



CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

GIOVANNI CANZIO

RELAZIONE

sull'amministrazione della giustizia nell'anno 2016



Roma, 26 gennaio 2017





# CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

GIOVANNI CANZIO

## RELAZIONE

sull'amministrazione della giustizia nell'anno 2016



Roma, 26 gennaio 2017



*In memoria di  
Giorgio Santacroce*



[Socrate] «*Badiamo che non ci capiti di diventare μισόλογοι. È impossibile subire un male peggiore che odiare i ragionamenti [...]. Quando qualcuno crede nella verità di un ragionamento, senza possedere la tecnica dei ragionamenti, e poco dopo gli sembra che sia falso e talvolta lo è, talvolta no; e così con un altro ragionamento e poi un altro. Soprattutto quelli che passano il tempo in ragionamenti antilogici, finiscono per credere di essere diventati i più sapienti e di aver riconosciuto essi soli che non c'è nulla di sano e di solido né nelle cose né nei ragionamenti e che anzi tutti gli enti si rivoltano in su e in giù [...]. Sarebbe deplorabile se uno [...] finisse col rigettare la colpa da sé sui ragionamenti e trascorresse il resto della vita a odiarli, rimanendo privo della verità e della scienza degli enti».*

(PLATONE, *Fedone*, 89-90, a cura di G. Cambiano, ed. Mondadori, 1983, p. 273-277)



# INDICE

## INTERVENTO IN AULA DI GIOVANNI CANZIO PRIMO PRESIDENTE CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

1.	Il percorso di autoriforma della Corte di cassazione	19
1.1.	Gli effetti dell'autoriforma: a) <i>nel settore civile</i>	20
1.2.	... b) <i>nel settore penale</i>	21
2.	La nomofilachia e la formazione del “precedente”	23
2.1.	La giurisprudenza civile di legittimità	24
2.2.	La giurisprudenza penale di legittimità	27
3.	La riforma del giudizio civile di cassazione	30
4.	Il fenomeno migratorio	32
5.	Il terrorismo internazionale	33
6.	La corruzione	35
7.	Le distorsioni del processo mediatico	35
8.	Considerazioni finali	37

RELAZIONE DEL PRIMO PRESIDENTE DELLA  
CORTE DI CASSAZIONE SULL'ANDAMENTO  
DELLA GIUSTIZIA NELL'ANNO 2016

PARTE PRIMA

*LA GIUSTIZIA IN ITALIA NEL 2016*

1. Le riforme	41
2. La situazione della giustizia civile e penale	46
I. I dati nazionali	46
II. La giustizia civile	47
III. La giustizia penale	50
3. Gli organici della magistratura	52
4. La giurisdizione di merito	53
I. Il settore civile	53
II. Il settore penale	57

PARTE SECONDA  
*LA CORTE DI CASSAZIONE*

5. Premessa. Dati statistici della Corte di cassazione	67
I. Il settore civile	68
II. Il settore penale	72
6. L'organizzazione. Il nuovo rito del giudizio civile di cassazione. I rapporti con l'Avvocatura	79
7. Le risorse umane	86
8. I rapporti con le giurisdizioni superiori	90
9. La Corte di cassazione e le Corti europee	95
10. L'Ufficio centrale per il referendum	97

PARTE TERZA  
*LA GIURISPRUDENZA*  
*DELLA CORTE DI CASSAZIONE*

11. La giurisprudenza della Cassazione civile	101
12. La giurisprudenza della Cassazione penale	113
13. La giurisprudenza delle Sezioni Unite civili in materia disciplinare	124

PARTE QUARTA  
*LE STRUTTURE AUSILIARIE  
E L'AUTOGOVERNO*

14. Il Segretariato generale	129
15. L'Ufficio del Massimario	130
16. Il Centro elettronico di Documentazione	132
17. L'Ufficio dei Formatori decentrati	137
18. L'Autogoverno. Il Consiglio Direttivo	139

TABELLE  
*DATI STATISTICI RELATIVI  
AI PROCEDIMENTI CIVILI E PENALI*

Dati statistici relativi ai procedimenti civili	145
Dati statistici relativi ai procedimenti penali	152



**INTERVENTO IN AULA DI GIOVANNI CANZIO  
PRIMO PRESIDENTE  
CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE**



Ringrazio il Presidente della Repubblica per avere onorato, con la Sua presenza, l'**Assemblea della Corte di cassazione** convocata per l'inaugurazione dell'anno giudiziario e rivolgo un saluto alle illustri Autorità e agli ospiti, esprimendo innanzitutto sincera gratitudine alle donne e agli uomini che lavorano quotidianamente e silenziosamente nell'amministrazione della giustizia.

La cerimonia, che intende segnare uno spazio di riflessione sui problemi della giustizia e trasmettere un messaggio di impegno e di fiducia, si apre nel commosso ricordo della figura esemplare e autorevole del Primo Presidente emerito Giorgio Santacroce, scomparso prematuramente, al quale dedico la relazione.

Nell'onorare la memoria delle vittime del sisma dell'agosto 2016 e del terrorismo jihadista o della tortura di Stato, vorrei esprimere la mia ammirazione per la grandezza d'animo dei loro familiari e per l'opera di solidarietà delle Istituzioni e dell'intera collettività.

Comunità e famiglie, pure gravemente ferite, si sono rialzate per ricomporre le fratture cagionate dalla natura o dall'uomo, mostrando, col loro esempio, quanto sia migliore la via della verità, della fraternità e dell'unità anziché quella della falsità, della divisione e dell'odio.



## 1. *Il percorso di autoriforma della Corte di cassazione*

Il rapporto 2016 *Doing Business* colloca l'Italia, quanto a tempi e costi delle controversie commerciali, al 108° posto in una graduatoria di 190 Paesi, mentre i più importanti Stati dell'UE sono collocati in una posizione più alta; circa la qualità del servizio giudiziario, all'Italia è assegnato invece il punteggio 13, superiore alla media [11] dei Paesi più sviluppati.

Nonostante i risultati incoraggianti raggiunti negli uffici di merito in virtù dei plurimi interventi di riforma del settore (oltre che dello strenuo impegno dei magistrati dogati ed onorari e del personale amministrativo), si ribadisce, tuttavia, che sono mancati analoghi interventi legislativi mirati alla deflazione del contenzioso di legittimità e alla riduzione del flusso della domanda, stabilizzatosi nell'ultimo quinquennio sulla media annua di 83.000 ricorsi, di cui 53.000 penali e 30.000 civili.

Per fronteggiare l'emergenza, la Corte ha avviato un serio percorso di **autoriforma**, ispirato a una logica di semplificazione, accelerazione e razionalizzazione dei modelli procedurali, mettendo in campo una serie di misure organizzative con riguardo agli snodi decisivi del giudizio di legittimità<sup>1</sup>. Facendo leva sull'intero

---

<sup>1</sup> Esse hanno avuto ad oggetto, tra l'altro: il ruolo propulsivo del presidente di sezione e dell'ufficio spoglio; l'azione di "filtro" dei ricorsi inammissibili; la forma della motivazione dei provvedimenti; l'impiego dei magistrati assistenti di studio e dei tirocinanti; l'utilizzo degli strumenti informatici e telematici, col prezioso ausilio del CED; la tempistica delle operazioni delle Cancellerie centrali.

spettro delle risorse disponibili, sul condiviso approccio culturale e sull'impegno dei magistrati e del personale, sui protocolli d'intesa con la Procura Generale e con l'Avvocatura, gli interventi di autorizzazione hanno prodotto, in breve tempo, risultati positivi.

### **1.1. Gli effetti dell'autoriforma: a) nel settore civile**

Nel settore civile, in virtù dell'altissimo tasso delle **definizioni** [n. 27.394 provvedimenti pubblicati + n. 3151 depositati in minuta], i dati del 2016, comparati con quelli del 2015, risultano soddisfacenti sia per il contenimento della pendenza [106.862 o 103.711, se si considerano i provvedimenti depositati da pubblicare], sia per l'incremento della produttività [n. 220,3 procedimenti definiti per magistrato] e dell'indice di ricambio [92 o 103, se si considerano i provvedimenti depositati da pubblicare], sia per la riduzione della durata media dei procedimenti [3 anni + 4 mesi + 7 giorni].

Va rimarcata, tuttavia, la peculiare imputazione del 38% delle sopravvenienze annue [oltre 11.000] e del 47% dell'intera pendenza civile [oltre 50.000] alla sezione **Tributaria**, la quale, nonostante gli encomiabili sforzi della struttura e l'impiego di risorse supplementari<sup>2</sup>, riesce a definire un numero di procedimenti,

---

<sup>2</sup> È stata istituita fin dalla scorsa primavera, d'intesa col Comando generale della GdF, un'unità di supporto composta da 10 militari particolarmente esperti, i quali provvedono alla catalogazione informatica dei ricorsi, per razionalizzare i ruoli delle udienze in funzione della specificità delle aree tematiche e delle questioni oggetto di impugnativa. Numerosi magistrati di altre sezioni sono stati inoltre applicati nel 2016 alla sezione tributaria per la celebrazione di udienze straordinarie.

molti dei quali pendenti da oltre quattro anni, nemmeno pari alle sopravvenienze. Occorre, perciò, che il legislatore appresti un piano straordinario di abbattimento dell'arretrato, giustificato dall'elevato valore delle poste finanziarie in gioco e imperniato sulla costituzione di una **Tributaria-bis**, col simmetrico aumento di organico dei magistrati e del personale. Come pure è auspicabile il contributo di idee e di proposte del MEF per avviare a soluzione un problema che, a legislazione invariata, rischia di travolgere l'assetto ordinamentale della Cassazione civile<sup>3</sup>.

Più in generale, appare opportuno riflettere sull'adeguatezza del sistema di giustizia tributaria, che è organizzato limitatamente al merito (Commissioni tributarie provinciali e regionali, le cui sopravvenienze sono in forte calo) come giurisdizione speciale, mentre per i profili di legittimità è affidato alla Corte di Cassazione<sup>4</sup>.

### **1.2. ... b) nel settore penale**

Nel settore penale, a fronte di una lieve diminuzione delle sopravvenienze [52.384], si registra una significativa **inversione di tendenza**:

– il numero dei procedimenti eliminati è sensibilmente aumentato [58.015: +12,2%];

---

<sup>3</sup> Basti pensare che, secondo una proiezione simulata degli odierni dati al 2020 e al 2025, il contenzioso tributario finirebbe per comporre il 56% e, rispettivamente, il 64% della complessiva pendenza della Cassazione civile.

<sup>4</sup> Fenomeno, questo, affine alle vicende della **giurisdizione speciale militare** in tempo di pace, oggi caratterizzata peraltro da carichi di lavoro di invero scarsa entità.

– l'indice di ricambio è largamente positivo, per la prima volta dal 2010 [110,7];

– la pendenza, dal 2010 in progressivo aumento, è ridotta in misura rilevante [30.349: -15,7%].

Si tratta di risultati eccellenti, ascrivibili all'elevatissima produttività [481 procedimenti definiti per magistrato] e ai nuovi modelli di organizzazione del lavoro<sup>5</sup>.

Va considerato, inoltre, che:

– sono stati definiti procedimenti iscritti prevalentemente negli anni 2015-2016;

– la durata media dei procedimenti [**8 mesi**] è al disotto della media europea;

– il numero delle prescrizioni è irrisorio [767, pari all'1,3% delle definizioni], apparendo comunque irragionevole che la **prescrizione** continui a proiettare gli effetti estintivi del reato nel corso del processo, pur dopo la condanna di primo grado, mentre sarebbe più corretto intervenire con misure acceleratorie sulla durata dei giudizi di impugnazione;

– la percentuale d'**inammissibilità** dei ricorsi è alta [63,5%] rispetto alle decisioni di rigetto [12,7%] e a quelle di annullamento, con o senza rinvio [22,0%];

– resta ancora elevato il numero dei procedimenti definiti su

---

<sup>5</sup> Ad esempio: l'attenta selezione dei processi in fase di spoglio; l'incremento dei ricorsi trasmessi alla Settima sezione perché inammissibili [45,3%]; la fissazione di udienze monotematiche o straordinarie; l'adozione della motivazione semplificata.

**ricorsi personali** dell'imputato [11.432, pari al 21,9%] e avverso sentenze di **patteggiamento** [6.597, pari all'11,4%].

Si rivela pertanto fallace, anche per quest'ultimo profilo, l'affermazione secondo cui la **riforma del processo penale**, di cui al disegno di legge n. 2067, approvato dalla Camera dei deputati ma fermo da oltre un anno al Senato nonostante i lodevoli sforzi del Ministro della Giustizia, sarebbe "*inutile e dannosa*". Essa, per la parte che riguarda le impugnazioni, reca incisive modifiche quanto all'esclusione del ricorso personale dell'imputato, ai limiti della ricorribilità avverso il patteggiamento e alla semplificazione della procedura d'inammissibilità, così mirando a preservare la Corte da un evidente dispendio di risorse e a rafforzarne la funzione nomofilattica.

## **2. La nomofilachia e la formazione del "precedente"**

La Cassazione si è dunque misurata con i dati strutturali della giurisdizione di legittimità, implementando una serie di misure organizzative ispirate ai canoni dell'efficienza e della responsabilità<sup>6</sup>.

Ma, oltre ogni mero efficientismo di tipo aziendalistico, che sarebbe incompatibile con il compito di garanzia affidatole dalla

---

<sup>6</sup> V. la Raccomandazione (2010) 12 del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa e la *Magna Carta* dei Giudici del CCJE, entrambe in data 17 novembre 2010.

Costituzione, la credibilità dell’Istituzione pretende innanzitutto che la Corte assicuri la tendenziale certezza del diritto, intesa come prevedibilità e uniformità delle decisioni, attraverso la formazione di “**precedenti**” autorevoli, nel dialogo fecondo con le altre Corti nazionali ed europee.

La Cassazione, nel doveroso esercizio della **funzione nomofilattica**, ha preso pertanto in esame importanti *leading cases*, affermando principi di obiettivo rilievo per lo statuto dei diritti fondamentali delle persone e per il tessuto economico-sociale della vita dei cittadini e delle imprese, cercando di assicurare alla complessità dell’esperienza giuridica una pur limitata stabilità e uniformità di orientamenti giurisprudenziali.

### **2.1. La giurisprudenza civile di legittimità**

Nel settore civile, alcune sentenze hanno riguardato temi altamente sensibili dal punto di vista etico-sociale, facendosi carico di ricostruire il quadro normativo delle singole fattispecie e dando conto della compatibilità costituzionale delle soluzioni adottate e della loro coerenza coi principi comunitari.

Vanno segnalate le sentenze n. 12962 e n. 19599. L’una, nell’affermare la legittimità della “adozione in casi particolari” di un minore dal partner del genitore biologico, convivente e dello stesso sesso, ha escluso ogni rilievo all’orientamento sessuale dei richiedenti, dovendosi perseguire comunque il *favor* di consolidamento del rapporto fra il minore e chi già se ne prende cura e ponendo l’interesse esclusivo del primo come unica condizione. L’altra, in materia di maternità assistita all’interno di una coppia costituita da due donne, ha

ritenuto la legittimità del riconoscimento e della trascrizione dell'atto di nascita, formato all'estero, di un bambino "nato" da due madri, a seguito di procedura assimilabile alla fecondazione eterologa.

