all’adempimento dei relativi oneri informativi a condizione, tuttavia, che essi abbiano nominato un difensore ovvero dichiarato o eletto domicilio.

Nell’ambito sempre della disciplina processuale “attenta” alla posizione della vittima dei reati commessi con violenza alla persona, con altra pronuncia, le Sezioni Unite, con una attenta applicazione del principio di legalità, hanno affermato, confutando un opposto orientamento, il principio secondo cui, nei procedimenti per reati di tal fatta, la persona offesa non è legittimata ad impugnare, neanche con ricorso per cassazione, l’ordinanza che abbia disposto la revoca o la sostituzione della misura cautelare coercitiva, diversa dal divieto di espatrio o dall’obbligo di presentazione alla polizia giudiziaria, in violazione del diritto di intervento per mezzo di memorie riconosciute dall’art. 299, comma 3, cod. proc. pen.

A tal fine è stato ritenuto dirimente il principio di tassatività delle impugnazioni per come descritto dall’art. 568 cod. proc. pen., evidenziando infatti come tra i soggetti destinatari del diritto di proporre impugnazione non figuri la persona offesa. A quest’ultima si è in ogni caso riconosciuto, ai sensi dell’art. 573 cod. proc. pen., il diritto a sollecitare l’impugnazione del pubblico ministero sia per far valere eventuali violazioni del contraddittorio, sia in ordine a questioni di natura afferente al merito della decisione assunta (Sez. U, n. 36754 del 2022, Rv. 283509-01).

3.3. Indagini preliminari

Merita poi di essere ricordata, in tema di operazioni sotto copertura, la decisione di Sez.6, n. 27160 del 09/02/2022, Rv. 283467-01. Dopo avere premesso come l’art. 9 della legge 16 marzo 2006 n. 146 abbia approntato una disciplina organica di dette operazioni consentite dall’ordinamento operando una *reductio ad unum* delle singole previsioni di legge che sin dall’inizio degli anni ’90, alla luce delle accresciute esigenze investigative e degli obblighi derivanti dal diritto convenzionale internazionale, avevano progressivamente regolamentato specifiche forme di infiltrazione della polizia giudiziaria dirette alla prevenzione e repressione di particolari tipologie di reati dall’indubbia offensività, la pronuncia ha specificato che l’inosservanza degli obblighi comunicativi nei confronti del pubblico ministero e la mancanza delle specifiche autorizzazioni previste dalla legge non determinano

l'inutilizzabilità in giudizio dei risultati dell'attività investigativa svolta dall'agente infiltrato, non potendosi ipotizzare patologie invalidanti degli atti processuali non previste dalla legge e non concretando lo svolgimento di attività di indagine prima che ne sia data notizia al pubblico ministero alcuna lesione di diritti fondamentali traducendosi nella violazione dell'art. 6 Convenzione EDU.

3.4. Misure cautelari reali

Nel 2022 è continuato il percorso di ricostruzione, in via nomofilattica, del "sistema" delle misure cautelari, ed in particolare del sequestro preventivo finalizzato alla confisca, in via diretta o per equivalente, dei profitti illeciti. Un primo significativo dato appare risiedere nella sempre più accentuata valorizzazione del canone di proporzionalità quale criterio decisionale di questioni in cui, a fronte dell'interesse pubblico ad evitare l'apprensione, in capo all'autore del reato, dei patrimoni illecitamente acquisiti, si pone anche la necessità di un utilizzo ragionevole ed equilibrato delle misure ablatorie tale da evitare che la applicazione della misura non debordi in esiti inutilmente vessatori ed esuberanti rispetto al fine perseguito dalla misura di carattere penale.

Tale è stata, infatti, la "cifra" della sentenza di Sez. U, n. 26252 del 2022, Cinaglia, Rv. 283245 laddove si è ritenuta l'applicabilità, al sequestro preventivo a fini di confisca per equivalente (misura cui si riferiva la questione posta), dei limiti di pignorabilità delle somme spettanti a titolo di stipendio, di salario o di altre indennità relative al rapporto di lavoro o di impiego, comprese quelle dovute a titolo di licenziamento, nonché a titolo di pensione, di indennità che tengano luogo di pensione o di assegno di quiescenza di cui all'art. 545 cod. proc. pen. Nel dettaglio, la Corte ha valorizzato la natura di regola generale della norma processualcivilistica destinata ad operare anche nella materia esaminata in «diretta discendenza da principi di ordine costituzionale», quali gli artt. 2 e 38 Cost. con riferimento alla dignità della persona, alla solidarietà sociale ed economica e al diritto del lavoratore ad assicurare a sé stesso e alla famiglia un'esistenza libera e dignitosa, in coerenza con la giurisprudenza della Corte Edu e le fonti normative sovranazionali e, appunto, in conseguenza dell'elaborazione giurisprudenziale di legittimità con la quale sono stati reiteratamente affermati i principi di proporzionalità, adeguatezza e gradualità in tema di sequestro con specifico riferimento all'onere motivazionale. Di qui, inoltre, la riaffermazione dell'onere del giudice di «dare adeguatamente conto della impossibilità di conseguire il medesimo risultato attraverso una cautela

alternativa meno invasiva, al fine di evitare un'exasperata compressione del diritto di proprietà e di libera iniziativa economica». E va aggiunto come il principio affermato dalla pronuncia con riguardo al sequestro per equivalente sia stato poi applicato, dalla successiva sentenza Sez. 6, n. 40048 del 15/09/2022, anche al sequestro in via diretta atteso l'ampio respiro delle indicazioni di principio svolte dalle Sezioni Unite, tanto più applicabili ad una misura connotata da finalità tipicamente "ripristinatoria" in luogo di quella, "sanzionatoria", propria del sequestro per equivalente.

Una peculiare, ma per certi versi fisiologicamente evolutiva applicazione del principio di proporzionalità appare effettuata nella sentenza di Sez. 6 n. 13936 del 2022, *Sunsky*, Rv. Rv. 283281-01, ove si è consentita, negli stringenti limiti finalistici da accertare con rigore, proprio in virtù del canone di proporzionalità, la parziale riduzione del sequestro a fini di confisca per equivalente avente ad oggetto somme di denaro presenti su conti della persona giuridica, onde consentire a quest'ultima il pagamento delle imposte dovute sui profitti illecitamente acquisiti, diversamente potendosi concretare il rischio di ricadute sulla stessa operatività della società, posta a rischio di cessazione con evidenti ricadute sulle posizioni anche stipendiali dei lavoratori alle dipendenze dell'ente.

Appare necessario, poi, per la ricaduta sociale delle relative decisioni, soffermarsi sulle pronunce della Corte che, con riguardo alla tematica di vari sequestri impeditivi o a fini di confisca, intervenuti, a fronte di lavori mai effettuati, in ordine ai crediti di imposta derivanti, in capo a terzi cessionari, dalla normativa sul cosiddetto "Superbonus 110%", hanno affermato la legittimità degli stessi sul presupposto, emergente dall'art. 121 del d.l. 19 maggio 2020, n. 34, della derivazione di detti crediti dal diritto alla detrazione di imposta spettante al committente, con conseguente "pertinenza" dei crediti (e dunque delle corrispondenti somme, utilizzabili nei confronti dell'Erario, dai cessionari anche attraverso l'istituto della compensazione) ai reati di truffa ovvero di indebita compensazione ipotizzati dalla Pubblica Accusa (Sez. 3, n. 40865 del 21/09/2022, Rv. 283701-01, e n. 42012 del 13/11/2022).

3.5. Le notificazioni

In tema di questioni in ordine all'interpretazione delle norme in materia di notificazioni vale menzionare, la pronuncia delle Sezioni Unite, che, dirimendo il contrasto giurisprudenziale relativo al rapporto sotteso alle norme di cui agli artt. 161, comma 4, e 170, comma 3, cod. proc. pen., ha affermato il principio di diritto per cui la mancata notifica a mezzo posta per

irreperibilità del destinatario nel domicilio dichiarato, eletto o determinato per legge, attestata dall'addetto al servizio postale, comporta, a norma dell'art. 170 cod. proc. pen., la consegna dell'atto al difensore *ex art.* 161, comma 4, cod. proc. pen., senza necessità, invocata invece dall'orientamento risultato "soccumbente", di ulteriori adempimenti quali l'attivazione delle modalità ordinarie di notifica, salvo che l'imputato, per caso fortuito o forza maggiore, non sia stato nella condizione di comunicare il mutamento del luogo dichiarato od eletto, dovendosi infatti, in tal caso, applicare le disposizioni degli artt. 157 e 159 cod. proc. pen. (Sez. U, n. 14573 del 14/04/2021, dep. 2022, Rv. 282848-02).

3.6. Le prove: l'utilizzazione dei dati relativi al traffico telefonico

Con riguardo alla disciplina dei dati delle chiamate telefoniche risultanti dai relativi tabulati, va rammentato che l'originario art. 132 del d.lgs. n. 196 del 2003, prevedeva, al comma 3, che detti dati fossero acquisiti presso il fornitore con decreto motivato del pubblico ministero senza che, da un lato, fossero tipizzati, anche solo con riferimento alla sanzione applicabile, i reati rispetto ai quali ciò fosse possibile o individuate comunque categorie di reati di particolare gravità (risultando dunque detta acquisizione indifferenziata), e, dall'altro, contemplato un controllo dell'autorità giurisdizionale.

Tale disciplina, nel frattempo valutata, con riguardo a tali aspetti, per effetto di pronunce della Corte Edu, come non compatibile con la Direttiva 2002/58/CE del Parlamento europeo e del Consiglio relativa al trattamento dei dati personali e alla tutela della vita privata nel settore delle comunicazioni elettroniche, è stata, come noto, successivamente modificata dal d.l. n. 132 del 2021 in senso convenzionalmente conforme avendo tuttavia tale disciplina consentito, in via transitoria a determinate condizioni, l'utilizzazione dei dati pur acquisiti nei procedimenti penali in data antecedente all'entrata in vigore del d.l. citato. Ciò posto, Sez. 3, n. 11991 del 31/01/2022, Rv. 283029, ha ritenuto tale disciplina transitoria compatibile con l'art. 15, par. 1, della Direttiva 2002/58/CE, perseguendo la stessa, in un'ottica di ragionevole ed equilibrato contemperamento di interessi diversi, la finalità di non disperdere dati già acquisiti, subordinandone l'utilizzazione alla significativa illiceità penale di predeterminate ipotesi per cui è consentita l'acquisizione a regime e alla sussistenza di "altri elementi di prova", quale requisito di compensazione della mancanza di un provvedimento giudiziale di autorizzazione all'acquisizione stessa, necessario nella disciplina "a regime".

3.7. Dibattimento

Importante per le ragioni “classificatorie” connesse alla questione devoluta alle Sezioni Unite, da cui derivano conseguenze anche in termini di corretta individuazione del mezzo di impugnazione, è la decisione, sempre del 2022, con cui, delimitandosi nei suoi esatti confini la fase del “predibattimento” da quella del “dibattimento”, si è chiarito che la pronuncia resa dal giudice in pubblica udienza dopo la costituzione delle parti non è riconducibile al modello di cui all’art. 469 cod. proc. pen. ed è dunque appellabile nei limiti indicati dalla legge (Sez. U, n. 3512 del 2021), potendo la natura di sentenza predibattimentale essere attribuita esclusivamente a quella pronunciata fino al compimento delle formalità previste dall’art. 484 cod. proc. pen., nell’ambito dell’udienza camerale appositamente fissata.

Nel tempo infatti, a fronte dell’orientamento secondo cui la sentenza di proscioglimento pronunciata in pubblica udienza dopo la costituzione delle parti e prima della dichiarazione di apertura del dibattimento doveva comunque essere considerata come sentenza dibattimentale qualunque fosse il “*nomen iuris*” attribuitole dal giudice, ne era sorto altro che aveva individuato il momento discriminante tra sentenza predibattimentale e dibattimentale nella dichiarazione di apertura del dibattimento di cui all’art. 492 cod. proc. pen., rappresentante la chiusura delle indagini preliminari.

3.8. Declaratoria di non punibilità per particolare tenuità del fatto

Nel dirimere il contrasto insorto in ordine all’applicabilità delle disposizioni di cui all’art. 131-*bis*, cod. pen., che ha introdotto la causa di esclusione della punibilità per particolare tenuità del fatto, all’ipotesi in cui ricorra un reato continuato, Sez. U, n. 18891 del 2022, Rv. 283064-01, hanno affermato il principio di diritto per cui la pluralità di reati unificati nel vincolo di continuazione non è di per sé ostativa alla configurabilità della suddetta causa di esclusione della punibilità.

Quest’ultima, può essere riconosciuta dal giudice all’esito di una valutazione complessiva della fattispecie concreta, che – salve le condizioni ostative tassativamente previste dall’art. 131-*bis* cod. pen. per escludere la particolare tenuità dell’offesa o per qualificare il comportamento come abituale – tenga conto di una serie di indicatori rappresentati, in particolare, dall’entità delle disposizioni di legge violate, dalle finalità e dalle modalità esecutive delle condotte, dalle loro motivazioni, dalle conseguenze che ne sono derivate, dal periodo di tempo e dal contesto in cui le diverse

violazioni si collocano, dall'intensità del dolo e dalla rilevanza attribuibile ai comportamenti successivi ai fatti.

Tale conclusione è apparsa, secondo la Corte, supportata da argomentazioni tanto di carattere testuale che logico-sistematico.

Da un lato, infatti, si è affermato che il testo dell'art. 131-*bis* cod. proc. pen. non consente di desumere alcuna indicazione preclusiva alla potenziale applicabilità della relativa disciplina al reato continuato.

Dall'altro, poiché la dinamica funzionale del reato continuato può assumere fisionomie tra loro sensibilmente diverse, appare coerente con la logica dell'istituto attribuire al giudice il potere di accertare se, in concreto, la ricorrenza di una pluralità di condotte illecite, frutto di un'unica ricostruzione criminosa, presenti o meno i caratteri della particolare tenuità.

Merita sottolineare che, in particolare con riguardo alla rilevanza, ai fini dell'applicazione dell'istituto, dei comportamenti "*post delictum*", la soluzione affermativa, tale da comportare il superamento del precedente indirizzo in senso contrario, è conseguita alla valorizzazione, da parte della Corte, del criterio direttivo dettato dall'art. 1, comma 21, della legge 27 settembre 2021, numero 134, recante "la delega al governo per l'efficienza del processo penale nonché in materia di giustizia riparativa e disposizioni per la celere definizione dei procedimenti giudiziari" consistito nell'attribuire rilievo «alla condotta susseguente al reato ai fini della valutazione del carattere di particolare tenuità dell'offesa».

3.9. Azione civile e processo penale

Sul punto, frequentemente oggetto delle analisi della Corte, degli esatti contenuti delle decisioni del giudice dell'impugnazione sui procedimenti all'interno dei quali sia stata esercitata l'azione civile è da segnalare anzitutto la pronuncia delle Sez. U, n. 39614 del 28/04/2022, Rv. 283670, con cui, ponendosi termine ad un contrasto, si è stabilito che, allorquando il giudice di appello abbia a riformare la sentenza di condanna di primo grado ritenendo che, per effetto di una "valutazione" (ad esempio in ordine al regime del bilanciamento tra circostanze di segno opposto o in ordine all'esclusione o meno di una circostanza aggravante) giuridicamente non corretta, il primo giudice non sia pervenuto già in quella sede, come invece avrebbe dovuto, a dichiarare l'estinzione del reato per prescrizione, le statuizioni civili dallo stesso adottate devono essere revocate non potendo evidentemente essere fatta applicazione dell'art. 578 cod. proc. pen.: la diversa statuizione del giudice di appello, fisiologicamente sempre destinata a sovrapporsi alla decisione,

giudicata erronea, di primo grado, comporta infatti la caducazione “ora per allora” della pronuncia di condanna di primo grado quale necessario presupposto perché il giudice di appello, in applicazione di detta norma processuale, conservi il potere di decidere anche sulle statuizioni civili contenute nella sentenza impugnata. In particolare, si è detto, non può esservi distinzione alcuna, *quoad effectum*, tra una prescrizione dichiarata dal giudice dell’appello che rilevi un errore di calcolo del primo giudice e una prescrizione che venga dichiarata, appunto, “ora per allora” per effetto di una diversa valutazione degli elementi che sorreggono il termine prescrizionale. Anche il diverso giudizio comparativo fra circostanze o l’esclusione di un’aggravante speciale, quando operati dal giudice dell’appello in riforma della sentenza di primo grado, sono rilevazione di errori di diritto sostanziale o processuale. Infatti, il giudice applica la legge (principio di legalità) e, quando si discosta dal giudizio del grado precedente sui predetti elementi, lo fa rilevando una violazione di legge sostanziale o processuale, ossia un errore di diritto, ma pur sempre un errore. Esattamente come fa il giudice d’appello, quando rileva che il primo giudice ha errato nell’applicazione delle norme sul calcolo della prescrizione.

Sulla stessa tematica dei rapporti tra giudizio penale ed azione civile in esso esercitata deve segnalarsi la pronuncia resa da Sez. 4 n. 37193 del 15/09/2022, Rv. 283739, che ha ritenuto che ove la Corte abbia a rilevare la sopravvenuta estinzione per prescrizione del reato per il quale sia stata, nel giudizio di merito, pronunciata condanna, l’annullamento della stessa ai fini civili, come conseguente all’applicazione dell’art. 578 cod. proc. pen., debba, nell’ipotesi di responsabilità medica per omissione, essere effettuato con rinvio al giudice civile competente per valore in grado di appello; e ciò perché deve ritenersi, quanto all’accertamento del nesso di causalità, non operabile da parte della Corte di cassazione, per i limiti di legge alla stessa imposti, la valutazione di merito del materiale probatorio raccolto, da effettuarsi secondo il criterio del “più probabile che non” come indicato dalla sentenza della Corte cost. n. 182 del 2021.

Va peraltro ricordato come la nuova disposizione dell’art. 573 comma 1-*bis* cod. proc. pen., introdotta dall’art. 33 del d.lgs di attuazione della c.d. “Riforma Cartabia”, e la cui entrata in vigore è intervenuta il 30 dicembre 2022, ha previsto che laddove la sentenza sia impugnata per i soli interessi civili, il giudice d’appello e la Corte di cassazione, se l’impugnazione non è inammissibile, rinviando per la prosecuzione, rispettivamente, al giudice o alla sezione civile competente, che decide sulle questioni civili utilizzando le prove acquisite nel processo penale e quelle eventualmente acquisite nel giudizio civile.

3.10. Covid. Legislazione di emergenza

Nell'anno 2022 la Suprema corte si è confrontata con alcune questioni problematiche nascenti dalla disciplina normativa entrata in vigore in occasione dell'emergenza pandemica da Covid-19, finalizzata a ridurre la presenza negli uffici giudiziari e ad economizzare i costi e i tempi dei servizi per la giustizia.

In particolare, la Corte ha concentrato la propria attività ermeneutica al fine di conciliare la disciplina di cui al decreto-legge 28 ottobre 2020, n. 137, convertito in legge 18 dicembre 2020, n. 176 alle esigenze di garanzia e tutela del principio del contraddittorio.

La citata normativa che, in ragione dell'emergenza sanitaria, permette lo svolgimento del contraddittorio in forma cartolare, impone numerosi obblighi di comunicazione il cui puntuale adempimento è necessario per il rispetto dei diritti che il processo penale deve garantire.

In primo luogo, la Corte di legittimità si è espressa in ordine alle conseguenze della mancata allegazione agli atti processuali delle conclusioni inviate dalla parte, tale da determinare una ipotesi di nullità generale a regime intermedio (Sez.6, n. 3913 del 14/12/2021, dep. 2022, Rv. 282881-01).

Con una successiva pronuncia, la Corte (Sez. 6, n. 44424 del 2022) ha inoltre chiarito che tale nullità si configura solo allorquando le conclusioni scritte presentate dalla parte contengano argomenti volti a sostenere le ragioni che hanno determinato l'impugnazione e, eventualmente, a contrastare le difformi conclusioni del pubblico ministero.

Al contrario, qualora tali conclusioni si rivelino meramente apparenti in quanto, ad esempio, limitate alla richiesta di accoglimento del ricorso, si configura una mera ipotesi di irregolarità inidonea a viziare il provvedimento. In tali casi, infatti, il rispetto del diritto di difesa risulta pienamente soddisfatto dall'analisi dei motivi di impugnazione e gli atti trasmessi dalla parte possono qualificarsi, al più, come "note di udienza".

La medesima Sezione ha poi chiarito la natura giuridica del termine per il deposito delle conclusioni di cui agli artt. 23 e 23-*bis* del d.l. 28 ottobre 2020, n. 137 (Sez. 6, n. 18483 del 2022, Rv. 283262-01).

In tale occasione la Corte ha precisato che il suddetto termine deve essere ritenuto perentorio, in quanto il rispetto dello stesso è funzionale a garantire tanto l'effettività del contraddittorio quanto il necessario spazio di valutazione dell'organo giudicante.

Infatti, ove si ammettesse che il Procuratore generale possa depositare le proprie richieste anche oltre il termine di legge, ne deriverebbe un evidente compressione per il conseguenziale termine riconosciuto alla difesa per avanzare le proprie conclusioni. Parimenti, se si ritenesse che il termine di cinque giorni prima dell'udienza entro il quale il difensore delle parti private deve depositare la propria memoria non sia perentorio, si imporrebbe al giudice di valutare anche le memorie inviate fino al momento della celebrazione dell'udienza, in tal modo privandolo del necessario tempo di esame delle stesse.

Conseguentemente, la Corte ha affermato il principio secondo cui, nonostante la disciplina di emergenza non qualifichi il termine per la presentazione delle conclusioni come perentorio – a differenza di quanto espressamente previsto dall'art. 611 cod. proc. pen. – questo deve essere ritenuto tale al fine di garantire a ciascuna parte processuale, nonché all'organo giudicante, l'esercizio dei rispettivi facoltà e poteri.

Analizzando altro aspetto connesso alla tutela delle garanzie del processo penale, la Terza Sezione si è poi espressa in merito all'applicabilità dell'istituto del rinvio dell'udienza previsto per il legittimo impedimento del difensore al rito cartolare (Sez. 3, n. 32864 del 2022, Rv. 28341-01).

In tale occasione, la Corte ha fornito risposta negativa.

Le caratteristiche proprie di tale rito, che non prevede la partecipazione personale del difensore, determinano, infatti, l'irrelevanza dell'impedimento a comparire ai fini del rinvio dell'udienza.

Inoltre, al fine di valutare l'astratta proponibilità, in questi casi, della richiesta di restituzione nel termine per presentare le conclusioni e la replica alla requisitoria del Procuratore generale, la Corte ha chiarito che l'impossibilità posta a fondamento del mancato tempestivo deposito, per assumere rilievo, deve costituire un ostacolo non superabile con l'ordinaria diligenza perdurante per l'intero arco temporale di cui la parte poteva disporre.

L'attenzione della giurisprudenza di legittimità si è concentrata, inoltre, sulle conseguenze del mancato adempimento a taluni obblighi di comunicazione imposti dal procedimento cartolare.

Nel caso di mancata comunicazione in via telematica al difensore dell'imputato delle conclusioni del pubblico ministero, la Corte ha rilevato la sussistenza di una nullità generale a regime intermedio, deducibile con ricorso per cassazione anche da parte del difensore che abbia presentato conclusioni scritte nel giudizio di appello senza nulla eccepire.

Le peculiarità del rito introdotto dall'art. 23-*bis* della legge n. 176 del 2020 impongono, invero, una rivisitazione dei principi consolidatisi in materia di nullità a regime intermedio di cui agli artt. 180 e 182 cod. proc. pen. in quanto, posto che tale rito non prevede la partecipazione delle parti, non appare inverosimile l'eventualità per cui il difensore abbia contezza dell'inadempimento dell'obbligo di comunicazione delle conclusioni della parte pubblica solo a seguito del deposito della sentenza. Ne consegue che la mancata eccezione della causa di nullità non può essere assimilata a sua implicita accettazione. In questi casi, l'eccezione dedotta per la prima volta in sede di legittimità dovrà considerarsi tempestiva (Sez. 5, n. 29852 del 2022, Rv. 283532).

Diverso appare il caso in cui la trasmissione delle conclusioni non sia stata omessa, ma sia avvenuta tardivamente, così da far incorrere la parte in decadenza per il deposito delle memorie di replica. In questa ipotesi, se il difensore, avendo avuto notizia dell'avvenuto deposito delle conclusioni e quindi trovandosi nella condizione di eccepire la nullità chiedendo il rinvio dell'udienza – così da essere rimesso in termini per poter replicare – omette di presentare l'eccezione, decade da tale possibilità. Infatti, mentre l'omessa comunicazione telematica degli atti impedisce il rispetto del principio del contraddittorio, quest'ultimo non può dirsi leso in caso di comunicazione avvenuta, ancorché tardiva. L'eccezione deve quindi sollevarsi all'interno del giudizio di merito e non in sede di legittimità (Sez. 4, n. 21066 del 2022, Rv. 283316-01).

Infine, la Corte ha affrontato le questioni concernenti la validità, in termini temporali, della richiesta di trattazione orale ed il tema della firma digitale.

Con riferimento al primo profilo, Sez. 6, n. 8588 del 2022 ha chiarito che la richiesta di trattazione orale di cui all'art. 23, comma 3, del d.l. 9 novembre 2020, n. 149, si riferisce alla decisione dell'appello e non alla singola udienza. La parte privata non è dunque gravata dall'onere di reiterare la suddetta richiesta in caso di rinvio o differimento d'ufficio dell'udienza.

Ne consegue che lo svolgimento del processo con rito camerale non partecipato, conseguente all'erronea affermazione di tardività della richiesta, determina una nullità generale a regime intermedio per violazione del principio del contraddittorio, deducibile con ricorso per cassazione.

In merito al secondo profilo, la Suprema corte ha fornito chiarimenti sia con riferimento all'ipotesi di irregolarità della sottoscrizione digitale, sia al diverso caso di mancanza di firma digitale dovuto ad asserito malfunzionamento del sistema.

In quest'ultima ipotesi, la Corte ha rilevato che l'assenza di firma digitale del ricorso costituisce causa di inammissibilità anche qualora questo fosse corredato da firma analogica. Tale conclusione è supportata dalla chiarezza del dato normativo; l'art. 24, comma 6-*sexies* del d.l. 28 ottobre 2020, n. 137, richiede espressamente la firma digitale a pena di inammissibilità, non prevedendo alcuna forma di sanatoria (Sez. 6, n. 8604 del 2022).

Peraltro, l'omessa sottoscrizione digitale cui la disciplina ricollega la sussistenza di una causa di inammissibilità non può essere equiparata ai casi in cui tale firma sia presente ma non sia stata riconosciuta come "valida" dal sistema di verifica dell'ufficio giudiziario cui è stato trasmesso l'atto di impugnazione. In questi casi, la Corte ha rilevato la sussistenza di una mera causa di irregolarità che non pregiudica l'ammissibilità del ricorso (Sez. 5, n. 22992 del 2022, Rv. 283399-01).

3.11. Procedimenti speciali: applicazione della pena

In tema di giudizio di applicazione della pena la Corte è intervenuta per dirimere il contrasto che era sorto in particolare in ordine a due profili: il primo riguardava la possibilità o meno per il giudice, in caso di richiesta di definizione del processo con "patteggiamento", di subordinare d'ufficio la sospensione condizionale della pena ad uno degli obblighi previsti dall'art. 165, primo comma, cod. pen. e, in particolare, alla prestazione di attività lavorativa non retribuita, in assenza di esplicito consenso dell'imputato; il secondo concerneva la questione della durata massima della prestazione lavorativa non retribuita in favore della collettività a cui può essere subordinata la sospensione condizionale della pena, che, secondo alcune decisioni della Corte, andava commisurata alla durata della pena sospesa a norma dell'art. 165, comma primo, cod. pen., mentre, secondo altre pronunce, avrebbe dovuto essere invece stabilita in sei mesi, per il combinato disposto degli artt. 18-*bis* disp. coord. trans. cod. pen. e 54 d.lsg. n. 274 del 2000. Con la decisione di Sez. U, n. 23400 del 27/01/2022, Rv. 283191 si è allora stabilito che l'accordo delle parti sull'applicazione di una pena detentiva di cui venga chiesta la sospensione condizionale deve estendersi anche agli obblighi ulteriori eventualmente connessi *ex lege* alla concessione del beneficio, indicandone, quando previsto, la durata; da ciò la conseguenza che, in mancanza di pattuizione anche su tali elementi, la sospensione non può essere accordata dal giudice e, qualora al suo riconoscimento sia subordinata l'efficacia della stessa richiesta di applicazione della pena, questa deve essere integralmente rigettata. In particolare, rievocando la sentenza delle Sez. U, n. 10 del 11/05/1993, Rv. 194064, la sentenza ha evidenziato che è fatto divieto al giudice di integrare il patto siglato tra le parti, nell'esercizio di mere facoltà

riconosciutegli dalla legge, e non è pertanto legittimo il provvedimento che subordini la concessione della sospensione condizionale della pena a una delle prescrizioni previste all'art. 165, comma primo, cod. pen., poiché siffatto esito lederebbe la garanzia di prevedibilità del contenuto della decisione, immanente alla scelta dello stesso rito negoziale. Quanto al secondo aspetto si è stabilito che la durata della prestazione di attività non retribuita a favore della collettività soggiace al limite di sei mesi, previsto dal combinato disposto agli artt. 18-*bis* disp. coord. trans. cod. pen. e 54, comma 2, d.lgs. 28 agosto 2000, n. 274, nonché a quello, se inferiore, stabilito dall'art. 165, comma primo, cod. pen. in relazione della misura della pena sospesa.

3.12. Le impugnazioni

Con riguardo al tema delle impugnazioni, le Sez. U, n. 38810 del 13/06/2022 sono intervenute a seguito di un contrasto di giurisprudenza formatosi sulla impugnabilità da parte del pubblico ministero della sentenza di condanna emessa a seguito di giudizio abbreviato che abbia omesso di statuire in ordine alla misura di sicurezza dell'espulsione, di cui all'art. 86 del d.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309, sentenza da talune pronunce ritenuta appellabile innanzi al tribunale di sorveglianza e da altre ricorribile per cassazione, con le rispettive conseguenze, in caso di annullamento, in ordine all'individuazione del giudice del rinvio. Nel prendere posizione, la Corte a Sezioni Unite ha valorizzato il dato normativo sottolineando che il dettato dell'art. 443, comma 3, cod. proc. pen. deponе chiaramente per la non appellabilità della sentenza di condanna da parte del pubblico ministero, salvo che si tratti di sentenza che modifica il titolo del reato; ha poi ritenuto che l'affermazione di una competenza funzionale del tribunale di sorveglianza *ex* art. 579, comma 2, cod. proc. pen., in caso di impugnazione del solo capo della sentenza relativo all'applicazione della misura di sicurezza personale e al giudizio di pericolosità non possa costituire valido argomento a sostegno della tesi favorevole alla appellabilità.

Ha quindi in definitiva affermato che la sentenza di condanna, pronunciata a seguito di giudizio abbreviato, che abbia omesso di statuire in ordine alla misura di sicurezza dell'espulsione prevista dall'art. 86 del d.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309, non è, sotto tale profilo, appellabile dal pubblico ministero innanzi al tribunale di sorveglianza *ex* art. 680 cod. proc. pen., bensì impugnabile con ricorso per cassazione ai sensi dell'art. 608 cod. proc. pen., con rinvio, in caso di annullamento, al medesimo giudice ai sensi dell'art. 623, comma 1, lett. *d*), cod. proc. pen.

Con successiva pronuncia, chiamata a risolvere il contrasto formatosi sulla ricorribilità per cassazione da parte del pubblico ministero della sentenza

che, all'esito di giudizio ordinario, abbia omesso l'applicazione di una pena accessoria, ovvero sulla attribuibilità al giudice dell'esecuzione ai sensi dell'art. 676 cod. proc. pen. di una titolarità a provvedere sul punto, sempre le Sezioni Unite, analizzando le norme del codice di rito in punto dei poteri di impugnazione del pubblico ministero, nonché la disciplina relativa al giudizio di esecuzione e le correlazioni con il potere di correzione degli errori materiali, hanno chiarito, formulando tre distinti principi di diritto, che la sentenza che abbia omesso di applicare una pena accessoria è ricorribile per cassazione per violazione di legge da parte sia del Procuratore della Repubblica che del Procuratore generale a norma dell'art. 608 cod. proc. pen.; che la Corte di cassazione, ove rilevi l'illegittima omessa applicazione di pena accessoria predeterminata nella durata, pronuncia l'annullamento senza rinvio *ex art. 620 lett. l) della sentenza impugnata*; e che resta impregiudicato il potere del pubblico ministero, una volta passata in giudicato la sentenza, di attivare, a norma degli artt. 662 e 183 disp. att. cod. proc. pen., nei casi di pena accessoria predeterminata nella durata, il procedimento di esecuzione, da tenersi nelle forme dell'art. 676 cod. proc. pen., non trovando applicazione l'art. 130 cod. proc. pen. in tema di correzione di errori materiali.

3.13. La rinnovazione delle prove dichiarative

Sono meritevoli di segnalazione le pronunce che hanno ulteriormente "affinato" nell'anno decorso la portata dell'obbligo di rinnovazione dell'istruzione dibattimentale di cui all'art. 603 comma 3-*bis* cod. proc. pen. in caso di ribaltamento della decisione assolutoria di primo grado.