Emerge una ricostruzione dell'istituto della famiglia intesa come comunità di vita e di affetti, incentrata sui rapporti concreti che si instaurano tra i suoi componenti, all'interno della quale il criterio guida resta quello dell'**interesse preminente del minore**.

Le due sentenze hanno avuto un notevole risalto mediatico e sono state accompagnate da pur legittimi dissensi di una parte dell'opinione pubblica e della dottrina. La Corte non può e non intende sottrarsi al dovere di apprestare tutela ai diritti fondamentali della persona. Ma demandare in via esclusiva alla giurisprudenza la soluzione di questioni che involgono scelte impegnative dal punto di vista etico-sociale non è la via preferibile, mentre sarebbe da privilegiare il percorso ermeneutico disegnato sulla base di una chiara ed esplicita volontà legislativa.

La Sezione lavoro, all'esito di approfondite riflessioni e in un virtuoso dialogo con la Corte di giustizia europea e con la Corte costituzionale, ha emesso tre importanti decisioni in tema di rapporti economici e di lavoro [n. 11868, n. 22552 e n. 25201]: la prima, sul **licenziamento del personale del pubblico impiego**, che si ritiene disciplinato – allo stato – ancora dall'articolo 18 St. lav.; la seconda, sulla reiterazione dei **contratti a termine** nel settore scolastico, dichiarata illegittima, ritenendosi peraltro misure sanzionatorie proporzionate ed effettive la stabilizzazione, l'immissione in ruolo o il risarcimento del danno presunto; la terza, sul **licenziamento per giustificato motivo oggettivo**, che può essere

consentito anche dalla scelta dell'imprenditore di realizzare una migliore efficienza gestionale, onde consentire il mantenimento della competitività dell'impresa sul mercato.

Sul terreno delle **questioni di giurisdizione** si muove nella prospettiva di un ridimensionamento della relativa questione nei gradi di impugnazione e di una rapida definizione del processo la sentenza delle Sezioni Unite [n. 21260], va segnalata anche perché è stata emessa all'esito di uno studio preparatorio che ha visto coinvolti l'Ufficio del Massimario della Corte e l'Ufficio Studi del Consiglio di Stato ed è stata preceduta da un'iniziativa di formazione con la dottrina: a conferma che la pratica del confronto è alla base di un moderno esercizio della funzione della nomofilachia.

Nel procedimento per il **referendum sulla riforma della Costituzione**, l'Ufficio centrale (che costituisce un'articolazione della Corte, composto da magistrati e cancellieri i quali sono stati impegnati, anche, nelle procedure referendarie di tipo abrogativo per le trivelle, per la buona scuola e il *Jobs Act*), ha deliberato con modalità assimilabili a quelle giurisdizionali. Le Sezioni Unite [sent. n. 24102] hanno affermato che l'ordinanza conclusiva della procedura, non avendo natura di atto di giurisdizione in senso stretto, è insuscettibile d'impugnazione, men che mai dinanzi alla Corte di cassazione, di cui quell'Ufficio costituisce un'articolazione; e, sulla richiesta di annullamento del decreto del Presidente della Repubblica di indizione del referendum, hanno dichiarato il difetto assoluto di giurisdizione, ritenendo quel decreto insindacabile [ord. n. 24624].

## 2.2. *La giurisprudenza penale di legittimità*

Quanto al settore penale, la Corte, nonostante l'affaticamento dovuto all'abnorme numero di sentenze, ha contribuito anche nello scorso anno alla formazione di un diritto giurisprudenziale di sempre maggiore centralità, ridefinendo, attraverso l'interpretazione, i confini applicativi delle norme in coerenza con i principi costituzionali e con quelli espressi dalle fonti sovranazionali e dalla giurisprudenza delle Corti europee.

In tale panorama risulta innegabile il **collegamento tra la giurisprudenza della Cassazione e le recenti riforme** in materia penale e processuale, in una duplice direzione. Talvolta l'intervento giurisprudenziale segue il moto riformatore risolvendo le questioni controverse nell'applicazione della nuova disciplina, precisandone la *ratio* e consolidandone il regime. Altra volta lo anticipa e, in un certo senso, lo sollecita richiamando l'attenzione del legislatore sulla necessità di intervenire in un determinato ambito.

Numerose sono state le pronunce delle Sezioni Unite testimoni del suddetto collegamento, da quelle riguardanti i nuovi istituti della **messa alla prova** [l. n. 67 del 2014: sentt. n. 33216 e n. 36272] e della particolare **tenuità del fatto** [d.lgs. n. 28 del 2015: sentt. n. 13681 e n. 13682] a quelle correlate alla riforma del **sistema cautelare** [l. n. 47 del 2015: sentt. n. 18954 sul **riesame delle misure reali** e n. 20769 sul **bracciale elettronico**] o all'abrogazione di reati e alla introduzione di **illeciti civili** con sanzioni pecuniarie civili [d.lgs. nn. 7 e 8 del 2016: sent. n. 46688]. L'intervento delle Sezioni Unite si è reso necessario inoltre per la controversa definizione della condotta del **falso in bilancio**,

affermando che il reato è configurabile anche in ordine all'esposizione di enunciati valutativi [l. n. 69 del 2015: sent. n. 22474].

Inoltre, i principi affermati da due pronunce delle Sezioni Unite anticipano quanto contenuto nel testo del citato disegno di legge n. 2067 di riforma del processo penale: la prima [sent. n. 27620], in materia di obbligo di **rinnovazione della prova dichiarativa nel giudizio di appello** promosso dal P.M. avverso la sentenza di assoluzione di primo grado; la seconda [sent. 27 ottobre 2016, Galtelli], sui requisiti di **specificità dei motivi di impugnazione** richiesti ai fini dell'ammissibilità dell'appello<sup>7</sup>.

Le Sezioni Unite si sono pure pronunciate in tema di intercettazioni, delimitando l'applicazione di quelle effettuate mediante tecnologie particolarmente invasive, nel senso che [sent. n. 26889] l'intercettazione tra presenti mediante l'installazione di un captatore informatico in un dispositivo elettronico (cd. *trojan horse*) è consentita nei soli procedimenti per delitti di criminalità organizzata. Si è peraltro rimarcato che, in considerazione della forza intrusiva del mezzo usato, la prospettata qualificazione del fatto reato, ricompreso nella nozione di criminalità organizzata, deve risultare ancorata a sicuri e obiettivi elementi indiziari, evidenziati in modo rigoroso nel provvedimento autorizzatorio.

In materia di tutela dei diritti fondamentali, la Corte di giu-

---

<sup>7</sup> Altre sentenze delle Sezioni Unite hanno riservato particolare attenzione alle garanzie della difesa, con riferimento alla **sostituzione del difensore non cassazionista** [sent. n. 40517] e al giudizio camerale di appello, nel quale si è ritenuto rilevante il **legittimo impedimento del difensore** [sent. n. 41432].

stizia dell'Unione europea [sent. 5 aprile 2016, Aranyosi e Caldaru, cause C-404/15 e C-659/15] ha stabilito che il carattere assoluto del **divieto di trattamenti inumani o degradanti** impone all'autorità giudiziaria nazionale, chiamata a dar seguito a una richiesta di mandato di arresto europeo, qualora si trovi in presenza di elementi che attestino un rischio reale che lo Stato di emissione commetta una simile violazione dei diritti umani, di valutare tale rischio, fondandosi su elementi oggettivi, attendibili, precisi e aggiornati sulle condizioni di detenzione. Tale impostazione è stata seguita dalla Cassazione, sia in presenza di richieste di consegna provenienti da Stati dell'UE [sent. n. 23877] che di procedure estradizionali verso altri Paesi [come la Turchia: sent. n. 54467], nei quali sia constatato il rischio di violazione dei diritti umani<sup>8</sup>.

La Corte non ha mancato, infine, di pronunciarsi in materia di diritti dei detenuti dopo la sentenza della Corte di Strasburgo nel caso Torreggiani, con particolare riguardo alle problematiche connesse al d.l. n. 92 conv. dalla l. n. 117 del 2014, che prevede rimedi risarcitori conseguenti alla violazione del divieto di trattamenti inumani o degradanti [sentt. n. 38801 e n. 52819].

Di preminente rilievo, in tema di **disastri colposi**, è la sentenza [n. 12478] relativa al terremoto dell'Aquila, con cui la Corte ha espresso importanti principi circa la sussistenza di una posizione

---

<sup>8</sup>La Corte, inoltre, non ha mancato di pronunciarsi in materia di diritti dei detenuti dopo la sentenza della Corte di Strasburgo nel caso Torreggiani, con particolare riguardo alle problematiche connesse al d.l. n. 92 conv. dalla legge n. 117 del 2014, che prevede rimedi risarcitori conseguenti alla violazione del divieto di trattamenti inumani o degradanti [sent. n. 38801 e n. 52819].

di garanzia e la configurabilità di una condotta colposa a carico dell'organo della Protezione civile che fornisca inadeguate o equivoche informazioni alla pubblica opinione su eventi rischiosi per la pubblica incolumità, nonché in merito ai criteri di accertamento della c.d. causalità psichica.

### ***3. La riforma del giudizio civile di cassazione***

L'anno che si è appena concluso ci ha consegnato una importante riforma del processo civile di cassazione. Una **riforma**, quella del decreto legge n. 168 convertito con legge n. 197 del 2016, non di dettaglio ma **di sistema**, che disegna un'architettura più leggera ed efficace del giudizio di legittimità. L'impianto di fondo s'impenna sulla distinta modulazione tra giudizi (certamente una minoranza) che hanno valenza nomofilattica, per la particolare rilevanza della questione di diritto controversa, destinati alla trattazione in pubblica udienza e alla decisione con sentenza, e giudizi privi di tale carattere (il contenzioso più nutrito), destinati alla definizione semplificata in adunanza camerale, non partecipata ma con contraddittorio scritto, e alla decisione con ordinanza<sup>9</sup>.

Nella grande maggioranza dei casi la Corte svolge un compito di mera garanzia soggettiva dello *ius litigatoris*, controllando la legalità del giudizio e la legittimità della sentenza resa dal giudice del merito. In altri casi è chiamata a svolgere una funzione ulteriore

---

<sup>9</sup> Modulo, quest'ultimo, di cui la Corte ha già scrutinato la compatibilità costituzionale con ord. n. 395 del 2017.

di guida coerenziatrice e di indirizzo dello sviluppo della giurisprudenza, a garanzia dello *ius constitutionis*.

Le forme del rito si adattano, pertanto, alla pluralità e diversità delle funzioni della Corte, secondo i canoni di matrice europea di effettività della giurisdizione e di proporzionalità.

Si è di fronte a uno storico mutamento di paradigma che, da un lato, investe il modo di formarsi e di censire i *leading cases* e i *precedenti* e, dall'altro, chiama la Cassazione a una possente sfida sul piano di una più razionale organizzazione della giurisdizione di legittimità<sup>10</sup>, ma anche sul modo di esprimersi dei giudici attraverso i provvedimenti, che va improntato a più stringenti requisiti di sintesi, chiarezza ed essenzialità delle argomentazioni<sup>11</sup>; avvertendosi, tuttavia, che la sintesi non è una qualità esterna che si aggiunge alla struttura della **motivazione** per ricondurla a una forma più snella ed efficiente, bensì una proprietà immanente e costitutiva della stessa<sup>12</sup>.

La Corte, che sta già operosamente lavorando per essere all'altezza dei nuovi compiti e responsabilità, non si sente isolata nel rispondere a tale **sfida culturale e organizzativa**. Il giudizio di

---

<sup>10</sup> Quanto ai profili della distribuzione dei ricorsi tra camera di consiglio e udienza pubblica, della ricomposizione dei servizi di cancelleria, delle modalità di applicazione dei magistrati del Massimario, dell'utilizzo dei tirocinanti.

<sup>11</sup> V. le circolari del Presidente della Corte, n. 136 e n. 84 del 2016, sulla motivazione dei provvedimenti civili e penali.

<sup>12</sup> La Corte ha anche affermato [sent. n. 21297] che il **dovere di chiarezza e sinteticità degli atti difensivi** costituisce principio generale, la cui inosservanza può pregiudicare l'intelligibilità delle questioni sottoposte all'esame della Corte e ridondare nell'inammissibilità del ricorso.

cassazione non vive solo delle norme di diritto che lo disciplinano, ma è anche affidato all'esperienza e alla collaborazione di coloro che cooperano al suo funzionamento. Sicché nessuna significativa modifica del modo di essere e di operare della Corte può prescindere dal contributo al formarsi della nomofilachia sia della Procura generale sia dell'Avvocatura, la cui partecipazione al contraddittorio, nelle diverse forme consentite, è in ogni caso irrinunciabile. E, nella convinzione che il modo più efficace per produrre il cambiamento culturale richiesto sia quello del coinvolgimento di tutti i protagonisti del processo sui quali ricade la responsabilità di farlo funzionare, sono stati sottoscritti dalla Corte due **Protocolli d'intesa**: il primo con la Procura Generale e il secondo con il Consiglio nazionale forense e con l'Avvocatura generale dello Stato<sup>13</sup>. Si tratta di iniziative che rappresentano il frutto della volontà comune di costruire non soltanto le migliori prassi organizzative, ma anche un'interpretazione il più possibile coerente degli aspetti tecnici della riforma.

Sono certo che i Magistrati della Corte e della Procura generale, gli Avvocati e l'Accademia sapranno affrontare – insieme – la sfida riformatrice con fiducia, intelligenza e saggezza.

#### ***4. Il fenomeno migratorio***

L'aumento crescente dei flussi migratori sta producendo un impatto notevole anche sulla giurisdizione, innanzitutto su quella

---

<sup>13</sup> I due protocolli sono stati sottoscritti, rispettivamente in date 17 novembre e 15 dicembre 2016.

di merito. Le Corti di appello, e non solo quelle territorialmente prossime ai luoghi degli sbarchi, denunciano un incremento esponenziale dei procedimenti legati all'ingresso di migranti, molti dei quali richiedenti protezione internazionale, insieme con la presenza di migliaia di minori non accompagnati. Il fenomeno, nella sua complessità, pone problemi di natura umanitaria, culturale, economica e sociale. Ma esso ha anche ripercussioni considerevoli a carico dell'amministrazione della giustizia, sia per la gravosa gestione dei procedimenti, che richiedono un numero crescente di magistrati, personale e ausiliari (sottratti agli altri affari), sia per gli alti costi che comporta.

Da un lato, si rileva l'esigenza di un'urgente ridefinizione legislativa delle relative procedure in termini di semplificazione e accelerazione. Dall'altro, quanto al reato di immigrazione clandestina, si ribadisce l'inefficacia della risposta penale, mentre la configurazione di un illecito e di sanzioni amministrative, fino all'espulsione, darebbe risultati più concreti.

## ***5. Il terrorismo internazionale***

Particolare preoccupazione desta il terrorismo di matrice islamica che, con sanguinosi e ripetuti attentati in Europa e altrove, ha già cagionato numerose vittime innocenti fra la popolazione civile e che rappresenta una minaccia per la sicurezza dei cittadini, per i valori delle società democratiche, per i diritti e le libertà individuali.

Per affrontare questa terribile minaccia appare necessario

perseguire una strategia di dimensione internazionale, diretta ad assicurare adeguate misure di polizia e di prevenzione, a rafforzare il coordinamento nella fase investigativa (anche con l'istituzione della Procura europea) e ad approntare un efficace sistema repressivo, fino a configurare gli atti di violenza terroristica come crimini contro l'umanità.

A tal fine, i dubbi e i contrasti interpretativi, tuttora persistenti nella giurisprudenza di merito su alcuni aspetti della normativa in materia, devono essere chiariti con urgenza dalla Suprema Corte, chiamata a offrire soluzioni coerenti e uniformi per le relative questioni<sup>14</sup>.

È altresì indispensabile evitare la radicalizzazione di posizioni fondamentaliste che si nutrono di una pervasiva attività di propaganda, proselitismo e reclutamento, sia attraverso il *web* che nelle carceri. E, poiché l'ambiente carcerario favorisce la radicalizzazione e l'indottrinamento dei più giovani, solo attraverso un trattamento carcerario umano e finalizzato all'integrazione sociale e culturale può attenuarsi, almeno in parte, il rischio di pericolosi integralismi.

---

<sup>14</sup> In materia di **associazione con finalità di terrorismo internazionale**, la Corte, da un lato, ha escluso che sia sufficiente per la configurazione del reato una mera attività di proselitismo e indottrinamento, valutabile di per sé ai fini dell'applicazione di efficaci misure di prevenzione [sent. n. 48001]; dall'altro, ha affermato [sent. n. 2651] che il delitto, siccome di pericolo presunto, è integrato in presenza di una struttura organizzativa con grado di effettività tale da rendere possibile l'attuazione del programma criminoso, non richiedendo anche la predisposizione di specifici atti violenti o di specifiche azioni terroristiche qualificati da detta finalità.

## **6. *La corruzione***

È fortemente avvertita nel Paese la percezione di una diffusa corruzione sia nella Pubblica Amministrazione che tra i privati. Essa non trova tuttavia riscontro nelle rilevazioni delle statistiche giudiziarie.

Il dato statistico nazionale sia degli uffici di merito che presso questa Corte evidenzia, tuttavia, un numero eccessivamente esiguo di giudizi penali instaurati per siffatti gravi delitti [n. 273 procedimenti definiti nel 2016 in Cassazione, pari allo 0.5%].

Occorre, pertanto, un'approfondita riflessione sulla efficacia delle attuali misure, preventive e repressive, di contrasto del fenomeno, perché ne sia consentita l'emersione nelle sue reali dimensioni anche nelle aule di giustizia.

## **7. *Le distorsioni del processo mediatico***

L'opinione pubblica esprime spesso sentimenti di indignazione per talune decisioni di proscioglimento o anche di condanna, se ritenute troppo miti, pronunciate da tribunali e corti in casi di grande rilievo mediatico. Leggendo le pagine dei *media* si scorge una frattura fra gli esiti dell'attività giudiziaria e le aspettative di giustizia, a prescindere da ogni valutazione circa la complessità dei fatti, la validità delle prove, i principi di diritto applicati, le garanzie del processo, la tenuta logica della decisione.

Il disorientamento nasce dalla discrasia spazio-temporale fra l'ipotesi di accusa, formulata nelle indagini preliminari, il pre-giu-

dizio costruito nel processo mediatico parallelo che s'instaura immediatamente, le ansie securitarie dei cittadini, da un lato, e le conclusioni dell'attività giudiziaria che seguono a distanza di tempo dalle indagini, già di per sé troppo lunghe.

In questa contraddizione s'annida il **conflitto tra la giustizia “attesa” e la giustizia “applicata”**, con il pernicioso ribaltamento della presunzione d'innocenza dell'imputato.

Talora sono lo stesso pubblico ministero, titolare delle indagini, o l'avvocato difensore a intessere un dialogo con i *media* e, tramite questi, con l'opinione pubblica; in tal caso, il corto circuito tra il rito mediatico e il processo penale è destinato ad accentuarsi.

Si conferma, anche per questo aspetto, la necessità e l'urgenza dell'intervento riformatore, diretto a restaurare le linee fisiologiche del giusto processo, ridando respiro, a fronte delle aspettative di sicurezza e legalità dei cittadini, alla ricostruzione probatoria del fatto e all'accertamento della verità nel giudizio, secondo criteri di efficienza, ragionevole durata e rispetto delle garanzie.

Nello stesso tempo, mi sembra che, per un verso, debbano essere ricostruite le linee dell'attrazione ordinamentale della figura del pubblico ministero nel sistema e nella cultura della giurisdizione (da cui, di fatto, è visibile, in alcuni casi, il progressivo distacco, per una sorta di spiccata autoreferenzialità, anche nei rapporti con la narrazione mediatica); e che, per altro verso, meriti di essere presa in seria considerazione la proposta di aprire talune, significative, finestre di controllo giurisdizionale nelle indagini preliminari, piuttosto che prevedere interventi di tipo gerarchico o disciplinare.

## **8. Considerazioni finali**

La Corte di cassazione sta vivendo, negli ultimi anni, una fase di intenso ricambio generazionale nelle figure dei presidenti e dei consiglieri. All'esito di complesse procedure concorsuali svolte con attenzione e puntualità dal CSM hanno fatto ingresso in Corte numerosi e valorosi giovani magistrati, fra i quali molte donne anche in ruoli direttivi. Avverto nell'animo dei magistrati e del personale l'ansia di doversi confrontare con le recenti, profonde innovazioni legislative, ordinamentali e organizzative, che incidono significativamente sul "mestiere" del giudice di legittimità. Ma sento anche, in essi, la motivazione collettiva, forte e determinata di "prendersi cura" della Corte del XXI secolo e di accettare la sfida dell'autoriforma e delle riforme, con spirito di servizio, senso di appartenenza, passione democratica, rinnovato impegno di tutela dei valori della Costituzione e dei diritti fondamentali della persona.

Noi magistrati più anziani ci sentiamo davvero "privilegiati", perché ci è consentito di partecipare al coraggioso rinnovamento culturale e organizzativo che investe la Corte, forti delle virtù apprese nella lunga milizia di giudici di legittimità: la collegialità, la trasparenza e la ragionevolezza di ogni deliberazione, insieme con l'umiltà e la tenacia dell'impresa, all'esclusivo servizio delle Istituzioni.



**RELAZIONE SULL'AMMINISTRAZIONE  
DELLA GIUSTIZIA NELL'ANNO 2016**



## PARTE PRIMA

### *LA GIUSTIZIA IN ITALIA NEL 2016*

#### **1. Le riforme**

**I.** Nella seconda metà dell'anno 2016 le vicende politico-istituzionali hanno inciso anche sul settore giudiziario, determinando il rallentamento dell'*iter* parlamentare delle rilevanti riforme legislative in materia civile e penale avviate nella XVII legislatura. Alcuni interventi normativi, di cui si parlerà in seguito, hanno tuttavia innovato il processo civile di cassazione ed il processo amministrativo.

**II.** Il 10 marzo 2016 l'Assemblea della Camera dei Deputati ha approvato il disegno di legge delega n. 2953, recante disposizioni per l'efficienza del processo civile, derivante dal progetto di riforma del codice di procedura civile elaborato dalla Commissione Berruti. Si tratta di un disegno di largo respiro che reca innanzitutto interventi di carattere ordinamentale, quali l'introduzione delle sezioni specializzate per l'impresa e il mercato e la soppressione dei tribunali per i minorenni e delle relative procure della Repubblica, con contestuale istituzione nei tribunali ordinari e nelle corti di appello delle sezioni circondariali e distrettuali specializzate per la persona, la famiglia e i minori e nelle procure della Repubblica presso i tribunali capoluoghi di distretto l'istituzione di gruppi specializzati nella stessa materia; prevede, inoltre, innovazioni nel processo di cognizione di primo grado, nel giudizio di appello e di cassazione

e nel processo esecutivo; introduce ulteriori strumenti alternativi di risoluzione delle controversie e contempla una razionalizzazione delle disposizioni in tema di processo civile telematico.

Il disegno di legge non ha compiuto passi significativi dopo la trasmissione al Senato e l'assegnazione alla Commissione Giustizia. Le disposizioni riguardanti il giudizio di cassazione hanno, tuttavia, ricevuto una sostanziale anticipazione normativa con il d.l. 31 agosto 2016 n. 168 (convertito dalla legge 25 ottobre 2016 n. 197).

Il 10 febbraio 2016 è stato approvato dal Consiglio dei Ministri il disegno di legge delega al Governo per la riforma organica delle discipline della crisi d'impresa e dell'insolvenza elaborato dalla Commissione Rordorf, che integra le disposizioni contenute nel d.l. 27 giugno 2015 n. 83 (convertito dalla legge 6 agosto 2015 n. 132), recante misure urgenti in materia di procedure concorsuali, procedure esecutive, misure fiscali, efficienza della giustizia e processo telematico, nell'ambito di una complessiva rivisitazione delle misure di intervento sulla crisi di impresa, più volte auspiccate da ampi settori dell'imprenditoria. Presentato per iniziativa del Governo alla Camera dei Deputati, dove ha assunto il n. 3671, e assegnato alla Commissione Giustizia, il disegno di legge è stato stralciato il 18 maggio 2016 in due parti, aventi ad oggetto rispettivamente la delega al Governo per la riforma delle discipline della crisi di impresa e dell'insolvenza (n. 3671 *bis*) e la delega al Governo in materia di amministrazione straordinaria delle grandi imprese in stato di insolvenza (n. 3671 *ter*). Entrambi i testi risultano all'esame della Commissione.

Hanno avuto, invece, un rapido *iter* parlamentare le disposizioni contenute nel d.l. 31 agosto 2016 n. 168, convertito dalla legge 25 ottobre 2016 n. 197, correttive del rito civile di cassazione e introduttive di alcune innovazioni ordinamentali riguardanti la Corte di cassazione (ispirate dal disegno di legge n. 2953). Il provvedimento legislativo interviene anche sul giudizio dinanzi al giudice amministrativo, dettando disposizioni in tema di processo telematico (art. 7), nonché di sinteticità e chiarezza degli atti di parte (art. 7 *bis*).

**III.** Nel settore penale non si è ancora concluso l'*iter* parlamentare del disegno di legge n. 2798, che aveva recepito l'articolato sulla riforma del processo penale elaborato dalla Commissione Canzio. Approvato dalla Camera dei Deputati il 23 settembre 2015, il provvedimento si è arricchito di contenuti ulteriori rispetto a quelli elaborati dalla Commissione ministeriale ed è passato all'esame della Commissione Giustizia del Senato (n. 2067) che, all'esito di un travagliato *iter*, il 1° agosto 2016 ne ha concluso l'esame ed ha proposto all'Assemblea un testo unificato. Oltre alla disciplina del processo penale e, in particolare, delle impugnazioni, il nuovo testo prevede il rafforzamento delle garanzie difensive e incide sulla durata ragionevole dei processi, sulla prescrizione dei reati, sull'ordinamento penitenziario (con particolare attenzione alla giustizia riparatoria), sulle pene per i reati contro il patrimonio, sulle intercettazioni. L'esame in Assemblea è iniziato il 17 settembre 2016.

Con i decreti legislativi 15 gennaio 2016 nn. 7 e 8 è stata data esecuzione all'art. 2 della legge 28 aprile 2014 n. 67, che

aveva delegato il Governo alla riforma della disciplina sanzionatoria di vari reati, indicando criteri e principi direttivi per la trasformazione in illeciti amministrativi e per l'abrogazione di alcune fattispecie meno gravi, con contestuale previsione di sanzioni pecuniarie civili aggiuntive rispetto al risarcimento del danno. La deflazione del sistema penale, sostanziale e processuale, tiene conto dell'offensività e della sussidiarietà della sanzione criminale, evitando che la penalizzazione generalizzata si risolva di fatto in un abbassamento della tutela degli interessi coinvolti.

Successivamente la legge 11 luglio 2016 n. 133, riformulando l'art. 375 c.p., ha introdotto nel codice penale il reato di frode in processo penale e depistaggio, che viene configurato come reato proprio del pubblico ufficiale o dell'incaricato di pubblico servizio, prevedendo casi di non punibilità (art. 376 c.p.) e ipotesi aggravate e speciali (rispettivamente artt. 383 *bis* e 384 *ter* c.p.).

La legge 29 ottobre 2016 n. 199, recante disposizioni in materia di contrasto al lavoro nero, dello sfruttamento del lavoro in agricoltura e di riallineamento retributivo nel settore agricolo, reprime il fenomeno del c.d. caporalato, introducendo l'art. 603 *bis* (intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro), fornendo così nuovi strumenti per il contrasto al fenomeno del reclutamento abusivo di manodopera mediante sfruttamento dello stato di bisogno del lavoratore.

Il 14 dicembre 2016, infine, il Consiglio dei Ministri ha approvato lo schema di decreto legislativo predisposto dal Ministro della Giustizia per l'attuazione della decisione quadro 2003/568/GAI del Consiglio del 22 luglio 2003, relativa alla repressione della corruzione

nel settore privato, così attuando la delega legislativa, contenuta nell'art. 19 della legge 12 agosto 2016 n. 170 (c.d. legge di delegazione europea 2015). Il testo è stato trasmesso alle Camere per l'acquisizione dei pareri delle Commissioni Giustizia e Politiche dell'Unione europea.

**IV.** Va menzionata la legge 20 maggio 2016 n. 76 sulla regolamentazione delle unioni civili tra persone dello stesso sesso e sulla disciplina delle convivenze, che assicura la piena attuazione degli articoli 2 e 3 della Costituzione nei confronti di persone in passato socialmente discriminate. La legge consente che due persone maggiorenni, senza distinzione di sesso, possano unirsi civilmente di fronte a un pubblico ufficiale dando luogo ad una unione registrata nell'archivio dello stato civile ed estende alle coppie dello stesso sesso i diritti già previsti per il matrimonio civile. Viene disciplinata anche la convivenza di fatto delle coppie omosessuali ed eterosessuali, le quali possono regolare i loro rapporti personali mediante la stipula del contratto di convivenza. La legge entrerà in vigore con l'approvazione definitiva dei decreti legislativi attuativi già approvati dal Governo il 14 gennaio 2017.

Vanno segnalate, infine, alcune importanti iniziative adottate a livello amministrativo ed destinate ad avere immediata ricaduta sull'organizzazione del servizio giustizia.

Il 2 dicembre 2016 il Ministro della Giustizia ha presentato l'elaborato predisposto dal Gruppo di lavoro istituito presso il Dipartimento degli affari di giustizia e coordinato dal Capo del Dipartimento, incaricato di articolare proposte normative, regolamentari o di disciplina organizzativa dirette a perseguire la chiarezza

e la sinteticità degli atti processuali nel giudizio civile e in quello penale. L'esposizione chiara e sintetica di ogni atto processuale, infatti, si ripercuote positivamente sui gradi successivi del giudizio. Sono state analizzate le prassi adottate per la stesura sia degli atti di parte che di quelli del giudice in relazione alla legislazione processuale vigente. Si è data rilevanza ai protocolli con l'Avvocatura, come quelli sottoscritti dalla Corte di cassazione e da alcune corti d'appello, diretti a semplificare la stesura degli atti processuali. Particolare risalto si è dato inoltre al codice del processo amministrativo, in cui è previsto che "il giudice e le parti redigono gli atti in maniera chiara e sintetica" (art. 3) e all'applicazione che di tale principio è stata fatta con l'introduzione dell'art. 13 *ter* delle norme di attuazione del codice, disposta dall'art. 7 *bis* del già richiamato d.l. n. 168 del 2016. Nel documento conclusivo del Gruppo di lavoro si propongono, tanto per l'ambito civile che per quello penale, modifiche normative dirette, attraverso la sinteticità e la chiarezza degli atti giudiziari, a ridurre i tempi processuali.