Va anzitutto ricordato come Sez. U, n. 11586 del 30 settembre 2021, dep. 2022, Rv. 282808-01 abbiano affermato come la disposizione introdotta nel 2017 non escluda, in modo espresso, la possibilità di ribaltare in appello il preventivo esito assolutorio allorquando vi siano condizioni oggettive, come il decesso del dichiarante, che impediscano la rinnovazione della prova decisiva, essendo ciò conforme al principio del contraddittorio nella formazione della prova stabilito dall'art. 111 Cost., che prevede infatti, al comma 5, la ricorrenza di esplicite eccezioni ad esso riguardanti casi di accertata impossibilità di natura oggettiva – quale è, appunto, la sopravvenuta morte del dichiarante – Ciò premesso, il Supremo Collegio ha, tuttavia, osservato – anche riferendosi a spunti ermeneutici offerti dalla giurisprudenza europea – come il sacrificio imposto ai diritti difensivi derivante dall'impossibilità di interrogare il teste fondamentale debba essere adeguatamente bilanciato mediante l'individuazione di idonee garanzie procedurali, ed in particolare di elementi di riscontro che possano corroborare i contenuti dichiarativi unilateralmente

acquisiti, nel rispetto dei principi del giusto processo *ex art. 111 Cost.* Necessita, pertanto, un “rafforzamento” particolarmente pregnante delle argomentazioni motivazionali, in primo luogo riguardante la dichiarazione “decisiva” resa in primo grado, e non replicabile nel giudizio di appello, attraverso un esame attento degli elementi inerenti alla credibilità del dichiarante deceduto e all’attendibilità del suo narrato. Le Sezioni Unite hanno, soprattutto, invocato il ricorso all’individuazione di elementi ulteriori, oggettivi ed estranei alla persona del dichiarante, che il giudice ha l’onere di ricercare ed acquisire, anche avvalendosi dei poteri officiosi riconosciutigli dall’art. 603, comma 3, cod. proc. pen. In definitiva, al giudice di appello è richiesto uno sforzo ulteriore, un *quid pluris*, per cercare di corroborare la prova dichiarativa irripetibile con elementi di riscontro obiettivi capaci di fornire una sicura valenza confermativa, tale da consentire alla dichiarazione di avere una capacità conoscitiva idonea a giustificare il ribaltamento decisivo. Il giudice di secondo grado, quindi, è perfino chiamato ad operare in termini “creativi”, rinvenendo prove originariamente superflue ed ora divenute necessarie, disponendo perizie, ovvero leggendo atti assunti nel procedimento, sempre all’univoco scopo di reintegrare il quadro probatorio, dosando, a seconda dei casi, le sue facoltà di ricorso ad una rinnovazione officiosa dell’istruzione dibattimentale e ad una motivazione debitamente rafforzata.

Deve poi ricordarsi quanto affermato da Sez. 1, n. 41358 del 29 aprile 2022, Rv. 283678-01, in ordine alla necessità che, allorquando sussista contrasto tra due fonti testimoniali incidenti in modo potenzialmente decisivo sulla ricostruzione del fatto, il giudice è obbligato alla riassunzione di entrambe, non potendo privilegiare l’escussione di una sola di esse (in motivazione, la Corte ha precisato che, in tali casi, l’obbligo di rinnovazione sussiste anche se si tratti di un coimputato, laddove il segmento della prova dichiarativa riguardi le condotte di terzi).

Si è spiegato in proposito che se la *ratio* dell’obbligo di rinnovazione istruttoria in caso di ribaltamento di una assoluzione è quella di rafforzare il profilo cognitivo del giudice di secondo grado, valorizzandosi l’immediatezza ed il fine di superare (in ipotesi) il contrasto narrativo tra le diverse fonti che ha determinato (in primo grado) la emersione del ragionevole dubbio, l’ambito della rinnovazione deve investire tutte le fonti dichiarative coinvolte nel contrasto e non può limitarsi alla selezione di una sola delle stesse

Si è precisato infine, da Sez.1, n. 6916 del 28/01/2022, Rv. 282658, che un tale obbligo non è invece previsto in caso di riforma della sentenza di condanna limitatamente alla configurabilità degli elementi circostanziali del reato.

4. *La riparazione per ingiusta detenzione*

Nell'ambito della disamina della giurisprudenza di legittimità, si dimostrano particolarmente meritevoli di segnalazione, data l'attualità del tema, le pronunce in merito all'istituto della riparazione per ingiusta detenzione.

La recente modifica legislativa che ha interessato l'art. 314, comma 1, cod. proc. pen., – decreto legislativo n. 188 del 2021, in vigore dal 14 dicembre 2021 – ha, infatti, imposto una nuova analisi dei presupposti dell'indennizzo.

In particolare, la Corte ha chiarito il rilievo da attribuire alla condotta tenuta dell'indagato in sede di interrogatorio ai fini dell'accertamento del dolo e della colpa grave ostativi alla riparazione, sia qualora quest'ultimo eserciti il proprio diritto al silenzio, sia qualora rilasci dichiarazioni mendaci o reticenti.

Quanto al rilievo dell'esercizio del diritto al silenzio si segnala Sez. 4, n. 8615 del 2022.

Il pregio della pronuncia risiede, in primo luogo, nell'offrire una analisi sistematica del giudizio di ingiusta detenzione. La Corte ribadisce che il giudice, per stabilire se chi ha patito l'ingiusta detenzione vi abbia dato o abbia concorso a darvi causa con dolo o colpa grave, deve valutare tutti gli elementi probatori disponibili, al fine di stabilire, con valutazione *ex ante* – e secondo un *iter* logico-motivazionale del tutto autonomo rispetto a quello seguito nel processo di merito – non se tale condotta integri gli estremi di reato, ma solo se sia stata il presupposto che abbia ingenerato, ancorché in presenza di errore dell'autorità procedente, la falsa apparenza della sua configurabilità come illecito penale. A tali fini il giudice deve esaminare tutti gli elementi probatori utilizzabili nella fase delle indagini – purché la loro utilizzabilità non sia espressamente esclusa in dibattimento – e valutare la sussistenza di condotte che rivelino un'eclatante o macroscopica negligenza nel comportamento dell'indagato che abbia contribuito a dare causa all'errore dell'autorità procedente.

Con specifico riferimento all'eventualità in cui l'indagato, in sede di interrogatorio, eserciti il proprio diritto al silenzio, la pronuncia ha chiarito che tale comportamento non può, di per sé, essere assunto in termini di condotta negligente o imprudente, costituendo, per contro, legittimo esercizio del diritto di difesa.

Con altra pronuncia la Corte (Sez. 4, n. 3755 del 2022), occupandosi del diverso tema delle dichiarazioni mendaci, ha affermato che il comportamento

di chi rende dichiarazioni false, pur potendo costituire esercizio del diritto di difesa, può rilevare sotto il profilo del dolo o delle colpa grave nel caso in cui l'indagato sia in grado di indicare specifiche circostanze, non note all'organo inquirente, idonee a prospettare una logica spiegazione al fine di escludere o caducare il valore indiziante degli elementi acquisiti in sede investigativa, che determinano l'emissione del provvedimento cautelare.

Il rilievo delle dichiarazioni mendaci rese in sede di interrogatorio ai fini dell'esclusione del diritto all'indennizzo è coerente con la recente modifica normativa operata dal d.lgs. 8 novembre 2021, n.188, la quale è volta ad escludere unicamente l'autonomo rilievo dell'esercizio del diritto al silenzio e non può essere estesa analogicamente al diverso caso di chi fornisce una versione oggettivamente e deliberatamente mendace.

Infine, Sez. 4, n. 30056 del 2022, Rv. 283453-01, ha affermato che le argomentazioni spese circa l'ipotesi delle dichiarazioni mendaci operano, *mutatis mutandis*, anche nel diverso caso di dichiarazioni reticenti. Tale circostanza, al pari del mendacio, integra gli estremi di una condotta volontaria fortemente equivoca ed ambigua, suscettibile di dare causa, ovvero concorrere a dar causa, all'errore dell'autorità giudiziaria. Lo stesso comma 3 dell'art. 64, cod. proc. pen. prevede che l'interrogando sia edotto della circostanza per cui le dichiarazioni rese in sede di interrogatorio, non solo le false ma anche le reticenti od ambigue, potranno essere sempre utilizzate nei suoi confronti, con conseguente loro valutazione nel procedimento per l'ingiusta detenzione, in forza del fondamento solidaristico dell'istituto e del suo legame con il principio di autoresponsabilità.

Dalla pronuncia in analisi consegue il principio di diritto per cui, in tema di riparazione per ingiusta detenzione, la reticenza del richiedente in sede di interrogatorio, ove causalmente rilevante ai fini dell'intervento dell'autorità e/o del suo mantenimento, è suscettibile di incidere sull'accertamento dell'eventuale dolo o colpa grave ostativi al riconoscimento del diritto alla riparazione in quanto non è assimilabile al silenzio serbato nell'esercizio delle facoltà difensive previste dall'art. 64, comma 3, lett. b), cod. proc. pen.

5. Le misure di prevenzione

Rientra nella tematica delle misure di prevenzione, sia pure con riguardo ad un profilo di natura processuale, la decisione con cui le Sezioni Unite hanno risolto il contrasto che concerneva la questione se, ai fini della revocazione della confisca ai sensi dell'art. 28 del d.lgs. n. 159 del 2011, nella nozione di "prove nuove decisive, sopravvenute alla conclusione del

procedimento” dovessero includersi, o meno, anche le prove preesistenti alla definizione del giudizio che, sebbene deducibili in tale sede, non fossero però state dedotte, e perciò valutate, in conformità alla nozione di prova nuova come elaborata ai fini della revisione nel procedimento penale. La pronuncia ha affermato che la prova nuova, rilevante ai fini della revocazione della misura ai sensi dell’art. 28 del d.lgs. 6 settembre 2011, n. 159, è sia quella sopravvenuta alla conclusione del procedimento di prevenzione, essendosi formata dopo di esso, sia quella preesistente ma incolpevolmente scoperta dopo che la misura è divenuta definitiva; non lo è, invece, quella deducibile e non dedotta nell’ambito del suddetto procedimento, salvo che l’interessato dimostri l’impossibilità di tempestiva deduzione per forza maggiore» (Sez. U, n. 43668 del 26/05/2022, Rv. 283707- 01).

Capitolo V

LA CORTE E LE CORTI

1. La Cassazione civile nel dialogo con le Corti europee

L’anno che si è appena concluso ha confermato la tendenza, ormai sempre più consolidata, a stabilire delle interazioni tra Corti nazionali e sovranazionali all’interno dello spazio giuridico europeo.

In un periodo storico di profonda incertezza ed instabilità sociale, politica ed economica, questa inclinazione al dialogo e alla elaborazione nomofilattica non ha subito rallentamenti e, al contrario, ha trovato un’ulteriore spinta propulsiva. Questa nuova fase storica del diritto è del resto caratterizzata dall’interconnessione tra livelli ordinamentali che rende imprescindibile per l’attività del magistrato lo studio del diritto convenzionale ed unionale, del suo contenuto e delle regole di interpretazione del diritto nazionale, in un contesto, secondo l’ormai invalsa espressione, di costituzionalismo multilivello. Coerentemente, sono sempre più frequenti i richiami, nell’ambito delle decisioni di merito, agli orientamenti della Corte europea dei diritti dell’uomo e della Corte di giustizia dell’unione europea ma anche al diritto sovranazionale e alle decisioni delle Corti Supreme straniere.

La Corte di cassazione è infatti sempre più consapevole dell’appartenenza della propria giurisprudenza a un quadro generale di nomofilachia europea ed è impegnata, ormai da molti anni, a seguire con attenzione e a farsi protagonista delle forme di cooperazione fra le Corti, prestando un particolare

interesse alle iniziative volte a favorire la convergenza degli ordinamenti giuridici nazionali e il ricorso al metodo comparativo. A tal fine, come è noto, sono stati stipulati dei protocolli d'intesa sia con la Corte europea dei diritti dell'uomo che con la Corte di giustizia dell'Unione Europea, funzionali alla creazione di uno spazio di dialogo volto alla condivisione dei rispettivi orientamenti e di informazioni utili al rafforzamento della reciproca fiducia. Coerentemente, la Suprema corte realizza iniziative di formazione rivolte ai magistrati e agli altri operatori del diritto, finalizzate alla diffusione di una cultura giuridica che travalichi i confini nazionali.

La particolare sensibilità mostrata dai giudici di legittimità verso il diritto unionale ed internazionale è confermata dal crescente numero di rinvii pregiudiziali alla Corte di giustizia U.E. promossi dalla Corte di cassazione, sintomo di una significativa apertura al dialogo e della consapevolezza della rilevanza dello strumento ermeneutico di cui all'art. 267 TFUE. Per altro verso, i sempre più frequenti richiami agli orientamenti della giurisprudenza della Corte di Strasburgo attestano l'attenzione per una interpretazione del diritto convenzionalmente conforme e la importanza a tal fine di una interlocuzione con la nostra Corte costituzionale.

Il 2022, dunque, è stato l'anno in cui si sono registrati alcuni rilevanti mutamenti degli orientamenti della giurisprudenza di legittimità, in ossequio all'esigenza di adeguarsi ai principi formulati dalla Corte europea dei diritti dell'uomo. A seguito della sentenza Succi e altri c. Italia del 28 ottobre 2021 in materia di autosufficienza del ricorso per cassazione, la Suprema corte si è già a più riprese pronunciata facendo tesoro di tali indicazioni, superando i precedenti arresti nomofilattici. Con la sentenza n. 8950 del 18 marzo 2022, le Sezioni Unite hanno affermato, da un lato, che il principio dell'autosufficienza del ricorso per Cassazione non dev'essere interpretato in modo eccessivamente formalistico, non potendosi tradurre in un onere di integrale trascrizione degli atti posti a fondamento del ricorso, che si tradurrebbe nella frustrazione della pretesa sostanziale oggetto della controversia.

E ancora, con la sentenza n. 8117 del 14 marzo 2022, la III Sezione ha stabilito che il principio di specificità del ricorso per cassazione dev'essere modulato in conformità alle indicazioni contenute nella sentenza Succi ed altri c. Italia.

Nuovi e rilevanti risvolti in seno alla giurisprudenza di legittimità sono riscontrabili anche in tema di riparto di giurisdizione. Con la sentenza n. 1474 del 18 gennaio 2022 le Sezioni Unite sono tornate a pronunciarsi in questa materia dopo la sentenza della Corte di giustizia del 21 dicembre 2021 (Randstad, in causa C- 497/20, emessa sul rinvio pregiudiziale

sollevato con l'ordinanza n. 19598/2020 della Corte di cassazione), che ha affermato il principio secondo cui il diritto dell'Unione non osta ad una disposizione del diritto interno che preclude la sindacabilità per contrasto con il diritto eurounitario di una decisione di un organo giurisdizionale supremo. Coerentemente le Sezioni Unite, con la sentenza n. 1474 del 18 gennaio 2022, hanno affermato il principio secondo cui il ricorso per cassazione per motivi inerenti alla giurisdizione è ammissibile nei casi di difetto assoluto e relativo di giurisdizione e, quindi, non può estendersi al sindacato di sentenze che abbiano mal interpretato le norme di riferimento, neppure se direttamente applicative del diritto UE. Con l'ulteriore precisazione che la non sindacabilità, da parte della Corte di cassazione *ex art. 111 Cost.*, comma 8, delle violazioni del diritto dell'Unione Europea ascrivibili alle sentenze pronunciate dagli organi di vertice delle magistrature speciali (nella specie, il Consiglio di Stato) è compatibile con il diritto dell'Unione, come interpretato della giurisprudenza costituzionale ed euro-unitaria, in quanto correttamente ispirato ad esigenze di limitazione delle impugnazioni, oltre che conforme ai principi del giusto processo ed idoneo a garantire l'effettività della tutela giurisdizionale, tenuto conto che è rimessa ai singoli Stati l'individuazione degli strumenti processuali per assicurare tutela ai diritti riconosciuti dall'Unione.

La sentenza delle Sezioni Unite n. 1474 del 18 gennaio 2022, poi seguita dalle sentenze n. 8588/2022 e 20804/2022, conferma l'essenzialità dello strumento del rinvio pregiudiziale *ex art. 267 TFUE* non solo nel quadro generale dell'armonizzazione del diritto nello spazio europeo, ma anche come mezzo di risoluzione dei contrasti ermeneutici interni. Ad esempio su uno specifico tema di giurisdizione, con l'ordinanza n. 18161 del 24 aprile 2022 le Sezioni Unite hanno promosso un rinvio pregiudiziale sul quesito se l'articolo 27, paragrafo 2, primo comma, primo periodo, della Convenzione C.E. recante lo statuto delle scuole europee, siglata a Lussemburgo il 21 giugno 1994, ratificata dall'Italia con legge n. 151 del 6 marzo 1996, debba essere interpretato nel senso che l'ivi indicata Camera dei ricorsi è la sola competente, in prima e in ultima istanza, a conoscere, dopo aver esaurito la via amministrativa prevista dal Regolamento generale, delle controversie vertenti sul giudizio di ripetenza adottato nei confronti di uno studente del ciclo secondario dal Consiglio di classe.

Particolarmente frequenti, nel corso dell'anno appena trascorso, i rinvii pregiudiziali in materia tributaria, a riprova della crescente urgenza di predisporre e applicare regole comuni ai traffici transfrontalieri, specie in un periodo di recessione economica. Con l'ordinanza n. 14361 del 2022 la V Sezione ha promosso un rinvio pregiudiziale attinente all'interpretazione dell'art. 14, primo periodo, della direttiva 92/12/CEE del Consiglio del

25 febbraio 1992 in ordine ai criteri di addebito della responsabilità al depositario di un prodotto soggetto ad accisa nel caso di svincolo irregolare. Ancora, con l'ordinanza n. 29634 del 2002 la Sezione tributaria ha sollevato questione pregiudiziale concernente l'interpretazione degli artt. 63 e ss., 101, 102, 120 e 173 del TFUE in relazione alla compatibilità eurounitaria della cd. *way out*, ossia la possibilità per le banche di credito cooperativo, aventi alla predetta data patrimonio netto superiore a duecento milioni di euro, di conferire l'azienda bancaria ad una società per azioni, anche di nuova costituzione, autorizzata all'esercizio dell'attività bancaria, modificando il proprio statuto in modo da escludere l'esercizio dell'attività bancaria, mantenendo nel contempo le clausole mutualistiche di cui all'art. 2514 cod. civ. e assicurando ai soci servizi funzionali al mantenimento del rapporto con la società per azioni conferitaria di formazione ed informazione sui temi del risparmio e di promozione dei programmi di assistenza.

Il 2022 è stato anche un anno di riflessione sul complesso tema della circolazione degli status familiari. Con l'ordinanza n. 1842 del 22 gennaio 2022, la I sez. ha rimesso alle S.U. la questione relativa alla delibazione di una sentenza ricognitiva dello *status filiationis* nei confronti del genitore di intenzione di un minore, cittadino italiano, nato in Canada mediante ricorso a gestazione per altri, all'esito della decisione della Corte cost. n. 33 del 2021, sulle questioni di costituzionalità sollevate nello stesso giudizio. Quest'ultima pronuncia ha infatti elevato un monito al legislatore, individuando un deficit di tutela del minore derivante dal diritto vivente, in quanto limitativo, secondo l'interpretazione delle Sezioni Unite n. 12193 del 2019, del riconoscimento del genitore di intenzione solo attraverso lo strumento dell'adozione in casi particolari *ex art. 44, lett. d)*, della l. n. 184 del 1983, ritenuto effettivamente inadeguato dalla Corte costituzionale. Secondo l'ordinanza interlocutoria, si imporrebbe, in assenza allo stato di un intervento del legislatore, una rimediazione dell'approdo a cui le S.U. di questa Corte erano pervenute nel 2019 – sulla base del divieto penalmente sancito nel nostro ordinamento della surrogazione di maternità, ritenuto di preminente rilievo ai fini della valutazione di contrarietà all'ordine pubblico internazionale – al fine di garantire nei giudizi di delibazione una valutazione del singolo caso intesa a non incidere sui diritti inviolabili del minore. Nel contesto del dialogo fra le Corti, cui si è già fatto ampio riferimento in termini generali, è intervenuta molto opportunamente, in questa specifica vicenda, la Corte costituzionale con la sentenza n. 79 del 23 febbraio 2022 che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 55 della legge 4 maggio 1983, n. 184, nella parte in cui, mediante rinvio all'art. 300, secondo comma, del codice civile, prevede che l'adozione in casi particolari non “induce alcun rapporto civile” tra

l'adottato e i parenti dell'adottante. In occasione di tale pronuncia, che ha eliminato uno dei requisiti di inadeguatezza dello strumento dell'adozione in casi particolari, la Consulta ha richiamato i precedenti della Corte di Strasburgo, in tema di gestazione per altri, che affermano il principio secondo cui non è possibile ricavare dalla lettura dell'art.8 CEDU un diritto al riconoscimento automatico, mediante trascrizione degli atti di nascita, dei rapporti di filiazione conseguiti all'estero, rimettendo in tal senso agli Stati membri un ampio margine di apprezzamento e nello stesso tempo affermando però il diritto del minore a tale riconoscimento, effettivo e tempestivo, anche mediante il ricorso all'adozione. Nondimeno, secondo la Corte europea dei diritti dell'uomo (fra i precedenti più recenti la sentenza 18 agosto 2021, *Valdís Fjölnisdóttir e altri contro Islanda*), in piena concordanza con la nostra Corte costituzionale, la tutela dell'interesse del minore comporta per gli Stati l'obbligo di garantire l'instaurazione e il mantenimento di uno stabile, e giuridicamente rilevante, rapporto del minore con il genitore di intenzione al fine del dispiegamento del suo diritto al godimento della vita familiare.

La rimessione alle Sezioni Unite comporta anche una valutazione del diritto unionale in quanto la Corte di giustizia dell'Unione Europea, con una sentenza del 14 dicembre 2021 (nella causa C-490/2020, *V.M.A. contro Stolichna obshtina, rayon "Pancharevo"*) ha stabilito che, nel caso di ricorso a fecondazione eterologa da parte di una coppia omogenitoriale femminile, qualora il minore sia cittadino di uno Stato membro diverso da quello in cui è nato, lo Stato di cui il minore è cittadino è tenuto, da un lato, a rilasciargli una carta di identità o passaporto, senza esigere la previa emissione di un atto di nascita da parte delle autorità nazionali dello Stato in cui il minore è nato (che sia conforme alle norme in materia di formazione degli atti di nascita dello Stato in cui il minore insieme ai suoi genitori intende trasferirsi o soggiornare) e, dall'altro, a riconoscere, come ogni altro Stato membro, a tale documento efficacia al fine di consentire al minore di esercitare, con ambedue i genitori, il proprio diritto di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri dell'Unione europea. La decisione della Corte di giustizia, funzionale a garantire al minore l'esercizio delle libertà fondamentali previste dai trattati indipendentemente dal riconoscimento dello *status filiationis* da parte dello Stato membro ospitante (coincidente peraltro nella specie con lo Stato di cui il minore è cittadino) anticipa la prospettiva della proposta di regolamento adottata dalla Commissione U.E. il 7 dicembre 2022 che, con l'obiettivo di armonizzare il diritto internazionale privato degli Stati dell'Unione, mira a garantire che la filiazione accertata in uno Stato membro sia riconosciuta in tutti gli altri Stati membri, prevedendo inoltre la creazione di un certificato europeo di filiazione.

Spetta alle Sezioni Unite quindi il difficile compito di individuare un punto di equilibrio fra la ribadita contrarietà all'ordine pubblico internazionale del recepimento nel nostro ordinamento degli accordi di maternità surrogata e la tutela dei diritti fondamentali del minore affermati dalle due Corti europee, in piena armonia con la giurisprudenza della Corte costituzionale.

Come si è visto al cap. IV, proprio sul finire del 2022, con la sentenza n. 38162/2022 pubblicata il 30 dicembre 2022, le Sezioni Unite hanno ribadito il principio, già affermato nel 2019 dalla sentenza n. 12193/2019, secondo il quale non è automaticamente trascrivibile il provvedimento giudiziario straniero, e *a fortiori* l'originario atto di nascita, che indichi quale genitore del bambino il genitore d'intenzione, che insieme al padre biologico ne ha voluto la nascita ricorrendo a gestazione per altri (cd. surrogazione di maternità) in un Paese estero, anche se in conformità della legge del luogo, perché la surrogazione di maternità – quali che siano le modalità della condotta e gli scopi perseguiti – offende in modo intollerabile la dignità della donna e mina nel profondo le relazioni umane. Nondimeno, hanno ribadito e sottolineato le Sezioni unite, anche il bambino nato da maternità surrogata ha un diritto fondamentale al riconoscimento, anche giuridico, del legame sorto in forza del rapporto affettivo instaurato e vissuto con colui che ha condiviso il disegno genitoriale. L'ineludibile esigenza di assicurare al bambino nato da maternità surrogata gli stessi diritti degli altri bambini nati in condizioni diverse è garantita attraverso l'adozione in casi particolari, ai sensi dell'art. 44, primo comma, lettera *d*), della legge n. 184 del 1983 senza che allo stato dell'evoluzione dell'ordinamento possa ravvisarsi un contrasto con la giurisprudenza CEDU (da ultimo sentenza 22 novembre 2022 D.B e altri c./Svizzera) né con la nostra carta costituzionale (Corte Costituzionale n. 33/2021) perché l'adozione consente di dare riconoscimento giuridico, con il conseguimento dello status di figlio, al legame di fatto con il partner del genitore genetico che ha condiviso il disegno procreativo e ha concorso nel prendersi cura del bambino sin dal momento della nascita. In questa prospettiva, secondo le Sezioni Unite, ha avuto un decisivo rilievo, nel superare i limiti dell'adozione in casi particolari già evidenziati con la sentenza n. 33/2021, il successivo intervento della stessa Corte Costituzionale (con la sentenza n. 79/2022) che ha esteso il legame parentale del bambino adottato dal genitore d'intenzione con i familiari di quest'ultimo. Come pure è rilevante, nella motivazione delle Sezioni Unite, l'adesione all'interpretazione dell'art. 46 della legge n. 184/1983 che limita l'effetto ostativo del dissenso del genitore biologico all'adozione da parte del genitore d'intenzione ai soli casi in cui esso sia basato sulla conformità all'interesse del minore, secondo

il modello del dissenso al riconoscimento. Questa interpretazione consente infatti di assicurare la necessaria tutela al minore nei casi in cui, essendo sopravvenuta, dopo la nascita, la crisi della coppia, sia opposto dal genitore biologico un rifiuto del consenso all'adozione ingiustificato e in contrasto con l'interesse del minore. La decisione delle Sezioni Unite si pone quindi in linea di continuità con la precedente giurisprudenza, ma nello stesso tempo rafforza il processo di adattamento dello strumento dell'adozione in casi particolari – che trova impulso e sostegno nel dialogo con le Corti europee e la Corte Costituzionale – nell'ottica di assicurare la pienezza e la efficacia del riconoscimento della filiazione nei confronti del genitore di intenzione che ha partecipato al progetto procreativo e che ha instaurato dopo la nascita un legame affettivo e di cura con il minore, espressivo di una genitorialità condivisa con il genitore biologico.

Last but not least la giurisprudenza della Corte di cassazione (Cass. civ. II, n. 1759 del 27.1.2021; Cass. civ. I n. 25111 del 9.8.2021, n. 41863 del 29.12.2021, n. 27226 del 15.9.2022), ricollegandosi al diritto dell'Unione, alla giurisprudenza della CEDU e alla *soft law* delle Nazioni Unite, ha fissato il criterio della rilevanza degli indici rivelatori della tratta, finalizzata allo sfruttamento sessuale delle vittime, nella valutazione delle domande di protezione internazionale e speciale, proposte in larga parte da donne nigeriane intercettate dal circuito criminale che gestisce la tratta, ricollegandola all'obbligo del giudice alla cooperazione istruttoria con il richiedente asilo che deve intendersi rafforzato nella valutazione di contesti sociali produttivi di violenze e persecuzioni di genere. In particolare l'ordinanza n. 676 del 12 gennaio 2022 ha affermato che, con riguardo alla tratta, ai fini di avvio alla prostituzione, il richiedente asilo ha l'onere di allegare i fatti, ma non di qualificarli, compito questo del giudice che deve, in adempimento del dovere di cooperazione, analizzare a tal fine i fatti allegati, senza modificarli né integrarli, comparandoli con le informazioni disponibili, pertinenti e aggiornate sul Paese di origine e sui Paesi di transito, nonché sulla struttura del fenomeno, come descritto dalle fonti convenzionali ed internazionali, e dalle Linee guida per la identificazione delle vittime di tratta redatte dall'UNHCR e dalla Commissione nazionale per il diritto di asilo. La tratta, che ha in genere l'obiettivo della vittimizzazione di donne giovani, prive di validi legami familiari e provenienti da zone povere, può considerarsi un atto persecutorio, integrativo del riconoscimento dello status di rifugiata, in quanto è legato alla appartenenza della vittima ad un «particolare gruppo sociale» costituito da membri che condividono una caratteristica innata o una storia comune che non può essere mutata e cioè l'appartenenza al genere femminile.

2. *La Cassazione penale nel dialogo con le Corti europee*

Come già posto in rilievo in altre parte nella presente Relazione, la Corte di cassazione è impegnata a tempo, oramai, in un'attività interpretativa continua, incessante, che punta a leggere la legislazione interna, in qualsiasi settore dell'ordinamento, nel prisma dei principi dettati, oltre che naturalmente dalla Costituzione, dalla Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo e dalla Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea.

E tale proiezione ermeneutica non si limita alla pur fondamentale prospettiva applicativa di istituti e disposizioni, siano essi di diritto sostanziale o di diritto processuale, secondo un'opzione coerente con la CEDU e la Carta di Nizza.

Si è compiuto, infatti, negli anni, un vero e proprio processo di osmosi, che ha visto la Cassazione protagonista nel creare uno “spirito giurisprudenziale europeo ed unitario”, oggi apprezzato in Europa, in molti ambiti, come fronte di avanguardia nella tutela integrata dei diritti individuali fondamentali, ai quali i Paesi europei si richiamano.

Il *diritto vivente europeo*, secondo la felice espressione coniata dalla Corte costituzionale per descrivere gli orientamenti in qualche misura “stabili” della Corte Europea dei diritti umani, ha trovato, così, nella giurisprudenza della Cassazione, non soltanto un'eco attenta e sensibile, capace di mediare tra principi sovranazionali e sistema interno, ma anche una voce stimolante, che sollecita spesso i giudici di Strasburgo e Lussemburgo al confronto, per bilanciare diritti e tutele.

Dare atto dell'affascinante cammino che anche quest'anno è stato percorso nel sostenere ed ampliare il dialogo con le Corti europee significa anzitutto ricordare che la Corte di cassazione ha investito risorse professionali ed organizzative per l'implementazione di una sempre crescente consapevolezza dell'interazione tra giurisprudenza europea e giurisprudenza interna, risorse direttamente coordinate dall'ufficio di Presidenza della Suprema corte e che svolgono compiti di monitoraggio costante, da un lato, della giurisprudenza della Corte Edu e della Corte di giustizia di maggior rilievo e di più importanti ricadute; dall'altro, della giurisprudenza delle Sezioni semplici e delle Sezioni Unite, che creano, giorno dopo giorno, il confronto dialogico ed interpretativo con le affermazioni delle Corti europee, in vista del comune obiettivo di tutela dei diritti.

Risorse che fanno capo anche, e particolarmente, al Gruppo per l'attuazione dei Protocolli di intesa con la Corte Edu e la Corte di giustizia, stipulati dalla Corte di cassazione, oramai in epoca pionieristica, ed

oggi più che mai vitali e fondamentali, per stimolare la cooperazione e l'interconnessione tra sistemi giudiziari, diversi ancorché proiettati in una dimensione europea e comune.

Il Gruppo, costituito da consiglieri e presidenti della Corte di cassazione, ha contribuito, negli ultimi anni, a fornire una sensibile implementazione della diffusione delle sentenze delle Corti europee in tempo reale, con approfondimenti di studio (*report* tematici) che consentono alle Sezioni civili e penali di attingere utilmente ad una sorta di banca dati dinamica ed aggiornata, mese dopo mese.

Una banca dati che ha trovato una veste più compiuta dal punto di vista sistematico, da due anni a questa parte, attraverso la redazione e la pubblicazione, sul sito *web* della Corte di cassazione, liberamente accessibile, della Rassegna annuale, indicizzata e tematica, dei report del Gruppo, giunta quest'anno alla sua seconda edizione e recentemente edita *online*, nella versione aggiornata sino ad agosto 2022.

In più, il dialogo con le Corti europee viene curato dal Gruppo attraverso l'istituzionalizzazione, in particolar modo con la Corte Edu, dell'invio di segnalazioni periodiche mensili, formulate con brevissimi *abstract*, di una selezione di sentenze, provenienti dalle Sezioni semplici e, se del caso, dalle Sezioni Unite, che fanno vivere nella giurisprudenza di legittimità le affermazioni dei giudici europei.

La prospettiva in cui si muove tale seconda attività è quella di realizzare un vero e proprio *osservatorio europeo* sulla giurisprudenza delle Corti Supreme europee in materia di diritti fondamentali, mediante piattaforme dati informatiche accessibili e gestite dalle Corti europee, che sono già una realtà e che hanno ora necessità di essere sempre più ampliate ed utilizzate (dal 2016 è attivo il *memorandum of understanding* tra la Cassazione e la Corte Edu, che concretizza la piattaforma della Corte di Strasburgo, per quanto attiene all'Italia; per la Corte di giustizia, sono stati previsti accessi informativi sul sito web, che danno conto degli esiti dei rinvii pregiudiziali e dove sono periodicamente inserite pronunce di rilievo eurounitario della Cassazione o di altre Corti nazionali).

Proprio per la necessità di costruire sempre nuovi spazi di dialogo, funzionali ad ampliare la percezione pubblica, sociale e soggettiva della necessità di garantire efficacemente diritti primari individuali o di categorie di individui, il Gruppo ha anche fornito il proprio contributo per la Giornata internazionale per l'eliminazione della violenza contro le donne, fissata per il 25 novembre 2022, creando, insieme al Comitato Pari Opportunità costituito presso il Consiglio direttivo della Corte di cassazione, un documento

commemorativo e, al tempo stesso, di approfondimento, in cui sono stati raccolti i report relativi alle più importanti sentenze della Corte Edu che hanno visto la condanna dell'Italia da parte dei giudici di Strasburgo per violazione di uno dei parametri convenzionali rilevanti ai fini della tutela delle donne da ogni forma di violenza di genere, in particolare in ambito intrafamiliare.

Si tratta, in questo caso, di un'iniziativa che funge da fattore di amplificazione delle forme di sensibilizzazione degli operatori giurisdizionali su un tema drammaticamente attuale, che richiede l'impiego di ogni risorsa intellettuale per riuscire a determinare un reale miglioramento di una situazione socio-criminale indubbiamente ancora preoccupante, superando *gap* e ritardi ancora riscontrati dalle istituzioni europee, con riguardo al nostro Paese, e stigmatizzati dalla Corte Edu in ben quattro pronunce del 2022 (le sentenze Corte Edu, 7 aprile 2022, Landi c. Italia; Corte Edu, 7 luglio 2022, M. S. v. Italia; Corte Edu, 16 luglio 2022, De Giorgi c. Italia; Corte Edu, 10 novembre 2022, I.M. e altri c. Italia), che hanno mostrato come spesso sia ancora insufficiente la risposta del sistema penale nel suo complesso alle istanze ed esigenze di tutela delle vittime di violenza "di genere" e di violenza nell'ambito di relazioni affettive.