## **2. La situazione della giustizia civile e penale**

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

I dati nazionali sul funzionamento della giustizia civile e penale nei distretti, pur non ottimali, sono incoraggianti in quanto rappresentano un indice di ricambio superiore al 100%, nel senso che il numero dei procedimenti esauriti è superiore a quello dei nuovi procedimenti iscritti, ed è stabile la tendenza a ridurre il numero dei procedimenti pendenti e la durata complessiva degli stessi.

I dati forniti dalla Direzione generale di statistica del Ministero della Giustizia indicano che, sul piano nazionale e quindi con riferimento a tutti gli uffici giudiziari del territorio, nel periodo 2015-2016<sup>1</sup> si è riscontrato un leggero incremento del numero dei procedimenti civili sopravvenuti ed una generalizzata quanto significativa riduzione di quelli penali.

## **II. La giustizia civile**

Il numero dei procedimenti civili complessivamente pendenti in tutti gli uffici giudiziari<sup>2</sup> al 30 giugno 2016 era di 4.032.582 unità, inferiore a quello di 4.221.949 del 30 giugno 2015, con una percentuale di riduzione del 4,48%. Questo risultato conferma la tendenza alla riduzione delle pendenze registrata alla data del 30 giugno 2015, quando la riduzione fu del 7,19% rispetto al 2014 (4.221.949 rispetto a 4.548.834), e del 30 giugno 2014, quando la riduzione fu dell'8,38% rispetto al 2013 (4.548.834 rispetto a 4.965.136).

Il risultato è dovuto non alla riduzione dei nuovi procedimenti iscritti (che nel periodo 2015-2016 non c'è stata), ma al concomitante aumento delle definizioni, superiore alle sopravvenienze. Nel periodo 2015-2016 queste ultime sono state 3.637.742, in aumento (+ 3,96%) rispetto alla precedente annualità, quando furono 3.499.199 (con una riduzione del 13,18 %; nel periodo 2013-

---

<sup>1</sup> Le statistiche ministeriali sono riferite al 30 giugno di ogni anno e, pertanto, per quanto riguarda i dati della Corte di cassazione, non sono confrontabili con i resoconti dell'Ufficio Statistica interno, riferiti invece al 31 dicembre.

<sup>2</sup> Tra i procedimenti civili pendenti sono compresi anche i procedimenti di accertamento tecnico obbligatorio in materia previdenziale, previsti dall'art. 445 *bis* c.p.c.

2014 la riduzione era stata del 6,58%). Il numero dei procedimenti definiti, nel loro complesso (e quindi non solo con sentenza, ma anche con altri strumenti processuali), nell'ultimo triennio è stato costantemente superiore al numero dei procedimenti iscritti (+2,89% nel periodo 2013-2014, +8,87% nel periodo 2014-2015, +7,80% nel periodo 2015-2016).

### PROCEDIMENTI CIVILI PENDENTI

Uffici	2013-2014	2014-2015	2015-2016
Corte cassazione	99.577 (+1,53%)	103.162 (+3,60%)	106.467 (+3,20%)
Corti d'appello	373.001 (-9,42%)	334.928 (-10,21%)	314.713 (-6,03%)
Tribunali	2.819.372 (-7,13%)	2.633.950 (-6,58%)	2.511.810 (-4,63%)
Giudici di pace	1.165.202 (-12,30%)	1.059.701 (-9,05%)	1.009.282 (-4,75%)
Tribunali minorenni	91.682	90.208 (-0,16%)	90.310 (+0,01%)
<b>Totali</b>	<b>4.548.834 (-8,38%)</b>	<b>4.221.949 (-7,18%)</b>	<b>4.032.582 (-4,48%)</b>

*Ministero della Giustizia – Direzione generale di statistica e analisi organizzativa*

I dati statistici rendono evidenti gli effetti positivi delle innovazioni legislative (processo telematico, inammissibilità dell'appello, mediazione) che, insieme con una migliore e più efficace organizzazione del lavoro, hanno inciso sulla giustizia civile di merito.

Con particolare riferimento alla mediazione, deve rilevarsi che tale istituto conciliativo ha avuto un alterno regime di attuazione, passando dal preliminare tentativo obbligatorio all'esperimento facoltativo (salvo che sia disposto dal giudice nel corso del giudizio), fino all'obbligatorietà circoscritta solo ad alcune tipologie di controversie. Nel periodo 1° aprile 2015-30 giugno 2016 sono stati promossi circa 375.000 procedimenti di mediazione. Positivo appare il bilancio dell'istituto quanto alla durata media delle procedure concluse con il raggiungimento dell'accordo tra le parti, che è stata

di 103 e 111 giorni rispettivamente nel 2015 e nel primo semestre del 2016; sensibilmente più celere, quindi, della durata media del giudizio di primo grado dinanzi al tribunale.

I dati positivi della riduzione delle pendenze sono riconducibili all'effetto congiunto delle riforme legislative a carattere deflattivo, ai maggiori costi di accesso alla giustizia e, soprattutto, all'adozione da parte degli uffici giudiziari di prassi virtuose e programmi di riorganizzazione, secondo criteri di specializzazione ed efficientamento delle risorse. Queste prassi sono adottate con la collaborazione dei locali "osservatori" sulla giustizia civile, mediante formulazione di protocolli condivisi da tutti gli operatori (magistrati, avvocati, cancellieri), dalla cui applicazione deriva un consistente incremento di produttività.

Il rapporto 2016 *Doing Business Italia*, elaborato dal *World Bank Group*, quanto a tempi e costi delle controversie colloca l'Italia al 108° posto nella graduatoria dei 190 Paesi considerati, in posizione sostanzialmente uguale al 2015, pur rilevando che è superata dai più importanti Stati dell'UE; circa i parametri di qualità del servizio giudiziario, all'Italia è invece assegnato il punteggio 13, superiore alla media (11) dei Paesi più sviluppati.

"La conclusione del contenzioso di carattere economico", afferma il Rapporto, "costituisce per l'imprenditore un aspetto importante, dato che i tribunali interpretano le leggi che regolano il mercato e proteggono i diritti dell'economia. Tribunali efficienti e trasparenti incoraggiano nuovi rapporti di affari, atteso che le imprese sanno che possono rivolgersi a loro se un consumatore omette di pagare il suo debito. La rapidità dei giudizi è essenziale per le piccole imprese, che potrebbero mancare delle necessarie di risorse nell'attesa dell'esito di una lunga controversia dinanzi ad un tribunale".

### III. La giustizia penale

Il numero dei procedimenti penali pendenti al 30 giugno 2016 in tutti gli uffici giudiziari era di 3.229.284 unità, inferiore a quello di 3.467.896 del 30 giugno 2015 (-6,9%).

#### PROCEDIMENTI PENALI PENDENTI

Uffici	(a) 2013-2014	(b) 2014-2015	(c) 2015-2016	rapporto c/b
Corte cassazione	30.546	33.864	32.012	- 5,5%
Corti d'appello	260.849	255.552	262.501	+ 2,7%
Tribunali ord.	1.312.537	1.289.155	1.140.330	- 3,8%
Tribunali min.	43.309	41.510	40.316	- 2,9%
Procure della Repubblica <sup>3</sup>	1.664.989	1.672.443	1.501.183	- 10,2%
Giudici di pace	172.242	175.308	152.869	- 12,8%
<b>Totali</b>	<b>3.484.530</b>	<b>3.467.896</b>	<b>3.229.284</b>	<b>- 6,9%</b>

*Ministero della Giustizia – Direzione generale di statistica e analisi organizzativa*

Sono diminuiti rispetto allo stesso periodo anche i nuovi procedimenti iscritti (-2,1%), mentre sono aumentati i procedimenti definiti (+5,4%).

Si conferma nelle Procure della Repubblica presso i tribunali ordinari la tendenza alla riduzione delle iscrizioni di notizie di reato (1.601.737 nel periodo 1° luglio 2013-30 giugno 2014, 1.536.704 nel corrispondente periodo 2014-2015 e 1.424.752 al 30 giugno 2016, con una riduzione rispettivamente del 4,1% e del 7,3% nelle ultime due annualità).

---

<sup>3</sup> Il dato è comprensivo delle pendenze delle procure presso i tribunali per i minorenni, rimasto sostanzialmente stabile negli anni, e di quelle presso le procure generali distrettuali, di numero statisticamente non significativo.

La significativa riduzione del numero complessivo dei procedimenti penali pendenti a livello nazionale alla data del 30 giugno 2016 (- 6,9%) è dovuta all'aumento dei procedimenti definiti nel periodo (+5,4%), ma è stata anche determinata dalla diminuzione dei nuovi procedimenti iscritti nei registri delle notizie di reato per effetto dei già menzionati decreti legislativi 15 gennaio 2016 nn. 7 e 8, attuativi della legge delega di depenalizzazione.

Nel periodo 1° luglio 2015 – 30 giugno 2016 presso i tribunali il numero delle iscrizioni è lievemente aumentato (+2,1%, da 1.256.166 del periodo 2014-2015 a 1.282.714) e quello delle definizioni è aumentato in misura più rilevante (+4,9%, da 1.231.535 a 1.292.466), mentre le pendenze sono diminuite (-3,8%, da 1.289.155 a 1.240.330). Si tratta di dati complessivi che, analizzati in relazione ai diversi uffici cui si riferiscono, confermano rispetto agli anni precedenti la sensibile riduzione della pendenza nei procedimenti contro noti nell'ufficio del giudice per le indagini preliminari e dell'udienza preliminare (da 752.776 del 30 giugno 2014 a 708.405 del 30 giugno 2015, a 670.632 del 30 giugno 2016). La pendenza dei procedimenti in fase dibattimentale aumenta nel rito collegiale (+5,6%), mentre diminuisce (-2,4%) nel rito monocratico.

La giacenza media dei procedimenti nei Tribunali ordinari e nelle Corti di appello è diminuita (rispettivamente -4,3% e -6,1% negli ultimi due anni).

Quanto alla prescrizione dei reati, negli uffici di merito si registra complessivamente un apprezzabile aumento delle prescrizioni (139.488, +3,3%). Le prescrizioni dichiarate dai Tribunali ordinari sono state 31.610 (+6,9 rispetto al periodo 2014-2015) e, per

contro, sono diminuite quelle dichiarate dalle Corti di appello (22.380, -6,6%). La maggior parte delle prescrizioni è dichiarata dagli uffici GIP, nei procedimenti contro noti e contro ignoti, e negli uffici GUP (complessivamente 82.923, 59,4%).

### **3. Gli organici della magistratura**

I positivi risultati sul funzionamento della giustizia nei distretti sono stati conseguiti nonostante la rilevante scopertura degli organici di magistratura. Alla data del 1° gennaio 2017, a fronte di un organico fissato per legge in 10.151 unità (legge 13 novembre 2008 n. 181), risultavano in servizio 9.078 magistrati ordinari (4.394 uomini e 4.684 donne), con una scopertura virtuale di 1.073 posti. Se si considera, tuttavia, che tra i magistrati in servizio sono compresi anche 319 magistrati ordinari in tirocinio senza funzioni e 148 magistrati fuori dal ruolo organico, i posti effettivamente coperti risultano 8.534, di cui 6.396 negli uffici giudicanti e 2.138 negli uffici requirenti<sup>4</sup>.

In questo quadro, importante rilievo assume l'apporto dei magistrati onorari (375 nelle corti di appello, 2.130 nei tribunali e 1.770 nelle procure presso i tribunali).

La fisiologica percentuale di scopertura degli organici è stata aggravata dall'abolizione della possibilità di prolungare il servizio

---

<sup>4</sup> Per completezza deve rilevarsi che alla data del 1° gennaio 2017 tra i magistrati onorari in servizio andavano computati anche 1.341 giudici di pace, 1.046 componenti privati delle corti d'appello e dei tribunali per i minorenni, nonché 428 esperti dei tribunali di sorveglianza.

dei magistrati per ulteriori cinque anni dopo il raggiungimento del settantesimo anno di età. Ne è derivata la repentina dispersione di molte professionalità, che potranno essere recuperate solo a seguito dell'esperimento dei nuovi concorsi per l'accesso in magistratura. Le proroghe della permanenza in servizio dei magistrati rientranti in alcune predeterminate fasce di età, disposte successivamente (l'ultima è quella prevista dall'art. 5 del d.l. 31 agosto 2016 n. 168), hanno ridotto in misura poco significativa il depauperamento dell'organico.

Deve, in ogni caso, rilevarsi che con decreto 1° dicembre 2016 il Ministro ha proceduto alla rideterminazione delle piante organiche del personale di magistratura dei tribunali ordinari e delle relative procure della Repubblica. Tale provvedimento, redatto all'esito di un attento monitoraggio e di un proficuo confronto con il Consiglio Superiore della Magistratura, ha consentito la verifica delle esigenze degli uffici giudiziari e una più corretta redistribuzione sul territorio dell'organico.

Con d.m. 19 ottobre 2016 è stato bandito un concorso per 360 posti di magistrato ordinario, che sarà espletato nella prima metà dell'anno 2017, mentre è in via di definizione il concorso per 350 posti bandito con d.m. 22 ottobre 2015.

## **4. La giurisdizione di merito**

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

Per il settore civile il bilancio legato all'attuazione del processo civile telematico è ampiamente positivo nei tribunali e complessivamente positivo per le corti di appello.

Tutti i tribunali hanno avviato il processo civile telematico e utilizzano proficuamente gli applicativi informatici di seconda generazione, SICID e SIECIC per le cancellerie, l'applicativo Consolle per il giudice, gli applicativi gestionali e redazionali per i professionisti esterni, avvocati e ausiliari del giudice. Anche la redazione telematica del verbale, mediante dettatura vocale, è sempre più diffusa. Più lento e meno capillare il passaggio al PCT nelle corti d'appello, ove ancora parziale in molte realtà territoriali è il deposito dei provvedimenti in forma telematica da parte dei magistrati.

All'interno di molti uffici giudiziari è stato costituito l'Ufficio per il processo (previsto dal d.l. n. 90 del 2014, conv. dalla legge n. 114 del 2014), a supporto dell'attività giurisdizionale, composto, oltre che dal personale di cancelleria, da alcune nuove figure professionali introdotte da recenti interventi normativi finalizzati alla risoluzione dei problemi dell'arretrato: i tirocinanti *ex art. 73* del d.l. n. 69 del 2013, conv. dalla legge n. 98 del 2013, ed i tirocinanti in convenzione con le Scuole di specializzazione nelle professioni legali *ex art. 37* della legge n. 111/2011, nonché i giudici ausiliari d'appello, introdotti con il citato d.l. n. 69 del 2013. È ancora troppo presto per valutare l'apporto effettivo di quest'ultima figura professionale, anche se molte corti segnalano comunque che si è proceduto ad anticipare un numero significativo di cause che verranno assegnate ai giudici ausiliari.