Alla base dell'impegno, in generale, che la Cassazione profonde costantemente nel dialogo tra le Corti, poi, vi è senza dubbio la consapevolezza che l'adesione comune a diritti e valori primari condivisi, l'integrazione giudiziaria e la presenza di Corti sovranazionali, che garantiscano l'affermazione di tali diritti, sia pur attraverso l'ulteriore passaggio attuativo dell'attivazione finale attraverso le decisioni dei giudici nazionali, ha contribuito a formare, pian piano, quella coscienza avanzata di comune appartenenza europea che costituisce il presupposto essenziale di pace e sviluppo tra Stati europei e che si rivela fondamentale per gli equilibri politici, sociali e culturali mondiali.

Tale coscienza è oggi – in questi tempi drammatici di guerra alle porte dell'Europa – ancor più necessario che si costruisca anche attraverso la cooperazione giudiziaria, il *knowledge sharing* tra le Corti europee e le Corti supreme nazionali degli Stati europei, per superare barriere linguistiche ed ordinamentali e ritrovare i punti cruciali di incontro tra sistemi differenti, arricchendo il dialogo, nel rispetto delle diverse tradizioni giuridiche nazionali.

Il rapporto osmotico tra giudici nazionali e giudici europei non si attegna, dunque, come semplice interferenza o connessione di decisioni giurisprudenziali, soprattutto se si tiene conto che tale rapporto ha un unico,

comune obiettivo, che costituisce anche – al tempo stesso – uno dei canoni interpretativi principali della giurisprudenza della Corte di Strasburgo e di Lussemburgo: il dialogo giurisdizionale tra le Corti punta costantemente ad innalzare i livelli di tutela dei diritti fondamentali, nei luoghi di valenza della Convenzione e della Carta, declinandoli secondo forme diverse e mutevoli, ma ispirate tutte da tale “stella polare” che deve guidare l’interpretazione giurisprudenziale nei sistemi ordinamentali dei singoli Stati.

L’integrazione giurisprudenziale, che sta avvenendo attraverso la creazione di ulteriori spazi di dialogo, di espansione delle occasioni di collaborazione tra giudici europei e giudici nazionali e tra giudici nazionali dei diversi Stati europei, ha reso tangibile il successo del dialogo tra le Corti, come – oramai sempre più spesso – “componente fondamentale” del giudizio, dell’interpretazione ermeneutica.

Vi sono, in particolare, alcuni argomenti, alcuni temi e questioni che costituiscono innegabili indicatori dell’attuale frequenza e rilevanza del dialogo con le Corti europee, nel delineare orientamenti interpretativi interni su materie delicatissime; temi che fanno immediatamente percepire l’ispirazione fondamentale tratta quotidianamente dal diritto giurisprudenziale europeo, da parte dei giudici di legittimità e, viceversa, la rielaborazione in sede di giurisdizione interna dei principi affermati ed applicati dalle Corti, in una linea di reciproco intervento che coinvolge non soltanto le Corti europee e la Cassazione ma passa, spesso, attraverso le maglie del sindacato di costituzionalità della Consulta.

Si assiste, quasi, ad un “cablaggio” del diritto giurisprudenziale europeo, come fosse un’energia vera e propria, attraverso i fili della giurisprudenza costituzionale e di legittimità.

Lo strumento attraverso cui la giurisprudenza interna “chiama” la Corte Edu direttamente ad intervenire, là dove non sia possibile interpretare in maniera convenzionalmente orientata una disposizione normativa interna rimane quello delineato dalle cd. sentenze gemelle della Corte costituzionale (le pronunce nn. 348 e 349 del 2007), con le quali i giudici delle leggi hanno creato il meccanismo primario oggi applicato nel nostro diritto interno: la regola del parametro interposto, costituito dall’art. 117 Cost., è divenuta la chiave principale di azionabilità di tali diritti, sia per i giudici interni, nel sollevare questione di legittimità costituzionale, che per le parti, nel chiedere al giudice di farlo, in attesa che la ratifica del Protocollo n. 16 alla CEDU, approvato dal Consiglio d’Europa nel 2013 e non ancora formalizzata dall’Italia, determini, attraverso l’adozione del meccanismo di rinvio

consultivo alla Corte Edu ivi previsto, un avvicinamento dei meccanismi di interlocuzione tra le Corti.

Certamente più diretto, infatti, è il meccanismo privilegiato per azionare un'interpretazione coerente con la Carta di Nizza di una disposizione interna, attraverso l'utilizzo dell'art. 267 TFUE che, mediante il cd. rinvio pregiudiziale, consente alla CGUE di pronunciarsi sulla richiesta di un organo giurisdizionale di uno Stato membro relativa alla corretta interpretazione dei Trattati UE ovvero alla validità ed all'interpretazione degli atti compiuti dalle istituzioni, dagli organi o dagli organismi dell'Unione (sempre che tale pronuncia sia indispensabile alla decisione dell'organo giurisdizionale nazionale).

Su queste basi, con questi metodi attuativi e strumenti del “dialogo”, la Cassazione ha continuato a promuovere un'incessante onda interpretativa di temi, processuali e sostanziali, che costituiscono i “contenuti” concreti di tale confronto tra Corti.

Anche nell'anno 2022, alcuni argomenti fondamentali hanno fatto da traino (il diritto ad un equo processo, nella sua ricca fenomenologia; il principio di *ne bis in idem*; la tutela di diritti fondamentali dell'individuo) ed altri si sono affacciati sulla scena con nuova *allure* (il principio di proporzionalità, sia in materia sostanziale che processuale); si registra un dato sistematico molto importante, più numericamente significativo nella giurisprudenza civilistica di legittimità: il rinvio pregiudiziale *ex art. 267 TFUE* sta diventando sempre più strumento essenziale dell'armonizzazione del diritto nello spazio europeo.

Sembra utile segnalare gli scenari giurisprudenziali di maggior interesse dell'anno appena trascorso, per fotografare in tempo reale, quantomeno nella parte più significativa, l'impatto della giurisprudenza della Corte Edu e della Corte di giustizia sulle affermazioni della Cassazione e, viceversa, evidenziare gli spunti e le questioni interpretative proposte alle Corti europee dal giudice di legittimità.

Le più importanti di tali pronunce sono state trasmesse, in attuazione dei protocolli di collaborazione per l'implementazione del progetto di osservatorio della giurisprudenza comune in materia di diritti fondamentali.

Nell'anno 2022 si è ulteriormente sedimentata quell'attitudine interpretativa delle Sezioni Unite e delle Sezioni semplici della Corte di cassazione a ragionare seguendo percorsi ispirati alla giurisprudenza elaborata dalle Corti sovranazionali, già osservata negli ultimi anni, ed in particolare nel 2021.

Diventa sempre più frequente constatare la propensione ermeneutica delle decisioni di legittimità a motivare ed argomentare le scelte attraverso un confronto con i principi espressi dalla giurisprudenza europea sui singoli temi trattati.

Si tratta di un'apprezzabile abitudine logica, che sta sempre più diffondendosi, là dove i temi trattati lo richiedano o lo impongano, attraverso la quale sono tangibili i progressi raggiunti dal confronto e dal dialogo tra le Corti.

I diritti fondamentali coinvolti spaziano da quelli con ricadute processuali a quelli sostanziali, di più immediata e diretta tutela, spesso strettamente connessi ai primi, come nella giurisprudenza della Corte Edu, in cui le violazioni vengono molte volte esaminate dal punto di vista della lesione del diritto in gioco e dello strumento procedimentale che l'ordinamento interno ha utilizzato per garantirne la tutela.

Si registrano, nella giurisprudenza della Cassazione, dunque, decisioni sempre più coerenti e stabili in materia di diritto ad un equo processo e rinnovazione istruttoria in appello, in caso di *overturning* di condanna, con una spiccata attenzione alle fattispecie concrete in decisione, così da fornire una vera e propria bussola interpretativa utile ad orientarsi per risolvere i singoli casi concreti; decisioni che si sono giovate, nel 2022, anche di un ultimo e approfondito contributo delle Sezioni Unite con la sentenza Sez. U, n. 11586 del 30/9/2021, dep. 2022, Rv. 282808, in tema di utilizzabilità della prova dichiarativa decisiva, impossibile da rinnovare per morte del dichiarante.

L'equità e le garanzie processuali sono state al centro anche di decisioni delle Sezioni Unite che, proprio nel 2022, si sono occupate di:

- a) ricusazione e processo di prevenzione, ovvero di rimedi contro le misure di prevenzione personali o patrimoniali (i richiami sono a Sez. U, n. 3513 del 2022, Rv. 282474, in tema di revocazione *ex art.* 28 del d.lgs. n. 159 del 2011 e confisca, nonché a Sez. U, n. 43668 del 2022, Rv. 283707, che ha individuato il concetto di “prova nuova” per la confisca di prevenzione; ed infine a Sez. U, n. 25951 del 2022, Rv. 283350, che ha ritenuto applicabile al procedimento di prevenzione il motivo di ricusazione previsto dall'art. 37, comma 1, cod. proc. pen., come risultante a seguito dell'intervento additivo effettuato dalla Corte costituzionale con sent. n. 283 del 2000: tutte le sentenze hanno fondato le loro soluzioni su un inquadramento sistematico incentrato anche sulla giurisprudenza europea);

- b) di notificazioni procedurali all'imputato (Sez. U, n. 14573 del 2022, Rv. 282848) o ai prossimi congiunti o alle persone legate da vincoli affettivi o da relazioni di stabile convivenza con la vittima che sia deceduta a causa del reato, che devono essere considerate rientrare nella nozione di vittime del reato (Sez. U, n. 17156 del 2022, Rv. 283042, che ha proposto una lettura sistematica della Direttiva cd. "vittime", 2012/29/UE);
- c) di tutela del diritto di partecipazione al processo dell'imputato agli arresti domiciliari, che deve essere tradotto qualora la restrizione sia nota al giudice (Sez. U, n. 7635 del 2022, Rv. 282806).

Importanti pronunce delle Sezioni semplici vi sono state in materia di misure cautelari reali e principi di proporzionalità ed adeguatezza: in questo campo, la Corte di cassazione sta mostrando di aver non soltanto corrisposto alle istanze di tutela provenienti dalla giurisprudenza europea, ma di aver indicato percorsi interpretativi nuovi e coerenti con le fonti dell'Unione (i par. 3 e 4 dell'art. 5 TUE, l'art. 49, par. 3, e l'art. 52, par. 1, della Carta dei diritti fondamentali) e con il sistema della CEDU (art. 1, protocollo n. 1 CEDU), proponendo alle stesse Corti europee una visione proattiva della lettura convenzionalmente orientata delle disposizioni in tema di procedimento cautelare (cfr., tra le altre, Sez. 6, n. 13936 del 11/1/2022, Rv. 283281, Sez. 5, n. 714 del 2022, Rv. 282731, delle quali si dirà più specificamente di seguito).

La tutela dei diritti fondamentali di natura sostanziale, ancora in una logica paritaria, di reciproca integrazione tra giurisprudenza europea e giurisprudenza di legittimità, è stata, poi, ampiamente al centro di molte decisioni delle Sezioni semplici, alcune molto significative.

I diritti fondamentali alla vita, al rispetto della vita privata e della libertà personale vengono in gioco in molte decisioni che hanno trattato dei delitti di riduzione in schiavitù, maltrattamenti in famiglia, atti persecutori.

In alcune pronunce, è interessante rilevare che la Cassazione ha testato la tenuta del sistema nel reprimere nuovi fenomeni criminali, con violazioni odiose del diritto alla vita ed alla libertà personale, causate dallo sfruttamento "senza regole" del lavoro, approfittando delle condizioni di vulnerabilità dei braccianti agricoli reclutati tra cittadini extracomunitari irregolari, privi di mezzi di sussistenza.

La sentenza Sez. 5, n. 17095 del 2022, al di là dell'esito della decisione che, in seguito ad annullamento con rinvio, non ha "chiuso" l'accertamento definitivo della vicenda contestata, si segnala, tra le altre, perché ha analizzato un'associazione finalizzata allo sfruttamento del lavoro che, secondo la

contestazione, operava attraverso una vera e propria riduzione in schiavitù di lavoratori extracomunitari ed irregolari, costretti a lavorare nei campi per dieci/dodici ore al giorno, senza riposo settimanale e in nero, e ridotti a vivere ospitati in casolari abbandonati e fatiscenti.

La Cassazione ha esaminato, in particolare, l'art. 600 cod. pen., valorizzando il contributo interpretativo integrato tra orientamenti di legittimità e giurisprudenza della Corte di Strasburgo, che, in riferimento all'art. 4 della Convenzione EDU, ispirandosi alle definizioni delle convenzioni internazionali e del diritto dell'Unione Europea, ha favorito un'interpretazione evolutiva del dato letterale, tale da rendere l'art. 4, oggi, uno strumento essenziale per apprestare protezione alle vittime, sempre crescenti, delle varie forme di sfruttamento del lavoro che, spesso, si legano al fenomeno della tratta di esseri umani.

In particolare, la Cassazione ha evidenziato che la Corte Edu è approdata a concetti di "schiavitù" e "servitù" coerenti con quelli declinati dalla propria giurisprudenza, riportando, in particolare, il secondo, ad una forma "aggravata" di lavoro forzato o obbligatorio, ricomprendendo nell'alveo dell'art. 4 anche la tratta di esseri umani e situazioni riconducibili al più ampio fenomeno dello sfruttamento lavorativo. Secondo la sentenza, sussistono forme di asservimento, realizzate su base contrattuale, ossia in base ad un accordo in cui volontariamente una parte – economicamente e/o socialmente in condizione di notevole debolezza – si assoggetta al potere dell'altra, mettendo a disposizione la propria forza lavoro (interessante, per la fattispecie, sempre in tema di art. 600 cod. pen. e sfruttamento del lavoro, anche Sez. 5, n. 26429 del 8/6/2022).

Il diritto alla vita ed alla tutela della vita privata e familiare è venuto in gioco, ovviamente, anche in ambiti come quello esecutivo della pena e del mandato di arresto europeo, con ricadute immediate di ordine sostanziale, per l'interrelazione inevitabile tra esecuzione del mandato e conseguenze sul piano familiare di chi subisca il provvedimento.

Un'importante ordinanza della Sesta Sezione Penale (Sez. 6, ord. n. 15143 del 14/1/2022, Rv. 283145) ha disposto il rinvio pregiudiziale *ex* art. 267 TFUE in una fattispecie in cui venivano in esame il diritto della madre di prole minorenni (nel caso di specie un bambino di circa due anni) e l'armonizzazione dei sistemi giudiziari europei in ambito criminale: si verteva della questione se la ricorrente dovesse o meno essere consegnata, in esecuzione di un mandato di arresto europeo "esecutivo", per scontare una pena detentiva prolungata nello Stato richiedente, ed eventualmente separata dal figlio.

Con il rinvio pregiudiziale, la Cassazione ha chiesto alla Corte di giustizia dell'Unione europea la risoluzione delle questioni: a) se l'art. 1, parr.2 e 3, e gli artt. 3 e 4 della decisione quadro 2002/584/GAI debbano essere interpretati nel senso che non consentono all'autorità giudiziaria dell'esecuzione di rifiutare o comunque di differire la consegna della madre con figli minorenni conviventi; b) se, in caso di positiva risposta a tale prima questione, l'art. 1, par. 2 e 3, e gli artt. 3 e 4 della decisione quadro 2002/584/GAI siano compatibili con gli artt. 7 e 24, par. 3, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, anche alla luce della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo in materia di art. 8 CEDU e delle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri, nella misura in cui impongono la consegna della madre recidendo i legami con i figli minori conviventi senza considerare il “*best interest of the child*”.

Ma è in generale sul terreno complessivo della pena che si registrano avanzati orientamenti, volti alla ricerca di un equilibrio tra obblighi di cooperazione giudiziaria e rispetto dei diritti fondamentali e della dignità umana, spesso coinvolgenti temi etici.

In materia di estradizione, avuto riguardo alla categoria dei diritti cogenti imprescrittibili ed ai crimini contro l'umanità, la Cassazione (Sez. 6, n. 29951 del 30/6/2022, Rv. 283615) – nel solco della giurisprudenza europea resa anche in relazione all'Italia, in particolare nella sentenza Cestaro c. Italia del 7 aprile 2015 – ha affermato che sono sottratti alla prescrizione, che non può, pertanto, essere addotta quale motivo ostativo alla consegna, i crimini contro l'umanità, i quali offendono gli interessi transnazionali e violano lo “*jus cogens*”, ovvero quelle norme di diritto vivente considerate da tutti gli Stati universalmente vincolanti e che, poste al vertice dell'ordinamento internazionale, prevalgono su ogni altra norma di legge, sia convenzionale che consuetudinaria, essendo incorporate nell'ordinamento interno dall'art. 10 Cost. (la Corte ha annullato la decisione che aveva dichiarato insussistenti le condizioni per l'estradizione richiesta dal governo argentino nei confronti di un cittadino italiano, indagato per reati di privazione abusiva della libertà e maltrattamenti aggravati, attuati attraverso pratiche di tortura ai danni di dissidenti politici ristretti all'interno di un carcere argentino dopo il colpo di stato del marzo 1976).

Altre pronunce hanno proseguito nell'obbligo di verificare la condizione ostativa del pericolo di trattamenti inumani o degradanti in caso, ancora, di estradizione, segnalando la necessità di verificare l'affidabilità della garanzia proveniente dallo Stato richiedente del rispetto degli standard convenzionali relativi al trattamento dei detenuti in base ad elementi oggettivi ed aggiornati, ma di ogni tipo, purché seri (ad esempio, Sez. 6, n. 18044

del 2022, in relazione a documentazione prodotta dal ricorrente in merito a recenti decisioni di condanna emesse dalla Corte Edu per violazioni relative a pratiche di ammanettamento sistematico e prolungato verificatesi nel territorio russo ove era ubicato l'istituto penitenziario di destinazione ed a una dettagliata e recente inchiesta giornalistica sull'esistenza di pratiche di tortura e atti di violenza diffusi in numerosi istituti di pena russi, nonché gli esiti di visite ispettive effettuate in centri penitenziari russi dal Comitato di prevenzione della tortura del Consiglio d'Europa).

Torna sulla scena interpretativa con nuovo vigore, dovuto alla necessità di riaffermarne le ragioni profonde, anche la questione relativa alla pena dell'ergastolo ed alla sua sempre discussa compatibilità con l'art. 3 CEDU.

La Cassazione ha dichiarato manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 22 cod. pen., per contrasto con l'art. 27, comma terzo, Cost., in relazione all'art. 3 CEDU, nella parte in cui prevede l'applicazione dell'ergastolo, pena in astratto di natura perpetua, in ragione della connotazione polifunzionale della sanzione, comprensiva delle finalità di prevenzione, generale e speciale, nonché di difesa e di rieducazione sociale, e della previsione di una disciplina di esecuzione della pena che consente di escluderne in concreto la perpetuità (Sez. 1, n. 28579 del 17/3/2022, Rv. 283510; nella stessa scia si è espressa Sez. 5, n. 20367 del 2022. Entrambe le sentenze hanno dato conto di come, anche nell'elaborazione giurisprudenziale della Corte Edu, la pena dell'ergastolo sia ritenuta compatibile con i principi di cui all'art. 3 CEDU, in tutti quei casi in cui la legislazione nazionale consente al soggetto adulto la possibilità di riesame della pena stessa per commutarla, sospenderla, porvi fine o accordare la liberazione anticipata: in particolare, il richiamo è stato alle pronunce Grande Camera, 9/7/2013, Vinter c/ Regno Unito e Seconda Sezione, 11/10/2011, Schuchter c. Italia).

Anche per sanzioni accessorie particolarmente afflittive e invasive dei diritti personali ed individuali tutelati dalla Convenzione Europea dei Diritti Umani la Cassazione ha mostrato un'attenzione che lascia comprendere come il dialogo con le Corti europee sia di reciproca integrazione, per produrre un effetto moltiplicatore nella tutela di valori imprescindibili.

È il caso degli ordini di demolizione, volti al ripristino del territorio "violato" dal reato, che hanno trovato ragioni di bilanciamento con il diritto alla salute dei soggetti coinvolti: nella sentenza Sez. 3, n. 18885 del 2022 la Corte di cassazione ha annullato l'ordinanza impugnata – che aveva respinto la richiesta di revoca dell'ordine di demolizione di un manufatto abusivamente costruito – ritenendo sussistente la dedotta violazione del principio di proporzionalità ricavabile dall'art. 8 CEDU per come interpretato ed applicato

dalla giurisprudenza convenzionale, mancando qualsiasi bilanciamento tra la necessità della sanzione della demolizione rispetto alle condizioni di salute di soggetti affetti da sordomutismo che abitavano l'edificio da demolire.

Il principio di proporzionalità ha rappresentato uno dei *leit motiv* che hanno attraversato orizzontalmente la giurisprudenza di legittimità nell'anno 2022, come si è già evidenziato, e, in relazione alla tutela di diritti fondamentali protetti dalla CEDU, si sono registrate pronunce anche sulla sua espansione rispetto alla sanzione della confisca (cfr. Sez. 3, n. 33093 del 2022).

Un cenno merita anche il lavoro incessante della giurisprudenza di legittimità nel disegnare i confini tra il diritto alla manifestazione del pensiero e quello ad un'informazione libera a mezzo della stampa e dei media, che sempre più si ispira, nel risolvere questioni legate al reato di diffamazione, al ruolo di “*watch dog*” della democrazia che la Corte Edu ha attribuito al giornalismo ed ai giornalisti nei sistemi statali moderni e liberali, riconoscendo la loro importanza fondamentale (cfr., tra le altre, Sez. 5, n. 8208 del 10/1/2022, Rv. 282899).

Sul fronte del diritto processuale, protagonista assoluto è ancora una volta l'art. 6 CEDU ed il diritto ad un processo equo, negli innumerevoli ambiti nei quali può manifestarsi, alcuni dei quali sono stati già anticipati precedentemente, là dove si sono già evidenziate le pronunce delle Sezioni Unite rilevanti ai fini del dialogo tra le Corti, per l'anno 2022, sul tema del *fair trial*, in diversi contesti.

Deve qui ulteriormente segnalarsi come si sia affermata la compatibilità tra i sistemi di inammissibilità dei ricorsi dinanzi alle Corti Supreme – e, dunque, dinanzi alla Cassazione – ed il diritto all'accesso ad un tribunale, fornendo una lettura ragionata della giurisprudenza della Corte Edu (la sentenza 29 ottobre 2021, Succi e altri c. Italia e la sentenza Grande Camera, 5 aprile 2018, Zubac c. Croazia), dal momento che il diritto all'accesso pieno ed effettivo alla giurisdizione non è affatto incompatibile con le regole nazionali destinate a porre restrizioni rispetto alla possibilità di adire le giurisdizioni superiori. La Corte ha chiarito che, proprio secondo la sentenza Succi e altri c. Italia, le condizioni di ammissibilità di un ricorso in cassazione possono essere più rigorose di quelle di un appello e che, ferma l'esigenza di evitare eccessivi formalismi, non è in discussione che la proporzionalità delle restrizioni deve essere apprezzata in relazione alla finalità del giudizio dinanzi alla Corte superiore, ossia, nel caso italiano, alle finalità del giudizio di legittimità, che non è destinato a tradursi in un terzo grado di merito (Sez. 5, n. 37472 del 16/9/2022).

Si è valutato in ampliamento il diritto di partecipazione al processo della persona offesa non ancora costituita parte civile, limitatamente al diritto di restituzione nel termine per la costituzione di parte civile (Sez. 5, n. 34794 del 2022, Rv. 283673), facendo leva sia sulla giurisprudenza costituzionale e di legittimità interne sia su quella della Corte Edu. Si è segnalato, infatti, che i giudici di Strasburgo hanno ammonito l'interprete a considerare, seppur in linea tendenziale, che, nell'ordinamento italiano, la posizione della persona offesa in attesa di costituirsi parte civile, proprio in ragione dei poteri che le sono riconosciuti, non differisca nella sostanza, ai fini dell'applicabilità dell'art. 6 CEDU e delle regole del *fair trial*, da quella della parte civile (il richiamo era ad un *case law* differente da quello in esame, ma affrontato con argomenti logici omologhi: la sentenza CEDU , Arnoldi c. Italia del 7 dicembre 2017).

La Cassazione ha proseguito nell'elaborazione dei criteri per arrivare ad una condanna "convenzionalmente legittima", pur se fondata su dichiarazioni cartolari, in linea con la giurisprudenza consolidata della Corte Edu (le sentenze 15 dicembre 2011, Al Khawaja e Tahery c. Regno Unito e 15 dicembre 2015, Schatschaachwili c. Germania), segnalando la peculiarità del caso delle dichiarazioni predibattimentali cartolari, acquisite con il consenso delle parti, che, secondo Sez. 2, n. 22 del 2022, Rv. 282509, possono costituire base "esclusiva e determinante" dell'accertamento di responsabilità, a prescindere dall'osservanza delle "adeguate garanzie procedurali" indicate dalla Corte Edu, in relazione all'accurato vaglio di credibilità dei contenuti accusatori e alla compatibilità delle dichiarazioni con i dati di contesto, in quanto tale acquisizione scaturisce dalla rinuncia delle parti al diritto di esaminare un testimone, che è consentita dall'art. 6 CEDU, alle sole condizioni che risulti consapevole, informata e inequivocabile, sia assistita da un minimo di garanzie proporzionate alla sua rilevanza e non si palesi in contrasto con alcun interesse pubblico di rilievo (cfr. anche Sez. 5, n. 40905 del 2022).

Un tema centrale, poi, è rappresentato, come oramai di consueto negli ultimi anni, dalla necessità della rinnovazione della prova dichiarativa in caso di ribaltamento della sentenza assolutoria.

Nel 2022 si registra un importante intervento in materia delle Sezioni Unite Penali – la sentenza Sez. U, n. 11586 del 30/9/2021, dep. 2022, Rv. 282808, già evidenziata in precedenza – relativa all'utilizzabilità della prova dichiarativa decisiva impossibile da rinnovare per morte del dichiarante.

Le Sezioni Unite hanno chiarito che la riforma in grado di appello della sentenza di assoluzione non è preclusa nel caso in cui la rinnovazione

della prova dichiarativa decisiva sia divenuta impossibile per decesso del dichiarante, e tuttavia la relativa decisione deve presentare una motivazione rafforzata sulla base di elementi ulteriori, idonei a compensare il sacrificio del contraddittorio, acquisibili dal giudice anche avvalendosi dei poteri officiosi di cui all'art. 603, comma 3, cod. proc. pen., ivi compresa la possibilità di lettura delle dichiarazioni predibattimentali già rese dal suddetto deceduto. Nel costruire tale principio di diritto, le Sezioni Unite hanno dato atto dell'evoluzione della giurisprudenza europea in materia e, soprattutto, del dialogo costante che si è avuto, nel corso degli anni, proprio tra le Sezioni Unite e la Corte Edu, per centrare diritti e garanzie dell'imputato nel giudizio d'appello basato sulla rivalutazione di decisive prove dichiarative.

Le Sezioni semplici, dal canto loro, hanno continuato a riflettere nel 2022 su temi specifici, collegati alla questione, tra i quali il concetto stesso di decisività: Sez. 3, n. 26481 del 2022, ha collegato la nozione al grado di incidenza della prova sull'apparato motivazionale, non ritenendo decisivo quell'apporto dichiarativo – qualunque sia la provenienza – il cui valore probatorio, in sé non idoneo a formare oggetto di diversificate valutazioni tra primo e secondo grado, si combini con fonti di prova di diversa natura non adeguatamente valorizzate o erroneamente considerate o addirittura pretermesse dal primo giudice, ricevendo soltanto da queste, nella valutazione del giudice di appello, un significato risolutivo ai fini dell'affermazione della responsabilità. La sentenza ha analizzato la giurisprudenza costituzionale (sentenza n. 124 del 2019) e si è confrontata con quella della Corte Edu più recente, ivi compresa la sentenza *Maestri c. Italia* del 8 luglio 2021, sulla prova dichiarativa proveniente dallo stesso imputato, rilevante nel caso affrontato.

In tema di *fair trial* e disciplina emergenziale da Covid-19, tra le molte decisioni, si segnala che è stata dichiarata la manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale degli artt. 83, comma 7, d.l. 17 marzo 2020, n.18, 23 d.l. 23 ottobre 2020, n. 137 e 23 d.l. 9 novembre 2020, n. 149, per contrasto con gli artt. 24, 111 e 117 Cost. in relazione all'art. 6 CEDU, nella parte in cui, nel vigore della disciplina emergenziale per il contrasto della pandemia da Covid-19, hanno previsto la trattazione della causa secondo l'ordinaria disciplina processuale solo in caso di tempestiva richiesta della parte, in quanto la limitazione dei diritti di rango costituzionale e convenzionale posti a presidio delle garanzie procedurali dell'imputato è frutto di una scelta discrezionale del legislatore, non manifestamente irragionevole o arbitraria, ma giustificata dal bilanciamento con altri principi di pari rango, quali il diritto alla vita e alla salute (Sez. 5, n. 17781 del 7/3/2022, Rv. 283251).

Come si è già anticipato, un ruolo importante gioca, nella giurisprudenza di legittimità del 2022 espressiva del dialogo con le Corti europee, l'elaborazione relativa al principio di proporzionalità, declinato con riguardo alle misure cautelari reali.

La pronuncia Sez. 6, n. 13936 del 10/1/2022, Rv. 283281, che ha esaminato un caso in tema di responsabilità da reato degli enti, ha affermato che è consentito, in ossequio al principio di proporzionalità della misura cautelare, il dissequestro parziale delle somme di denaro sottoposte a sequestro ai fini di confisca del profitto del reato presupposto onde provvedere al pagamento delle imposte dovute dall'ente sulle medesime, *ex art. 14, comma 4, della legge 24 dicembre 1993, n. 537*, quale provento di attività illecite, alla stringente condizione che l'entità del vincolo reale, nella sua concreta dimensione afflittiva, metta in pericolo l'esistenza stessa del soggetto economico e la sua operatività corrente e che sia impresso un vincolo espresso di destinazione al pagamento del debito tributario in forme "controllate".

Senza una valutazione in termini di rapporto di proporzionalità tra mezzi impiegati e scopo perseguito nell'ingerenza dell'ordinamento nel godimento dei diritti individuali (la cui necessità è indicata dalla giurisprudenza della Corte Edu, tra l'altro, nella sentenza GC, 28 giugno 2018, G.I.E.M. s.r.l. e altri c. Italia), si determinerebbe un'esasperata compressione della libertà di esercizio dell'attività d'impresa (art. 41 Cost., art. 16 della Carta dei diritti fondamentali dell'unione Europea), del diritto di proprietà (art. 42 Cost., art. 1 del Prot. n. 1 CEDU), del diritto al lavoro (art. 4 Cost., art. 15 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea), mettendo a rischio la stessa esistenza giuridica dell'ente.

Ancora sul principio di proporzionalità e sequestro preventivo si è espressa Sez. 5, n. 8982 del 2022 nella specie, la Corte ha chiarito che in sede di rinvio, si sarebbe dovuto valutare – tenendo conto delle peculiari caratteristiche dei beni e della natura dell'attività che si voleva impedire – se fosse realmente necessario dispiegare il presidio cautelare in tutte le sue potenzialità, ordinando anche il vincolo cautelare su beni non direttamente funzionali alla ravvisata attività illecita, motivando sul punto in maniera specifica ed adeguata in caso positivo, e provvedendo, altrimenti, a configurare il vincolo in maniera tale da non provocare l'inutile sacrificio di beni e diritti, quali, anche in questo caso, l'esercizio dell'impresa. Anche in tema di sequestro probatorio e, dunque, al di fuori delle misure cautelari reali, si è registrata l'operatività del principio di proporzionalità (cfr. Sez. 6, n. 37349 del 2022).

Con la sentenza Sez. 5, n. 16226 del 2022, Rv. 283395 la Cassazione ha, poi, fornito strumenti di dialogo rilevanti in tema di revisione europea, estesa dalla pronuncia ai casi di cessazione della materia del contendere ai sensi degli artt. 37 CEDU e 62 A del Regolamento CEDU, con consequenziale cancellazione della causa dal ruolo, seguita alla dichiarazione unilaterale dello Stato di avvenuta violazione e adottata all'esito di ponderata valutazione della stessa da parte della Corte Edu, poiché tale ipotesi di definizione dinanzi alla Corte Edu, pur non costituendo una condanna, ha natura ricognitiva in quanto implica il riconoscimento della violazione della norma convenzionale ed è vincolante per lo Stato, che ha il potere di adeguamento secondo gli strumenti processuali interni (specificamente, appunto, la revisione *ex art. 630 cod. pen.*). Peraltro, il problema dovrebbe essere superato dall'introduzione, con il d.lgs. n. 150 del 2022 di un nuovo art. 628-*bis* nel codice di procedura penale, che prevede l'apposito istituto della "Richiesta per l'eliminazione degli effetti pregiudizievoli delle decisioni adottate in violazione della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali o dei Protocolli addizionali".

La Cassazione ha costruito, negli anni, parallelamente alla giurisprudenza della Corte Edu, in un gioco continuo di reciproci rimandi, passati sovente attraverso il polo della Corte costituzionale, una vera e propria "sistematica" del principio, fondamentale in ambito convenzionale ed europeo, costituito dal divieto *di bis in idem* e della nozione "estesa" di materia penale, comprensiva delle sanzioni amministrative di natura sostanzialmente penale.

Questo il tema di specifico interesse per il dialogo tra le Corti, tenuto conto che, nel 2022, la Corte costituzionale, con la sentenza n. 149 del 2022, si è spinta sino alla dichiarazione di incostituzionalità dell'art. 649 cod. proc. pen., nella parte in cui non prevede che il giudice pronunci sentenza di proscioglimento o di non luogo a procedere nei confronti di un imputato per uno dei delitti previsti dall'art. 171-*ter* della legge n. 633 del 1941, che, in relazione al medesimo fatto, sia già stato sottoposto a procedimento, definitivamente conclusosi, per l'illecito amministrativo di cui all'art. 174-*bis* della medesima legge.

La Cassazione ha ribadito, invece, nella materia degli illeciti disciplinari penitenziari, che sanzioni disciplinari del tipo di quella prevista dall'art. 39 ord. penit., attinenti esclusivamente alle modalità di espiazione di una pena detentiva ed aventi come finalità quella di garantire la sicurezza nell'istituto di reclusione, non possono essere equiparabili alle sanzioni penali, che comportano la privazione della libertà personale del condannato

per il tempo stabilito dal giudice (Sez. 6, n. 10631 del 2022, che ha dichiarato l'inammissibilità di un ricorso per cassazione proposto da una persona condannata per il delitto di resistenza a pubblico ufficiale commesso ai danni di due agenti della Polizia penitenziaria, ricorso con cui si contestava che i giudici di merito avessero erroneamente disatteso la richiesta difensiva di ritenere violato il principio del *ne bis in idem*, così come interpretato dalla Corte europea dei diritti dell'uomo alla luce dell'art. 4 del prot. 7 CEDU, in ragione della intervenuta applicazione all'imputato, per lo stesso fatto, di una sanzione disciplinare parificabile per afflittività ad una sanzione penale).