Per quanto concerne gli strumenti normativi preesistenti di accelerazione del contenzioso, la maggior parte delle corti d'appello segnala che a tutt'oggi il rito sommario, disciplinato dagli artt. 702 *bis* ss. c.p.c. non è divenuto, contrariamente agli auspici del legislatore, il rito principale.

L'utilizzo del filtro di inammissibilità in appello, disciplinato dagli artt. 348 *bis* e 348 *ter* c.p.c., non è omogeneo nelle varie realtà territoriali. Non viene in genere segnalato un significativo beneficio dall'utilizzo sistematico dell'istituto (che ha rivelato criticità procedurali, già esaminate dalla Corte di cassazione).

Alcune corti segnalano un ricorso frequente alla decisione a seguito di trattazione orale, ex art. 281 *sexies* c.p.c., in udienze appositamente fissate..

Numerose sono le riforme recenti di sicuro impatto sul contenzioso e sull'organizzazione degli uffici.

La riforma in materia di filiazione (l. 10.12.2012 n. 219 e d.lgs. 28.12.2013 n. 154) e, in particolare, la modifica dell'articolo 38 disp. att. c.c. hanno determinato il trasferimento al giudice ordinario di molteplici competenze storicamente attribuite ai Tribunali per i minorenni, in tema di affidamento e di provvedimenti sul mantenimento dei minori nati fuori dal matrimonio, con un corrispondente aumento dei procedimenti attribuiti al Tribunale ordinario.

Tutte le corti segnalano che in conseguenza della legge 6 maggio 2015 n. 55, che ha abbreviato i termini per chiedere il divorzio, ridotti a sei mesi o a un anno dalla separazione a seconda che quest'ultima sia stata consensuale o giudiziale, si è verificato un aumento delle cause di divorzio presso i Tribunali del distretto (ed una diminuzione delle separazioni consensuali), mentre non è massiccio il ricorso al divorzio c.d. stragiudiziale con negoziazione assistita, sia per i costi, in quanto nel divorzio stragiudiziale cia-

scuna parte si deve dotare del suo avvocato, sia per i tempi di attesa, in talune realtà territoriali eccessivi.

È ancora presto per esaminare le ricadute della legge 20 maggio 2016 n. 76 sulle unioni civili.

Le corti sembrano aver accolto con favore gli importanti e ravvicinati interventi legislativi in materia di processo esecutivo (leggi n. 132 del 2015, di conversione del d.l. n. 83 del 2015, e n. 119 del 2016, di conversione del d.l. n. 59 del 2016), che hanno prodotto un positivo effetto deflattivo. In particolare, sono state segnalate positivamente la contrazione dei termini per atti di impulso processuali (artt. 497 e 567 c.p.c.), la maggiore competitività delle vendite, la possibilità di accedere alla vendita senza incanto offrendo un prezzo non inferiore al 75% del prezzo base d'asta (c.d. offerta minima ammissibile, che ha inciso significativamente sui tempi di liquidazione del compendio immobiliare), l'effettiva operatività dello strumento della ricerca nelle banche dati ex art. 492 *bis* c.p.c. dei compendi da pignorare.

Anche in materia fallimentare alcune corti segnalano un effetto positivo derivante dalle ultime riforme, in particolare dal nuovo testo dell'art. 118 l.fall. che consente di chiudere le procedure pur in presenza di cause pendenti.

Si diffonde in generale il ricorso alle buone prassi e ai protocolli e, in particolare nel settore delle esecuzioni e delle procedure fallimentari, si riscontra la disponibilità ad una discussione allargata tra le corti sull'impatto applicativo delle riforme legislative, mediante tavoli di discussione e gruppi di lavoro.

Modesti sono i risultati deflattivi prodotti dalle varie forme di mediazione.

Costituisce un dato uniforme ed allarmante, infine, l'aumento esponenziale dei procedimenti in materia di protezione internazionale, connesso al crescere dei flussi migratori, che si ripercuote su tutte le realtà territoriali. Al di là dei dati numerici allarmanti, vi sono ricadute economiche, in quanto quasi tutti i richiedenti chiedono l'ammissione al gratuito patrocinio. Risulta inoltre complicato l'accertamento delle condizioni esistenti negli Stati di provenienza, mentre non è da sottovalutare il problema dell'arrivo di migliaia di minori non accompagnati.

## **II. Il settore penale**

Quanto all'organizzazione e al funzionamento della giustizia penale, sono a pieno regime su tutto il territorio nazionale il Sistema Informativo della Cognizione Penale (SICP) e il Sistema delle Notifiche Telematiche (SNT). Non mancano tuttavia problemi in ordine all'efficienza e alla tempestività dell'assistenza tecnica, affidata a ditte esterne in un contesto di massiccia implementazione dei sistemi informatici. Va anche rilevato che la dimensione informatica e telematica del processo richiede il contributo di personale adeguatamente istruito, in grado di risolvere direttamente i problemi tecnici più semplici; sotto questo profilo è indispensabile l'organizzazione di corsi di formazione, anche con l'ausilio di videoregistrazioni e *tutorial*. La posta elettronica certificata, quale strumento di trasmissione telematica delle comunicazioni e notificazioni (introdotto dall'art. 4 d.l. n. 193/2009, conv. dalla legge 24/2010 ma funzionante dalla fine dell'anno 2014), dopo le iniziali difficoltà operative ha comportato generalmente una netta sem-

plificazione delle procedure, mentre quanto all'uso del SICP sono tuttora segnalate criticità nella presa in carico dei procedimenti penali appellati.

I presidenti delle Corti territoriali hanno segnalato disfunzioni, legate soprattutto a problematiche specifiche di alcuni distretti.

In particolare sono state evidenziate gravi carenze di organico negli uffici giudiziari calabresi, impegnati in complesse indagini e rilevanti processi riguardanti associazioni criminali *'ndranghettistiche*, la cui operatività ha da tempo varcato i confini regionali. Si tratta di un numero elevato di procedimenti che, sia nella fase delle indagini preliminari che in quella dibattimentale, comportano difficoltà gestionali (per il numero degli indagati o imputati, la complessità delle imputazioni e del materiale probatorio, le complicazioni nella composizione dei collegi giudicanti per le incompatibilità dei singoli magistrati, la redazione di motivazioni inevitabilmente ponderose e per le quali non sono sufficienti i termini ordinari di deposito spesso prorogati ex art.154 comma 4 *bis* disp.att. c.p.p.) che ne allungano fatalmente i tempi di definizione. La notevole mole di lavoro, inoltre, determina situazioni di particolare disagio nelle sezioni per il riesame delle misure restrittive della libertà personale, in cui i ritmi di lavoro sono molto intensi (anche a seguito della fissazione di termini perentori, a pena di inefficacia della misura, nel deposito della motivazione), e delle misure di prevenzione (impegnativa risulta la gestione delle misure patrimoniali, relative spesso a complessi immobiliari ed aziendali di elevatissimo valore).

Anche in zone del territorio nazionale ad alto indice di industrializzazione si sono peraltro riscontrate infiltrazioni della criminalità organizzata (con significative presenze nel traffico internazionale di stupefacenti, nella gestione dei rifiuti e nelle attività edilizie, settori questi ultimi che in taluni casi condizionano l'attività amministrativa degli enti locali e, più in generale, le attività economiche) e si sono svolti processi per gravi fatti associativi che hanno impegnato al limite i magistrati e il personale amministrativo.

Il fenomeno migratorio è rilevante, soprattutto negli uffici di merito siciliani, in cui numerose e complesse sono le indagini avviate per contrastare l'immigrazione clandestina e le organizzazioni criminali transnazionali che controllano il traffico dei migranti provenienti dai paesi africani. Si tratta di indagini e processi resi difficoltosi dalla necessità di reperire interpreti-traduttori nei dialetti conosciuti dagli imputati e di rintracciare i testimoni, anch'essi soggetti extracomunitari spesso senza fissa dimora. Il fenomeno dell'immigrazione clandestina ha ricadute evidenti non solo nell'ambito delle violazioni previste dalla legislazione speciale, ma anche in altri settori, dai reati in materia di sostanze stupefacenti a quelli contro il patrimonio, l'incolumità e la vita delle persone. Numerosi sono i minori extracomunitari non accompagnati, collocati in comunità al momento dello sbarco e poi arrestati per reati comuni commessi all'interno delle strutture che li ospitano o reclutati da organizzazioni criminali. La sanzione di carattere pecuniario prevista per il reato di ingresso clandestino in Italia (art.10 *bis* d.lgs. n. 286 del 1998) è priva di qualsiasi efficacia deterrente,

considerata la situazione economica dei migranti, e appesantisce inutilmente il lavoro degli uffici giudiziari.

Da segnalare i procedimenti penali per truffa relativi all'ingresso in Italia di minori albanesi muniti di visto turistico con successiva falsa denuncia di abbandono per ottenere, a spese del sistema di *welfare* italiano, il mantenimento, l'istruzione e la regolarizzazione in Italia, una volta scaduto il visto.

Particolare preoccupazione in alcuni distretti ha destato il pericolo del terrorismo islamico. L'attività di proselitismo del cd. jihadismo islamico ha coinvolto anche cittadini italiani, conviventi o legati da vincoli coniugali con soggetti extra-comunitari di fede islamica. Le indagini hanno consentito di accertare casi di reclutamento di soggetti trasferitisi in paesi medio-orientali per partecipare ad attività terroristiche.

A seguito dell'ampliamento dei casi di confisca per equivalente (art 12 *bis* d.lgs. n. 74/2000, introdotto dall'articolo 10 del d.lgs. 158/2015), i provvedimenti di aggressione a patrimoni di provenienza illecita nell'ambito di procedimenti per reati finanziari, economici, e/o riconducibili ad organizzazioni mafiose (in tal caso, anche in sede di sequestri e confische di prevenzione) sono generalmente aumentati.

In aumento sono anche le denunce, prevalentemente contro ignoti, di reati informatici e, segnatamente, dei delitti di accesso abusivo a sistemi informatici e/o detenzione di codici di accesso o di apparecchi atti a danneggiare sistemi informatici (artt. 615 *ter* – 615 *quinquies* c.p.).

Si è constatato con preoccupazione che il crescente uso di mezzi telematici, per la loro capacità diffusiva difficilmente

controllabili, allo scopo di condividere contenuti testuali, immagini, video e audio può recare grave danno al diritto alla riservatezza delle comunicazioni ed essere strumentalizzato a fini diffamatori o estorsivi, con esiti a volte tragici nel caso di persone offese particolarmente fragili.

In aumento le denunce per il reato di atti persecutori (cd. *stalking*). Questa non più nuova figura di reato è stata in grado di consentire la massiccia emersione di situazioni particolarmente gravi che nel passato venivano variamente configurate in fattispecie meno gravi (minacce, molestie, violenza privata).

Quanto ai reati contro il patrimonio, si registra in alcuni distretti un incremento delle denunce, sia a carico di noti che di ignoti, per il reato di truffa, in particolare per “truffa contrattuale”. Tale fenomeno è verosimilmente riconducibile alla crisi economica e all’aumento dei costi del processo civile che ha indotto a trasferire in campo penale molte controversie.

In materia di violazioni della normativa sugli stupefacenti, la riduzione a soli quattro anni di reclusione della pena edittale massima per l’ipotesi di cui all’art. 73 co. 5 D.P.R. 309/90 ha comportato la procedibilità con citazione diretta a giudizio, eliminando conseguentemente la funzione di filtro finora svolta dall’udienza preliminare e spostando all’udienza dibattimentale l’applicazione di eventuali riti alternativi.

Quanto alle più recenti riforme in materia penale, i dati raccolti nelle prime applicazioni consentono di osservare quanto segue.

Positivo è l’impatto in termini deflattivi della depenalizzazione e della trasformazione di reati in illeciti civili (decreti legisla-

tivi nn. 7 e 8, entrati in vigore entrambi il 6/2/2016), soprattutto in relazione ai reati di omesso versamento delle contribuzioni previdenziali sotto la nuova soglia di rilevanza penale, di falsi in scrittura privata e di guida senza patente. Per le restanti fattispecie, quasi sempre contestate unitamente ad altri reati più gravi, la loro “depenalizzazione” non comporta la possibilità di definire immediatamente il processo.

L’istituto della sospensione del procedimento con messa alla prova dell’imputato, certamente utile ad evitare condanne a pene detentive di contenuta durata, è rimasta circoscritta poiché la procedura di definizione del programma di trattamento cui l’imputato deve sottoporsi risulta farraginoso essendo indispensabile e decisivo, per la predisposizione di detto programma, l’intervento dell’UEPE (Ufficio esecuzione penale esterna), in alcuni casi carente di personale. La messa alla prova per gli adulti, inoltre, non è quasi mai utilizzata nella fase delle indagini.

L’applicazione dell’istituto della esclusione della punibilità per particolare tenuità del fatto, con la rilevanza del principio di offensività introdotto dall’art. 131 *bis* c.p., può essere un efficace meccanismo deflattivo sin dalla fase delle indagini preliminari. Si è registrato in alcuni uffici giudiziari un apprezzabile aumento delle richieste di archiviazione all’esito delle indagini preliminari, anche se l’obbligo di notificazione alla persona offesa rischia di determinare sistematiche opposizioni. Sono aumentate in alcuni distretti, per effetto dell’applicazione dell’art. 131 *bis* c.p., le sentenze assolutorie all’esito del giudizio di primo grado o di appello, con conseguente diminuzione delle impugnazioni per fatti bagattellari. L’applicazione della causa di non punibilità nella fase del

giudizio di primo grado esige comunque che il processo sia celebrato e produrrà in prospettiva un effetto positivo solo in sede di impugnazione.

L'applicazione delle disposizioni relative alla sospensione del procedimento in caso di imputato non reperibile sta progressivamente determinando la stasi pressoché irreversibile dei relativi procedimenti, che sembrano destinati a pendere indeterminatamente nella fase dell'udienza preliminare senza possibilità di sviluppo. Una parte rilevante dei processi che vengono iscritti in secondo grado sono stati celebrati nell'osservanza delle nuove norme, che comportano indubbiamente uno “snellimento” delle procedure di notificazione non essendo più necessari gli adempimenti un tempo previsti per i contumaci. Si segnala tuttavia che la nuova disciplina non si applica ai procedimenti in camera di consiglio (tra questi i giudizi abbreviati) e dunque alle cause di appello trattate con detto rito, che rappresentano parte significativa dei processi celebrati davanti alla Corte.

Il d.lgs. n. 158/2015, che ha modificato la disciplina dei reati tributari prevedendo per molte fattispecie l'elevazione della soglia di punibilità, ha avuto un impatto significativo con riferimento ai processi già pendenti in appello.

A seguito delle modifiche legislative introdotte in materia cautelare dal d.l. 1.7.2013 n. 78 convertito dalla legge 9.8.2013 n. 94, dal d.l. 26.6.2014 n. 92 convertito dalla legge 11.8.2014 n. 117 e dalla legge 16 aprile 2015 n. 47, si è riscontrato talora un aumento del numero e della complessità dei procedimenti incidentali personali. Detti provvedimenti, ispirati al *favor libertatis* in

ordine sia ai presupposti per l'applicazione delle misure cautelari personali sia ai requisiti della motivazione dei relativi provvedimenti, possono infatti aver generato legittime aspettative di una rivisitazione *in melius* dello *status libertatis*.