Andando oltre il tema del concorso di sanzioni formalmente penali e "sostanzialmente penali", una rilevante pronuncia, all'esito di un ampio percorso di recupero delle nozioni di *idem factum* e sanzione integrata e proporzionata, attraverso l'analisi della giurisprudenza della Corte Edu, di quella della Corte costituzionale e della stessa Corte di cassazione, ha affermato che non contrasta con il principio del *ne bis in idem* – non ricorrendo l'identità del fatto considerato in tutti i suoi elementi costitutivi – la condanna per il delitto di omicidio preterintenzionale nei confronti di un soggetto già condannato per lesioni personali con sentenza divenuta irrevocabile in relazione alla medesima condotta, ma il giudice del secondo procedimento, in ossequio al principio di detrazione, deve assicurare, mediante un meccanismo di compensazione, che le sanzioni complessivamente applicate siano proporzionate alla gravità dei reati considerati (Sez. 5, n. 1363 del 2022, Rv. 282536).

3. *Il dialogo con la Corte costituzionale*

L'anno appena trascorso ha fatto registrare un costante dialogo tra Corte di cassazione e Corte costituzionale con riferimento a diversi settori della giurisdizione ordinaria.

Il dialogo della Corte di cassazione con la Corte costituzionale non si svolge soltanto nell'ambito del singolo processo, attraverso l'accesso in via incidentale alla giustizia costituzionale, attribuito a tutti i giudici.

La Corte di cassazione, per la sua collocazione nell'ordinamento costituzionale quale Corte di legittimità, al vertice della giurisdizione ordinaria e regolatrice della giurisdizione, è invece protagonista di un dialogo che esula dalle singole questioni sollevate con le proprie ordinanze di rimessione, per investire, in modo ampio, le pronunce del giudice delle leggi, anche quando rispondono alle istanze provenienti da altri giudici.

Ciò, perché la Corte costituzionale, tenuto conto della funzione nomofilattica assegnata alla Corte di cassazione dalla Costituzione stessa, pone a parametro di riferimento per il sindacato di legittimità delle leggi e degli atti con forza di legge, il diritto vivente, e cioè, non la disposizione quale risulta dall'originaria formulazione positiva, contenuta nella fonte legislativa, ma il contenuto normativo risultante dalla consolidata interpretazione della Corte di cassazione, che riflette il carattere aperto e dinamico del diritto, il quale, come scrisse Lodovico Mortara in una celebre sentenza, «non si cristallizza in una forma iniziale per sempre irriducibile ma vive la vita stessa della civiltà, ed è animata dallo spirito di questa».

Del diritto vivente – espressione utilizzata per la prima volta dalla sentenza n. 274 del 1976 della Corte costituzionale e ormai consueta nella giurisprudenza costituzionale – si ricerca il fondamento dogmatico, che la dottrina ha talora individuato nel principio di effettività, quale principio che fonda quel carattere che Calamandrei indicava come «il continuo divenire» del diritto, e che consente alla formula legislativa di adattarsi alla variabilità, ai bisogni e alle contingenze della vita sociale, in modo da rispondere sempre al suo alto fine di tutela dell'ordinamento civile.

In questo continuo divenire verso l'assunzione di nuovi significati e rinnovati contenuti, che possono condurla anche lontano dall'originaria formulazione scritta, rimasta immobilmente scolpita nella disposizione di diritto positivo, la norma di legge, nell'incessante attività interpretativa della Corte di cassazione, trova, però, una guida sicura nei principi e nelle norme della Costituzione, particolarmente in quelli posti a presidio dei diritti della persona.

Può dirsi allora che il diritto vivente non va solo riguardato, sotto il profilo fenomenologico, come il diritto risultante dal «costante indirizzo interpretativo della Corte di cassazione» (Corte cost. n.212 del 2020), ma anche, sotto il profilo dogmatico, come il diritto che trova il suo fondamento nei principi e nei valori della Costituzione rivolti alla tutela della persona, sia che questa tutela operi in via diretta (attraverso le norme costituzionali che disciplinano e proteggono i singoli diritti fondamentali) sia che operi in via indiretta, attraverso le regole poste a presidio dei valori irrinunciabili della dignità dell'uomo, della partecipazione politica, della divisione dei poteri, dello Stato di diritto, dello Stato sociale, dell'autonomia, indipendenza e terzietà dei giudici.

Ciò è reso evidente da alcune sentenze rese nell'anno appena trascorso dal giudice delle leggi, le quali, pur non attenendo alla risoluzione di questioni sollevate dal giudice di legittimità, costituiscono il risultato di un

dialogo intenso e proficuo tra le due Corti, all'insegna dei predetti valori: un dialogo che potremmo definire "bidirezionale", in quanto, da un lato, la Corte costituzionale assume come parametro per il sindacato di costituzionalità della norma di legge il diritto vivente desumibile dalla giurisprudenza consolidata della Corte di cassazione; dall'altro lato, questo diritto vivente, quale risultato di un costante indirizzo interpretativo, si nutre dei principi e valori della Costituzione, desunti in primo luogo dagli orientamenti della Corte costituzionale, nei quali trova sia la propria legittimazione sia la propria effettività, intesa come capacità della regola giurisprudenziale di essere recepita ed accettata dalla coscienza sociale e di affermarsi come regola effettiva delle relazioni sociali.

Sul tema dei rapporti tra illecito penale e illecito civile, quando l'accertamento di quest'ultimo presuppone l'avvenuto esaurimento della cognizione sul primo – sia che debba essere compiuto nell'ambito del processo penale (comb. disp. artt. 538 cod. proc. pen. e 131-*bis* cod. pen.; art. 576 cod. proc. pen.; art. 578, comma 1, cod. proc. pen.); sia che debba essere compiuto nel processo civile (art. 578, comma 1-*bis*, cod. proc. pen.; art. 622 cod. proc. pen.) – la Corte costituzionale, dopo essere già intervenuta con la sentenza n. 182 del 2021, è tornata con la sentenza n. 173 del 2022. Con questa pronuncia, nel dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 538 cod. proc. pen., nella parte in cui non prevede che il giudice, quando pronuncia sentenza di proscioglimento per la particolare tenuità del fatto, ai sensi dell'art. 131-*bis* cod. pen., decide sulla domanda per le restituzioni e il risarcimento del danno proposta dalla parte civile, a norma degli artt. 74 e ss. cod. proc. pen., ha dato atto, condividendolo, dell'orientamento espresso dalla Corte di cassazione, sia in sede penale, nel suo massimo consesso (Cass., Sezioni Unite Penali, n. 22065/2021) sia, ripetutamente, in sede civile (*ex multis*, Cass., Sezione Terza Civile, nn. 25918/2019, 457/2021, 30496/2022), secondo cui l'accertamento dell'illecito civile è totalmente autonomo e non risente di quello, ormai esaurito, sull'illecito penale. Questo orientamento trova il suo fondamento non solo nel riconoscimento della "ontologica" diversità tra i due illeciti (così Corte cost. n. 173 del 2022, in motivazione), ma anche – e principalmente – nella necessità di salvaguardare il diritto costituzionale alla presunzione di innocenza, diritto che deve essere ricostruito, sul piano dogmatico, tenendo conto non solo del disposto dell'art. 27 della Costituzione, ma anche di quello dell'art. 6 della Convenzione Europea dei Diritti Umani (CEDU), nonché di quello dell'art. 48 della Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea (CDFUE) e degli artt. 3 e 4 della Direttiva (UE) 2016/343 del Parlamento europeo e del Consiglio del 9 marzo 2016 (Cass. n.30496/2022). Tale diritto, dunque, cessa di avere un connotato esclusivamente endoprocessuale, per operare anche al di fuori di

un procedimento penale e successivamente alla sua conclusione, garantendo la persona, che da tale procedimento sia stata prosciolta (in merito o in rito), ad essere trattata come innocente in relazione al reato precedentemente ascritte in ogni procedimento successivo che non riguardi l'imputazione penale ma che con essa presenti un legame qualificato, derivante dalla necessità di esaminare l'esito del procedimento penale o di apprezzare le prove in esso assunte o di valutare la partecipazione dell'interessato agli atti e agli eventi che erano stati posti a fondamento dell'imputazione penale (in tal senso, Corte Edu, Terza Sezione, P. c. San Marino, 20 ottobre 2020; Corte Edu; Prima Sezione, M. c. Italia, 18 novembre 2021) .

Nell'ambito del diritto del lavoro e della previdenza sociale, la Corte costituzionale ha emesso le sentenze n.104 e 238 del 2022 con cui ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 26, della legge 8 agosto 1995, n. 335, disposizione che prevede l'obbligo dei professionisti non iscritti alle Casse di previdenza categoriali, di iscriversi alla Gestione separata dell'Istituto Nazionale della Previdenza Sociale. Nel porre a parametro del sindacato di costituzionalità la consolidata interpretazione che della norma censurata aveva offerto la giurisprudenza laburistica di legittimità (*ex multis*, Cass., Sezione Lavoro, nn. 32166/2018, 519/2019, 1827/2020, 477/2021, 20288/2022), la Corte costituzionale non ha mancato di evidenziare che l'orientamento della Corte di cassazione, assunto a regola di diritto vivente, «rinviene il suo fondamento costituzionale nell'obbligo dello Stato di dare concretezza al principio della universalità delle tutele assicurative obbligatorie relative a tutti i lavoratori, rispetto agli eventi previsti nell'art. 38, secondo comma, Cost., nei modi indicati dallo stesso parametro al quarto comma (che assegna tale missione a “organi ed istituti predisposti o integrati dallo Stato”)». Ciò, sul presupposto che «la tutela previdenziale ... assume rilevanza, sul piano costituzionale, per i lavoratori subordinati e per quelli autonomi, essendo il lavoro tutelato “in tutte le sue forme ed applicazioni” (art. 35, primo comma, Cost.)».

Nello specifico ambito del diritto penale, con la sentenza n. 18 del 2022, è stata accolta dalla Corte costituzionale la questione di costituzionalità, sollevata dalla Corte di cassazione, Sezione Prima Penale, dell'art. 41-*bis*, comma 2-*quater*, lettera *e*), della legge 26 luglio 1975, n. 354 (legge sull'ordinamento penitenziario), nella parte in cui prevedeva, per i detenuti sottoposti al peculiare regime carcerario contemplato da detta norma, la sottoposizione al visto di censura della corrispondenza, senza escludere quella indirizzata ai difensori. La Corte di cassazione aveva sospettato l'incostituzionalità della norma per contrasto, da un lato, con il diritto inviolabile alla libertà e segretezza della corrispondenza (art. 15 Cost.) e,

dall'altro lato, con il diritto alla difesa e al giusto processo, tutelato a livello costituzionale e sovranazionale (artt. 24, 111, 117, primo comma, Cost.; 6 CEDU), e da qualificarsi, alla stregua dell'orientamento del giudice delle leggi (sentenza n. 238 del 2014), come «principio supremo» dell'ordinamento costituzionale. La Corte costituzionale ha recepito e condiviso la prospettazione della Corte di cassazione sotto lo specifico profilo del diritto di difesa, reputando assorbite le ulteriori censure: Essa non solo ha ribadito la natura di «principio supremo» dell'ordinamento costituzionale del diritto di difesa come comprensivo del diritto, ad esso strumentale, di conferire con il difensore; ma ha anche precisato che questo diritto assume una valenza tutta particolare nei confronti delle persone ristrette in ambito penitenziario, le quali, in quanto fruienti solo di limitate possibilità di contatti interpersonali diretti con l'esterno, vengono a trovarsi in una posizione di intrinseca debolezza rispetto all'esercizio delle facoltà difensive.

Nello specifico ambito del diritto civile, infine, sempre nel quadro della tutela dei diritti della persona, la Corte costituzionale ha accolto la questione di costituzionalità, sollevata dalla Terza Sezione Civile della Corte di cassazione, del previgente testo dell'art. 2, comma 1, della legge 13 aprile 1988, n. 117 (in tema di responsabilità civile dei magistrati), nella parte in cui limitava la risarcibilità dei danni non patrimoniali ai soli pregiudizi derivanti da privazione della libertà personale. Tale limitazione è stata in effetti reputata costituzionalmente illegittima, in conformità alla prospettazione formulata dalla Corte di cassazione, sul rilievo dell'irragionevolezza di una soluzione legislativa volta a circoscrivere il risarcimento dei danni non patrimoniali alla sola lesione della libertà personale, escludendo dalla medesima tutela gli altri diritti inviolabili della persona garantiti dall'art. 2 della Costituzione, compreso il diritto alla salute, tutelato dall'art.32 Cost.

Le pronunce della Corte costituzionale emesse nell'anno appena trascorso, anche in relazione a questioni non sollevate dalla Corte di cassazione, evidenziano, dunque, oltre ad un costante e proficuo dialogo, una vera e propria “compenetrazione” tra le statuizioni delle due Corti, nell'ambito delle quali il diritto vivente non è soltanto il diritto della Corte di cassazione, assunto a parametro del controllo di costituzionalità, ma è il diritto che trova fondamento e legittimazione nella concreta attuazione dei valori costituzionali attraverso le pronunce giudiziali, destinate ad assurgere a regola effettiva dei rapporti sociali.

Nel corso del 2022, inoltre, la Corte di cassazione ha rimesso alla Corte costituzionale altre importanti questioni (in materia laburistica e previdenziale: Cass., Sezione Lavoro, nn. 1308/2022, 17441/2022, 24575/2022; in materia di ordinamento penale e processuale penale: Cass.,

Sezione Prima, n. 4506/2022; in materia di ordinamento civile: Cass., Seconda Sezione, n. 8180/2022), delle quali si attende la decisione.

In questa prospettiva, il dialogo tra le due Corti concorre a dar vita a quella nomofilachia integrata cui contribuiscono in modo rilevante anche le altre Corti, nazionali e sovranazionali, in funzione della piena realizzazione della tutela dei diritti della persona; quella tutela che – per ripetere le indimenticabili parole di Vittorio Bachelet – indica «l'unica via della giustizia».

4. Il dialogo con le altre giurisdizioni

4.1. Il riparto di giurisdizione

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 di più antica tradizione 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 certezze acquisite.

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

Questa centralità della giurisdizione ordinaria è testimoniata dall'ordinanza n. 4873, con la quale si è dichiarata la giurisdizione del giudice ordinario in una controversia in cui un ente associativo, prospettando una situazione di obiettivo sovraffollamento della struttura pubblica di accoglienza per richiedenti asilo e lamentando la mancata ottemperanza alla normativa emanata per il contenimento della pandemia da Covid-19, chiedeva che fosse disposto in via urgente il trasferimento degli ospiti richiedenti asilo in locali idonei a garantire il distanziamento sociale e il rispetto delle misure anti-Covid. La conclusione è stata argomentata dalle Sezioni Unite in ragione della natura del diritto (alla salute) azionato, già conformato dal legislatore mediante puntuali norme previste a livello nazionale, di rilievo primario e secondario, che impongono al gestore del servizio il rigoroso rispetto delle misure di contenimento della diffusione del virus, con l'effetto di configurare la condotta dell'autorità amministrativa come doverosa in vista del raggiungimento del risultato avuto di mira (la tutela della salute degli ospiti del centro di accoglienza) e non come espressione di un potere pubblico di tipo discrezionale. Le Sezioni Unite hanno precisato che non rileva, ai fini dell'individuazione della giurisdizione, il fatto che sia stato richiesto al giudice di ordinare all'amministrazione di trasferire i richiedenti in locali più idonei, dovendosi avere riguardo all'oggetto sostanziale della domanda, che è pur sempre la prospettata lesione del diritto alla salute.

La questione del riparto di giurisdizione in materia di diritti fondamentali ha costituito oggetto anche della sentenza n. 23436. Con tale decisione, le Sezioni Unite hanno affermato che appartiene alla giurisdizione del giudice ordinario la controversia nella quale il privato, deducendo l'omessa adozione da parte della P.A. degli opportuni provvedimenti a tutela del diritto alla salute, domandi nei confronti della stessa il risarcimento del danno non patrimoniale conseguente a immissioni intollerabili di odori e polveri provenienti da un'azienda agricola privata, venendo in rilievo, alla stregua del criterio del *petitum* sostanziale, un comportamento materiale di pura inerzia delle autorità pubbliche, suscettibile di compromettere il nucleo essenziale del diritto soggettivo inviolabile alla salute.

Secondo tale pronuncia, difatti, si configura la giurisdizione del giudice ordinario in tutti quei casi in cui viene in rilievo il contenuto minimo essenziale dei diritti fondamentali, insuscettibile di qualsivoglia compressione e limitazione sia da parte del legislatore ordinario sia da parte della P.A., ed in relazione al quale l'azione della P.A. difetti sin dall'origine di qualsiasi carattere di discrezionalità e si prospetti come un'azione vincolata, sicché la posizione del privato si configura come di diritto soggettivo pieno. Si configura, inoltre, la giurisdizione del giudice ordinario in tutti quei casi

in cui il bene salute, anche al di là della tutela del suo nucleo essenziale, risulta conformato dal legislatore ordinario senza lasciare in sede applicativa ulteriori margini di bilanciamento con l'interesse pubblico, rispetto ai quali la P.A. deve ritenersi carente di discrezionalità. Le Sezioni Unite ritengono che la *causa petendi* risieda non nell'illegittima omissione di un provvedimento discrezionale, ma nell'abbandono da parte delle autorità pubbliche di una posizione di garanzia, determinata dal loro mancato attivarsi a protezione del diritto fondamentale all'ambiente salubre; tale omissione – precisano le Sezioni Unite – rileva come fatto, ossia come mero comportamento materiale della pubblica amministrazione.

Nessun dubbio può sorgere circa la sussistenza della giurisdizione del giudice ordinario là dove le immissioni intollerabili per la salute umana derivino dal bene pubblico ovvero da impianto privato realizzato sulla base di un provvedimento amministrativo. L'ordinanza n. 17157, ribadendo un orientamento oramai granitico, ha chiarito che, in tali casi, l'inosservanza da parte della P.A. delle regole tecniche o dei canoni di diligenza e prudenza può essere denunciato dal privato davanti al giudice ordinario non solo per conseguire la condanna della P.A. al risarcimento dei danni, ma anche per ottenerne la condanna ad un *facere*, tale domanda non investendo scelte ed atti autoritativi della P.A., ma un'attività soggetta al principio del *neminem laedere*. Nel caso affrontato dalle Sezioni Unite, venivano in rilievo il diritto alla salute e il diritto al rispetto della vita privata e familiare nel rapporto con l'amministrazione pubblica: il *petitum* sostanziale, infatti, concerneva la tutela del diritto alla salute dei residenti e alla serenità della vita familiare all'interno delle loro abitazioni, asseritamente leso dalle immissioni rumorose intollerabili derivanti dalla condotta, quantomeno omissiva, del Comune, inerte nell'adottare adeguate misure, volte ad evitare o rimuovere le cause delle immissioni acustiche nelle proprietà degli istanti.

Nel panorama giurisprudenziale, 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, come si ebbe a rilevare anche nella Relazione dello scorso anno, 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.

4.2. L'ambito della giurisdizione del 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.

Rilevanti sono le pronunce che hanno affrontato il tema delle misure di contenimento adottate per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da Covid-19.

Si segnala l'ordinanza n. 28022, con la quale le Sezioni Unite hanno dichiarato la competenza del giudice amministrativo a conoscere del provvedimento con cui l'azienda sanitaria locale ha negato la partecipazione ad eventi sportivi ufficiali ai soggetti affetti da infezione da Covid-19. Stabilire se il provvedimento in questione sia o meno legittimo – si osserva – sottintende un *petitum* sostanziale che, concretandosi nel sostenere che l'amministrazione avrebbe dovuto adottare un atto di contenuto diverso, è questione che involge

unicamente e necessariamente la giurisdizione di legittimità su atti, la cui sindacabilità per violazione di legge è propria del giudice amministrativo in quanto, a monte, attiene alla delicata operazione di mediazione di interessi dell'amministrazione. A venire in rilievo nella specie, dunque, è un atto amministrativo che, pur coinvolgendo interessi tanto degli atleti professionisti, quanto del CONI e delle Federazioni sportive nazionali, alla partecipazione alle competizioni sportive professionistiche nonché alla prosecuzione delle stesse, non è da questi enti direttamente promanante, essendo emanazione di un soggetto esterno all'attività istituzionale dagli stessi svolta e, per altro verso, non va specificatamente ad incidere su detta partecipazione, spiegando su di essa meri effetti indiretti.

In tema di conseguenze discendenti dalla mancata ottemperanza all'obbligo vaccinale *ex art. 4, d. l. n. 44 del 2021 (conv. nella l. n. 76 del 2021)*, si ricorda l'ordinanza n. 28429, che ha risolto il conflitto negativo di giurisdizione tra il giudice ordinario e il giudice amministrativo in una controversia avente ad oggetto la pretesa di un libero professionista fisioterapista, temporaneamente sospeso dall'esercizio della professione a causa della mancata sottoposizione alla vaccinazione anti-Covid19, alla ripresa dell'esercizio della professione sanitaria. Il Collegio ha chiarito la sussistenza della giurisdizione del giudice ordinario, configurando in termini di diritto soggettivo la situazione giuridica dedotta in causa, la quale trova la sua fonte direttamente nella legge, senza intermediazione del potere amministrativo.

Sotto diverso profilo, l'ordinanza n. 21139 affronta la questione degli effetti economici della pandemia da Covid-19 sulle concessioni demaniali marittime, con particolare riguardo alla fase esecutiva del rapporto. Con tale pronuncia, invero, si è dichiarata la giurisdizione del giudice ordinario sulla domanda, avanzata dal gestore di uno stabilimento balneare in concessione, volta ad ottenere la riduzione del canone concessorio in forza della registrata sensibile riduzione dei ricavi dovuta alla pandemia da Covid-19 e al lockdown. Si è osservato che, nella specie, il *petitum* sostanziale non tende a un sindacato sull'esercizio del potere, ma mira a veder riconosciuto il diritto del gestore – parte di un contratto che sarebbe divenuto eccessivamente oneroso per causa eccezionali ed imprevedibili – di chiedere in giudizio l'adeguamento delle condizioni contrattuali, in modo da ripristinare la proporzione tra le prestazioni originarie. La sostanza della contesa è da individuare, dunque, nell'accertamento, nella situazione data, della titolarità o meno di un diritto del gestore alla riduzione del canone: un diritto che, se configurabile, rinviene la propria fonte non nella discrezionalità amministrativa, ma nella legge, segnatamente nelle regole e nei rimedi messi a disposizione delle parti e del

giudice dal codice civile, con l'equità e la buona fede chiamata a svolgere una funzione di adeguamento dell'accordo originario in ragione del dato fattuale sopravvenuto.

In tema di contratti ad evidenza pubblica, numerose pronunce hanno confermato la devoluzione al giudice ordinario delle controversie inerenti alla fase successiva all'aggiudicazione del contratto e relative alla delimitazione del contenuto del rapporto e all'adempimento delle relative obbligazioni.

Tra le più interessanti, l'ordinanza n. 11257, con la quale si è dichiarata la giurisdizione del giudice ordinario nella controversia inerente al mancato affidamento di taluni servizi pubblici ad una società mista pubblico-privata. La pronuncia chiarisce che, nei contratti di appalto o di concessione oggetto esclusivo dell'attività di una società mista, con l'avvenuta cessione delle quote e la conclusione della procedura di selezione, indicata dall'art. 17 del d.lgs. n. 175 del 2016 per l'ingresso del socio privato nella compagine originaria, si attua la fattispecie della società mista e, contemporaneamente, si chiude la fase involgente la giurisdizione esclusiva; dopo di che niente altro rileva che l'esercizio dei conseguenti comuni poteri di natura privatistica, tali da assoggettare la controversia agli ordinari criteri di riparto in base alla posizione che la domanda, sotto il profilo del *petitum* sostanziale, è diretta a tutelare.

Specularmente, in materia di finanza a progetto, l'ordinanza n. 30768 ha dichiarato la giurisdizione del giudice amministrativo in una controversia avente ad oggetto la responsabilità risarcitoria precontrattuale della P.A. nella conduzione (e per il mancato completamento) di una procedura di project financing, rilevando come la condotta contestata all'amministrazione non possa qualificarsi né come attività meramente materiale, avulsa dall'esercizio di un potere pubblico, né, tantomeno, solo occasionata da un procedimento amministrativo di affidamento dell'opera, poiché viene in rilievo un procedimento amministrativo sicuro e formalizzato, ancorché inconcluso. La pronuncia chiarisce che appartengono alla giurisdizione ordinaria, difatti, le sole controversie, in materia di finanza a progetto, relative alla fase successiva all'aggiudicazione, involgenti la delimitazione del contenuto del rapporto e la sua esecuzione.

Nel corso dell'anno, la Corte si è occupata di delineare puntualmente il perimetro della nozione – di derivazione sovranazionale – di organismo di diritto pubblico, rilevante ai fini del riparto di giurisdizione tra giudice ordinario e giudice amministrativo.

Si segnala l'ordinanza n. 1494, che, negando la natura di organismo di diritto pubblico della CDPI – C.D.P. Investimenti S.G.R. S.p.a., società

di gestione del risparmio costituita dalla Cassa Depositi e Prestiti per l'istituzione e la gestione di fondi immobiliari di tipo chiuso riservati ad investitori qualificati, ha stabilito che spetta al giudice ordinario la cognizione sulle domande proposte avverso l'aggiudicazione dell'appalto bandito dalla stessa. Il Collegio precisa che, in base all'art. 2, par. 1, n. 4 della direttiva 2014/24/CE, come interpretato dalla CGUE e come recepito nel diritto interno, per la qualificazione di un soggetto come organismo di diritto pubblico, è necessario che ricorrano cumulativamente tutte le condizioni prescritte dalla direttiva, sicché non risulta sufficiente che un'impresa sia stata istituita da un'Amministrazione aggiudicatrice o che le sue attività siano finanziate con mezzi finanziari derivanti dalle attività dalla stessa esercitate, occorrendo invece che l'organismo sia stato istituito per soddisfare bisogni di interesse generale aventi carattere non industriale o commerciale. Nella specie, nonostante la costituzione ad opera della Cassa Depositi e Prestiti, la partecipazione maggioritaria spettante alla stessa, la personalità giuridica di cui è dotata e le esigenze d'interesse generale per la cui soddisfazione è stata costituita, viene esclusa la qualificabilità della CDPI come organismo di diritto pubblico, ai sensi dell'art. 3, comma primo, lett. d), del d.lgs. n. 50 del 2016, in quanto risulta carente il requisito della finalità istitutiva per il soddisfacimento di esigenze di interesse generale, non annoverabili tra quelle non aventi carattere industriale o commerciale, come emerge dallo svolgimento dell'attività in regime di concorrenza con gli altri soggetti operanti nel medesimo settore, dal perseguimento di obiettivi di rendimento prefissati e dalla mancata previsione di forme di ripianamento delle perdite o comunque di finanziamento da parte di enti pubblici. Pertanto, ai fini dell'affidamento di lavori, servizi o forniture, CDPI non può considerarsi tenuta, nella scelta del contraente, al rispetto dei procedimenti di evidenza pubblica, con la conseguenza che le relative controversie restano sottratte alla giurisdizione esclusiva del Giudice amministrativo, prevista dall'art. 133, comma primo, lett. e), n. 1 del d.lgs. n. 104 del 2010.

Ancora in tema di organismo di diritto pubblico, va segnalata l'ordinanza n. 33482, con la quale si è dichiarata la giurisdizione del giudice amministrativo in una controversia avente ad oggetto un procedimento di evidenza pubblica indetto dall'Accademia italiana della marina mercantile.

Per identificare la giurisdizione, il Collegio ha provveduto ad accertare la natura di organismo di diritto pubblico della fondazione, verificando la ricorrenza nella specie del requisito teleologico e del requisito dell'influenza pubblica.

Riguardo al requisito teleologico, che si risolve nella direzione dell'attività a soddisfare un bisogno "non industriale o commerciale", le Sezioni Unite

condividono la definizione data dal Consiglio di Stato, tale per cui un'attività di questo tipo deve rispondere a un interesse primario della collettività, non incidendo il fatto che l'ente offra prestazioni o servizi insieme a soggetti privati in un mercato concorrenziale, anche se il regime concorrenziale del mercato è forte indizio che l'ente, pur soddisfacendo bisogni collettivi, in realtà cerca specialmente di conseguire un proprio lucro. Di conseguenza, l'esistenza di una concorrenza è stata considerata insufficiente ad escludere la configurabilità di un bisogno di interesse generale avente carattere non industriale o commerciale, dovendosi considerare a tal fine pure altri fattori, soprattutto le condizioni in cui l'organismo esercita la sua attività. In definitiva, per accertare la presenza del requisito teleologico, occorre avere riguardo in primo luogo alla circostanza che l'attività sia rivolta, anche non esclusivamente, alla realizzazione di un interesse generale, ovvero che sia necessaria al soddisfacimento di tale interesse, e che il soggetto, pur eventualmente operando in un mercato concorrenziale, non fondi la propria attività principale esclusivamente su criteri di rendimento, efficacia e redditività e non assuma su di sé i rischi collegati allo svolgimento di tale attività.

Riguardo al requisito dell'influenza dominante, le Sezioni Unite condividono, dapprima, l'assunto del Consiglio di Stato secondo cui "la presenza, all'interno della compagine dei fondatori, di soggetti imprenditoriali non dimostrerebbe una natura privatistica e imprenditoriale dell'ente"; sostengono, inoltre, che il requisito non include la necessità che tale influenza scaturisca da un unico ente né che la presenza di più enti pubblici influenti non possa dar luogo ad una complessiva influenza ai fini dell'integrazione del requisito stesso, visto il suo contenuto generalista e non parametrato in una necessaria rigida correlazione tra gli enti influenti.

Nel caso di specie, dunque, le Sezioni Unite hanno riconosciuto sussistenti entrambi i requisiti e, quindi, confermato la giurisdizione amministrativa esclusiva del giudice amministrativo *ex art. 3, comma 1, lett. d)*, del d.lgs. n. 50 del 2016.

In tema di sanzioni amministrative irrogate dalla Consob, l'ordinanza n. 33248 devolve alla giurisdizione del giudice ordinario la cognizione, altresì, degli atti amministrativi (e regolamentari) presupposti, oltre che del provvedimento finale. La Corte rileva che, in un ambito in cui l'attività amministrativa ha natura assolutamente vincolata in relazione all'an della sussistenza dell'illecito amministrativo, restando la discrezionalità (nei limiti comunque determinati dalla legge) riferita al quantum, il giudice ordinario deve poter conoscere anche della legittimità degli atti presupposti, ivi compresi quelli di natura regolamentare, che devono assicurare la tenuta del procedimento sanzionatorio in relazione a quelli che sono gli ineludibili

principi del contraddittorio, della conoscenza degli atti istruttori, della verbalizzazione e della distinzione tra funzioni istruttorie e funzioni decisorie. Questo assetto è conforme all'unità strutturale e funzionale al tempo stesso dell'agere amministrativo, unità in forza della quale è impedito al giudice di separare il provvedimento sanzionatorio, così come il potere di cui costituisce espressione, dal procedimento sanzionatorio e dagli atti che lo compongono e/o che ne costituiscono presupposti.

Pronunce significative hanno riguardato la tutela del legittimo affidamento del privato nei rapporti con la P.A.

Dando continuità ad un indirizzo ormai consolidato, le ordinanze nn. 1778 e 30147 hanno individuato nel giudice ordinario quello dotato di giurisdizione nelle controversie aventi ad oggetto il risarcimento dei danni subiti dai privati che, incolpevolmente, abbiano fatto affidamento sulla legittimità di provvedimenti amministrativi (nella specie, concessioni edificatorie e titoli abilitativi) poi annullati.

Nello stesso solco, ma avendo particolare riguardo alle procedure ad evidenza pubblica, si inserisce l'ordinanza n. 13595, la quale ha chiarito che la controversia relativa alla responsabilità della P.A. per il danno derivante dalla lesione dell'affidamento del privato, spetta al giudice ordinario, anche in relazione alla fase procedimentale – in cui la P.A. agisce secondo regole di rilievo pubblicistico – che intercorre, vigente il d.lgs. n. 163/2006, tra l'aggiudicazione provvisoria, al termine della procedura di selezione della migliore offerta, e l'aggiudicazione definitiva, cui segue di regola il contratto, laddove il privato si dolga non dell'illegittimità del potere amministrativo per violazione delle regole di diritto pubblico che ne disciplinano l'esercizio (norme di azione), ma della violazione dei doveri di correttezza e buona fede (norme di relazione).

Poiché il presupposto della giurisdizione del giudice amministrativo, anche nelle materie di giurisdizione esclusiva, è sempre che la controversia inerisca ad una situazione di potere dell'amministrazione e che la causa *petendi* si radichi nelle modalità di esercizio del potere amministrativo, dunque, anche la pretesa risarcitoria avanzata dall'impresa aggiudicataria, in via provvisoria, di una procedura di affidamento di lavori pubblici, la quale si duole – pur non contestando la legittimità dell'esercizio della funzione pubblica – della protratta inerzia della P.A. rispetto alla stipula del contratto, rientra nella giurisdizione del g.o.

In tema di riparto di giurisdizione, di notevole rilievo sono diverse decisioni in materia di pubblico impiego.

Si segnala, in particolare, la sentenza n. 20852, con la quale le Sezioni Unite hanno confermato la giurisdizione del giudice amministrativo in una controversia riguardante l'accertamento del diritto del ricorrente, già volontario di truppa in servizio permanente dell'Esercito italiano, al transito nei ruoli civili del Ministero della difesa con qualifica di impiegato amministrativo. Secondo le Sezioni Unite, il transito dai ruoli militari a quelli civili avviene attraverso un procedimento amministrativo che origina dalla domanda del militare, di cui sia stata accertata l'inidoneità al servizio e del quale venga del pari accertata una idoneità residua per lo svolgimento delle funzioni civili, che si perfeziona solo dopo l'emissione del provvedimento amministrativo adottato di concerto dalle amministrazioni e con la sottoscrizione da parte dell'interessato del contratto; fino a quel momento il militare è collocato in aspettativa, il che presuppone che questi continui a far parte del "personale militare". Il transito da un ruolo all'altro dell'amministrazione, infatti, costituisce una evoluzione del rapporto di lavoro stesso e lo status del richiedente il transito è quello di aspettativa con assegni. Fino al passaggio effettivo ed all'abbandono della qualità di militare, quindi, il richiedente rimane nei ruoli e la pretesa che eventualmente sia azionata per ottenere coattivamente dal giudice il riconoscimento del suo diritto attiene in senso lato allo svolgimento del rapporto di lavoro. In relazione a tale soggetto permane, dunque, la giurisdizione esclusiva del g.a. con riguardo alle controversie relative ai rapporti di lavoro comprese quelle attinenti ai diritti patrimoniali connessi ed a prescindere dalla qualificazione della posizione soggettiva come diritto piuttosto che interesse legittimo.

Avendo ancora riguardo al rapporto di pubblico impiego, merita di essere menzionata l'ordinanza n. 10215, che ha dichiarato la *potestas iudicandi* del giudice ordinario sulla domanda di annullamento di un atto di diniego del congedo retribuito per assistenza ad un familiare con handicap in situazione di gravità, richiesto, ai sensi dell'art. 42, comma 5, del d.lgs. n. 151 del 2001, da un dipendente di un'azienda sanitaria territoriale nell'ambito di un rapporto di pubblico impiego a tempo indeterminato. Il Collegio ha osservato che il diniego del congedo retribuito è un atto di gestione del rapporto fra la pubblica amministrazione e il dipendente. Esso, pertanto, esula dall'ambito dei provvedimenti amministrativi autoritativi e si compendia in un atto adottato in base alla capacità e ai poteri propri del datore di lavoro privato, rispetto al quale sono configurabili soltanto diritti soggettivi.

Sulla figura del funzionario onorario, si registra l'ordinanza n. 13990. In tale pronuncia, si precisa come ricorra tale figura ogniqualvolta si sia in presenza di un rapporto di servizio con attribuzione di funzioni pubbliche, ma manchino gli elementi caratterizzanti dell'impiego pubblico, quali

la scelta del dipendente di carattere prettamente tecnico-amministrativo effettuata mediante procedure concorsuali, l'inserimento strutturale del dipendente nell'apparato organizzativo della pubblica amministrazione, lo svolgimento del rapporto secondo un apposito statuto per il pubblico impiego, il carattere retributivo – perché inserito in un rapporto sinallagmatico – del compenso percepito dal pubblico dipendente e la durata tendenzialmente indeterminata del rapporto di pubblico impiego. Data la non assimilabilità al rapporto di pubblico impiego della figura del funzionario onorario, dunque, la giurisdizione nei confronti di quest'ultimo dev'essere determinata tenendo conto delle sostanziali situazioni giuridiche soggettive di volta in volta fatte valere in giudizio e, pertanto, laddove siano direttamente in contestazione atti amministrativi che hanno la loro origine in libere e discrezionali determinazioni dell'autorità che procede all'investitura, la relativa controversia appartiene alla giurisdizione di legittimità del giudice amministrativo, in quanto la posizione dell'interessato è di mero interesse legittimo.

In particolare, in relazione alle controversie aventi ad oggetto la quantificazione del compenso per le attività inerenti alle funzioni onorarie, se la nomina del funzionario onorario non è accompagnata dalla previsione di alcun tipo di compenso, la pretesa patrimoniale, in mancanza di specifiche previsioni di legge, si risolve in una contestazione della decisione dell'amministrazione di non esercitare il potere di riconoscere emolumenti, affidata alle libere e discrezionali determinazioni dell'autorità che procede, di fronte alle quali il funzionario versa in una situazione giuridica soggettiva avente la consistenza di interesse legittimo. Al contrario, in applicazione del criterio del *petitum* sostanziale, va qualificata di diritto soggettivo la posizione fatta valere dalla parte che, richiamando l'esistenza di atti presupposti ed invocandone l'applicazione, rivendichi il compenso nella misura prevista da detti atti, assumendo che gli stessi sarebbero idonei ad escludere l'esistenza di profili di discrezionalità in ordine all'*an* ed al *quantum* della pretesa.

Pertanto, deve ritenersi sussistente la giurisdizione del giudice ordinario allorché il funzionario non contesti la natura onoraria della funzione svolta e non censuri i criteri per la determinazione del compenso discrezionalmente individuati dall'amministrazione, ma lamenti unicamente il mancato rispetto di questi ultimi, invocando il proprio diritto soggettivo alla liquidazione del compenso fissato dagli atti amministrativi presupposti.

4.3. Le attribuzioni giurisdizionali della Corte dei conti

Sul versante dei rapporti con la giurisdizione contabile, la sentenza n. 15979 sintetizza l'approdo giurisprudenziale della Corte regolatrice

con riguardo al rapporto esistente tra il sindacato della Corte dei conti e la c.d. riserva di amministrazione. Osservano, sul punto, le Sezioni Unite che il giudice contabile può e deve verificare la compatibilità delle scelte amministrative con i fini pubblici dell'ente, che devono essere ispirati a criteri di economicità ed efficacia, rilevanti sul piano non della mera opportunità, bensì della legittimità dell'azione amministrativa.

Di particolare interesse è l'ordinanza n. 20632 che, in tema di azione di responsabilità promossa nei confronti degli organi di gestione e di controllo di società di capitali partecipate da enti pubblici, ha affermato che sussiste la giurisdizione della Corte dei conti nel caso in cui tali società abbiano, al momento delle condotte ritenute illecite, tutti i requisiti per essere definite *in house providing*, che possono risultare dalle disposizioni statutarie in vigore all'epoca dei fatti, ma anche derivare dall'esterno ove la sussistenza di un controllo analogo, che non è un controllo gerarchico, essendo costituito dal controllo di un soggetto distinto da quello controllato, sia ricavabile da normative che consentono all'ente pubblico partecipante di dettare le linee strategiche e le scelte operative, con il presidio a monte di un adeguato flusso di informazioni tale da incidere sulla complessiva "governance" della società "in house", preservando le finalità pubbliche che comunque la permeano e costituiscono la stella polare del controllo, quale elemento dinamico che connette concretamente la stessa società con il pubblico ente.

Importanti precisazioni in relazione all'ambito applicativo del sindacato giurisdizionale della Corte dei conti sono state, altresì, fornite dall'ordinanza n. 25159, la quale ha riconosciuto che, per affermare il carattere politico di un atto – e quindi sottrarlo al sindacato giurisdizionale –, è necessario che sia impossibile individuare il parametro giuridico (norme di legge o principi dell'ordinamento) al quale deve essere ancorato detto sindacato. Ne consegue che l'esistenza di una norma che disciplina il potere e le relative regole di esercizio rende l'atto suscettibile di controllo giurisdizionale, sia pure limitatamente al segmento oggetto di regolazione, poiché il rispetto dei vincoli posti dalle norme che delimitano i confini del potere discrezionale e ne indirizzano l'esercizio costituisce un requisito di legittimità e validità dell'atto.

Sull'ambito della giurisdizione della Corte dei conti in materia di pensioni è intervenuta l'ordinanza n. 28020. Con tale pronuncia, le Sezioni Unite ribadiscono che spettano in via esclusiva alla giurisdizione della Corte dei conti, a norma degli artt. 13 e 62 del r.d. 12 luglio 1934, n. 1214, tutte le controversie concernenti la sussistenza del diritto, la misura e la decorrenza della pensione dei pubblici dipendenti, comprese quelle in cui si allegghi, a fondamento della pretesa, l'inadempimento o l'inesatto adempimento della prestazione pensionistica da parte dell'ente obbligato e, in tal caso, la

giurisdizione del giudice contabile è estesa al merito, disponendo tale giudice degli stessi poteri – anche istruttori – del giudice ordinario per l'accertamento e la valutazione dei fatti. È al giudice contabile che deve essere devoluta, pertanto, la domanda relativa all'anzianità contributiva ed alla misura della pensione dei pubblici dipendenti e degli altri assegni che ne costituiscono parte integrante in ragione del fatto che la giurisdizione esclusiva della Corte dei conti in materia di pensioni dei pubblici dipendenti, *ex artt.* 13 e 62 del r.d. n. 1214/1934, ricomprende tutte le controversie nelle quali il rapporto pensionistico costituisca elemento identificativo del *petitum* sostanziale e, quindi, anche quelle funzionali alla pensione perché connesse al relativo diritto.

L'ordinanza n. 23240, in tema di incarichi extraistituzionali non autorizzati, ha affermato che l'azione promossa dal Procuratore regionale della Corte dei conti nei confronti del dipendente della P.A. 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, giacché tale norma non ha portata innovativa. L'ordinanza n. 17423, 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 P.A. 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.

Sul versante dei rapporti tra giurisdizione contabile e giurisdizione ordinaria, l'ordinanza 16415 ribadisce il consolidato orientamento secondo cui non vi è ostacolo al concorso fra la giurisdizione ordinaria e quella contabile, dovendo ritenersi ammissibile la proposizione, per gli stessi fatti, di un giudizio civile e di un giudizio contabile risarcitorio. Invero, la giurisdizione civile e quella contabile sono reciprocamente indipendenti nei loro profili istituzionali, anche quando investono un medesimo fatto materiale, sicché il rapporto tra le due azioni si pone in termini di alternatività anziché di esclusività, dando luogo a questioni non di giurisdizione ma di proponibilità della domanda. Pertanto, nel caso in cui oltre al danno erariale sia prospettabile anche un danno civilistico, deve 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, dovendo escludersi – stante il divieto del bis in idem – una duplicità di azioni attivate contestualmente che, seppur con la specificità propria di ciascuna di esse, siano volte a conseguire, avanti al giudice munito di giurisdizione, lo stesso identico *petitum* in danno del medesimo soggetto obbligato in base ad un'unica fonte legale.

L'ordinanza n. 8336 conferma un principio consolidato: quello secondo cui sussiste la giurisdizione della Corte dei conti sull'azione di responsabilità per danno erariale allorché un ente privato esterno all'Amministrazione venga incaricato di svolgere, nell'interesse di quest'ultima e con risorse pubbliche, un'attività o un servizio pubblico in sua vece, in tal modo inserendosi, sia pure temporaneamente, nell'apparato organizzativo della P.A., mentre resta irrilevante il titolo in base al quale la gestione è svolta, che può consistere in un rapporto di pubblico impiego o di servizio, in una concessione amministrativa, in un contratto e perfino mancare del tutto, potendo il relativo rapporto modellarsi indifferentemente secondo gli schemi generali, previsti e disciplinati dalla legge, ovvero discostarsene in tutto od in parte.

4.4. L'eccesso di potere giurisdizionale: casi e questioni

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.

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.

Con notevole frequenza capita di constatare che le doglianze formulate dai ricorrenti contestano la sentenza del Consiglio di Stato o della Corte dei conti con riferimento, in realtà, a scelte interpretative o applicative di norme di diritto e principi giurisdizionali adottate da quel giudice, che potrebbero, al più, rappresentare errori in iudicando o in procedendo, ma non sono sindacabili nel giudizio di cassazione, in quanto rimessi alla cognizione del Consiglio di Stato o della Corte dei conti, quali giudici di ultimo grado della giurisdizione amministrativa e della giurisdizione contabile.

Sul punto, preme ricordare che non sussiste eccesso giurisdizionale quando il giudice svolge attività interpretativa delle norme.

Il sindacato delle Sezioni Unite della Cassazione sulle decisioni del giudice amministrativo e contabile è, infatti, circoscritto ai motivi inerenti alla giurisdizione, ossia ai vizi concernenti l'ambito della giurisdizione in generale o il mancato rispetto dei limiti esterni della giurisdizione, con esclusione di ogni sindacato sul modo di esercizio della funzione giurisdizionale, cui attengono invece gli *errores in iudicando* o anche in *procedendo*.

È *ius receptum* l'affermazione per cui non può affatto configurarsi un eccesso di potere giurisdizionale ai danni del legislatore rinvenendolo in un'attività di individuazione interpretativa, che è connotato tipico, imprescindibile dello *ius dicere*. In linea di principio, infatti, l'interpretazione della legge non trasmoda di per sé in eccesso di potere giurisdizionale, perché essa rappresenta, per l'appunto, il *proprium* della funzione giurisdizionale e non può, dunque, integrare di per sé sola la violazione dei limiti esterni della giurisdizione da parte del giudice amministrativo, così da giustificare il ricorso previsto dall'art. 111, ottavo comma, Cost.

Un'evenienza, questa, che non trova riscontro le volte in cui il giudice individui una *regula iuris* facendo uso dei suoi poteri di rinvenimento della norma applicabile attraverso l'ermeneusi della disposizione posta dal legislatore, magari facendo uso anche dell'integrazione analogica del quadro normativo.

In tal senso si dispiega il compito interpretativo rimesso al giudice, volto alla ricerca della *voluntas legis* applicabile nel caso concreto, anche se questa

abbia desunto non dal tenore letterale delle singole disposizioni, ma dalla ratio che esprime il loro coordinamento sistematico.

La giurisprudenza ha, infatti, escluso la sussistenza del vizio di eccesso di potere giurisdizionale, fondato sulla prospettazione di una diversa interpretazione degli istituti giuridici venuti in rilievo nel giudizio amministrativo o contabile; l'*error in iudicando* non attiene, infatti, all'invasione della sfera di attribuzioni riservate ovvero all'essenza della giurisdizione, bensì al modo in cui quest'ultima è stata esercitata, nell'ambito di una valutazione in iure pienamente spettante al giudice amministrativo o contabile.

Tracciando il rigoroso perimetro entro cui può configurarsi l'invasione delle attribuzioni riservate al legislatore, le Sezioni Unite hanno precisato che si tratta di una evenienza estrema, ravvisabile nei soli casi in cui il giudice speciale abbia attribuito alla disposizione di legge un significato del tutto estraneo al significato testuale, debordando dal limite di tolleranza ed elasticità della disposizione, con l'effetto di porsi quale «regola del caso» valevole anche per il futuro, alla stregua di una disposizione di legge di fonte giurisdizionale.

Decidendo una controversia avente ad oggetto l'interpretazione della normativa regionale della Sardegna che individuava i presupposti per l'esonero dalla raccolta delle firme per la presentazione delle liste elettorali, l'ordinanza n. 3572 ha affermato che non rientra nel sindacato sull'eccesso di potere giurisdizionale la verifica della esatta o migliore interpretazione della legge, neppure al cospetto di eventuali *errores* in iudicando compiuti dal giudice speciale, poiché l'attività ermeneutica costituisce il *proprium* della funzione giurisdizionale.

L'ordinanza n. 22836, a sua volta, ha escluso che ricorra eccesso di potere giurisdizionale per invasione della sfera di attribuzioni riservata al legislatore nell'ipotesi in cui il Consiglio di Stato, attenendosi al compito interpretativo che gli è proprio, abbia individuato una lacuna legis e la disciplina applicabile per il suo riempimento, in quanto tale operazione ermeneutica può dar luogo, tutt'al più, ad un *error* in iudicando.

Il principio secondo il quale non sussiste eccesso di potere giurisdizionale quando il Giudice svolge attività interpretativa delle norme è parimenti valido per le norme del diritto dell'Unione Europea, la cui violazione, per giurisprudenza parimenti consolidata, non costituisce, in quanto tale, vizio attinente alla giurisdizione.

In questo senso, l'ordinanza n. 17339 ha ribadito che il sindacato sulle decisioni della Corte dei conti e del Consiglio di Stato è circoscritto

all'osservanza dei limiti esterni della giurisdizione e non si estende ad asserite violazioni di legge sostanziale o processuale, concernenti il modo di esercizio della giurisdizione speciale. Per tale ragione, la negazione in concreto della tutela alla situazione soggettiva azionata, determinata dall'erronea interpretazione di norme sostanziali o processuali, non integra di per sé la violazione dei limiti esterni della giurisdizione, neppure in ipotesi di contrasto tra le decisioni giurisdizionali del Consiglio di Stato ed il diritto europeo o della CEDU.

L'orientamento in parola è stato confermato dalla Corte anche alla luce della recente sentenza della Corte di giustizia UE 21 dicembre 2021, C-497/20, Randstad Italia s.p.a.

L'ordinanza n. 25503, infatti, ha ribadito che resta estranea al perimetro del sindacato per motivi inerenti alla giurisdizione, sub specie di eccesso di potere giurisdizionale, la denuncia del diniego di giustizia, da parte del giudice amministrativo di ultima istanza, conseguente ad un'interpretazione delle norme europee di riferimento in contrasto con la giurisprudenza della Corte di giustizia dell'UE. L'ordinamento processuale italiano, infatti, garantisce ai singoli l'accesso ad un giudice indipendente, imparziale e precostituito per legge, non prevedendo alcuna limitazione all'esercizio dei diritti conferiti dall'ordinamento dell'Unione dinanzi all'organo giudiziario amministrativo.

La nozione di eccesso di potere, in definitiva, non ammette letture estensive, neppure limitatamente ai casi di sentenze abnormi, anomale ovvero caratterizzate da uno stravolgimento radicale delle norme di riferimento, né il relativo vizio si configura in presenza di violazioni di legge sostanziale o processuale riguardanti il modo di esercizio della giurisdizione speciale (ordinanza n. 29502).

L'ordinanza n. 32866 ha affermato, inoltre, che in caso di ricorso per cassazione avverso le sentenze del giudice amministrativo o contabile pronunciate su impugnazione per revocazione, un problema di giurisdizione può porsi solo con riguardo alla sussistenza in sé del potere di revocazione e non alle modalità del suo concreto esercizio, le quali possono integrare, al più, *errores in procedendo* o in iudicando non significativi di sconfinamento del potere giurisdizionale.

Tra le pronunce emesse nel corso del 2022, una speciale menzione merita l'ordinanza n. 8559, con la quale le Sezioni Unite hanno esaminato *funditus* il tema dell'eccesso di potere sotto il profilo dell'invasione della sfera riservata alla discrezionalità della Pubblica Amministrazione.

Nell'accogliere il ricorso, la decisione in parola ha accertato l'indebita ingerenza del giudice amministrativo nella sfera di merito riservata all'amministrazione, sul rilievo che il Consiglio di Stato non si era limitato ad annullare il provvedimento di aggiudicazione di un appalto di servizi emesso all'esito di gara, rimettendo alla stazione appaltante ogni valutazione in ordine al prosieguo della procedura, ma si era spinto sino a prefigurare il possibile esito di tale valutazione, individuando nel differimento dell'aggiudicazione l'unica alternativa ammissibile alla conclusione della gara. Tale scelta – hanno precisato le Sezioni Unite – limita la discrezionalità dell'Amministrazione, poiché produce un effetto conformativo che obbliga la P.A. ad adeguare la successiva attività, anche discrezionale, ai canoni di legittimità individuati dalla pronuncia di annullamento.

L'eccesso di potere giurisdizionale sotto il profilo dello sconfinamento nella sfera del merito si configura soltanto allorché l'indagine svolta dal 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 qualora la decisione finale risulti espressiva di un sindacato di merito, avente il contenuto sostanziale e l'esecutorietà propria del provvedimento sostituito, tale da non lasciare spazio ad ulteriori provvedimenti dell'autorità amministrativa.

Viceversa, il vizio in questione – ha chiarito l'ordinanza n. 25499 – deve ritenersi insussistente nell'ipotesi in cui il sindacato sulla legittimità del provvedimento amministrativo impugnato implichi la verifica dei requisiti prescritti per la partecipazione ad una selezione o per l'accesso a determinati benefici, la cui ricognizione non presenti alcun profilo di discrezionalità, trattandosi di circostanze oggettivamente riscontrabili, ed il cui accertamento rimane nell'alveo del controllo di conformità del provvedimento alla normativa primaria e secondaria che lo disciplina.

Tale principio – ha proseguito la citata ordinanza – risulta applicabile non solo ai provvedimenti di amministrazione attiva, ma anche a quelli adottati dalla Pubblica Amministrazione in sede di autotutela, come quello di annullamento d'ufficio, costituendo gli stessi, al pari del provvedimento annullato, esercizio di un potere soggetto al principio di legalità ai sensi dell'art. 97 Cost., pertanto sottoposti al sindacato di legittimità del giudice amministrativo, con esclusione dei soli profili di discrezionalità, i quali riguardano, tuttavia, soltanto le ragioni di convenienza ed opportunità sottese alla rimozione dell'atto illegittimo, e non anche la conformità dello stesso alle norme che l'Amministrazione era tenuta ad applicare.

Con riferimento ai giudizi di responsabilità amministrativa, la Corte ha ulteriormente precisato che la pronuncia con la quale il giudice contabile ravvisi la non adeguatezza o l'esorbitanza dell'atto o dell'attività degli amministratori pubblici rispetto al fine pubblico da perseguire non travalica il limite esterno della giurisdizione contabile, né quello relativo alla riserva di amministrazione. Le scelte degli amministratori – ha chiarito l'ordinanza n. 23241 -, dovendo conformarsi ai criteri di legalità, di economicità, di efficacia e di buon andamento, sono soggette al controllo della Corte dei conti, assumendo rilevanza sul piano della legittimità, e non della mera opportunità, dell'azione amministrativa.

Al contrario, sussiste un eccesso di potere giurisdizionale qualora il giudice amministrativo abbia effettuato un sindacato integrativo della sentenza definitiva del giudice ordinario in sede di ottemperanza. L'ordinanza n. 25160, infatti, ha chiarito che il potere interpretativo del giudizio di ottemperanza da eseguire, allorché attenga ad un giudicato formatosi davanti ad un giudice diverso da quello amministrativo, non può che esercitarsi sulla base di elementi interni al giudicato da ottemperare e non su elementi esterni, la cui valutazione rientra in ogni caso nella giurisdizione propria del giudice che ha emesso la sentenza.

Merita di essere segnalata, inoltre, l'ordinanza n. 8951, la quale ha precisato che il sindacato per motivi inerenti alla giurisdizione avverso le pronunce emesse dal giudice speciale per illegittima composizione del collegio giudicante è ammissibile solo a condizione che il vizio sia di particolare gravità, tale cioè da determinare un'alterazione strutturale dell'organo giudicante (per vizi di numero o qualità dei suoi membri) che ne precluda l'identificazione con quello delineato dalla legge.

In applicazione di tali principi, le Sezioni Unite hanno osservato che il presunto difetto di terzietà ed imparzialità del giudice, derivante dal fatto che, nel giudizio di conto, il magistrato redattore della relazione istruttoria era anche relatore ed estensore della sentenza, non integra un vizio di tal genere, rientrando piuttosto nella prospettazione di un'ipotetica causa di astensione o ricasazione, non censurabile per motivi di giurisdizione.

L'illegittima composizione dell'organo giurisdizionale – ha precisato ancora l'ordinanza n. 17617 – deve ricondursi al sindacato per motivi inerenti alla giurisdizione, purché il vizio di costituzione del collegio giudicante sia di particolare gravità, quale quello che si verifica nei casi di alterazione strutturale dell'organo giudicante, per vizi di numero o di qualità dei suoi membri, che ne precludono l'identificazione con quello delineato dalla legge. Laddove, invece, l'esistenza di irregolarità o deviazioni rispetto alle regole

di formazione e composizione del collegio giudicante non determina un deficit di legittimazione così radicale da deformare la stessa identificabilità del giudice in concreto con l'organo delineato nel sistema e da giustificare la sua correzione per via di censura di difetto di potere giurisdizionale, si verte in tema di violazione di norme processuali, esorbitante dai limiti del sindacato delle Sezioni Unite e risolvibili – nei giudizi diversi da quelli penali – con l'applicazione delle sole disposizioni sull'astensione e ricusazione la cui disciplina di base è prevista dal codice di procedura civile.

L'ambito applicativo del “vizio di costituzione di particolare gravità del collegio giudicante”, idoneo a legittimare un sindacato per motivi inerenti la giurisdizione, è stato ulteriormente definito con l'ordinanza n. 27173, con la quale le Sezioni Unite hanno ribadito che non è esperibile il ricorso per cassazione nei confronti della sentenza della Corte dei conti per denunciare la presenza, nel collegio che ha giudicato sulla revocazione, del giudice relatore della sentenza impugnata per revocazione, resa nel giudizio contabile d'appello, non ricorrendo un'ipotesi di alterazione strutturale dell'organo giudicante, per vizi di numero o qualità dei suoi membri, che ne precludono l'identificazione con quello delineato dalla legge.

4.5. Sul difetto assoluto di giurisdizione

In tema di difetto assoluto di giurisdizione, la sentenza n. 8600 ha affermato che l'azione giudiziale volta ad accertare, da un lato, la non spettanza allo Stato italiano di poteri ed attributi della sua sovranità su una porzione del proprio territorio (nella specie, il cd. *Free Territory* of Trieste) e, dall'altro, a riconoscere l'esistenza di altra entità statale sullo stesso, sì da inibire al medesimo Stato italiano di esercitare l'imposizione fiscale, veicola domande non proponibili dinanzi a qualsiasi giudice, poiché comporta un sindacato sulla configurazione costituzionale dello Stato, mettendone in discussione, a monte, la stessa ridefinizione dei confini territoriali o, comunque, il loro assetto, con conseguente invasione della sfera attributiva di altri poteri dello Stato o di altri ordinamenti dotati di autonomia.

In tema di impugnazione avverso l'atto di esclusione di un concorrente da una gara indetta dalla Camera dei deputati per l'affidamento di un appalto di servizi, la sentenza n. 15236 ha statuito che il giudice, a fronte dell'eccezione di autodichia sollevata dall'organo parlamentare, ha il poterdovere di stabilire, in prima battuta, se la situazione soggettiva oggetto della controversia ricada nell'ambito della giurisdizione domestica della Camera, involgendone profili di autonomia o di indipendenza, o se spetti a lui apprestare la richiesta tutela, secondo il regime giurisdizionale di diritto

comune. In tale ultimo caso, resta ferma la possibilità per la Camera dei deputati di promuovere il conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato dinanzi alla Corte costituzionale, ove lamenti che il giudice adito, decidendo il merito della controversia, o la Corte di cassazione, pronunciando sul ricorso per difetto assoluto di giurisdizione, abbia concretamente interferito con le sue prerogative.

4.6. La giurisdizione tributaria

Sul versante del riparto con il giudice tributario, anche nel corso dell'anno 2022 sono intervenute pronunce di rilievo che, in parte, hanno dato continuità agli orientamenti espressi nell'anno precedente.

In tema di opposizione avverso un'intimazione di pagamento fondata su cartelle esattoriali, l'ordinanza n. 8645 individua il discrimine tra giurisdizione tributaria e giurisdizione ordinaria nella notifica della cartella esattoriale e stabilisce, quindi, che la giurisdizione spetta al giudice tributario se la questione attiene ad una vicenda maturata in epoca precedente alla notifica dell'atto. Tale orientamento segue la giurisprudenza maturatasi dopo la sentenza additiva n. 114 del 2018 della Corte costituzionale.

In continuità con l'orientamento summenzionato, l'ordinanza n. 30666 afferma che, in caso di impugnazione di atti di riscossione coattiva, alla giurisdizione tributaria spetta la cognizione su fatti incidenti sulla pretesa tributaria 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. Resta devoluta alla giurisdizione ordinaria, invece, la cognizione sulle questioni di legittimità formale dell'atto esecutivo in quanto tale, nonché su fatti incidenti in senso sostanziale sulla pretesa tributaria successivi alla valida notifica della cartella esattoriale o dell'intimazione di pagamento o, in caso di omissione, inesistenza o nullità di detta notifica, su quelli successivi all'atto esecutivo che abbia assunto la funzione di mezzo di conoscenza della cartella o dell'intimazione.

Sempre in tema di opposizione a cartelle esattoriali, l'ordinanza n. 16986 afferma il principio per cui l'attribuzione alle commissioni tributarie della cognizione di tutte le controversie aventi ad oggetto i tributi di ogni genere e specie si estende ad ogni questione relativa all'*an* o al *quantum* del tributo, arrestandosi unicamente di fronte agli atti della esecuzione tributaria; di conseguenza, non può che essere attribuita alla giurisdizione del giudice tributario la questione, prospettata dal ricorrente, sulla definitività delle

cartelle di pagamento, pure domandata contestualmente alla prescrizione del debito in caso di validità delle notifiche delle cartelle, in quanto l'insussistenza di una situazione di "definitività" delle cartelle stesse osta alla qualificazione delle questioni controverse come meramente esecutive.

Spetta, ancora, alla giurisdizione del giudice tributario – ha affermato l'ordinanza n. 16984 – la cognizione sulla controversia relativa al rimborso dell'addizionale provinciale all'accisa relativa all'energia elettrica, reclamato dal fornitore nei confronti dell'erario: rispetto alla duplicità dei rapporti coesistenti, infatti, fornitore-fisco e fornitore-consumatore, sul quale ultimo il primo ribalta il costo dell'accisa, il rapporto fiscale tra erario e fornitore è devoluto alla giurisdizione tributaria, mentre quello civilistico tra fornitore e utente è riservato alla giurisdizione ordinaria.

L'ordinanza n. 21835 conferma il fondamentale principio secondo cui le controversie relative al mancato assenso dell'Agenzia fiscale alle proposte di trattamento dei crediti tributari regolate dall'art. 182-*ter* della legge fallimentare 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* della legge fallimentare, nel testo modificato dal citato d.lgs. n. 14 del 2019 e dal d.l. 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.

Di particolare interesse è l'ordinanza n. 32121, con cui le Sezioni Unite hanno affermato la natura giuridica non tributaria dei contributi integrativi per l'utilizzo temporaneo di frequenze correlate ad autorizzazioni ministeriali già rilasciate, valorizzando: a) la natura prettamente opzionale e tecnico-funzionale, rispondente non all'erogazione di un servizio di interesse generale, bensì alla messa a disposizione di ulteriori frequenze in funzione meramente strumentale ed agevolativa della diffusione da parte di soggetto già autorizzato; b) la finalizzazione non già a fronteggiare una spesa pubblica indistinta o di funzionamento generale dell'ente pubblico ma, in parte, a tenere indenne quest'ultimo dei costi strettamente afferenti alla pratica di erogazione e, in maggior parte, a fungere da corrispettivo o canone sinallagmaticamente commisurato ai parametri tecnico-dimensionali dell'erogazione supplementare stessa; c) l'estraneità della prestazione economica a parametri riconducibili ad una specifica capacità contributiva.

Nella specie, inoltre, le Sezioni Unite hanno chiarito come la *potestas iudicandi* appartenga al giudice ordinario e non a quello amministrativo, concernendo la controversia il mancato pagamento del conguaglio dei contributi d'uso già dalla società versati a titolo di acconto.

4.7. L'ambito della giurisdizione italiana

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.

Con l'ordinanza n. 30903 le Sezioni Unite, dando rilevanza al principio di prossimità, più volte utilizzato in materia di rapporti familiari, hanno affermato la sussistenza della giurisdizione italiana in materia di assegno di mantenimento a favore del figlio minore nato da padre italiano e da madre russa, ed abitualmente residente in Russia.

Le S.U. ribadiscono che il criterio di riparto di giurisdizione tra Autorità giudiziaria italiana e straniera di cui all'art. 5, par. 1, della Convenzione del 19 ottobre 1996 (che sostituisce la Convenzione dell'Aja del 5 ottobre 1961) – dettato per le controversie aventi ad oggetto l'adozione di “misure volte alla protezione della persona o dei beni del minore” – non può estendersi alle controversie aventi ad oggetto la determinazione delle modalità di contribuzione del genitore al mantenimento del figlio, poiché queste, avendo un oggetto riconducibile all'obbligo degli alimenti (nell'ampia accezione emergente dalla giurisprudenza comunitaria e di legittimità), sono espressamente escluse dall'ambito applicativo della Convenzione stessa, ai sensi dell'art. 4, lett. e).

Dette obbligazioni risultano, peraltro, prive di una specifica disciplina convenzionale in punto di riparto di giurisdizione, sicché devono ritenersi assoggettate alla disciplina dettata dall'art. 37 della legge n. 218 del 1995 (giurisdizione in materia di filiazione), in base alla quale si stabilisce che la competenza del giudice italiano sussiste, oltre che nei casi previsti dall'art. 3 (che dà rilievo alla circostanza che il convenuto è domiciliato o residente in Italia o vi ha un rappresentante autorizzato a stare in giudizio) anche quando uno dei genitori o il figlio è cittadino italiano o risiede in Italia.

Diversamente, nessun rilievo può assumere il regolamento CE n. 4/2009 avente ad oggetto la disciplina delle obbligazioni alimentari derivanti da rapporti di famiglia, parentela, affinità e matrimonio, richiamata dall'art. 45 della legge n. 218 del 1995 (nuova formulazione d.lgs. n. 7 del 2017), dal momento che tale disposizione, pur avendo specificamente ad oggetto le

obbligazioni alimentari scaturenti da rapporti familiari, non si occupa del riparto di giurisdizione tra l'Autorità giudiziaria italiana e quella straniera, bensì della sola disciplina sostanziale.

Con tale pronuncia, dunque, le Sezioni Unite colgono l'occasione per ribadire la rilevanza del principio di prossimità con riferimento all'individuazione del giudice competente nell'ordinamento interno o di quello dotato di giurisdizione nei confronti dello straniero in tema di provvedimenti riguardanti i minori. In particolare, la rilevanza del principio di prossimità anche in materia di obbligazioni alimentari può desumersi dall'art. 3, lett. *b*), del regolamento CE n. 4/2009, che consente di individuare in capo all'autorità del luogo di residenza del minore la competenza a pronunciarsi sulla domanda di mantenimento dello stesso. Detta competenza, tuttavia, non è esclusiva, nella misura in cui – ai sensi della lett. *a*) dello stesso articolo 3 – concorre alternativamente con quella attribuita all'autorità giurisdizionale del luogo in cui il convenuto risiede abitualmente ovvero con quella dell'autorità giurisdizionale competente a conoscere di un'azione relativa alla responsabilità genitoriale, quando la domanda relativa all'obbligazione alimentare sia accessoria a detta azione, salvo che tale competenza sia fondata unicamente sulla cittadinanza di una delle parti (lett. *c*).

In tema di risarcimento del danno degli eredi di un cittadino tedesco, morto a seguito di un sinistro stradale avvenuto in Germania, l'ordinanza n. 28427, premesso che – nel caso di specie – la domanda risarcitoria non è stata proposta dalla vittima immediata, evidenzia che, per costante giurisprudenza della Corte di giustizia UE, recepita dalle Sezioni Unite, in materia di illeciti dolosi e colposi, ai fini della determinazione della competenza giurisdizionale, ai sensi dell'art. 5, n. 3, del Regolamento CE n. 44 del 2001, deve aversi riguardo al “luogo in cui l'evento dannoso è avvenuto”, che è quello in cui è sorto il danno, ossia il luogo in cui il fatto causale – generatore della responsabilità da delitto o da quasi delitto – ha prodotto direttamente i suoi effetti dannosi nei confronti della vittima immediata. Si dà rilievo non solo al “luogo dell'evento generatore del danno” ma anche al “luogo in cui l'evento di danno è intervenuto”.