Analogamente, per quanto riguarda le misure di prevenzione, gli effetti della sentenza n. 291 del 6.12.2013 della Corte Costituzionale (che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 15 d.lgs. n. 159/2011 nella parte in cui non prevede che, nel caso in cui l'esecuzione di una misura di prevenzione personale resti sospesa a causa dello stato di detenzione per espiazione pena della persona ad essa sottoposta, l'organo che ha adottato il provvedimento di applicazione debba valutare, anche d'ufficio, la persistenza della pericolosità sociale nel momento dell'esecuzione della misura) hanno fatto registrare un aumento del numero e della complessità delle richieste di sospensione e di revoca delle misure di prevenzione personale.

L'art. 3 della Convenzione Europea dei diritti umani pone a carico delle Autorità un obbligo positivo che consiste nell'assicurare che ogni detenuto sia ristretto in istituto in condizioni compatibili con il rispetto della dignità umana e che le modalità di esecuzione della misura in ogni caso garantiscano la salute ed il benessere della persona. Deve darsi atto dell'impegno del Ministero della Giustizia per garantire il progressivo miglioramento delle condizioni dei detenuti per effetto delle direttive e dalle novelle legislative conseguenti alla sentenza Torreggiani ed altri c/ Italia della Corte Europea dei Diritti dell'uomo dell'8 gennaio 2013. Il problema del sovraffollamento carcerario va tuttavia affrontato non solo attra-

verso misure che limitino quanto più è possibile il numero delle persone ristrette, ma anche migliorando le condizioni di vita dei detenuti che vanno ospitati in strutture moderne e non degradanti. Rilevante è la presenza in molti istituti di detenuti stranieri, prevalentemente di religione musulmana, e non a torto si ritiene che l'ambiente carcerario possa favorire la radicalizzazione di posizioni estremiste e l'indottrinamento dei più giovani. Solo attraverso un trattamento umano ed effettivamente finalizzato all'integrazione nella società italiana – attraverso corsi di alfabetizzazione e di lingua, offerte formative, assistenza di mediatori culturali, garanzia di uno spazio per le funzioni di culto delle religioni diverse dalla cattolica – si attenua il rischio di integralismi.



## PARTE SECONDA

### *LA CORTE DI CASSAZIONE*

#### **5. Premessa. Dati statistici della Corte di cassazione**

Nel settore civile sono state adottate radicali iniziative intervenendo sull'attività di filtro della Sesta sezione civile, perfezionando lo spoglio sezionale, incentivando l'attività della Quinta Sezione civile – Tributaria, creando le condizioni per una pronta attuazione della riforma processuale del giudizio di cassazione introdotta dal d.l. n. 168 del 2016. Eppure alla fine dell'anno, a fronte di un numero di nuovi ricorsi pressoché corrispondente a quello dell'anno precedente, i procedimenti pendenti risultano aumentati di circa duemila unità, raggiungendo il numero di 106.862, mai toccato in precedenza.

Nel settore penale, per contro, a fronte di una leggera diminuzione dei nuovi ricorsi, si è riscontrato un forte incremento dei ricorsi eliminati (+ 12,2%) ed un parallelo decremento dei ricorsi pendenti (- 15,6%), con una durata media del processo che colloca la Corte di cassazione italiana tra le prime Corti supreme europee per la celerità della risposta di giustizia.

La contraddittorietà dei risultati dei due settori può essere spiegata con la differenza dei rispettivi assetti organizzativi. Il settore penale è basato su un rigoroso sistema di filtro, operativo da circa quindici anni, che consente la rapida individuazione e l'altrettanto rapida definizione dei ricorsi che non richiedono un in-

tervento nomofilattico. Il settore civile è invece ancora alla ricerca di uno stabile sistema che consenta di distinguere i ricorsi con valenza nomofilattica da quelli rientranti nella *routine* giudiziaria.

Per il settore civile, tuttavia, pur in mancanza di un intervento legislativo che riduca i casi di ricorso per cassazione a quelli effettivamente attinenti il vizio di legittimità, il 2016 ha costituito un momento di svolta, in quanto agli interventi adottati, rientranti in un progetto di autoriforma basato esclusivamente sulle risorse interne, si è associato sul finire dell'anno un intervento legislativo che ha introdotto nuovi strumenti, già auspicati dall'Assemblea generale della Corte di cassazione sin dal giugno 2015, per la rapida decisione dei ricorsi.

## **I. Il settore civile**

Nell'anno 2016 i nuovi procedimenti iscritti, in controtendenza rispetto al *trend* nazionale che registra un incremento, sono in modesto calo (passando da 29.966 nel 2015 a 29.693 nel 2016 (-0,91%). Vi è stato, per contro, un consistente aumento dei procedimenti definiti (27.375 rispetto ai 26.199 del 2015, +4,49%)<sup>5</sup>. È parallelamente diminuita la durata media dei procedimenti,

---

<sup>5</sup> Per procedimenti “definiti” si intendono quelli conclusi con la pubblicazione del provvedimento definitivo (sentenza, ordinanza o decreto). Tuttavia, ove si prenda in considerazione anche il numero dei procedimenti portati in discussione in pubblica udienza o in camera di consiglio che si trovano in attesa del deposito della motivazione o, più semplicemente, in attesa della conclusione del procedimento di pubblicazione del provvedimento penale, il numero dei procedimenti conclusi (ma non tecnicamente “definiti”) ammonta a 34.040 (prima ipotesi, procedimenti conclusi in attesa di motivazione) o a 30.526 (seconda ipotesi,

scesa dai 3 anni, 7 mesi e 26 giorni (gg. 1.331) del 2015 a 3 anni, 4 mesi e 7 giorni (gg. 1.222) del 2016.

Il numero dei procedimenti pendenti nel 2016 è giunto alla ragguardevole cifra di 106.862 unità, in ulteriore (anche se percentualmente più contenuto) aumento rispetto all'anno precedente.

### MOVIMENTO DEI PROCEDIMENTI

	2014	2015	2016	Variazione % 2015/2016
Iscritti	30.303	29.966	29.693	- 0,91%
Definiti	28.197	26.199	27.375	+ 4,49%
Pendenti	100.778	104.561	106.862	+ 2,15%

*Ufficio Statistica Corte di Cassazione*

La ragione dell'aumento dei procedimenti pendenti va individuata nella sperequazione numerica della tipologia dei nuovi ricorsi. Gli affari annualmente iscritti afferiscono infatti per la maggioranza (nel 2016 il 57,58%) alla Sezione Tributaria ed alla

procedimenti conclusi con motivazione in attesa della conclusione del procedimento di pubblicazione). A seconda che si prenda in considerazione l'uno o l'altro dato, varia considerevolmente l'*indice di ricambio*

Procedimenti definiti	Unità	Indice ricambio
Procedimenti definiti con pubblicazione del provvedimento	27.375	92
+ altri in attesa di deposito della minuta	34.040	115
+ altri con minuta in attesa conclusione del proc. di pubblicazione	30.526	103

*Ufficio Statistica Corte di cassazione*

Sezione Lavoro, ovvero a solo due delle cinque sezioni civili ordinarie, con larga prevalenza della prima (nel 2016 alla Tributaria 38,90% ed alla Lavoro il 18,68%). Tuttavia, mentre la Sezione Lavoro, ed in misura minore le tre Sezioni ordinarie, sono riuscite ad assicurare un ragionevole equilibrio tra sopravvenienze e procedimenti esauriti, la Sezione Tributaria risulta “schiacciata” da un numero assolutamente esorbitante di nuovi ricorsi, con grave sofferenza dell’indice di ricambio.

#### INDICI DI RICAMBIO (\*) DELLE SEZIONI CIVILI (anno 2016)

Sezione	Prima	Seconda	Terza	Lavoro	Tributaria
Indice ricambio	78	85	84	107	66

*Ufficio Statistica Corte di Cassazione*

(\*) L’*indice di ricambio* misura il rapporto percentuale esistente tra i procedimenti iscritti nell’anno di riferimento e quelli esauriti nello stesso periodo ed è indicato con il numero dei procedimenti conclusi per ogni 100 nuovi iscritti nello stesso periodo.

Le misure adottate dalla Prima Presidenza per la Sezione Tributaria in sede di autorganizzazione hanno consentito che la funzionalità della Sezione aumentasse, sia sul piano organizzativo che su quello decisionale. L’impegno di tutti i magistrati addetti e la disponibilità offerta da molti dei magistrati delle altre sezioni (civili e penali) a tenere presso di essa due udienze supplementari hanno consentito un significativo aumento del numero dei provvedimenti definitivi pubblicati dalla Sezione Tributaria nel corso dell’anno 2016 (8.551 a fronte dei 6.476 del 2015, con un incremento del 32,04%) e un più congruo indice di ricambio (66 a fronte di 58

del 2015). Appare, tuttavia, evidente che la generosa disponibilità dei magistrati della Corte non può costituire lo strumento per il recupero di efficienza della Sezione ed è altrettanto chiaro che ogni iniziativa di rilancio della Corte di cassazione, al pari di ogni politica di abbattimento dell'arretrato, non potrà prescindere dalla adozione di provvedimenti che affrontino alla radice il problema della lievitazione del contenzioso tributario di legittimità.

Sul piano generale deve evidenziarsi il recupero di funzionalità della Sesta Sezione civile, quale struttura cui è legislativamente demandato il filtro dei nuovi ricorsi, mediante il rito semplificato previsto dagli artt. 375 ss. c.p.c. Questa Sezione, la cui attività per le innovazioni procedurali introdotte in sede di conversione del d.l. n. 168 del 2016 è ora limitata al “sommario esame del ricorso”, fin dall'inizio dell'anno 2016 è stata ricondotta integralmente alla funzione di filtro dei nuovi ricorsi. Il Presidente aggiunto ha, infatti, elaborato apposite “linee guida”, unificando le modalità di funzionamento delle Sottosezioni, prima lasciate all'iniziativa dei presidenti di sezione, e contestualmente rafforzandone la struttura attraverso la destinazione degli assistenti di studio.

Sul piano concreto la Sesta Sezione ha confermato il suo ruolo strategico, esaminando preventivamente e decidendo con il rito semplificato un'alta percentuale di ricorsi, esaurendo 9.926 procedimenti (pari al 36,23 % di quelli esauriti da tutto il settore civile), con un incremento del 9,98% rispetto al 2015 ed un tempo di smaltimento medio dei procedimenti di un anno, 8 mesi e 25 giorni (gg. 630), più breve di quello raggiunto nel 2015 (un anno, 9 mesi e 19 giorni, pari a gg. 654).

## II. Il settore penale

Si conferma la tendenza alla lieve diminuzione delle sopravvenienze dopo il massimo livello storico registrato nell'anno 2014 (55.822 procedimenti). Dai 53.539 ricorsi sopravvenuti del 2015 si è passati ai 52.384 del 2016 (-2,2% rispetto al 2015, -6,2% rispetto al 2014), verosimilmente per effetto dell'applicazione dell'istituto della messa alla prova e degli interventi legislativi di depenalizzazione (d.lgs. nn. 7 e 8 del febbraio 2016) che hanno consentito di definire, favorevolmente per gli imputati, un numero consistente di processi nei giudizi di merito. Permane alto il numero dei ricorsi personali dell'imputato, superiore al 21%.

A fronte del significativo aumento nel 2015 della pendenza nonostante l'aumento della produttività media dei magistrati, nel 2016 si registra un'inversione di tendenza, essendo il numero dei procedimenti penali eliminati sensibilmente aumentato (58.015, +12,2%). L'indice di ricambio dei procedimenti sopravvenuti è largamente positivo e per la prima volta dal 2010 registra un valore superiore a 100 (110,7, mentre nel 2015 era di 96,6 e nel 2014 di 95,9). La pendenza, che dal 2010 era progressivamente aumentata, si è ridotta in misura rilevante (30.349, -15,7%).

Si tratta di risultati eccellenti, solo in parte dovuti all'inserimento nei collegi penali di nuovi consiglieri e alla più intensa produttività media rimasta a livelli considerevoli (481 procedimenti definiti per magistrato). È soprattutto migliorata l'organizzazione del lavoro, con una più attenta selezione dei processi in fase di esame preliminare e un generale aumento dei ricorsi trasmessi alla Settima sezione perché ritenuti inammissibili, con la fissazione ove possibile di udienze monotematiche o di udienze straordinarie (soprattutto nella Settima

sezione, in cui si sono ridotti i tempi di definizione con ordinanza di inammissibilità), con l'adozione della motivazione semplificata in misura per alcune sezioni superiore al 30%.

#### PROCEDIMENTI PENALI – ANNI 2014, 2015, 2016

	SOPRAVVENUTI		ESAURITI		PENDENTI a fine periodo		Indice di ricambio
2014	55.822		53.550		34.143		95,9%
2015	53.539		51.699		35.983		96,6%
		var. % rispetto al 2015		var. % rispetto al 2015		var. % rispetto al 2015	
2016	52.384	- 2,2%	58.015	12,2%	30.349	- 15,7%	110,7%

*Ufficio Statistica Corte di Cassazione*

Il numero dei procedimenti definiti in udienza con provvedimento ammonta a 57.725: il 52,2% riguarda ricorsi ordinari contro sentenze di condanna o assoluzione, l'11,4% concerne sentenze di patteggiamento e il 9,2% misure cautelari (personali nel 7,0% dei casi e reali nel 2,2%). Si tratta di procedimenti che hanno per oggetto principalmente delitti contro il patrimonio diversi dai furti (18,1%), reati legati agli stupefacenti (12,0%), furti (6,8%); hanno invece un'incidenza compresa tra il 4,4% e il 4,2% sul totale delle definizioni i ricorsi per delitti contro la pubblica amministrazione, per delitti contro l'amministrazione della giustizia e per reati connessi alla circolazione stradale. I delitti di associazione per delinquere ordinaria e di tipo mafioso costituiscono l'oggetto dell'1,9% del totale dei procedimenti definiti.

In sede di esame preliminare dei ricorsi il 54,7% dei procedimenti è stato assegnato alle sei sezioni ordinarie secondo la ri-

partizione tabellare di competenza e il restante 45,3% è stato assegnato alla Settima sezione.

Nella Settima sezione la quasi totalità delle definizioni avviene in camera di consiglio; nella Prima sezione tale modalità è adottata nel 75,5% dei casi, mentre nelle altre sezioni prevalgono le definizioni in pubblica udienza.

Dal 1° gennaio al 31 dicembre 2016 sono state emesse 32.626 sentenze e 25.099 ordinanze, con un incremento complessivo del 12,1%. Solo il 4,2% dei procedimenti definiti è stato iscritto prima del 1° gennaio 2015. Per il resto, il 39,9% delle definizioni riguarda procedimenti iscritti nel 2016 e il 55,8% nel 2015.

Il numero dei procedimenti definiti con dichiarazione di inammissibilità è molto elevato, 36.639 (63,5% del totale); di questi il 66,8% (24.461) è stato definito dalla Settima sezione, a dimostrazione dell'efficacia dell'attività di filtro svolta dagli uffici spoglio sezionali. Il 12,7% dei procedimenti è stato definito con sentenza di rigetto e il 22,0% con sentenza di annullamento, con rinvio nel 9,3% dei casi e senza rinvio nel restante 12,7%.