Nella medesima pronuncia, le Sezioni Unite evidenziano che, invece, nessuna rilevanza può assumere il luogo dove si sono verificate o dove potranno verificarsi le conseguenze future della lesione del diritto della vittima. Pertanto, la Corte ha ritenuto di non poter dare rilievo al luogo ove si sviluppa e sostanzia il centro di interessi degli eredi, dichiarando così la giurisdizione del giudice tedesco.

Di notevole rilevanza è la sentenza n. 20.802, con la quale le Sezioni Unite dichiarano il difetto di giurisdizione del giudice italiano in una controversia promossa da alcuni privati nei confronti di una banca Svizzera, al fine ottenere il risarcimento dei danni derivanti da una serie di inadempimenti relativi alla gestione di strumenti finanziari.

Le Sezioni Unite considerano non applicabile al caso di specie l'art. 16, comma 1, della Convenzione di Lugano, norma che va posta in relazione con il precedente art. 15. Difatti, dalla combinazione di tali disposizioni si desume che la qualità di consumatore 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, atteso che l'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.

Nella stessa direzione è orientata anche la giurisprudenza della CGUE, secondo la quale occorre accertare se, prima dell'eventuale conclusione del contratto con il consumatore, esistessero indizi che evidenziavano che il commerciante intendeva trattare con consumatori residenti in altri Stati membri, tra i quali il territorio nel quale il consumatore stesso è domiciliato.

Secondo le Sezioni Unite, in mancanza della necessaria allegazione che fornisca la prova della sussistenza della circostanza citata, non risultano integrati i presupposti per l'applicazione della norma di cui all'art. 16, comma 1, della Convenzione di Lugano.

D'altra parte, non viene condiviso neppure l'assunto circa la necessità di guardare alla qualità rivestita dal beneficiario del contratto a favore del terzo per stabilire se il negozio concluso possa qualificarsi come contratto del consumatore. Al riguardo, viene sottolineato che la Convenzione di Lugano non contiene una definizione della figura del consumatore, ma si limita a disciplinare «i contratti conclusi da una persona, il consumatore, per un uso che possa essere considerato estraneo alla sua attività professionale».

Sulla base della giurisprudenza della CGUE, la Corte ritiene che la circostanza che il contratto sia concluso in nome proprio da una società esclude *ipso jure* l'applicabilità della disciplina di tutela del consumatore (compresa quella sulle clausole abusive), senza che il fatto che il terzo sia beneficiario del contratto possa in alcun modo essere considerato rilevante. Il terzo, difatti, non

è parte contrattuale né in senso sostanziale né in senso formale, ma si limita a ricevere gli effetti di un rapporto già costituito ed operante, sicché la sua adesione si configura quale mera *condicio iuris* sospensiva dell'acquisizione del diritto (rilevabile per *facta concludentia*).

In sintesi, in caso di contratto in favore del terzo, ai fini dell'applicazione della disciplina di tutela del consumatore, occorre guardare alla posizione delle parti che concludono il contratto e non a quella del terzo beneficiario, con la conseguenza che, assunta la veste di stipulante da una società, la disciplina predetta non può essere utilmente invocata dal terzo beneficiario.

Nella specie, pertanto, le Sezioni Unite affermano la sussistenza della giurisdizione del giudice elvetico, in virtù degli artt. 2 e 5, comma 1, lett. a), della Convenzione di Lugano, avendo la banca sede legale in Svizzera ed avendo il contratto ivi esecuzione.

Peraltro, la pronuncia aggiunge che al medesimo giudice elvetico appartiene anche la giurisdizione sulla domanda di responsabilità extracontrattuale, secondo quanto previsto dall'art. 5, n. 3, della Convenzione di Lugano (di medesimo tenore dell'art. 5, n. 3, del Regolamento n. 44 del 2001), che disciplina l'ipotesi in base alla quale la persona domiciliata nel territorio di uno Stato vincolato dalla Convenzione possa essere convenuta in un altro Stato vincolato dalla medesima Convenzione, in materia di illeciti civili dolosi o colposi, davanti al giudice del luogo in cui l'evento dannoso è avvenuto o può avvenire.

In particolare, "il luogo in cui l'evento dannoso è avvenuto o può avvenire" deve essere inteso quale luogo ove si verifica l'evento generatore del danno o luogo dove il danno si è concretizzato.

L'art. 5, n. 3 del Regolamento n. 44 del 2001 deve essere interpretato nel senso che la giurisdizione sulla domanda proposta da un investitore per accertare la responsabilità da illecito civile contro una banca che ha emesso un certificato in cui egli ha investito, in base al prospetto relativo a tale certificato, spetta ai giudici del domicilio di tale investitore qualora l'asserito danno consista in un pregiudizio economico – che si realizza direttamente su un conto bancario dell'investitore presso una banca avente sede nel territorio di competenza giurisdizionale di tali giudici – e le altre circostanze situazionali concorrano ad attribuirne la giurisdizione.

Le Sezioni Unite, con la sentenza n. 5.132, dichiarano la giurisdizione del giudice italiano nella controversia azionata da alcuni sottoscrittori di quote di un hedge fund – ubicato alle isole Cayman – nei confronti della società irlandese *administrator* del Fondo, al fine di accertare la responsabilità della

predetta società per i danni conseguenti all'aver cercato di esercitare, invano, il diritto di riscatto.

La pronuncia, ai fini della giurisdizione, valorizza il fatto che l'attività di negoziazione delle quote era avvenuta in Italia.

Le Sezioni Unite osservano che la condotta contestata alla predetta società è suscettibile di fondare una responsabilità c.d. "da prospetto" qualificabile come extracontrattuale, con la conseguenza che la fattispecie si presta ad essere definita in applicazione dell'art. 7, n. 2, Regolamento UE 1215/2012 e che, pertanto, il luogo in cui si è prodotto l'evento dannoso doveva identificarsi con quello in cui è stata posta in essere la condotta (asseritamente) decettiva finalizzata ad indurre i potenziali investitori ad assumere determinazioni economicamente pregiudizievoli; ciò, a maggior ragione, alla stregua della giurisprudenza eurounitaria, che ricomprende nella nozione di "luogo in cui è avvenuto l'evento dannoso" tanto il luogo in cui si sia concretizzato il danno (*locus damni*), quanto il luogo in cui si è verificato l'evento che ha dato origine al pregiudizio (*locus commissi delicti*).

Con la sentenza n. 17.244, in materia di arbitrato internazionale, le Sezioni Unite affermano che non è rilevabile d'ufficio la sussistenza della giurisdizione arbitrale estera e, pertanto, dichiarano la giurisdizione del giudice italiano anche in ordine al rapporto, dedotto in giudizio, intercorrente tra una società italiana e una società di diritto algerino, legate da un contratto di vendita con garanzia di buona esecuzione.

Per il Collegio, difatti, se è la volontà delle parti a costituire l'unico fondamento della competenza degli arbitri, deve riconoscersi che le parti, così come possono scegliere di sottoporre la controversia agli stessi anziché al giudice ordinario, possono anche optare per una decisione da parte di quest'ultimo, non solo espressamente – mediante un accordo uguale e contrario a quello raggiunto con il compromesso –, ma anche tacitamente, attraverso l'adozione di condotte processuali convergenti verso l'esclusione della competenza arbitrale e, segnatamente, mediante l'introduzione del giudizio in via ordinaria, alla quale faccia riscontro la mancata proposizione dell'eccezione di arbitrato.

In materia di contratto di compravendita, con l'ordinanza n. 20.633, per quel che concerne l'individuazione del giudice dotato di giurisdizione, le Sezioni Unite, confermando l'orientamento consolidato, evidenziano che, mancando la prova univoca dell'esistenza di un accordo tra le parti circa il luogo di consegna della merce, deve trovare applicazione il criterio generale che individua tale luogo in quello in cui l'acquirente avrebbe conseguito "il potere di disporre effettivamente dei beni alla destinazione finale dell'operazione di

vendita” e, quindi, nel caso di specie, presso la società ricorrente avente sede nel Regno Unito.

La pronuncia aggiunge che il riferimento alla dicitura *Incoterm* “*ex works*” non può valere, di per sé, a palesare la chiara ed univoca volontà delle parti di stabilire il luogo di consegna della merce in deroga al criterio fattuale del recapito finale, criterio da preferire perché presenta un alto grado di prevedibilità e risponde ad un obiettivo di prossimità, in quanto garantisce l’esistenza di una stretta correlazione tra il contratto e il giudice chiamato a conoscerne.

L’ordinanza n. 33.246, decidendo con riferimento ad una controversia promossa da una società privata italiana – davanti al giudice italiano – nei confronti di una società polacca, per il pagamento di una fornitura di vini pregiati in sede di regolamento preventivo di giurisdizione, dichiara il difetto di giurisdizione del giudice italiano, con conseguente venire meno dell’efficacia del decreto oggetto del procedimento monitorio europeo che era stato emesso (non ritenendo necessario disporre la revoca).

Le Sezioni Unite precisano preliminarmente che, benché il regolamento di giurisdizione sia generalmente da considerare inammissibile in dipendenza dell’impossibilità di dedurre avanti alla Corte di cassazione prove costituenti, tuttavia, è necessario temperare i pur evidenti limiti dei poteri di accertamento della Corte con le esigenze di immediata regolazione della giurisdizione sottese all’istituto, specie se l’esito dell’attività istruttoria non è in grado di influire sulle sorti della decisione di riparto.

Ciò detto, sottolineano che per risolvere la questione di giurisdizione del caso di specie si deve fare riferimento non al luogo in cui l’obbligazione di consegna della merce è stata (o sarebbe stata) adempiuta in fatto, ma al luogo di consegna individuato nel contratto-quadro al quale l’attuale controricorrente ha fatto riferimento nella formulazione della domanda nell’originario atto di citazione, deducendo i fatti costitutivi in termini coerenti con l’essere l’obbligazione discendente dal suddetto contratto-quadro.

Da ciò discende il difetto di giurisdizione del giudice italiano in base al Regolamento UE n. 1215 del 2012, che ha superato quello anteriore CE n. 44 del 2001 e la stessa convenzione di Bruxelles del 1968, con adeguato regime transitorio. In base all’art. 4 del Regolamento citato, la società attuale ricorrente avrebbe dovuto esser convenuta in Polonia. Alla medesima conclusione conduce il contratto-quadro che, fin dal 2009, ha disciplinato il rapporto tra le parti e nel cui contesto si sono inseriti gli ordinativi di vendita, stabilendosi che la merce fosse da consegnare di volta in volta presso la sede del compratore, e, dunque, sempre in Polonia.

Non assumono alcun rilievo, invece, le clausole generalmente riconosciute nel commercio internazionale, quali gli Incoterms, riferite alla determinazione del prezzo perché, in tema di vendita internazionale a distanza di beni mobili, per la individuazione del giudice munito di giurisdizione per tutte le controversie nascenti dal contratto (ivi comprese quelle relative al pagamento dei beni alienati) si deve applicare il criterio del luogo di esecuzione della prestazione di consegna. Ai fini dell'identificazione di tale luogo, pertanto, è possibile far ricorso ai termini e alle clausole generalmente riconosciute nel commercio internazionale soltanto in presenza di una specifica convenzione stipulata fra le parti dalla quale risulti con chiarezza la determinazione contrattuale di dare rilievo alle suddette clausole ai fini della determinazione del luogo di consegna.

Le Sezioni Unite, con l'ordinanza n. 21351, dichiarano la giurisdizione del giudice italiano in fattispecie concernente la domanda proposta da emittenti televisive italiane nei confronti di una società di diritto russo, con sede legale in Russia, per far accertare la responsabilità extracontrattuale, la concorrenza sleale e la violazione di privative industriali per illecita utilizzazione di brani audiovisivi, estratti abusivamente tramite piattaforma telematica.

Di particolare importanza è l'ordinanza interlocutoria n. 18161, con cui le Sezioni Unite, chiamate a decidere sulla giurisdizione del giudice italiano in una controversia concernente l'impugnazione dinanzi al giudice amministrativo della deliberazione di mancata promozione (cd. giudizio di ripetenza), adottata dal consiglio di classe di una scuola europea, hanno disposto il rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia dell'Unione Europea, ai sensi dell'art. 267, par. 3, del TFUE, in ordine alla questione di interpretazione inerente all'art. 27, par. 2, comma 1, primo periodo della Convenzione recante statuto delle scuole europee e, in particolare, per stabilire se la Camera dei ricorsi, indicata quale organo competente alla decisione, e che interviene successivamente alla fase amministrativa prevista dal Regolamento generale, sia la sola competente a conoscere sul giudizio di ripetenza.

La sentenza n. 12442 afferma la giurisdizione italiana in una controversia riguardante l'annullamento del provvedimento della Pontificia Università Lateranense di diniego dell'ammissione al corso di dottorato in diritto civile del ricorrente in possesso di laurea in giurisprudenza conseguita in Italia. In particolare, nel caso di specie, le Sezioni Unite hanno escluso che la Pontificia Università rientrasse tra gli "enti della Chiesa", da intendersi in senso restrittivo, ossia in senso strettamente e direttamente funzionale all'organizzazione "centrale" della Chiesa Cattolica. In considerazione di tale presupposto, le Sezioni Unite hanno statuito che l'immunità prevista dal

Trattato concluso tra l'Italia e la Santa Sede nell'11 febbraio del 1929 non si applica alle attività che non costituiscono espressione di poteri autoritativi speciali e di supremazia tipica della sovranità della Santa Sede e che, nel caso di specie, non si applica il regime delle immunità, vertendosi in fattispecie di accesso ad un corso di dottorato, ossia in materia di istruzione, di attività poste in essere *jure gestionis*, non inerenti alla stretta organizzazione della Chiesa Cattolica.

Nella medesima prospettiva, l'ordinanza n. 33362 ha dichiarato la giurisdizione del giudice italiano in una controversia avente ad oggetto l'impugnazione del licenziamento promossa da un cittadino straniero dipendente dell'Ente Nazionale Germanico per il Turismo, escludendo che detto ente possa godere, in relazione alle attività connesse ai compiti di promozione turistica e culturale, dell'immunità dalla giurisdizione italiana, non essendo tali attività espressione di un'attività sovrana (*jure imperii*) e dovendosi escludere, del pari, la natura pubblica dell'ente.

Ed ancora, in materia di immunità statale, ai fini del riparto di giurisdizione, con la sentenza n. 18801 le Sezioni Unite dichiarano la giurisdizione del giudice italiano in una controversia inerente al licenziamento di un dipendente dell'Ambasciata degli Emirati Arabi Uniti in Italia, sul principale assunto secondo cui, nella specie, deve ritenersi non operante la clausola derogatoria della giurisdizione contenuta nei contratti intercorsi tra le parti, venendo in considerazione esclusivamente gli aspetti patrimoniali del rapporto di lavoro in oggetto, con conseguente inidoneità della statuizione a incidere, in ragione del *petitum*, su profili attinenti alla sovranità nazionale dello Stato estero e che, per altro verso, non vengono in rilievo profili attinenti alla garanzia dell'immunità dello Stato datore di lavoro con riguardo alla natura delle funzioni attribuite al lavoratore.

In particolare, le Sezioni Unite rilevano che l'individuazione del giudice cui spetta la giurisdizione impone l'esame dei rapporti tra la Convenzione di New York del 2004 ed il Regolamento CE n. 44 del 2001 (oggi Regolamento UE n. 1215/2012 del 12.12.2012), onde stabilire quali sono gli effetti da attribuire alle clausole derogatorie della giurisdizione inserite nei contratti di lavoro sottoscritti tra le parti.

Le Sezioni Unite sottolineano che il conflitto tra l'art. 11 della Convenzione di New York e l'art. 21 del regolamento UE, in funzione della mediazione tra l'esigenza di garanzia di accesso al giudice per il lavoratore e la salvaguardia delle prerogative sovrane degli Stati esteri, non può essere risolto in base al criterio della prevalenza dell'una sull'altra, dovendosi accedere, invece, alla logica del coordinamento interpretativo (lettura

coordinata della normativa internazionale, europea, interna), improntata alla reciproca interdipendenza, sulla base di una distinzione di piani che non pone l'immunità come questione preliminare rispetto a quella della competenza, ma anzi come eccezione rispetto a quest'ultima nel momento in cui l'esercizio della giurisdizione da parte di uno Stato entri in conflitto con la sovranità di un altro Stato.

Ne deriva che non si ravvisa alcun conflitto, in tema di deroga alla giurisdizione dello Stato territoriale, tra le norme della Convenzione, volte a tutelare l'ambito dell'immunità ristretta, e la disciplina del regolamento UE, tra cui il citato art. 21, che prevede limiti alla derogabilità e che è posta non a tutela delle prerogative dello Stato, ma in funzione protettiva del lavoratore, permettendo a quest'ultimo di prescindere dal vincolo sulla giurisdizione assunto in un momento antecedente all'insorgere della controversia (in cui minore è la sua capacità di resistere alle richieste datoriali).

Secondo l'orientamento espresso con tale pronuncia, l'art. 21, secondo comma, del Regolamento UE n. 1215/2012 deve essere interpretato nel senso che un accordo attributivo di competenza giurisdizionale, pattuito anteriormente al sorgere di una controversia, può attuare una deroga alla giurisdizione del foro nei limiti in cui esso offre la possibilità al lavoratore di adire, oltre ai giudici normalmente competenti in applicazione delle norme speciali degli art. 18 e 19, altri giudici – ivi compresi, se del caso, giudici situati al di fuori dell'Unione.

Le Sezioni Unite, con la sentenza n. 2849 e con l'ordinanza n. 33366, affermano il principio secondo il quale, in tema di rapporti di lavoro prestato in Italia da cittadini italiani in favore degli organi militari e degli uffici civili dei Paesi aderenti alla NATO, l'art. 9 della Convenzione di Londra del 1951, resa esecutiva in Italia nel 1955, prevede che le condizioni di impiego e di lavoro delle persone assunte per i bisogni locali di manodopera al fine del soddisfacimento di esigenze materiali (cd. personale a statuto locale) sono regolate conformemente alla legislazione in vigore nello Stato di soggiorno. Ne consegue che sussiste la giurisdizione del giudice italiano riguardo all'azione intrapresa dal sindacato ai sensi dell'art. 28 stat. lav., considerato che le "condizioni di protezione" presidiate dall'art. 9 della Convenzione sono garantite dalla presenza sindacale attiva nei luoghi di lavoro.

In particolare, le S.U. ritengono che l'art. 8 dell'Accordo di Parigi attua e specifica il regime stabilito dalla Convenzione di Londra e, pertanto, per la determinazione del contenuto del regime fissato internazionalmente per il personale civile a statuto locale impiegato dalla forza militare USA nell'ambito NATO – come nel caso di specie – vengono in rilievo sia le disposizioni di base

contenute dell'art. 9, par. 4, della Convenzione di Londra sia quelle particolari contenute nell'art. 8 dell'Accordo di Parigi, in un rapporto di genere a specie.

Tale disciplina trova fondamento nella causa funzionale del contratto di lavoro del personale civile dello Stato di soggiorno, impiegato da una forza armata, che è tipizzata nelle "esigenze locali" di manodopera, di modo che il personale che le soddisfa non è in alcun modo considerato componente della forza armata; da ciò deriva che i quartieri generali (e i soggetti assimilati) agiscono non già come depositari di un potere pubblico nell'ambito del proprio ordinamento, ma come titolari di capacità di diritto privato nell'ambito dell'ordinamento di soggiorno.

4.8. I rapporti con la giurisdizione militare

Sul versante dei rapporti tra giurisdizione ordinaria e giurisdizione militare, la Corte, nella sua composizione a Sezioni Unite, si è occupata, con una pronuncia di rilevante impatto, dell'ipotesi della connessione tra fattispecie incriminatrici comuni e fattispecie incriminatrici militari.

Com'è noto, la Corte costituzionale, nel tempo, ha circoscritto entro limiti rigorosi la giurisdizione militare, considerata una deroga alla giurisdizione ordinaria, "la cui eccezionalità è sottolineata dall'uso dell'avverbio soltanto" che esprime "la volontà che la giurisdizione militare in tempo di pace sia circoscritta nei limiti soggettivi e oggettivi a tal fine precisati" (sentenza n. 29 del 1958), da intendere quali "limiti massimi" (sentenza n. 81 del 1980), il che conferma l'esigenza che "non siano per nessuna ragione oltrepassati nei confronti della giurisdizione ordinaria, la quale perciò è da considerare, per il tempo di pace, come la giurisdizione normale" (sentenza n. 112 del 1986).

In linea con la giurisprudenza costituzionale, l'art. 13 cod. proc. pen. statuisce che la connessione tra reati comuni e reati militari opera "soltanto quando il reato comune è più grave di quello militare", avuto riguardo ai criteri previsti dall'articolo 16, comma 3, cod. proc. pen.

Le Sezioni unite penali della Corte di cassazione, con la sentenza n. 8193, pur non affrontando direttamente il tema scrutinato dalla Corte costituzionale, hanno aggiunto un importante tassello al quadro giurisprudenziale formatosi in materia, stabilendo che la disposizione di cui all'art. 13, comma 2, cod. proc. pen., relativa alla connessione tra reati comuni e reati militari, attiene, in conformità all'art.103, terzo comma, Cost., a questione di giurisdizione e non di competenza, sicché la sua violazione è deducibile o rilevabile anche di ufficio in ogni stato e grado del procedimento, ai sensi dell'art. 20 cod. proc. pen.

Capitolo VI

LA CORTE E L'ATTUAZIONE DELLE RIFORME

1. La riforma del processo civile

1.1. La riforma nell'organizzazione della Corte

L'analisi statistica, nei termini già sopra sinteticamente esposta, ha orientato le scelte organizzative rimesse alla dirigenza nell'attuazione della riforma del processo civile in cassazione, ponendosi, addirittura, in prima battuta, come ispiratrice stessa delle linee poi recepite in sede di legge delega.

In effetti, la concreta declinazione della riforma si articola lungo tre linee fondamentali, in larga misura suggerite dall'evidenza statistica: 1) abolizione della Sezione filtro ed azioni conseguenti; 2) sviluppo e diffusione del PCT, con l'introduzione dell'obbligatorietà del deposito telematico degli atti dei difensori, a decorrere dal 1° gennaio 2023; 3) sviluppo ulteriore dell'ufficio per il processo.

1.2. Abolizione della Sezione filtro ed azioni conseguenti

La scomposizione dei dati statistici per fasi e per singole Sezioni (comprehensive della Sezione Sesta) ha consentito di svolgere un'approfondita analisi delle "luci" ed "ombre" del modello che vedeva l'assegnazione del procedimento alla Sezione ordinaria preceduto da un filtro preliminare, organizzato come una Sezione a sua volta articolata in sottosezioni, correlate alla Sezione ordinaria tabellarmente competente.

L'esperienza della sezione filtro ha posto in evidenza aspetti sicuramente positivi, comprovati dai risultati più che apprezzabili conseguiti in termini di produttività, soprattutto per quel che attiene alla capacità direttamente definitoria e di effettivo filtro (stimabile intorno al 30%), di indice di ricambio (ampiamente superiore al 100% per tutte le sottosezioni nel 2022) e di durata contenuta dei procedimenti (pari, in media, a meno di un anno e sei mesi, precisamente: un anno, cinque mesi e sei giorni, stimato per il 2022 alla data del 30 novembre), elementi che hanno inciso in maniera determinante anche sulla rilevata contrazione del DT (*disposition time*), secondo quanto già sopra annotato.

Nondimeno, approfondendo l'analisi dei dati articolati per le singole sottosezioni, in correlazione con le corrispondenti sezioni, emerge un quadro che induce a valutazioni più complesse, che rendono evidente come il regime di coassegnazione ovvero di assegnazione esclusiva di magistrati alla sottosezione comporti, inevitabilmente, delle ripercussioni sulle *performance* della sezione ordinaria, nel senso che i positivi risultati della sottosezione sono raggiunti a prezzo di correlati "sacrifici" della sezione ordinaria, tanto da dover operare un continuo "*tuning*" nell'attribuzione delle risorse alla sottosezione (esemplare il caso della Sezione lavoro, che è passata di recente dal regime di assegnazione esclusiva a quello di coassegnazione, per l'impossibilità di continuare a sostenere adeguatamente l'azione della sezione, anche per le notevoli vacanze di organico venute a determinarsi). Accanto a tale aspetto, va considerata l'inevitabile duplicazione di attività connessa alla necessità di operare – in maniera più o meno approfondita – uno spoglio preliminare già presso la Sezione filtro, al fine di indirizzare consapevolmente il procedimento verso la definizione in Sesta ovvero trasmetterlo senza indugio alla Sezione ordinaria. Duplicazione di attività che emerge chiaramente dal fatto che, in esito al filtro, circa il 70% del contenzioso viene comunque trasferito alle sezioni ordinarie, cui il procedimento perviene talvolta dopo diverso tempo (variabile secondo le diverse sottosezioni), che si somma alla durata complessiva. Senza considerare la difficoltà di rispettare presso le sottosezioni il modello di specializzazioni per area che va imponendosi nelle sezioni. Il filtro ha dunque finora comportato una duplicazione (o comunque parziale sovrapposizione) di strutture, personale, spazi e, più in generale, di logica organizzativa.

La soppressione della Sezione filtro consentirà alle Sezioni ordinarie di organizzare le proprie risorse in maniera ottimale sulla base dei flussi rilevati secondo il modello "pendenti iniziali – sopravvenuti- definiti – pendenti finali", assicurando la doverosa attenzione alla definizione dei procedimenti più risalenti senza però perdere di vista il dato della durata media complessiva dei procedimenti attraverso l'accorta gestione delle sopravvenienze, in vista del raggiungimento degli obiettivi del PNRR. Dopo l'iniziale momento di transizione, la linea d'azione organizzativa e la stessa valutazione dell'impatto delle attività attraverso la lettura del dato statistico saranno rese di più agevole interpretazione in virtù della diretta riferibilità dei dati alla Sezione, senza l'articolazione dell'attività svolta dalla corrispondente sottosezione.

In tal modo, l'esperienza maturata presso la Sezione filtro non andrà dispersa ma, al contrario, verrà valorizzata e rielaborata con la possibilità

di organizzare presso la Sezione in base ad una “regia unitaria” lo spoglio preliminare delle sopravvenienze e del “magazzino” (vale a dire delle giacenze), con una sorta di azione a “tenaglia” che si avvarrà del fondamentale apporto dell’ufficio per il processo (vd. *infra*), in modo da poter calibrare adeguatamente la formazione dei ruoli di udienza tenendo conto della duplice esigenza di continuare a gestire la definizione ordinata dell’arretrato e di smaltire il contezioso agevolmente aggredibile, perché inammissibile, improcedibile, manifestamente infondato o fondato in base agli orientamenti giurisprudenziali già maturati.

L’organizzazione accentrata presso la sezione consentirà di comporre più agevolmente le udienze/adunanze monotematiche, con la individuazione dei procedimenti da inserire nei ruoli in maniera diacronica invece che semplicemente cronologica e con possibili integrazioni dei ruoli non appena perverranno in sezione le nuove iscrizioni, senza attendere il passaggio e l’interlocuzione con la sezione filtro. Tale organizzazione, inoltre, consentirà di cogliere immediatamente l’eventuale questione di valore nomofilattico, anche attraverso l’individuazione di una certa casistica di riferimento con la selezione di più procedimenti, e di fissare sollecitamente l’udienza pubblica, con adeguata programmazione a seguire, una volta pubblicata la o le decisioni pilota, delle adunanze camerale sulla medesima questione.

Ancora, l’accentramento delle risorse presso la Sezione consentirà di realizzare appieno il modello di specializzazione attraverso l’articolazione delle Sezioni in aree, modello che non poteva finora essere sempre assicurato nella composizione dei collegi della Sottosezione a causa dei problemi derivanti dal regime di coassegnazione o assegnazione esclusiva. Viceversa, la specializzazione in aree e l’accorpamento della trattazione di tutti i procedimenti in sezione, comprese le sopravvenienze, semplificherà la formazione dei ruoli e la definizione del relativo contenzioso da parte dell’area o del collegio “specializzato”. In questo senso, sarà anche possibile impostare *ex novo* l’attività preordinata alla elaborazione della cd. proposta accelerata in base alla specializzazione delle aree, per la rapida definizione dei procedimenti inammissibili, improcedibili o manifestamente infondati, attraverso il supporto dell’ufficio per il processo anche con l’individuazione di modelli e schemi di provvedimento; l’organizzazione di tale segmento prevederà anche la gestione della fase ulteriore, vale a dire quella della eventuale opposizione, con inserimento “intelligente” del procedimento nel flusso inteso alla fissazione dei ruoli, ovvero dell’emanazione del decreto di estinzione, in caso di mancata opposizione.

1.3. Sviluppo e diffusione del PCT. Obbligo di deposito telematico degli atti dei difensori

L'ulteriore aspetto strategico della riforma attuata con il d.lgs. n. 149 del 2022 è quello relativo alla diffusione del PCT e – per quel che attiene in particolare alla Corte di cassazione – l'introduzione dell'obbligatorietà del deposito telematico degli atti dei difensori. Giova qui evidenziare che ciò comporterà un passaggio epocale per la Corte, che – a differenza degli Uffici di merito, che hanno attraversato un primo periodo di obbligatorietà per fase (quella cd. endo-procedimentale) e poi, nel periodo emergenziale, di generalizzata obbligatorietà – passerà direttamente da un regime di piena facoltatività (a decorrere dal 31 marzo 2021, in virtù del decreto direttoriale DGSIA del 27 gennaio 2021, 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), ad un regime di generalizzata obbligatorietà ai sensi dell'art. 196-quater disp. att. c.p.c. di nuovo conio.

L'introduzione dell'obbligatorietà del PCT consentirà alla Corte di superare l'attuale regime "ibrido" (cartaceo/telematico), che ha creato non poche difficoltà gestionali sia alle cancellerie che ai magistrati, e di impostare l'organizzazione delle iscrizioni a decorrere dal 1° gennaio su base completamente telematica. In questo modo, l'iscrizione del ricorso e del controricorso avverrà su base semiautomatica, in virtù dell'accettazione dell'atto da parte della cancelleria ma secondo i dati inseriti dal difensore. E se si considera che la percentuale di deposito telematico per gli atti introduttivi rilevata al novembre 2022 si aggira intorno al 50%, si comprende agevolmente come l'impatto derivante dall'obbligatorietà sarà notevole, in quanto i depositi telematici risulteranno pressoché pari al doppio di quelli attuali.

Dopo questo primo *step* – che già, in base alla collaborazione del difensore, vedrà alleggerito l'onere di inserimento dei dati da parte della cancelleria – ci sarà l'automatico indirizzamento del procedimento verso la Sezione ordinaria tabellarmente competente (a parte il caso dell'invio alle Sezioni Unite) individuata in base al "codice materia" inserito dal difensore all'atto dell'iscrizione del ricorso. Ciò comporterà il virtuale "azzeramento" dei cc.dd. tempi di attraversamento del processo, vale a dire i tempi di lavorazione del procedimento non correlati a termini processuali. Nella specie, oltre alla riduzione dei tempi di iscrizione, avuto riguardo alla contestuale soppressione della Sezione filtro, verranno meno anche i tempi di iscrizione alla Sesta e, poi, alle Sottosezioni, e, quindi ancora, di trasmissione alle Sezioni ordinarie. Diventa, pertanto, ancor più fondamentale la collaborazione con l'Avvocatura, nel passaggio essenziale relativo all'iscrizione dei procedimenti,

con riferimento a tre aspetti fondamentali per l'efficace trattazione e consultazione dei ricorsi: a) la corretta individuazione del codice materia, che determina l'individuazione della Sezione tabellarmente competente e conduce all'automatico indirizzamento e visibilità del procedimento alla Sezione così individuata (e, all'interno della stessa, all'area specialistica); è evidente che eventuali erronee indicazioni del codice materia determinano un'erronea attribuzione del fascicolo e la necessità di disporre la trasmissione alla sezione effettivamente competente, previa correzione del codice materia in esito alla verifica compiuta in sede di spoglio preliminare dei ricorsi; tutto ciò con sensibile aggravio di lavoro e di durata complessiva del procedimento; b) la sintesi dei motivi di ricorso, in conformità al protocollo siglato con il CNF nel 2015, con l'inserimento dei dati strutturati, che consente di agevolare l'attività di spoglio preliminare dei ricorsi, soprattutto avvalendosi delle apposite funzioni sviluppate nell'ambito del “*desk*” (l'applicativo in uso ai magistrati della Corte); c) la corretta classificazione degli atti principali (in particolare: ricorso, procura speciale, provvedimento impugnato, notifiche, etc.) con l'utilizzo degli schemi codificati del PCT, oltre all'utilizzo di denominazioni parlanti nella indicazione degli allegati, ciò che consente di agevolare la consultazione degli atti digitali (particolarmente per i fascicoli informatici caratterizzati da molti atti e documenti, ipotesi non infrequente) e soprattutto di individuare rapidamente le cc.dd. carte regolamentari, che, a quel punto, potrebbero essere agevolmente selezionate in automatico dal sistema.

Sarà, quindi, opportuno (e si sta già valutando l'elaborazione di una proposta in questo senso) procedere alla stipula di un nuovo protocollo con l'Avvocatura, per aggiornare il protocollo del 2015 e concertare le linee guida per l'attuazione della riforma, anche con riferimento alla parte relativa ai criteri di definizione attraverso la cd. proposta accelerata, oltre che per l'attuazione dei principi di chiarezza e sintesi degli atti, espressamente ribaditi nel novellato art. 121 cod. proc. civ.

Inoltre, la progressiva diffusione del PCT anche fra i consiglieri, con il deposito telematico di ordinanze e sentenze, ha comportato anche la contrazione dei tempi di pubblicazione dei provvedimenti, che avviene in modalità automatica con l'accettazione degli atti da parte della cancelleria: come annotato nella parte relativa all'informatica, il ciclo interamente telematico ha una durata di 53 giorni (a contare dalla data d'udienza sino alla pubblicazione), contro 76 giorni su base assoluta per l'intera Corte, in base alla apposita rilevazione effettuata al 30 novembre 2022.

Ancora, il recente sviluppo delle funzioni di informatizzazione dello spoglio preliminare dei ricorsi e della formazione dei ruoli di udienza/adunanza (pure descritto nella parte relativa all'informatica) potrà

rendere più efficace questa attività, soprattutto nell'ottica della completa digitalizzazione dei procedimenti, con la possibilità di predisporre i ruoli di udienza anche con modalità massiva, sia per i Presidenti che per le cancellerie, che potranno velocizzare le relative attività, risparmiando lo svolgimento di attività ripetitive, e provvedere alla predisposizione ed invio degli avvisi in forma progressiva ed anticipata, senza attendere la completa definizione del ruolo della singola udienza.

Infine, va anche qui menzionata l'attività di digitalizzazione dei procedimenti cartacei (alla fine di novembre 2022 risultavano scansionati circa il 40% dei pendenti per i quali non è ancora stata fissata l'udienza, come pure riportato nella parte relativa all'informatica), ciò che consentirà di ridurre il periodo di coesistenza cartaceo/telematico, in coerenza con le linee di azione sostenute dal PNRR.

1.4. Sviluppo dell'ufficio per il processo

La terza linea di azione, nell'attuazione della riforma, va individuata nello sviluppo ulteriore dell'ufficio per il processo, in particolare a supporto dell'attività di spoglio, che è destinata ad assumere valore sempre più strategico nell'azione della Corte, per assicurare sia l'autorevole svolgimento della funzione nomofilattica sia l'efficace svolgimento della risposta in tempi contenuti e comunque in linea con gli obiettivi del PNRR. In questa sede, ci si può limitare a richiamare quanto già esposto con riferimento all'Ufficio per il processo, all'informatizzazione delle attività di spoglio, alla soppressione della Sezione filtro ed alle nuove possibilità per le Sezioni di organizzare il flusso delle attività secondo criteri di maggiore efficacia, enfatizzando la specializzazione con la creazione di aree all'interno delle singole sezioni, gestendo lo spoglio preliminare dei procedimenti tramite una cabina di regia "unica" (almeno a livello di area) che possa tenere sotto controllo le sopravvenienze e proseguire nell'analisi dell'arretrato, al fine di ottimizzare la formazione dei ruoli di udienza/adunanza, nonché procedere all'elaborazione della cd. proposta accelerata ed alla gestione del flusso conseguente. Per lo svolgimento di tutte queste attività, l'effettiva operatività dell'ufficio per il processo (a partire dall'adeguata dotazione di personale addetto) assume un ruolo fondamentale, perché nell'organigramma funzionale l'UPP costituisce il fondamento su cui poggiano le ulteriori attività istituzionali, a partire dall'essenziale collaborazione nella redazione della scheda informatizzata di spoglio preliminare dei ricorsi.

2. La riforma del processo tributario

2.1. Premessa

La *milestone* M1C1-35 del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) prevede che «*La riforma del quadro giuridico deve avere l'obiettivo di rendere più efficace l'applicazione della legislazione tributaria e ridurre l'elevato numero di ricorsi alla Corte di cassazione*».

Sia pure con una previsione alquanto generica, appena dettagliata dalla relazione al Piano, l'esercizio della funzione nomofilattica in materia fiscale è stata dunque inserita nel perimetro di attuazione della principale misura di programmazione economico-sociale progettata per i prossimi anni dal Governo italiano, di concerto con la Commissione dell'Unione europea.

La legge 130/2022 attua la citata *milestone* con disposizioni che sia direttamente sia indirettamente riguardano la Corte di cassazione ed è peraltro significativamente integrata da alcune scelte operate dal legislatore delegato alla riforma del rito civile (v. d.lgs. 149/2022).

Disposizioni di rilievo sono inoltre state introdotte con la legge di bilancio per il 2023.

Nel plesso delle norme in esame possono distinguersi *tre livelli di intervento*: primo livello (breve periodo): le misure deflative; secondo livello (medio periodo): le misure processuali; terzo livello (medio-lungo periodo): le misure ordinamentali.

2.2. La definizione agevolata delle liti pendenti avanti alla Corte

L'art. 5 della legge 130/2022 prevede una definizione agevolata delle controversie tributarie pendenti avanti alla Corte di cassazione, limitata a due soglie di valore massimo collegate ai diversi esiti dei gradi di merito (una o due vittorie del contribuente, almeno parziali).

La legge di bilancio per il 2023, con norme di portata estesa a tutti i giudizi tributari, ha decisamente ampliato le possibilità di definizione agevolata di tali controversie. Fatta comunque salva la previsione di cui alla citata disposizione della legge 130/2022, non sono infatti previste "soglie" massime di accesso alla misura e si è allargato il perimetro del contenzioso interessato anche a quello nel quale sia parte l'agenzia delle dogane e dei monopoli.

Dunque, tutte le cause tributarie pendenti avanti alla Corte nelle quali sia parte un'agenzia fiscale sono definibili alle – nuove – condizioni che detta legge sancisce. Ne consegue la ragionevole previsione di una maggiore efficacia deflattiva delle misure in questione e quindi di un maggior sollievo per il carico della Corte medesima.

Essendo comunque il *disposition time* – fissato come obiettivo della *milestone* di cui si è detto all'inizio – da conseguire nell'orizzonte temporale del PNNR (giugno 2026), assumono fondamentale rilievo le previsioni circa la tempistica e le modalità attuative di queste più recenti norme agevolative.

In particolare, a tale specifico fine, risultano di decisiva importanza, per un verso, la previsione di un termine di sospensione dei giudizi ragionevolmente contenuto (10 luglio 2023); per altro verso, la previsione dell'estinzione di tali giudizi sulla base del deposito, entro detta data, della domanda di definizione agevolata e dell'attestazione di pagamento dell'importo dovuto ovvero della prima rata, con salvezza della facoltà di diniego della definizione agevolata da parte dell'agenzia fiscale e della correlativa facoltà di impugnazione del contribuente, anche per la revocazione del provvedimento di estinzione, così, nel caso di conferma giudiziale del diniego, ripristinandosi la situazione processuale *quo ante*.

2.3. Le misure processuali

La legge 130 del 2022 non contiene disposizioni processuali direttamente disciplinanti il giudizio di cassazione.

Dalla riforma generale del processo civile rinviene tuttavia uno strumento – il rinvio pregiudiziale, art. 363 *bis*, cod. proc. civ.- che pare avere una sede “di elezione” proprio per le cause in materia tributaria, per due, essenziali e complementari, ragioni:

- i *tempi della nomofilachia*, del tutto decisivi in un settore dell'ordinamento giuridico così centrale quale quello delle discipline fiscali. Troppe volte nel passato si è dovuto riscontrare la sostanziale inutilità degli interventi orientatori della Corte essenzialmente a causa della loro tempistica, spesso superata in velocità dall'attività legislativa, a complicazione di un quadro operativo già di per sé non semplice;
- *effetto deflativo preventivo*. Nella “latitanza” della giurisprudenza di legittimità il contenzioso – inevitabilmente – si espande; quello tributario anche di più.

Tante cause nel merito = troppe di legittimità = limitazione dell'effetto globale della giurisdizione, come tutela primaria dei diritti e come concretizzazione della legge (*jura litigatorum/jura constitutiones*).

L'esigenza di porre rimedio è divenuta dunque la *milestone* del PNRR citata all'inizio.

Quindi, pare chiaro che, se il rinvio pregiudiziale avrà successo presso i giudici tributari di merito (ora Corti di giustizia tributaria di primo e secondo grado), se verrà utilizzato con "sapienza" e quindi integrato secondo i suoi canoni normativi nel sistema processuale del giudizio di legittimità, potrà diventare uno strumento di *nomofilachia preventiva* davvero importante ed efficace.

Peraltro, qualsiasi modalità che, senza toccare i principi di cui agli artt. 24, 111, Cost. induca ad una riduzione prospettica del flusso di ricorsi, anche, tributari, quindi una velocizzazione/miglioramento della funzione di nomofilachia, deve affermarsi come realmente conforme allo *spirito* della Costituzione, *in parte qua*.

Ed il rinvio pregiudiziale "promette" di essere funzionale a questo fine.

2.4. Misure ordinamentali. L'opzione dei magistrati professionali per la nuova giurisdizione tributaria

La legge 130/2022 mantiene l'attuale assetto ordinamentale "duale" della giurisdizione tributaria – merito, giudice speciale/legittimità, giudice ordinario – anzi lo consolida ancor più, tendenzialmente lo "cristallizza" in via definitiva.

Al netto di ogni considerazione sul percorso – complicato e non breve – della costruzione della nuova giurisdizione di merito, appare utile cogliere i *profili di "congiunzione"* tra la stessa e quella di legittimità, in relazione alle previsioni che la legge 130/2022 contiene.

Vengono in tal senso in rilievo due determinazioni legislative:

- lo speciale regime di opzione per i magistrati professionali che siano anche attuali giudici tributari (art. 1, commi 4 ss.);
- l'istituzione della sezione specializzata tributaria presso la Corte di cassazione (art. 3).

La prima previsione ha una *ratio* evidente: creare subito un "corpo solido" di magistrati formati ed esperti, anche in campo tributario, all'interno

della nuova magistratura, in considerazione dei tempi lunghi di costituzione della medesima.

Tuttavia, la disposizione legislativa *de qua* ha molteplici profili problematici (trattamento economico dei “transitanti”; loro prospettive di carriera; limitazione a 50 unità per l’opzione dei magistrati ordinari), che creano – seri – dubbi sulla sua prospettiva di attuazione concreta ossia sul numero dei magistrati professionali che eserciteranno la facoltà di optare per la nuova magistratura ed inoltre in sede di destinazione dei magistrati optanti si è ritenuto di non sostenere in via prioritaria le Corti di secondo grado.

2.5. Segue: la Sezione specializzata della Corte

L’art. 3 della legge 130/2022 prevede che «*1. Presso la Corte di cassazione è istituita una sezione civile incaricata esclusivamente della trattazione delle controversie in materia tributaria. 2. Il primo presidente adotta provvedimenti organizzativi adeguati al fine di stabilizzare gli orientamenti di legittimità e di agevolare la rapida definizione dei procedimenti pendenti presso la Corte di cassazione in materia tributaria, favorendo l’acquisizione di una specifica competenza da parte dei magistrati assegnati alla sezione civile di cui al comma 1*».

Non è una disposizione pleonastica, esornativa, come fosse soltanto una “etichetta”. Essa infatti contiene non solo l’istituzione per legge della Sezione tributaria, come fatto negli anni ‘70 per la Sezione lavoro della Corte, ma in più rispetto a questo precedente normativo, anche l’attribuzione di precisi poteri di indirizzo organizzativo del Primo Presidente, con altrettanto precise indicazioni teleologiche.

Risulta peraltro evidente che si tratta di un’attribuzione presidenziale del tutto integrata nel sistema del governo autonomo della magistratura.

In particolare, il CSM è chiamato a dare attuazione alla disposizione legislativa primaria con la normazione secondaria sia tabellare sia concorsuale, trovando i modi più appropriati per implementare l’afflusso di risorse, anche specialistiche, alla Cassazione, giacché altrimenti le attribuzioni presidenziali ne risulterebbero fortemente limitate e sostanzialmente la scelta riformatrice ne verrebbe vanificata.

Oltre ai magistrati ordinari, bisogna comunque sottolineare che, in base alla previsione di cui all’art. 106, terzo comma, Cost., come attuata dalla legge 303/1998, alla Corte possono essere destinati i c.d. “meriti insigni” (professori universitari ed avvocati) ed è sicuramente anche questa una

via che il CSM può e deve potenziare per le finalità di rafforzamento della nuova Sezione specializzata come configurate dal legislatore («*stabilizzare gli orientamenti di legittimità*»; «*acquisizione di una specifica competenza da parte dei magistrati assegnati ..*»).

Ed ancora, esercitando il proprio di indirizzo, il CSM può dare alla Scuola Superiore della magistratura l'*input* di rafforzare l'offerta formativa nella materia tributaria.

3. La riforma penale sostanziale e processuale

3.1. I plurimi ambiti d'intervento della riforma

La recente riforma del processo penale si propone di restituire effettività al sistema giudiziario tenendo presenti i tre parametri indicati dall'EU *Justice Scoreboard*: efficienza, qualità, indipendenza.

La Commissione europea per l'efficacia della giustizia del Consiglio d'Europa (CEPEJ), nel report di valutazione, osserva che l'Italia non riesce a mostrare livelli di servizio competitivi con gli altri sistemi e che la lentezza delle procedure, le pendenze pluriennali e l'arretrato dipendono principalmente dalle carenze organizzative quali la scarsità delle risorse umane e finanziarie, la incompiuta digitalizzazione e dalla inadeguatezza della gestione amministrativa degli uffici. Tali criticità, accentuate dalla crisi pandemica, minano l'autorevolezza della giurisdizione e comportano una crisi di fiducia dei cittadini non solo nella giustizia, ma sulla stessa tenuta del sistema democratico.

Il progetto riformatore intende fronteggiare queste disfunzioni e incidere sulla durata dei processi i cui tempi di definizione non sono conformi ai parametri costituzionali e convenzionali e incidono negativamente sui diritti fondamentali della persona, sull'interesse generale dell'ordinamento all'efficace accertamento dei fatti in funzione della pronta e giusta risoluzione delle controversie, sul tessuto economico e sociale.

L'intervento si sviluppa in tre distinti ambiti, tra loro intimamente connessi: organizzativo e amministrativo; penale sostanziale; processuale.

Con riferimento al primo aspetto sono da segnalare l'istituzione dell'ufficio del processo anche nel settore penale, le assunzioni di personale amministrativo, l'intensificazione delle procedure di reclutamento dei magistrati, il potenziamento dell'informatica giuridica e giudiziaria.

Sul versante più squisitamente giuridico, la riforma, pur non incidendo sull'impianto complessivo dei codici (penale sostanziale e processuale), si segnala per la sua organicità, desumibile dai seguenti aspetti: la coerenza finalistica volta a contenere tempi e quantità dei processi e a determinare la deflazione processuale; la stretta interrelazione funzionale tra istituti sostanziali e processuali; una maggiore poliedricità nella concezione della pena con il definitivo superamento del primato detentivo; l'utilizzazione generalizzata dei programmi di giustizia riparativa il cui l'accesso dovrà essere possibile «in ogni stato e grado del procedimento penale e durante l'esecuzione della pena», senza «preclusioni in relazione alla fattispecie di reato o alla sua gravità»; la ricerca di una maggiore osmosi tra ordinamento interno e ordinamento sovranazionale allo scopo di conformare il processo ai parametri convenzionali con particolare riferimento ai presupposti di celebrazione del processo in *absentia* e all'adeguamento alle pronunce della Corte Edu che abbiano ritenuto non equo il processo e richiedano la celebrazione di un nuovo giudizio per rispettare i diritti fondamentali della persona.

3.2. Gli istituti di diritto sostanziale destinati a produrre effetti di deflazione processuale

L'aspetto più significativo dell'intero provvedimento è costituito dagli istituti che valorizzano i nessi sinergici tra pena e processo in vista dell'alleggerimento del carico giudiziario mediante strumenti destinati ad operare in concreto o attraverso meccanismi di degradazione dell'illecito che comportano l'esclusione del processo ovvero ne comportano una semplificazione processuale.

Gli istituti sostanziali di deflazione processuale spaziano dall'ampliamento del catalogo dei reati procedibili a querela alle riduzioni di pena in funzione incentivante dell'accesso ai c.d. riti semplificati, dalla non punibilità per speciale tenuità del fatto all'estinzione del reato per buon esito della sospensione del procedimento o per condotte riparatorie di illeciti contravvenzionali. Ad essi si accompagnano significative modifiche in tema di pena pecuniaria, di sanzioni sostitutive e misure assai innovative in materia di giustizia riparativa.

Le citate modifiche, nel loro complesso, tratteggiano un quadro sicuramente positivo non scevro, però, di alcune ombre.

È indubbio che le riduzioni di pena previste per la scelta dei c.d. riti semplificati, indispensabili per il recupero dei tempi di durata dei processi, possono comportare rischi di disarmonia e di incoerenza delle cornici edittali,

ove si abbia riguardo ai criteri generali di fondo cui è ispirato il codice penale e al principio di proporzionalità rispetto al disvalore del fatto. D'altra parte, però, questo appare un costo da pagare ove si vogliano realmente conseguire finalità di deflazione del dibattimento.

A sua volta l'estensione della sospensione del procedimento con messa alla prova prevista per alcuni reati puniti con pena massima fino a sei anni, pur sembrando ridimensionare fortemente le esigenze retributive, appare coerente con la *ratio* dell'istituto che determina l'estinzione del reato solo in presenza dell'avvenuta risocializzazione del soggetto.

È innegabile, poi, che la previsione di istituti sostanziali di esclusione del processo, destinati ad operare sempre in concreto, quali la specialità tenuità del fatto e le condotte successive di ottemperanza alle prescrizioni dell'autorità con efficacia estintiva delle contravvenzioni, comporta un'accentuazione della discrezionalità giudiziale che troverà, però, un suo bilanciamento nel rinnovato impegno ad esercitarla secondo parametri razionalmente motivati e logiche riconoscibili. Inoltre, alla discrezionalità giudiziale fa da contrappeso l'ampliato ambito di rilevanza della volontà del soggetto offeso dal reato di proporre querela in relazione ad un più ricco catalogo di reati.

3.3. La diversa natura giuridica degli istituti di diritto sostanziale destinati ad operare in funzione di deflazione processuale

Il legislatore della riforma qualifica diversamente gli istituti di diritto sostanziale destinati ad operare in funzione di deflazione processuale.

La querela (estesa a reati contro la persona e contro il patrimonio puniti con pena edittale detentiva non superiore nel minimo a due anni) assume la veste di condizione di procedibilità la cui mancanza preclude la prosecuzione del procedimento. Alla maggiore rilevanza ad essa attribuita è sotteso il rilievo normativamente attribuito ad un'avvenuta soluzione "privatistica" del conflitto.

La speciale tenuità del fatto (applicabile ai reati 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) costituisce una causa di non punibilità connotata in maniera innovativa, in quanto ai fini della sua applicazione non rileva tanto l'esiguità dell'offesa che non la rende meritevole di pena, quanto piuttosto la condotta susseguente al reato.

Considerazioni analoghe valgono per la sospensione del procedimento con messa alla prova (applicabile a specifici reati puniti con pena edittale detentiva non superiore nel massimo a sei anni) ovvero l'adempimento di apposite prescrizioni impartite dall'organo accertatore e il pagamento di una somma di denaro pari ad una frazione dell'ammenda comminata per la contravvenzione, qualificate come cause di estinzione del reato conseguenti a condotte riparatorie successive alla commissione del reato. Si tratta di istituti che presuppongono un comportamento successivo del reo suscettibile di essere legittimamente assunto come indice di un sopravvenuto venir meno in concreto del "bisogno di pena" e che consentono di definire anticipatamente la vicenda procedimentale, poiché risultano già conseguiti gli obiettivi perseguiti tradizionalmente mediante il ricorso alla pena.

Gli istituti sinora descritti o impediscono l'esercizio dell'azione penale (è il caso dell'assenza di una condizione di procedibilità) oppure consentono di definire il processo mediante soluzioni extra-processuali ovvero, infine, permettono, in presenza dell'avvenuta risocializzazione del reo, di definire anticipatamente il processo. Essi sono destinati ad operare, in presenza dei relativi presupposti, sin dalla fase delle indagini preliminari e comportano un obiettivo potenziamento del ruolo del pubblico ministero, cui sono rimesse valutazioni connotate da una componente di discrezionalità. Si tratta, peraltro, di una scelta che non appare in contrasto con la previsione costituzionale di cui all'art. 112, in quanto i parametri di giudizio sono delineati dal legislatore secondo criteri precisi e in coerenza con le dinamiche proprie della penalità e presuppongono un comportamento concreto del reo indicativo di un ravvedimento e di un'avvenuta risocializzazione che consentono di ritenere conseguiti gli obiettivi perseguiti dalla previsione della pena e ne rendono superflua l'applicazione. Proprio l'accettazione volontaria da parte del reo delle conseguenze giuridiche del suo operato giustifica, inoltre, il sacrificio di una piena cognizione giurisdizionale.

3.4. Il rinnovato rilievo delle sanzioni sostitutive sanzionatorie

Un altro aspetto di rilievo della riforma, destinato a produrre anche effetti deflattivi, è costituito dal rinnovato rilievo attribuito alle sanzioni sostitutive sanzionatorie. La nozione di pena detentiva breve è stata, infatti, dilatata fino a quattro anni di pena detentiva in concreto irrogabile con conseguente possibilità di applicazione anche a reati anche di consistente gravità astratta. È da segnalare, per un verso, l'ampio ventaglio delle sanzioni – che spaziano dalla semilibertà, alla detenzione domiciliare, al lavoro di pubblica utilità, alla pena pecuniaria – e, per altro verso, la loro modulazione correlata

alla pena in concreto che consente di adeguarla al fatto e alla personalità del suo autore. È da segnalare, ancora una volta, l'ampia discrezionalità giudiziale in ordine alle varie opzioni, comprensiva non solo dell'*an* della sostituzione, ma anche del *quomodo* e della possibilità di disporre "opportune prescrizioni". Si tratta di una svolta culturale assai significativa cui è sottesa l'indubbia volontà legislativa di superare una concezione non più attuale della pena quale misura esclusivamente afflittiva e contenitiva e di rendere più flessibile la risposta sanzionatoria in modo da valorizzarne gli aspetti di rieducazione e di risocializzazione. Un'affermazione del genere trova un solido riferimento normativo nel seguente contenuto testuale della legge delega: «prevedere che le sanzioni sostitutive delle pene detentive brevi possano essere applicate solo quando il giudice ritenga che contribuiscano alla rieducazione del condannato e assicurino, anche attraverso opportune prescrizioni, la prevenzione del pericolo che egli commetta altri reati; disciplinare conseguentemente il potere discrezionale del giudice nella scelta tra le pene sostitutive».

Occorre, infine, evidenziare che mediante l'ampliamento delle sanzioni sostitutive sono state riservate al giudice della cognizione poteri di adeguamento dell'intervento sanzionatorio attualmente spettanti alla magistratura di sorveglianza con conseguente riduzione dei tempi necessari per avviare la fase di concreta esecuzione della pena, funzionale a garantire il diritto della persona a dare nuove prospettive alla sua vita. Appare opportuno richiamare al riguardo, ancora una volta, la legge delega, laddove stabilisce che occorre «ridisciplinare opportunamente le condizioni soggettive per la sostituzione della pena detentiva, assicurando il coordinamento con le preclusioni previste dall'ordinamento penitenziario per l'accesso alla semilibertà e alla detenzione domiciliare», ed è necessario «prevedere il coinvolgimento degli uffici per l'esecuzione penale esterna al fine di consentire l'applicazione delle sanzioni sostitutive delle pene detentive brevi nel giudizio di cognizione».

3.5. La giustizia ripartiva e le sue ricadute anche in ambito processuale

Un innovativo strumento che contribuirà, tra l'altro, anche alla deflazione processuale è costituito dai percorsi della giustizia ripartiva, attivabili senza preclusioni in relazione alla fattispecie di reato o alla sua gravità in ogni stato e grado del procedimento e durante l'esecuzione della pena per definire la vicenda con una soluzione completamente diversa da quella ordinaria. Grazie ad appositi stanziamenti è stato opportunamente previsto un forte impegno per la formazione dei futuri operatori della mediazione penale, nonché

un ordinato sistema di organizzazione professionale attraverso strutture pubbliche facenti capo agli enti locali e convenzionate con il Ministero della giustizia, al quale toccherà il compito di provvedere all'accreditamento dei mediatori sulla base di criteri predeterminati normativamente.

3.6. Gli strumenti di deflazione processuale

Agli strumenti di diritto sostanziale in precedenza indicati, il legislatore della riforma ne ha affiancati altri di tipo più squisitamente processuale, volti a deflazionare la fase dibattimentale, ad incentivare la scelta di uno dei c.d. riti semplificati, a rendere più rigorosi i presupposti per la celebrazione dei giudizi in assenza in mancanza di prova certa in ordine alla effettiva conoscenza del procedimento da parte dell'imputato e della volontà di rinunciare a presenziarvi, nonché a contenere il numero delle impugnazioni.

3.6.1. Il nuovo parametro per l'esercizio dell'azione penale

Con riguardo al primo ambito di intervento occorre richiamare la nuova regola processuale che impone al pubblico ministero di richiedere l'archiviazione quando gli elementi acquisiti nelle indagini preliminari non consentono una ragionevole previsione di condanna. I nuovi presupposti per la richiesta di archiviazione assumono un rilievo inedito e sono destinati a conferire nuova effettività alle previsioni normative in tema di completezza delle indagini, di ricerca degli elementi favorevoli alla persona indagata, di osservanza della regola epistemologica della falsificazione sin dalla fase delle indagini preliminari, di razionalità e coerenza nel metodo inferenziale e nella scelta delle massime di esperienza. Essa costituisce, inoltre, un importante baluardo contro l'instaurazione di processi superflui, destinati a tradursi in un'inutile e dannosa compressione dei diritti fondamentali della persona.

3.6.2. I riti semplificati

I riti semplificati costituiscono oggetti privilegiati della riforma in coerenza con la loro funzione deflattiva e con l'obiettivo, perseguito sin dall'introduzione del nuovo codice di rito penale, di razionalizzare la fase dibattimentale, destinata, nell'ottica di un processo tendenzialmente accusatorio, soltanto ad un numero contenuto di casi. Il legislatore ha, quindi, voluto incrementarne l'applicazione mediante il potenziamento degli incentivi per l'imputato che intenda rinunciare alla piena giurisdizione secondo il rito ordinario processuale.

Per quanto riguarda l'istituto dell'applicazione della pena su richiesta delle parti, l'incremento dell'incentivo è consistito nell'estensione dell'oggetto del patteggiamento anche alla confisca facoltativa, alla determinazione del suo oggetto e ammontare, nonché alle pene accessorie, quando la pena da applicare superi i due anni. Sono stati, inoltre, ridotti gli effetti extrapenalici della sentenza di applicazione della pena *ex art. 444* cod. proc. pen. introducendo la previsione che questa non abbia efficacia di cosa giudicata nel giudizio disciplinare e in altri casi. Il legislatore ha, quindi, privilegiato le modifiche normative di quegli aspetti della disciplina (pene accessorie e confisca) ritenuti più afflittivi, soprattutto in presenza della possibilità di fruizione della sospensione condizionale della pena, e quindi maggiormente ostativi, nella pratica applicativa, alla scelta di questa forma di rito. Ed invero, il limite dei due anni di pena detentiva da infliggersi posto alla negoziazione sulle pene accessorie può trovare una sua giustificazione proprio nel fatto che, al di sotto di quel limite, le pene accessorie possono essere ricomprese nella sospensione condizionale. Per altro verso, allorché la pena principale supera i due anni, la risposta sanzionatoria può essere ritenuta adeguata anche se le pene accessorie vengono ridimensionate. Conclusivamente è possibile affermare che la riforma non ha inciso sul rapporto di coerenza tra pena e reato, ma si è piuttosto preoccupata di adeguare la risposta sanzionatoria alla concretezza del caso e dell'autore valutata alla stregua delle finalità della pena.

3.6.3. Il processo in absentia

Sebbene l'art. 6 della Convenzione Edu non ricomprenda espressamente il diritto dell'imputato ad essere presente in udienza tra le garanzie di equità del processo, la giurisprudenza sovranazionale ha ritenuto tale diritto desumibile dallo scopo dell'art. 6, par. 1 come uno dei presupposti fondamentali per l'esercizio dei diritti riconosciuti dal par. 3 della norma. La Corte Edu, pur ritenendo che la celebrazione di un giudizio in assenza dell'imputato non sia incompatibile con l'art. 6, ha ripetutamente affermato che occorre che l'imputato abbia conoscenza del processo ed abbia rinunciato in maniera inequivocabile, espressa o tacita, all'esercizio del diritto di partecipare all'udienza e, inoltre, che è necessario garantire i rimedi restitutori, qualora risulti che si è proceduto in assenza in mancanza di prova di una rinuncia a comparire. La giurisprudenza sovranazionale ha, altresì, ritenuto che, sebbene in linea di principio l'art. 6 della Convenzione trovi applicazione anche nel giudizio d'appello, tuttavia, in tale fase, la comparizione personale dell'imputato può non avere la medesima importanza che assume nel giudizio di primo grado, dovendosi avere riguardo alle peculiarità del giudizio e alle questioni in esso dedotte. Si è, quindi, affermato che il giudizio d'appello,

al pari di quello di legittimità in cui si discute esclusivamente di questioni di diritto, son conformi all'art. 6 della Convenzione Edu anche se non sia consentito al ricorrente di esprimersi personalmente, purché vi sia stata un'udienza pubblica in primo grado.

Coerentemente con i principi affermati dalla Convenzione Edu, anche la Direttiva 2016/343/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 9 marzo 2016, in tema di presunzione di innocenza e di partecipazione al processo penale, inquadra la presenza dell'imputato all'udienza come diritto ad un equo processo, riconosciuto dall'art. 47 della Carta di Nizza, pur non qualificando tale diritto come assoluto e prevedendo possibili forme di rinuncia, purché l'imputato sia stato informato con congruo preavviso del processo e delle conseguenze della mancata comparizione e sia rappresentato da un difensore.

La riforma ha inteso conformarsi al citato quadro normativo e ai principi enunciati dalla giurisprudenza sovranazionale, superando ogni forma di presunzione conseguente alla mera regolarità formale della notifica, disciplinando la sequenza degli accertamenti relativi alla costituzione delle parti, regolando i casi in cui l'imputato deve considerarsi presente, tipizzando le ipotesi di conoscenza (certa o accertata dal giudice), da parte dell'imputato, della pendenza del processo, rafforzando le garanzie del latitante. Con specifico riguardo al giudizio d'appello è stata inserita una disciplina differenziata a seconda che si tratti dell'imputato appellante o non appellante ed è stata reintrodotta la previsione (già contenuta nell'originaria formulazione dell'art. 571, comma 3, cod. proc. pen.) che, qualora l'imputato nei cui confronti si sia proceduto in assenza intenda proporre impugnazione, lo stesso deve depositare, a pena di inammissibilità, con l'atto d'impugnazione del difensore, specifico mandato ad impugnare rilasciato dopo la pronuncia della sentenza e contenente la dichiarazione o l'elezione di domicilio ai fini della notifica del decreto di citazione a giudizio. È stato in tal modo rafforzato il parametro dell'effettività della conoscenza del processo e della sentenza impugnata quale condizione per ritenere volontaria e inequivoca la volontà di rinunciare a presenziare al giudizio di secondo grado.

Il complesso delle articolate disposizioni introdotte dalla riforma assume un rilievo inedito per porre rimedio all'attuale situazione che registra un numero significativo di sentenze di condanna irrevocabili, emesse all'esito di giudizi celebrati in assenza dell'imputato, destinate a non trovare concreta esecuzione, in quanto alla formazione del titolo esecutivo fa seguito l'instaurazione di procedure di rescissione del giudicato conseguenti all'accertata mancanza di effettiva conoscenza della pendenza del processo e della volontarietà della rinuncia a prendere parte al giudizio. È, inoltre,

destinato a contribuire all'alleggerimento del carico di lavoro delle Corti di appello, impegnate nella celebrazione di processi a carico di imputati, per lo più stranieri, ignari dell'esistenza di un processo a loro carico.

Il blocco dei processi nei confronti di persone "assenti" nei cui riguardi non ricorrano le condizioni per la celebrazione del giudizio trova una compensazione nella pluralità dei rimedi restitutori che consentono, in ogni fase del processo, a seconda dei casi, o la "restituzione" dell'imputato nell'esercizio di facoltà da cui è decaduto ovvero una regressione del procedimento.

3.7. Le nuove disposizioni in tema di impugnazioni

Le nuove disposizioni in tema di impugnazioni, apparentemente scarse, devono essere lette alla luce degli istituti in precedenza descritti la cui funzione è quella di garantire un accesso ragionevolmente selettivo all'ulteriore grado di giudizio. È in tale ottica che devono essere valutate le seguenti previsioni:

- l'inammissibilità dell'appello per mancanza di specificità dei motivi che impone alla parte di confutare in maniera puntuale le argomentazioni contenute nella sentenza impugnata e riafferma una regola già introdotta con la legge n. 103 del 2017 ed intimamente correlata con la coeva previsione normativa in tema di obblighi di motivazione della sentenza;
- l'esclusione dell'appello in ragione della tipologia di pena comminata o irrogata in coerenza con il principio di differenziazione della tutela giurisdizionale rispetto a tipologie astratte di reato individuate sulla base della minore risposta sanzionatoria: in tale ottica devono essere menzionate la nuova previsione di inappellabilità delle sentenze di proscioglimento o di non luogo a procedere relative a reati puniti con la sola pena pecuniaria o con pena alternativa;
- l'inappellabilità delle sentenze di condanna a pena sostituita con il lavoro di pubblica utilità, regola che trova la sua obiettiva giustificazione nel consenso dell'imputato e nell'accettazione da parte sua della sentenza e dei relativi contenuti sanzionatori;
- le riduzioni della pena conseguenti alla rinuncia all'impugnazione da parte dell'imputato condannato; a tale proposito si richiamano le nuove previsioni in tema di giudizio abbreviato (diminuzione, ad opera del giudice dell'esecuzione, di un sesto della pena nel caso di mancata proposizione di impugnazione da parte dell'imputato) e di giudizio per decreto (assegnazione di un termine di quindici giorni, decorrenti dalla notificazione del decreto penale di condanna, entro il quale il condannato,

rinunciando a proporre opposizione, può pagare la pena pecuniaria in misura ridotta di un quinto). La *ratio* di queste disposizioni risiede nella finalità di stimolare l'imputato a non coltivare forme di impugnazione, prive di ragionevoli probabilità di accoglimento, avverso sentenze basate su materiale probatorio già sufficientemente consolidato tale da rendere superfluo, con il consenso dell'imputato, il dibattimento.