PROCEDIMENTI PENALI DEFINITI classificazione per esito –  
ANNO 2016

	ANNULLAMENTO con rinvio	ANNULLAMENTO senza rinvio	INAMMISSIBILITÀ	RIGETTO	Altro	TOTALE
Val. ass.	5.341	7.322	36.639	7.312	1.111	57.725
Comp. %	9,3%	12,7%	63,5%	12,7%	1,9%	100,0%

Quanto ai ricorsi proposti avverso misure cautelari, la percentuale delle definizioni con sentenza di rigetto è del 35,7% e l'incidenza degli annullamenti con rinvio arriva al 15,6%.

La percentuale delle inammissibilità è pari al 66,1% dei definiti se ricorrente è la parte privata e al 21,2% se a ricorrere è il pubblico ministero; l'incidenza degli annullamenti è del 19,7% nel caso di ricorso proposto dalla parte privata e del 58,3% se ricorrente è il pubblico ministero.

PROCEDIMENTI PENALI DEFINITI classificazione per ricorrente –  
ANNO 2016

	<b>parte privata</b>	<b>PM</b>	<b>parte privata e PM</b>	<b>TOTALE</b>
definiti: totale	54.339	2.982	404	57.725
inammissibili: totale	35.929	632	78	36.639
inammissibili: peso % sui definiti	66,1%	21,2%	19,3%	63,5%
annullamenti: totale	10.682	1.738	243	12.663
annullamenti: peso % sui definiti	19,7%	58,3%	60,1%	21,9%

*Ufficio Statistica Corte di Cassazione*

Ancora elevato è il numero di ricorsi contro sentenze di patteggiamento (6.597, pari all'11,4%), una larga parte dei quali è trattato dalla Settima sezione (83,5%).

Si contano più declaratorie di inammissibilità (superiori al 70%) rispetto alla media nei procedimenti riguardanti delitti contro il patrimonio, delitti in materia di stupefacenti, delitti di furto, delitti contro la pubblica amministrazione e delitti contro l'amministrazione della giustizia.

La percentuale delle sentenze di rigetto è particolarmente

elevata nei procedimenti per delitti di associazione per delinquere ordinaria e di tipo mafioso (37,8%) e per i delitti di omicidio volontario e infanticidio (42,0%).

La percentuale degli annullamenti con rinvio (in media il 9,3% delle definizioni) sale al 10,7% nei procedimenti per reati legati agli stupefacenti e al 18,2% per i delitti di associazione per delinquere ordinaria e di tipo mafioso. Va evidenziato, infine, che gli annullamenti senza rinvio costituiscono il 45,0% degli esiti nel caso di reati di circolazione stradale (in media tale esito è del 12,7%).

PROCEDIMENTI PENALI DEFINITI classificazione per grandi voci di reato ed esito – ANNO 2016

	Annull. con rinvio	Annull. senza rinvio	Inammissibilità	Rigetto	Altro	TOTALE
DELITTI CONTRO IL PATRIMONIO DIVERSI DAI FURTI	5,5%	7,3%	78,9%	7,7%	0,7%	100%
STUPEFACENTI	10,7%	6,0%	73,4%	9,5%	0,4%	100%
DELITTI DI FURTO	4,5%	5,5%	81,6%	8,1%	0,3%	100%
DELITTI CONTRO LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE	6,2%	10,1%	73,7%	9,6%	0,4%	100%
DELITTI CONTRO L'AMMINISTRAZIONE DELLA GIUSTIZIA	3,5%	7,9%	82,3%	5,9%	0,4%	100%
CIRCOLAZIONE STRADALE	5,2%	45,0%	41,8%	7,8%	0,2%	100%
DELITTI DI ISTIG. AL SUICIDIO, PERCOSSE, OMICIDIO PRETER., RISSA, ABBANDONO DI MINORI	9,7%	18,1%	60,2%	10,8%	1,3%	100%
...						
DELITTI DI ASSOC. PER DELINQUERE ORDINARIA E DI TIPO MAFIOSO	18,2%	3,5%	39,4%	37,8%	1,1%	100%
DELITTI DI OMICIDIO VOLONTARIO, INFANTICIDIO E OMICIDIO DEL CONSENZIENTE	14,8%	7,1%	35,5%	42,0%	0,7%	100,0%
...						
<b>Totale</b>	<b>9,3%</b>	<b>12,7%</b>	<b>63,5%</b>	<b>12,7%</b>	<b>1,9%</b>	<b>100%</b>

*Ufficio Statistica Corte di Cassazione*

La durata media dei procedimenti, cioè il tempo medio tra l'iscrizione in cancelleria penale e la data di udienza, è di otto mesi, 21 giorni in più rispetto al 2015. La durata dei procedimenti varia da un minimo di 21 giorni per le rogatorie internazionali e il mandato di arresto europeo a un massimo di 311 giorni per gli incidenti di esecuzione.

**DURATA MEDIA DEI PROCEDIMENTI PENALI dall'iscrizione all'udienza**

	<b>mesi e giorni</b>	<b>totale in giorni</b>	<b>var.ass. rispetto all'anno precedente</b>
2014	7 mesi e 5 giorni	215	2
2015	7 mesi e 9 giorni	219	4
2016	8 mesi	240	21

*Ufficio Statistica Corte di Cassazione*

Nell'anno 2016 si sono tenute 1.218 udienze (133 in più rispetto all'anno precedente) e sono stati fissati 62.609 procedimenti (5.579 in più rispetto al 2015), con una media di 47 procedimenti per ogni udienza (uno in meno rispetto all'anno precedente).

	<b>UDIENZE</b>	<b>PROCEDIMENTI FISSATI</b>			<b>PROCEDIMENTI TRATTATI per udienza (in media)</b>
		<b>totale</b>	<b>di cui trattati in udienza</b>		
Anno	Nell'anno	val. ass.	val. ass.	inc.%	
2015	1.085	57.030	51.581	90,4%	48
2016	1.218	62.609	57.796	92,3%	47
Var. ass.	133	5.579	6.215		-1

*Ufficio Statistica Corte di Cassazione*

Sempre alto è il livello di produttività dei magistrati, che hanno definito in media 481 ricorsi nell'anno. È complessivamente aumentato il numero dei procedimenti definiti (6.216 in più rispetto all'anno precedente).

	<b>MAGISTRATI</b> impegnati in udienza numero medio		Procedimenti penali <b>DEFINITI</b> per magistrato <b>(produttività)</b> medio		Procedimenti penali <b>DEFINITI</b>	
2015	106		486		51.509	
2016	120	var.ass. rispetto al 2015 14	481	var.ass. rispetto al 2015 -5	57.725	var.ass. rispetto al 2015 6.216

*Ufficio Statistica Corte di Cassazione*

I procedimenti definiti con dichiarazione di prescrizione del reato (1,3% del totale delle definizioni) sono stati 767, con un incremento rispetto al precedente anno di 90 unità.

#### PROCEDIMENTI PENALI DEFINITI

	<b>con prescrizione del reato</b>	<b>totali</b>	<b>incidenza %</b>
2015	677	51.509	1,3%
2016	767	57.725	1,3%

*Ufficio Statistica Corte di Cassazione*

## 6. L'organizzazione. Il nuovo rito del giudizio civile di cassazione. I rapporti con l'Avvocatura

I. La Prima Presidenza nel corso del 2016 è intervenuta sulla struttura della Corte non solo mediante interventi organizzativi istituzionali (programma per la gestione dei procedimenti civili previsto dall'art. 37 del d.l. 98 del 2011, formulazione di proposte tabellari, ecc.), ma anche individuando specifiche criticità e adottando iniziative di autorganizzazione dirette ad un recupero di efficienza generale del settore civile.

Va segnalato il perfezionamento dello strumento della motivazione semplificata dei provvedimenti giurisdizionali. Sviluppando un percorso già tracciato in passato, si è dato impulso ad una tecnica motivazionale che privilegia il richiamo al precedente giurisprudenziale ed impone la sinteticità delle argomentazioni, secondo un lineare schema logico, strettamente limitato alla materia del contendere e rigorosamente funzionale ai motivi di censura, con esclusione di fuorvianti *obiter dicta*. Al di là dell'obiettivo di rendere più rapida e agevole la stesura delle motivazioni, si intende favorire la stabilizzazione della giurisprudenza di legittimità, facendo in modo che sulle questioni già decise si torni solo nel caso in cui vengano proposte nuove e non ancora considerate argomentazioni.

La motivazione semplificata fa seguito al protocollo sottoscritto dal Presidente della Corte di cassazione e dal Presidente del Consiglio Nazionale Forense in data 17 dicembre 2015, con il

quale sono stati concordati criteri di sinteticità degli atti di parte del giudizio di cassazione.

Non deve sfuggire il significato di queste iniziative, dirette non solo a semplificare l'esame del contenzioso, ma anche a creare una cultura della giustizia di legittimità che abbandoni la retorica e adotti tecniche motivazionali finalizzate esclusivamente ad illustrare con chiarezza il contenuto del principio enunciato.

**II.** Sono state adottate, in attesa di incisivi interventi da parte del Legislatore volti a ridurre drasticamente la domanda in entrata del contenzioso tributario, misure organizzative per migliorare la funzionalità della Quinta Sezione civile ed accelerare la trattazione del contenzioso tributario.

Per aumentare il numero dei procedimenti definiti, si è disposta la coassegnazione volontaria alla Quinta Sezione civile di presidenti e consiglieri di altre sezioni già componenti delle Commissioni tributarie per partecipare a due udienze l'anno, in aggiunta a quelle presso la sezione di appartenenza. Il provvedimento, rinnovato anche per l'anno 2017 ed esteso ai consiglieri della Corte non componenti di commissioni tributarie, ha consentito, per l'anno 2016, di incrementare in maniera consistente il numero dei ricorsi fissati per ogni udienza e nella misura del 20% quello dei procedimenti definiti.

Per rendere più efficiente e celere l'attività di spoglio e di fissazione dei ricorsi, si è operato soprattutto sul versante della classificazione e dell'esame preliminare dei ricorsi, estendendo alle sezioni civili – con i dovuti adattamenti – il sistema dello “spoglio” in uso presso le sezioni penali. L'obiettivo è quello di

assicurare la pronta fissazione dei processi e la predisposizione di ruoli di udienza a carattere “omogeneo” che consenta, anche a vantaggio delle parti, l’unitaria trattazione delle cause connesse o relative a questioni analoghe, così aumentando il numero dei procedimenti definiti ed evitando, al contempo, contrasti di giurisprudenza.

Attraverso l’integrazione della nota di iscrizione a ruolo è stato previsto, con specifico riferimento alla controversie tributarie, che il ricorrente dovrà evidenziare, in modo puntuale, tanto l’oggetto dei ricorsi quanto il fatto che essi riguardino lo stesso atto impositivo, la stessa imposta o imposte correlate, anche se relative ad annualità differenti, le stesse parti e soggetti impugnanti aventi interesse coincidente o dipendente (ad es. soci di società di persone), nonché la stessa sentenza. Per i ricorsi di nuova iscrizione sarà quindi possibile rendere più razionale la fissazione di udienze omogenee e più agevole la riunione e la definizioni dei ricorsi, con indubbi vantaggi per l’uniformità dell’interpretazione giurisprudenziale.

È stata inoltre istituita, d’intesa con il Comando generale della Guardia di Finanza, una unità di supporto alla Sezione Quinta (ed alla relativa Sottosezione presso la Sesta Sezione civile) composta da militari della G.d.F. particolarmente esperti, ai quali è stato affidato il compito – relativamente ai procedimenti pendenti e non ancora spogliati – di catalogazione informatica delle questioni oggetto di impugnativa, con lo scopo di evidenziarne la serialità. Si è così proceduto ad una codificazione semplificata ed estremamente rapida dei fascicoli, mentre lo spoglio tradizionale è stato affidato alla diretta re-

sponsabilità dei consiglieri, coadiuvati a loro volta dagli assistenti di studio. Le udienze saranno quindi destinate sempre più a trasformarsi, soprattutto dopo il d.l. n. 197 del 2016, in udienze tematiche.

**III.** Nell'anno 2016 è stata realizzata una importante riforma legislativa del processo civile dinanzi alla Corte di cassazione.

In sede di conversione del d.l. 31 agosto 2016 n. 168, che contiene disposizioni urgenti per la definizione del contenzioso presso la Corte di cassazione e per l'efficienza degli uffici giudiziari, il Parlamento, con la legge 25 ottobre 2016 n. 197, ha introdotto norme, di immediata applicazione, che riguardano le modalità di trattazione e di decisione del ricorso per cassazione.

Si tratta di una riforma di sistema, che disegna un'architettura più leggera e, nel contempo, più efficace del giudizio civile di cassazione. L'impianto di fondo delle nuove norme si impernia sulla distinzione tra giudizi che hanno valenza nomofilattica, destinati alla trattazione in pubblica udienza, e giudizi privi di tale carattere, destinati alla definizione in camera di consiglio non partecipata ma con contraddittorio che si realizza per iscritto. La trattazione in pubblica udienza, e la conseguente decisione con sentenza, vengono riservate ai casi di rilevanza della questione di diritto sulla quale la Corte deve pronunciarsi oppure ai ricorsi rimessi dalla Sesta civile (la Sezione filtro) all'esito della camera di consiglio.

Si è così garantita – dando forma a una delle indicazioni contenute nel documento conclusivo dell'Assemblea generale della

Corte svoltasi il 25 giugno 2015 – effettività alla tutela giurisdizionale in sede civile, con l’obiettivo di abbattere l’arretrato, diminuire i tempi di durata dei procedimenti e rendere quindi possibile la concentrazione di più adeguate risorse ed energie nell’espletamento della funzione nomofilattica.

Alla base della riforma delle norme del codice di procedura dedicate allo svolgimento del giudizio civile di cassazione c’è un preciso messaggio culturale che riguarda il ruolo della Corte e la tutela dei diritti nella giurisdizione di legittimità. Nella grande maggioranza dei casi la Corte di cassazione svolge un compito di mera garanzia soggettiva dello *ius litigatoris*, controllando la legittimità della sentenza resa dal giudice del merito, verificando in particolare se il provvedimento impugnato abbia deciso la questione di diritto in modo conforme a legge, come già interpretata dalla giurisprudenza della stessa Corte di cassazione. In altri casi – e sono una minoranza – la Corte di cassazione è invece chiamata a svolgere una funzione ulteriore, di indirizzo, perché la questione di diritto veicolata dal ricorso è di particolare rilevanza: o perché si tratta di questione nuova (la Corte è chiamata a pronunciarsi sull’interpretazione di una nuova disciplina normativa o la disciplina normativa viene sottoposta per la prima volta all’attenzione della Corte); o perché il ricorso pone un problema di perimetrazione dell’area applicativa di principi di diritto esistenti; o perché viene prospettata l’esigenza di una svolta nella giurisprudenza rispetto all’orientamento precedentemente applicato. È a questi casi che prevalentemente è dedicata l’udienza pubblica, con il

contraddittorio orale tra le parti e l'intervento del pubblico ministero, chiamato ad esporre per primo le proprie conclusioni motivate.