3.8. Il giudizio di cassazione

Le disposizioni sul giudizio di cassazione, lungi dall'affrontare il tema centrale relativo alla sua natura e alla sua funzione nel più ampio contesto del dibattito sul ruolo della Corte di cassazione come garante dello *ius constitutionis* o dello *ius litigatoris*, sono prevalentemente dedicate al "procedimento" dinanzi alla Corte. Esse prevedono che, di regola, la Corte provveda sui ricorsi in camera di consiglio non partecipata, se non è diversamente stabilito e in deroga a quanto previsto dall'art. 127 cod. proc. pen. Il contraddittorio è, quindi, cartolare e verte sui motivi di ricorso, sulle richieste del Procuratore, sulle memorie. Tuttavia, il Procuratore generale e i difensori possono chiedere la trattazione:

- in pubblica udienza, dei ricorsi contro le sentenze pronunciate nel dibattimento o all'esito di giudizio abbreviato;
- in camera di consiglio partecipata, dei ricorsi per i quali la legge prevede la trattazione con l'osservanza delle forme previste dall'art. 127 cod. proc. ne. e dei ricorsi contro le sentenze pronunciate all'esito di camera di consiglio non partecipata a norma dell'art. 598-*bis* cod. proc. pen., salvo che l'appello abbia avuto esclusivamente per oggetto la specie o la misura della pena, anche con riferimento al giudizio di comparazione fra circostanze, o l'applicabilità delle circostanze attenuanti generiche, di pene sostitutive, della sospensione della pena o della non menzione della condanna nel certificato del casellario giudiziario.

Negli stessi casi la Corte può disporre d'ufficio la trattazione del ricorso in udienza pubblica o in camera di consiglio partecipata se ritiene sussistere la rilevanza delle questioni.

La scelta legislativa, lungi dal comprimere il diritto al contraddittorio che, anche nella fase di legittimità, assume rilievo centrale ed essenziale, appare coerente con la previsione contenuta nell'art. 111, comma 2, Cost. che, per il giudizio di cassazione, delinea un contraddittorio di tipo cartolare, funzionale al ragionamento induttivo e al confronto sulle prove e sugli

argomenti nell'ambito del controllo sulla motivazione della sentenza, sulla correttezza del metodo inferenziale e delle massime di esperienza adottate. A tale proposito appare opportuno richiamare l'art.2 della direttiva 89 della legge delega del nuovo processo penale che ha inteso prevedere, per il giudizio di legittimità, una procedura derogatoria rispetto alla procedura del merito e, quindi, un contraddittorio cartolare e non partecipato. Come osservato dalle Sezioni Unite, il rito non partecipato, quale modello portante del giudizio di cassazione, è giustificato dalla peculiarità del processo di legittimità, in cui la Corte giudica senza la presenza delle parti che, considerato il tecnicismo della procedura, sono tenute ad affidare le loro censure a motivi di ricorso scritti senza necessità di illustrazione orale (Sez. U., n. 36848 del 17 luglio 2014, Burba; Sez. U., n. 9857 del 30 ottobre 2008, Manesi, Sez. U., n. 26156 del 28 maggio 2003, Di Filippo). La Corte Edu, a sua volta, non ritiene necessaria la pubblicità dell'udienza per i procedimenti che, come il giudizio di cassazione, siano connotati da un alto tasso di tecnicismo (Corte Edu, Lorenzetti c/ Italia 2012; Bocellari e Rizza c/Italia del 2007). Nel medesimo solco la Corte costituzionale ha precisato che il principio di pubblicità non è assoluto, ma consente legittime eccezioni (Corte cost. n. 263 del 2017).

La dimostrazione di come la modifica normativa non comprima ingiustificatamente il contraddittorio e di come lo stesso assuma un rilievo centrale anche nel giudizio di cassazione basato sul confronto serrato tra gli argomenti prospettati dalle parti si ricava dai poteri officiosi attribuiti al giudice che, pur in assenza di specifiche richieste delle parti, potrà in ogni caso disporre la procedura partecipata quando l'importanza delle questioni dedotte renda necessaria l'oralità che la nuova legge attribuisce al giudice.

La modifica normativa non determina neppure alcuna tensione con l'art. 24 Cost., poiché il diritto di difesa è, in ogni caso, garantito dalla facoltà, attribuita alle parti, di presentare memorie a sostegno del ricorso.

3.9. Giudizio di cassazione e diversa qualificazione giuridica del fatto

La centralità del contraddittorio spiega la modifica normativa che impone alla Corte di disporre, con ordinanza motivata, il rinvio per la trattazione del ricorso in pubblica udienza o in camera di consiglio partecipata e la fissazione di una nuova udienza, qualora ritenga di dare al fatto una diversa qualificazione giuridica. Senza questa forma di preventiva interlocuzione, non si può procedere ad una diversa qualificazione del fatto neppure se la prospettiva della nuova definizione sia formalmente nota o comunque sufficientemente prevedibile.

3.10. Questioni in tema di competenza per territorio

Merita, infine, di essere segnalata quale opportuno strumento per ridurre i tempi del procedimento la previsione normativa che attribuisce al giudice, chiamato a decidere una questione concernente la competenza per territorio, il potere di disporre, d'ufficio o su richiesta delle parti, la rimessione della decisione alla Corte di cassazione. Qualora non proponga l'istanza di rimessione della decisione alla Corte, la parte che ha eccepito l'incompetenza per territorio non potrà riproporre la questione nel corso del procedimento.

Qualora dichiarati l'incompetenza del giudice, la Corte deve ordinare la trasmissione al giudice competente.

3.11. La revisione europea

La riforma si occupa, infine, di introdurre la c.d. "revisione europea" (art. 628-*bis* cod. proc. pen.), mezzo di impugnazione straordinario proponibile, entro un termine perentorio, da parte del soggetto che abbia presentato il ricorso alla Corte sovranazionale, davanti alla Corte di cassazione, per dare esecuzione alla sentenza definitiva della Corte Edu che abbia ritenuto sussistente la violazione di un diritto fondamentale tutelato dalla Convenzione. Si è voluto, in tale modo, dare vita ad un nuovo rimedio straordinario, diverso dal ricorso straordinario per errore materiale o di fatto (art. 625-*bis* cod. proc. pen.), dalla rescissione del giudicato nei confronti dell'imputato "assente incolpevole" (art. 629-*bis* cod. proc. pen.), dall'incidente di esecuzione per ottenere la dichiarazione di non esecutività del titolo (art. 670 cod. proc. pen.), dalla restituzione nel termine, (art. 175 cod. proc. pen.) per consentire all'ordinamento interno di uniformarsi alla decisione del giudice sovranazionale e di dare effettività alle sue pronunce.

3.12. La prescrizione processuale

L'articolato ambito di intervento della riforma e, soprattutto, l'introduzione di istituti nuovi apre inediti scenari interpretativi. Il riferimento va, in particolare, alla disciplina dei termini di prescrizione processuale, destinati ad affiancarsi ai termini di durata delle indagini preliminari, di custodia cautelare e di prescrizione sostanziale, che rischiano di provocare forti asimmetrie temporali fra la fase antecedente al dibattimento, il giudizio di primo grado e la fase delle impugnazioni, e di non garantire in modo uniforme la ragionevole durata dei processi.

In assenza di un'esplicita regolamentazione, appare indispensabile una coerente esegesi dei rapporti tra improcedibilità e cause di proscioglimento *ex art. 129 cod. proc. pen.*, tra improcedibilità e cause di inammissibilità del ricorso per cassazione che, secondo la costante giurisprudenza di legittimità, sono inidonee ad introdurre la fase di legittimità, tra improcedibilità e confisca, sembrando problematico il mantenimento degli effetti di quest'ultima una volta che il giudice penale non disponga ulteriormente del potere di *ius dicere* per decorso dei termini previsti per la singola fase di impugnazione.

Sotto altro profilo la disciplina della improcedibilità appare in parte lacunosa e in parte incerta laddove non chiarisce, ad esempio, se una diversa e più grave qualificazione del reato con conseguenti termini di prescrizione processuale più ampi consentano la riapertura del procedimento dopo la sentenza irrevocabile in presenza della sopravvenuta condizione di procedibilità oppure il provvedimento di proroga dei termini abbia natura squisitamente organizzativa e sia da ricomprendere tra i poteri del Collegio o del presidente della singola sezione della Corte di cassazione e, infine, se avverso il citato provvedimento sia consentito il ricorso per cassazione attribuito alla cognizione di altra sezione in virtù di specifica modifica tabellare in tal senso. È, comunque, indubbio che il potere assegnato ai giudici di disporre proroghe dei termini fissati a pena di improcedibilità implica l'assunzione di una rilevante responsabilità da parte del giudice, chiamato alla elaborazione di parametri chiari e conoscibili alla stregua dei quali sia preclusa o consentita la prosecuzione dell'azione penale in un più ampio contesto culturale in cui la legittimazione tecnico-professionale dei magistrati richiede un'opera di razionalità, coerenza, equilibrio nel non invadere non invadere ambiti rimessi alla discrezionalità del legislatore nelle scelte di politica criminale.

Infine, in presenza della domanda civilistica formulata in sede penale l'istituto introdotto dall'*art. 344-bis cod. proc. pen.* è destinato a ridisegnare i rapporti tra processo penale definito con pronuncia di improcedibilità e giudizio civile.

Deve essere, altresì, sottolineato che la decorrenza dei termini di prescrizione processuale dal novantesimo giorno successivo al deposito della motivazione della sentenza impugnata implica che una parte del periodo a disposizione del giudice del grado successivo per pronunciare la decisione sfugga alla sua disponibilità, in quanto esso comprende anche gli adempimenti di cancelleria funzionali alla trasmissione degli atti. Con questa consapevolezza e con l'intento di sensibilizzare al riguardo le Corti di appello in ordine ai fondamentali aspetti organizzativi, la Corte di cassazione, al termine delle attività di un gruppo di lavoro appositamente costituito, ha predisposto un

modello unitario di scheda *ex art. 165-bis* disp. att. cod. proc. pen. – che, per espressa previsione normativa deve contenere tutte le informazioni indispensabili ai fini della sollecita fissazione del processo e della corretta costituzione del rapporto processuale – destinato ad essere utilizzato da tutte le Corti di appello alle quali è stato preventivamente sottoposto nell’ambito di un proficuo confronto critico. L’iniziativa persegue una finalità di più ampio respiro culturale, ossia quella di acquisire una rinnovata consapevolezza sul mutamento del ruolo culturale del giudice, cui la riforma chiede attenzione non solo ai profili più propriamente interpretativi, ma sensibilità agli aspetti organizzativi, essendo ormai inscindibile il nesso tra modalità di gestione del servizio giustizia e tempi di definizione processuale.

CONSIDERAZIONI FINALI

1. Ancora luci ed ombre

L'analisi dei dati sull'amministrazione della giustizia in Italia nell'anno appena trascorso conferma il quadro in chiaroscuro già descritto nelle precedenti relazioni. Molte delle valutazioni fatte un anno fa devono essere riproposte e delineano il consolidarsi di alcune tendenze.

Si assiste ad un lento ma progressivo miglioramento della situazione.

Continua il processo di riduzione del contenzioso, tanto civile che penale. Il numero dei processi civili pendenti al 30 giugno 2022 è di 2.881.886 unità, con una decrescita del 7,2% rispetto al 2021¹. Quello dei processi penali è di 2.405.275 unità, in questo caso la decrescita è del 4,5%². Il fatto importante è che la riduzione delle pendenze è dovuta al saldo positivo tra sopravvenienze e definizioni dei giudizi: tanto nel civile che nel penale si è deciso un numero di cause superiore a quello delle sopravvenute. Si sta dunque lentamente ma progressivamente riducendo l'arretrato³.

Il dato sui tempi di decisione ha sempre costituito il punto più debole del sistema italiano, il motivo per cui numerose volte siamo stati condannati dalla Corte europea dei diritti dell'uomo. È questa la ragione per cui il PNRR ha assunto la riduzione del *disposition time* come obiettivo primario fissando la meta, da raggiungere entro il 2026, di una riduzione del 40% per il civile e del 25% per il penale rispetto alla situazione del 2019 (c.d. *baseline*).

Nel 2022 sono stati fatti i primi passi su questa strada, impostando un cammino che ha già dato i suoi primi frutti.

Nel civile i tempi di decisione dell'anno 2021/2022 sono stati ridotti rispetto al 2020/2021 del 8,6% nelle Corti d'appello, del 6,5% nei Tribunali, del 5% dai Giudici di pace e dell'1,9% nei Tribunali per i minorenni. Per il

¹ Cfr. Parte I, par. 2.1.

² Cfr. Parte I, par. 4.1

³ Cfr. Parte I, entrambi i paragrafi richiamati alle precedenti note.

penale la riduzione è stata del 14,7% nelle Corti d'appello, 9,4% nei Tribunali, 0,9% nelle Procure della Repubblica e del 7,6% per i Giudici di pace⁴.

Se dal quadro generale si passa ai singoli problemi, numerosi sono i dati positivi ed alcuni tendono a consolidarsi.

Tra i più rilevanti quello relativo agli omicidi volontari. Nel corso di tutti gli anni Novanta del 900 erano circa 1.900 ogni anno, in parte cospicua commessi da esponenti della criminalità organizzata. Si sono poi lentamente ma progressivamente ridotti sino ad attestarsi nell'ultimo lustro intorno a 300. Quest'anno se ne contano per l'esattezza 310⁵. Si tratta di un dato cruciale perché colloca l'Italia tra i paesi più sicuri in Europa e a fortiori nel mondo. Le ragioni sono molteplici. Non è questa la sede per analizzarle tutte. Una di esse merita di essere sottolineata perché attiene all'efficacia del sistema: nel corso degli ultimi trent'anni l'accertamento dell'autore del reato è passato dal 40% degli anni Novanta al 73% del 2016, percentuale che, in base alle rilevazioni in corso, tende ulteriormente a crescere⁶.

Sottolineo questo dato perché è emblematico di una situazione che non è così fosca e irrecuperabile come spesso viene presentata. I problemi sono pesanti e complessi, ma cogliere i miglioramenti su questioni fondamentali è importante, prima di tutto come doveroso riconoscimento dell'impegno, in alcuni casi sino al sacrificio della vita, di tante donne e uomini dello Stato e della società civile. In secondo luogo, perché permette di guardare al futuro nella consapevolezza che si possono risolvere nodi critici e drammatici all'apparenza insuperabili.

È avvenuto con il terrorismo. Anche con la criminalità organizzata, a cominciare da quella di stampo mafioso, i passi avanti sono evidenti, e ne abbiamo avuto conferma di recente con un arresto importante, non solo nel contrastare strategie che hanno insanguinato il paese in anni terribili, ma anche nel cogliere mutazioni verso forme altrettanto pericolose, sebbene meno visibili, volte ad inquinare settori sani della società civile e dell'economia e ad estendersi verso zone del paese diverse da quelle originarie, come emerge, ad

⁴ *Ibidem*

⁵ Ministero dell'Interno, Polizia di Stato, Servizio analisi criminale, *Omicidi volontari e violenza di genere. Report n. 9*, gennaio 2023.

⁶ ISTAT, *Delitti, imputati e vittime dei reati. La criminalità in Italia attraverso la lettura integrata delle fonti di giustizia*, Roma, 2020. Ma già Barbagli e Minello, *L'inarrestabile declino degli omicidi*, in *Lavoro.info*, maggio 2017.

esempio, dal processo c.d. *Aemilia*, conclusosi con la sentenza 7 maggio 2022, 39774 della nostra Corte.

Un'ombra inquietante rimane per il fatto che circa la metà degli omicidi sono avvenuti nell'ambito dei rapporti familiari ed affettivi e una parte molto consistente, 122 su 310, vede come vittima la donna, spesso ad opera del partner o ex partner. Il dato è ormai costante, anche se proprio nell'anno appena concluso in leggera flessione⁷.

Un'altra pesante e grave conferma riguarda gli infortuni sul lavoro (nei primi dieci mesi del 2022 le denunce sono aumentate del 32,9% rispetto allo stesso periodo del 2021) e le malattie professionali (denunce in aumento del 10,6%). Rimane inaccettabile il numero delle morti bianche, che anche quest'anno ha superato il livello di 1.000 casi, con l'inquietante ritmo di tre morti al giorno.

Se riflettiamo attentamente, questi ed altri problemi, che segnano profondamente la nostra società, solo in parte possono essere affrontati con una risposta di carattere penale. Necessitano di interventi di più ampio respiro. Persino la criminalità mafiosa non può essere contrastata solo su questo piano, perché si rafforza quando e dove le istituzioni non svolgono il loro ruolo di tutela dei diritti e di mediazione e regolazione dei conflitti, lasciando spazio alla "supplenza criminale".

Ancor più emblematicamente i problemi interni alle famiglie e ai rapporti interpersonali, così come i conflitti di lavoro, degradano e a volte esplodono, quando la giustizia civile e del lavoro non svolge adeguatamente e tempestivamente il suo ruolo.

Una strategia di contenimento e riduzione degli infortuni sul lavoro e delle malattie professionali può intaccare i dati inaccettabili su riportati solo grazie ad un sistema di controlli capillare, efficiente e moderno. Evitare un infortunio sul lavoro è molto più importante che punire il responsabile a posteriori.

Come si è autorevolmente sostenuto in sede dottrinale, e di recente anche in sede istituzionale, l'area dei reati dovrebbe essere concentrata su ciò che effettivamente richiede l'intervento della sanzione penale, evitando proliferazioni delle fattispecie, spesso affidate a definizioni vaghe. Ciò a fini di garanzia dei cittadini, ma anche per una maggiore efficacia dell'intervento repressivo laddove necessario, evitando dispersioni di impegno e risorse.

⁷ Polizia di Stato, *Report*, cit.

2. Le risorse e la variabile culturale

Il problema delle risorse è cruciale. Non bisogna essere esperti di scienza delle organizzazioni per comprendere che senza risorse umane, strumentali e finanziarie adeguate non si possono ottenere buoni risultati.

Per molti anni si è praticata una linea di intervento sulla giustizia affidato a riforme a costo zero. Per decenni le assunzioni di personale sono rimaste bloccate, non vi è stato *turn over* e l'età media del personale è progressivamente cresciuta.

Di recente vi è stata una inversione di tendenza che si è consolidata con il PNRR. Ciò malgrado, allo stato la scopertura di organico delle cancellerie è del 25,11% ed è in crescita rispetto all'anno precedente, dato l'alto tasso di pensionamenti⁸.

L'assunzione di più di 8.000 addetti all'Ufficio per il processo è un fatto sicuramente inedito e positivo di cui bisognerà cogliere e sviluppare tutte le potenzialità. Si tratta tuttavia di assunzioni a tempo determinato, il che sta dando luogo a molte dimissioni man mano che questi nostri giovani collaboratori trovano lavori con migliori prospettive di durata.

Ancora più gravi sono i problemi di carenza dei magistrati. A fronte di un organico di 10.558 unità risulta scoperto il 13.7% dei posti, percentuale anch'essa in crescita rispetto allo scorso anno. In sostanza oggi mancano 1.458 magistrati.

Anche qui si riscontra un elemento positivo costituito dall'eliminazione, in sede di riforma dell'ordinamento giudiziario, di una serie di passaggi obbligatori tra la laurea ed il concorso, che allungavano i tempi di accesso alle prove, determinando un innalzamento dell'età implicante di fatto una selezione per censo, senza migliorare il percorso formativo, anzi forse dando luogo a forme di dispersione della continuità e concentrazione nello studio. Come si è già più volte rilevato, la qualità della preparazione del giurista si fonda sulla solidità delle basi poste negli studi universitari ed è su di esse e su di un calibrato raccordo tra studi e professione che bisognerebbe intervenire per migliorare la situazione.

Peraltro, i possibili vantaggi delle modifiche concorsuali matureranno solo tra alcuni anni, mentre allo stato l'inadeguatezza del numero dei magistrati è determinante per l'efficacia del sistema.

⁸ Sui dati richiamati in questo paragrafo, cfr., *ampie*, Parte I, par. 1.

Dal rapporto della CEPEJ (Commissione europea per l'efficienza della giustizia) del 2022 (su dati 2020) si desume che nei 47 paesi europei che aderiscono al Consiglio d'Europa, in media vi sono 22,2 giudici togati ogni 100.000 abitanti, mentre in Italia sono solo 11,9. Particolarmente indicativo è il confronto con la Germania dove operano 25 giudici togati ogni 100.000 abitanti, numero quindi più che doppio rispetto all'Italia.

Un ausilio al sistema viene dalla magistratura onoraria, il cui composito ruolo da tempo ha perso le connotazioni di mera sussidiarietà. Ma si sconta l'inadeguatezza della disciplina che regola attualmente il rapporto, oltre che una pesante scopertura dell'organico, pari al 20,8%, che in alcune sedi giunge al 70-80%.

Si impone comunque un'ulteriore considerazione. Le risorse umane e finanziarie sono importanti, tuttavia non sono in sé risolutive se non vengono impiegate nel modo più razionale ed efficace. Una ricerca della Banca d'Italia sulla giustizia civile⁹ mostra come la produttività degli uffici dipenda dall'incrocio di una molteplicità di fattori, comprese le capacità organizzative o le competenze informatiche dei componenti dell'ufficio o ancora il tipo di affari o il tasso di mobilità dei giudici spesso da porre in relazione alle condizioni di lavoro. Queste diversità qualitative spiegano perché vi sono uffici che con meno giudici e personale ottengono migliori risultati di altri più dotati.

La variabile, che in senso lato potremmo definire culturale, ha una forte incidenza, tanto più quando bisogna far fronte a nuovi problemi e innovazioni legislative.

3. Innovazioni legislative e architettura del sistema

Le innovazioni legislative che sono entrate o stanno entrando in vigore sono molteplici: 1) riforma dell'ordinamento giudiziario (legge 17 giugno 2022, n. 71), in parte già operativa ed in altra parte da attuare in sede di legislazione delegata; 2) riforma del processo civile e degli strumenti di soluzione alternativa delle controversie (legge delega 26 novembre 2021, n. 206 e decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 149); 3) riforma del processo penale e della giustizia riparativa (legge 27 settembre 2021, n. 134 e decreto

⁹ Cugno, Giacomelli, Malgieri, Mocetti, Palumbo, *La giustizia civile in Italia: durata dei processi, produttività degli uffici e stabilità delle decisioni*, in Banca d'Italia, *Questioni di economia e finanza*, n. 715, ottobre 2022. La ricerca si basa su dati sino al 2019.

legislativo 10 ottobre 2022, n. 150); 4) norme sull'Ufficio per il processo (decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 151) 5) riforma della giustizia tributaria, che pur riguardando un settore specifico, influisce in modo rilevante sull'intero sistema (legge 31 agosto 2022, n. 130).

Il contenuto di queste riforme viene esaminato nella parte analitica della relazione¹⁰.

Non spetta a noi dare giudizi sulle scelte di politica legislativa che il Parlamento ed il Governo hanno operato. Alla giurisdizione spetta interpretare ed applicare le leggi.

L'applicazione delle nuove norme è come sempre la fase più critica e delicata. In questo caso poi, il ventaglio delle riforme è amplissimo ed il programma attuativo originariamente fissato dal legislatore è stato da ultimo modificato, posticipando alcune parti ed anticipandone altre, il che crea un motivo aggiuntivo di criticità perché disarticola la programmazione che i nostri uffici si erano dati.

Una riforma è un cambiamento delle regole. Qualsiasi cambiamento delle regole, qualunque sia il suo ambito, una famiglia, un'impresa, un'associazione, richiede un periodo di adattamento per la comprensione del nuovo, la sperimentazione, il rodaggio del diverso modo di operare, eventuali correzioni. Tutto ciò è più complesso quando la dimensione è quella dello Stato, ed ancor più quando interessa, come nel nostro caso, praticamente tutti i settori del vasto mondo della giustizia, che ha una sua architettura, in cui lo spostamento di una tessera determina conseguenze sul tutto e in cui bisogna rispettare i pilastri costituiti dai principi della Costituzione e delle Carte europee.

Il percorso è complicato ma è certo il massimo impegno della magistratura e, al suo interno, della Corte di cassazione.

4. Una Corte in evoluzione

Nelle relazioni degli anni passati si è detto della contraddizione sistemica che pesa sulla Corte di Cassazione italiana, costituita dal fatto che si può proporre ricorso per cassazione nei confronti di tutte le sentenze e di tutti i provvedimenti sulla libertà personale emessi dai giudici ordinari e speciali, il che determina un afflusso di circa 30.000 ricorsi civili e 50.000

¹⁰Parte II, cap. VI.

ricorsi penali ogni anno, da decidere, come impone la Costituzione, in tempi ragionevoli e perseguendo il fine di unificare la giurisprudenza, perché i cittadini possono sentirsi uguali dinanzi alla legge solo se l'applicazione delle norme è la stessa per tutti. Ma quest'ultima finalità può essere perseguita da un collegio di pochi giudici, che si occupi di un numero circoscritto di questioni di grande rilievo, mentre al contrario i numeri su indicati rendono ineluttabile la moltiplicazione dei giudici e dei collegi.

Più volte si è chiesta una revisione di questo assetto. Il problema non è stato mai affrontato in radice.

La Corte ha cercato i rimedi al suo interno con un notevole impegno organizzativo, basato su di una attenta classificazione dei ricorsi, che oggi i magistrati della Corte fanno con l'ausilio dei componenti dell'Ufficio per il processo, in modo da cogliere subito le questioni giuridiche poste, la similitudine con altri ricorsi, la sussistenza di precedenti e una serie di altri fattori. Ciò consente due operazioni: la scelta del binario processuale più giusto (camera di consiglio o udienza pubblica) e una organizzazione più razionale delle udienze, raggruppando cause che pongono questioni analoghe o trattando in via prioritaria cause che pongono questioni nuove in modo da offrire subito ai giudici di merito e al foro una sentenza che possa fare da guida. A ciò si aggiunge l'introduzione del processo civile telematico, ormai in stato di avanzata attuazione anche in Cassazione dove dal 1° gennaio di quest'anno è diventato obbligatorio (molto più arretrata è la situazione nel processo penale, dove sarebbe opportuno partire proprio dalla Cassazione)¹¹.

Il giudice di cassazione sta mutando il suo modo di lavorare e più a monte la sua cultura. Non basta un'alta preparazione giuridica, sono necessarie competenze organizzative, gestionali ed informatiche. Il lavoro preparatorio delle cause non è più individuale, ma consiste nella direzione di un gruppo composto da giudici (fondamentale l'apporto del Massimario) ed altri soggetti qualificati (personale amministrativo, funzionari assunti per l'ufficio per il processo, tirocinanti).

Questo cambiamento oggi è sostenuto dal legislatore, tanto sul piano delle regole che sul piano delle dotazioni. I decreti legislativi del 2022 si muovono in tal senso, il PNRR offre mezzi economici di supporto, condizionandoli al raggiungimento di alcune mete in termini di riduzione dell'arretrato e dei tempi processuali.

¹¹ Per approfondimenti sul punto, si rinvia alla Parte II, cap. II.

La Corte sta lavorando su questa linea con grande impegno e determinazione, sin da prima che questo sostegno sopraggiungesse.

Lo testimoniano i risultati conseguiti.

Negli ultimi due anni l'arretrato è stato ridotto in modo corposo. Nel civile all'inizio del 2021 erano pendenti 120.473 processi. Abbiamo chiuso il 2022 portandoli a 104.872¹². Quindi, 15.601 in meno. Questo miglioramento è derivato soprattutto dal numero delle decisioni: nel 2021 più di 40.000, quest'anno più di 36.000. Sono livelli mai raggiunti nei cento anni di vita della Cassazione civile¹³.

Nel penale, all'inizio del 2021 i procedimenti pendenti erano 24.478. Abbiamo chiuso il 2022 portando questo numero a 18.323. La differenza in meno è di 6.155 processi. Anche nel penale il numero delle decisioni è cresciuto: nel 2021 sono state 47.040, nel 2022 si è superato il livello di 50.000 (precisamente 50.775)¹⁴.

Risultati molto positivi sono stati conseguiti anche con riferimento alla durata dei processi. L'Unione europea chiede al sistema giustizia italiano di ridurre i tempi di decisione entro il 2026 del 40% nel civile e del 25% nel penale assumendo come base di partenza i dati del 2019 (*baseline*).

Come è noto, il criterio di calcolo europeo dei tempi processuali è costituito dal *disposition time*, il cui *target* 2026 per la Corte (risultato da raggiungere in quella data) nel civile è di 976 giorni, rispetto ad un *baseline* 2019 di 1302 gg. È un risultato che possiamo raggiungere: a fine 2022 siamo giunti a 1063 gg, riducendolo di 239 gg¹⁵, bisogna sino al 2026 ridurlo di ulteriori 87 giorni. È una meta sicuramente raggiungibile nei prossimi tre anni, probabilmente anche prima. E possiamo anche superarla.

La situazione del penale è ancora più favorevole perché il *target* è stato già raggiunto e superato. Infatti, la meta è 166 gg, mentre siamo giunti a 132 giorni¹⁶. Qui si tratta di amministrare saggiamente l'importante risultato raggiunto.

¹²Cfr. Tabelle, parte II, cap. III, par. 2.2.

¹³*Ibidem*

¹⁴Cfr. Tabelle, parte II, cap. III, par. 3.

¹⁵Cfr. Tabelle, parte II, cap. III, par. 2.

¹⁶Cfr. Tabelle, parte II, cap. III, par. 3.

Tengo a sottolineare che il grande lavoro fatto dalla Corte non riguarda solo quantità e tempi. Nella parte analitica della relazione sono indicate le numerose sentenze significative dell'anno appena trascorso. Ricadono in un ampio spettro di materie e spesso toccano temi di particolare delicatezza¹⁷.

5. Lavoro di squadra e disponibilità al dialogo

I risultati raggiunti sono il frutto di un impegno e una dedizione totale di tutti coloro che lavorano in Cassazione e per la Cassazione: i presidenti e i consiglieri, i magistrati del Massimario, gli amministrativi e i tecnici, i componenti dell'ufficio per il processo, i tirocinanti, nonché le forze dell'Ordine, che garantiscono la sicurezza nel Palazzo. Una grande squadra di cui sono onorato di far parte.

Si tratta di risultati conseguiti anche grazie alla piena collaborazione con i magistrati della Procura generale e con gli avvocati del libero foro, dello Stato e degli enti pubblici, che hanno offerto in questi anni, resi ancor più difficili dalla crisi pandemica, un contributo fondamentale al miglioramento della nostra giurisdizione. Perché, la giurisdizione nasce dall'incrocio di questa molteplicità di ruoli e di saperi. Senza contraddittorio non c'è giurisdizione.

Questi risultati sono stati possibili anche per la collaborazione con il Consiglio superiore della magistratura, che ha dettato una normativa secondaria più chiara in materia di accesso in Cassazione ed ha poi gestito in modo efficace la sua applicazione, sbloccando i trasferimenti verso la Corte che erano fermi da anni.

È stato importante il confronto con i giudici di merito, nei numerosi incontri di formazione e con l'avvio di una nuova prassi di riunioni per via telematica con le Corti d'appello, che permette di cogliere i problemi e di affrontarli con il metodo di un sistema giustizia che dialoga al suo interno.

La giurisdizione in Italia è declinata al plurale. Accanto alla Cassazione operano altri organi apicali, il Consiglio di Stato e la Corte dei conti. Il dialogo tra le giurisdizioni, negli ultimi anni si è sviluppato in modo quanto mai intenso e proficuo. Uno dei protagonisti più autorevoli e costruttivi è stato il Presidente Franco Frattini, alla cui memoria rivolgo un pensiero commosso.

¹⁷ Cfr. Parte II, cap. IV.

6. Ermeneutica e complessità

Il compito precipuo della Cassazione è verificare se la sentenza impugnata sia conforme alla legge o l'abbia violata. Le norme base furono scritte nella prima metà del Novecento. La legge all'epoca era quella dello Stato, in genere racchiusa nei codici. Oggi la legge è molto di più, si è decodificata, è dispersa in un mare di normative speciali, disordinate, alluvionali, spesso collocate in provvedimenti che contengono previsioni sui temi più disparati. L'ordinamento giuridico ha assunto in molti tratti le sembianze di un labirinto. La tecnica legislativa ha subito un'involuzione, il ritmo legislativo è divenuto incalzante, spesso spaesante.

Il contenuto concreto di una legge è così sempre più spesso affidato agli interventi ermeneutici che lo disvelano, elaborando il diritto vivente. La Corte costituzionale, nel valutare la compatibilità con la Costituzione, ha progressivamente raffinato la tipologia delle sue decisioni.

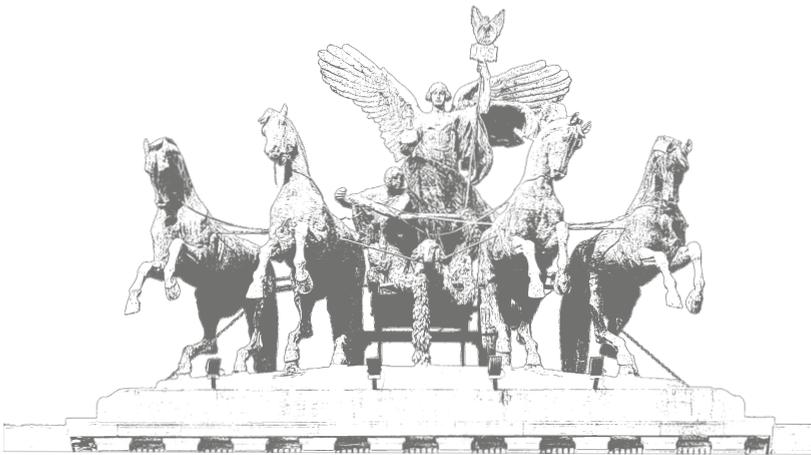
Nel quadro normativo svolgono un ruolo sempre più rilevante i trattati, le convenzioni e le carte internazionali o sovranazionali, anch'essi nella concreta attribuzione di significato formulata dai giudici internazionali e sovranazionali, la Corte di giustizia dell'Unione europea e la Corte europea dei diritti dell'uomo.

Comprendere se vi è stata violazione di legge è ormai un'operazione complessa, che deve considerare fonti collocate su molteplici livelli, nazionali ed internazionali, interpretate da giudici espressione di culture e tradizioni diverse.

Abbiamo discusso a lungo, con la Corte costituzionale, le Corti europee e le Corti supreme di altre nazioni, su come trovare un punto di equilibrio tra i valori comuni europei enunciati nel Trattato dell'Unione e l'identità nazionale degli Stati membri che quel medesimo Trattato richiama e rispetta.

La dimensione e la qualità del nostro lavoro sono negli ultimi anni profondamente mutate, tutto è divenuto più complesso, ma siamo in grado di andare avanti perché abbiamo alle spalle una storia che ci permette di affrontare le difficoltà di un percorso difficile e impegnativo.

Nella consapevolezza che, come ha scritto Italo Calvino, non possiamo credere a niente che sia facile, rapido, spontaneo, improvvisato, approssimativo. Dobbiamo credere nella forza di ciò che è lento, calmo, ostinato, senza fanatismi, né entusiasmi.



GANGEMI EDITORE®
S.p.A.
INTERNATIONAL

FINITO DI STAMPARE NEL MESE DI GENNAIO 2023
www.gangemieditore.it