È evidente che il senso della estensione del rito camerale (da modulo di trattazione dei ricorsi solo nella Sezione filtro a modulo costituente la regola anche nelle Sezioni semplici, ed anche per la trattazione dei ricorsi pendenti che costituiscono il pesante arretrato della Corte) non sta nel modestissimo risparmio di tempo e di energie consentito dall'esclusione dell'udienza pubblica e dalla mancata audizione degli avvocati nell'adunanza camerale. Il *novum* è in realtà molto più complesso e significativo poiché si traduce in una forte spinta culturale verso la semplificazione, per una risposta di giustizia e di garanzia più rapida e agile, che sappia assicurare lo scopo della giusta definizione della controversia entro un termine ragionevole, con un provvedimento improntato al canone della chiarezza, della essenzialità e della stretta funzionalizzazione della motivazione alla decisione. Si è data così attuazione a quello che la dottrina ha chiamato principio di proporzionalità nel giudizio civile di cassazione: la necessità di raggiungere un punto di equilibrio tra la protezione degli interessi individuali coinvolti nella singola vicenda processuale e la protezione degli interessi collettivi alla gestione funzionale dell'insieme dei processi in cassazione, a garanzia di tutti coloro – cittadini, imprese, investitori – che dalla Corte di cassazione si attendono una guida autorevole e sicura nella interpretazione del diritto.

La sfida cui è chiamata la Corte di cassazione si svolge sul piano anche organizzativo e di amministrazione della giurisdizione attraverso il rafforzamento dell'ufficio del presidente titolare della sezione e dell'ufficio spoglio (al fine di una razionale distribuzione dei ricorsi tra camera di consiglio e udienza pubblica), la fissazione di obiettivi (definizione del più ampio numero di ricorsi in camera di consiglio per dare più spazio ai procedimenti complessi) e l'adozione di provvedimenti rispondenti ai requisiti della chiarezza e della semplicità.

Quest'ultima sfida è forse la più complessa, perché richiede un cambiamento condiviso di atteggiamento e di approccio culturale. Il decreto del settembre 2016 sulla motivazione semplificata dei provvedimenti civili muove dalla consapevolezza della necessità di imprimere un processo di accelerazione a prassi di lavoro più snelle rispetto a provvedimenti che non attingono alla valenza dello *ius constitutionis*, ferma, per tutti i provvedimenti giurisdizionali ed anche per quelli a valenza nomofilattica, la necessità di evitare enunciazioni che vadano oltre ciò che è indispensabile alla decisione.

**IV.** Nella consapevolezza che il consenso e il contributo di tutte le parti processuali siano essenziali per il successo della riforma, nei mesi di novembre e dicembre del 2016 la Corte di cassazione ha sottoscritto due protocolli, rispettivamente con la Procura generale il 17 novembre 2016 e, congiuntamente, con il Consiglio nazionale forense e con l'Avvocatura generale dello Stato il 15 dicembre 2016, entrambi concernenti l'applicazione del nuovo rito civile. I protocolli si pongono in ideale linea di continuità con il

protocollo del 17 dicembre 2015, sottoscritto tra la Corte di cassazione ed il Consiglio nazionale forense, relativo alle modalità di redazione dei ricorsi.

Si tratta di una iniziativa che rappresenta il frutto di una volontà comune di costruire insieme non soltanto una prassi organizzativa, ma anche un'interpretazione il più possibile condivisa su alcuni aspetti tecnici di questa riforma, nella convinzione che il modo più efficace per produrre il cambiamento culturale richiesto è quello del coinvolgimento volontario di tutti i protagonisti del processo sui quali ricade la comune responsabilità di farlo funzionare.

L'adozione di tali strumenti convenzionali rappresenta non il punto di arrivo del percorso sopra indicato, ma solo una tappa, in quanto le parti stipulanti hanno concordato di fissare periodici momenti di incontro per verificare l'efficienza delle prassi concordate e per adottare, eventualmente, i più opportuni correttivi.

## **7. Le risorse umane**

**I.** Tra l'inizio e la fine dell'anno 2016 hanno assunto le funzioni di presidente di sezione della Corte di cassazione 38 nuovi magistrati, pari a quasi il 70% dell'organico relativo (56 posti). Si tratta di un radicale avvicendamento, che completa il rinnovamento del personale di magistratura della Corte di cassazione, che, con l'abolizione della possibilità di prolungare il servizio oltre il settantesimo anno, ha già visto il pressoché totale

cambiamento dei consiglieri della Corte, avvenuto nell'arco di pochi anni.

A differenza dei nuovi consiglieri che, tranne i magistrati già in servizio presso l'Ufficio del Massimario, sono provenienti dagli uffici di merito, i nuovi presidenti di sezione hanno tutti maturato, anche se già titolari di incarichi direttivi o semidirettivi di merito, una consistente esperienza all'interno della Corte quale consigliere. Il pregresso esercizio delle funzioni giudicanti di legittimità costituisce una prerogativa di sicuro affidamento dei nuovi presidenti, in relazione ai compiti cui essi sono chiamati nell'ambito di una riorganizzazione delle modalità di lavoro delle Sezioni civili e penali.

Sotto l'aspetto della direzione dei collegi la funzione del presidente di sezione è essenziale per il pieno adempimento della Corte di cassazione al ruolo nomofilattico che l'ordinamento le assegna. L'attento studio delle controversie, la preparazione delle udienze pubbliche e della camera di consiglio, lo scambio reciproco e preliminare di informazioni con i componenti del collegio rappresentano una metodologia di lavoro fondamentale per prevenire i contrasti inconsapevoli e, allo stesso tempo, per evitare defatiganti ed improduttivi ritorni su questioni già affrontate e risolte dalla giurisprudenza della Corte.

A tale proposito, è sicuramente utile la promozione e l'attuazione da parte dei presidenti di strumenti di comunicazione, interni alle singole sezioni, che rendano edotti tutti i magistrati delle novità giurisprudenziali o della prossima decisione di questioni di portata generale (nuove leggi, sentenze delle Corti

europee o della Corte costituzionale, impatto della giurisprudenza delle Sezioni Unite) anche mediante lo strumento della *mailing list* sezionale o la creazione di una *news letter* informativa.

Più delicato è l'aspetto dell'impegno organizzativo richiesto ai presidenti di sezione. Le vigenti tabelle fissano, in attuazione delle indicazioni formulate dal C.S.M., i compiti dei presidenti di sezione, prevedendo che assieme allo svolgimento della normale attività giudiziaria collaborino con il presidente titolare nella direzione della sezione per il coordinamento di settori specialistici, con delega della direzione e della formazione dei ruoli di udienza, e per lo svolgimento di ulteriori attività individuate sulla base delle competenze e della disponibilità.

Non mancano, dunque, i modelli organizzativi della funzione direttiva di cassazione. È necessario che trovi piena attuazione il modello generale, che vede nel bagaglio professionale del presidente di sezione della Corte di cassazione un'equa presenza di attitudini dirette all'esercizio della giurisdizione e di attitudini mirate alla funzione amministrativa. La circostanza che i nuovi presidenti di sezione abbiano già maturato significativa esperienza del lavoro di cassazione è, dunque, incoraggiante in quanto preannunzia un maggiore loro coinvolgimento nella funzione semidirettiva ed una partecipazione effettiva alle incombenze direttive delle sezioni.

**II.** Sul piano della gestione dell'organico del personale di magistratura della cassazione deve porsi in risalto che il Consiglio superiore della magistratura con delibera del 27 luglio 2016 ha

bandito il concorso per la copertura di 35 posti di consigliere della Corte di cassazione, distinguendo i posti pubblicati tra quelli destinati al settore civile e quelli destinati al settore penale. Tale distinzione consentirà di indirizzare immediatamente i nuovi consiglieri al settore per il quale abbiano manifestato maggiori attitudini.

**III.** Per quanto concerne il personale amministrativo, nonostante la recente immissione di personale proveniente da altre amministrazioni pubbliche in regime di mobilità, mancano 156 unità sulle 744 previste dalla pianta organica, con una percentuale di scopertura effettiva del 20,96%, ben superiore alla percentuale media nazionale.

Le 588 unità di personale amministrativo sono allocate per 162 unità nel settore penale, 148 nel settore civile, 156 nel settore amministrativo e 121 nel personale ausiliario. Le carenze sono particolarmente pesanti e negative per i funzionari giudiziari. Il personale ha un'età media avanzata (56 anni), a causa del sostanziale blocco negli anni passati di nuove assunzioni. Va, peraltro, evidenziato che dal giugno 2016 sono destinati alla Corte undici tirocinanti impegnati nello svolgimento di un percorso integrato di politica attiva del lavoro, come da protocollo di intesa sottoscritto con la Regione Lazio nel mese di dicembre 2015 (c.d. Piano Giustizia).

L'organizzazione del personale della Corte, ove parametrata alle esigenze evidenziate dal nuovo rito civile di cassazione, richiede nuove procedure e semplificazione dei flussi di lavoro, anche mediante il massiccio ricorso all'informatica, per accrescere l'efficienza operativa. Per perseguire questi obiettivi, è necessario dare ade-

guata motivazione al personale attivando i percorsi di riqualificazione da tempo fermi, per valorizzare le competenze e le professionalità maturate dai singoli.

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

Le Sezioni Unite, nel corso del 2016, sono state chiamate numerose volte a pronunciarsi sulla sussistenza o meno di una violazione dei limiti esterni alle attribuzioni giurisdizionali del giudice amministrativo e contabile, rispetto alla quale soltanto è consentito ricorrere in sede di legittimità.

Molto spesso i ricorsi proposti sono stati dichiarati inammissibili perché, pur denunciando violazioni dei limiti esterni alla giurisdizione, finivano in realtà per sollecitare un sindacato di violazione di legge.

Meritano di essere segnalate alcune importanti decisioni, in cui si è ravvisato un eccesso di potere giurisdizionale da parte del giudice amministrativo, talora sotto il profilo dello sconfinamento nella sfera del merito, talora nella sfera di attribuzioni riservata al legislatore a fronte dello svolgimento diretto, da parte del giudice amministrativo, di una inammissibile attività normativa creativa; in altri casi, si è dichiarato il difetto assoluto di giurisdizione.

Con la sentenza n. 1836, in materia di telecomunicazioni, è stata cassata per violazione dei limiti esterni della giurisdizione amministrativa, attesa la totale carenza dei presupposti di emanazione di un legittimo provvedimento in sede di ottemperanza, la decisione del Consiglio di Stato con la quale l'organo di vertice

della giustizia amministrativa aveva ordinato all'AGCOM di provvedere "ora per allora" a rinnovare il piano di numerazione automatica dei canali televisivi, malgrado l'impossibilità di svolgere un'istruttoria retroattiva e nonostante fosse nel frattempo intervenuta l'ultimazione del passaggio dal sistema analogico al digitale.

Merita di essere segnalata anche l'ordinanza n. 4190 del 2016, con la quale le Sezioni Unite hanno dichiarato il difetto assoluto di giurisdizione, escludendo la possibilità di agire dinanzi a qualsiasi giudice per far valere l'asserita violazione, da parte del Presidente dell'Assemblea Regionale Siciliana, di norme procedurali dettate dal regolamento interno dell'Assemblea stessa per consentire il funzionamento delle Commissioni permanenti legislative e la loro composizione in misura tendenzialmente rapportata alla proporzione dei gruppi parlamentari. Si tratta, infatti, di atti che non possono ricondursi all'esercizio di una funzione amministrativa, costituendo esercizio di potestà di autorganizzazione dell'organo legislativo regionale, affidato ai meccanismi della responsabilità politica.

Con la sentenza n. 25628 le Sezioni Unite hanno dichiarato inammissibile un ricorso con il quale si lamentava il diniego di giustizia da parte del giudice amministrativo là dove questi aveva rigettato il ricorso col quale si chiedeva negarsi l'extradizione nel Regno Unito. Le Sezioni Unite hanno puntualizzato che non eccede affatto i limiti esterni della giurisdizione, né integra un diniego di giustizia, l'affermazione del Consiglio di Stato secondo la quale è riservata all'autorità giudiziaria ordinaria la verifica

della sussistenza e della validità delle condizioni che le norme statali ed internazionali pongono perché l'extradizione sia concessa, restando essa preclusa al Ministro, cui è invece riservata ogni diversa valutazione della conseguente attività amministrativa di consegna dell'estraddando, soprattutto sulle conseguenze che possono derivargli in relazione alle sue condizioni concrete o sui rapporti internazionali per considerazioni di opportunità in senso lato politica.

In più di un caso (con la sentenza n. 14042 ed anche con la n. 25629) le Sezioni Unite hanno rigettato il ricorso con il quale si denunciava il mancato rinvio pregiudiziale da parte del Consiglio di Stato alla Corte di giustizia, ritenendo che esso non configuri una questione attinente allo sconfinamento dalla giurisdizione del giudice amministrativo e disattendendo anche la richiesta di rinvio alla Corte di giustizia da parte della stessa Corte di cassazione. Le Sezioni Unite, infatti, possono solo vagliare il rispetto da parte del Consiglio di Stato dei limiti esterni della giurisdizione amministrativa, mentre non si evidenziano norme della UE che riguardino una tale attribuzione di controllo sui limiti della giurisdizione in ordine alle quali possano ipotizzarsi quesiti interpretativi.

In relazione ai rapporti con la Corte dei conti, le Sezioni Unite hanno avuto occasione più volte di pronunciarsi (ordinanze n. 6026, 6894, 6895) dichiarando la giurisdizione della Corte dei conti in tema di controllo sulla gestione dei fondi pubblici erogati ai gruppi partitici dei consigli regionali, affermando che la magistratura contabile può giudicare, quindi, sulla responsabilità era-

riale del componente del gruppo autore di “spese di rappresentanza” prive di giustificativi. Hanno precisato, all’interno di tali decisioni, che non rileva, ai fini della sussistenza della giurisdizione contabile, la natura – privatistica o pubblicistica – dei gruppi consiliari, attesa l’origine pubblica delle risorse e la definizione legale del loro scopo, o il principio dell’insindacabilità di opinioni e voti ex art. 122, quarto comma, Cost., che non può estendersi alla gestione dei contributi, attesa la natura derogatoria delle norme di immunità.

Vanno poi segnalati svariati interventi delle Sezioni Unite a proposito della sussistenza della giurisdizione del giudice contabile in ipotesi di danno erariale commesso dal legale rappresentante di una società commerciale con capitale in tutto o in parte pubblico. Si è ribadito che la Corte dei conti ha giurisdizione sull’azione di responsabilità degli organi sociali per i danni cagionati al patrimonio della società solo quando possa dirsi superata l’autonomia della personalità giuridica rispetto all’ente pubblico, ossia quando la società possa definirsi *in house* (ripren- dendo la nozione di società *in house* già delineata dalla sentenza a Sezioni Unite n. 5491 del 2014). In diversi casi le Sezioni Unite hanno affermato il difetto di giurisdizione del giudice contabile, escludendo che la società in relazione alla quale si procedeva avesse le caratteristiche di società *in house* (v. ord. 7293, 11385, 12325, 21692, 26643 e 26644). È stata invece dichiarata la giurisdizione della Corte dei Conti per l’azione di responsabilità promossa dalla Procura regionale della Corte dei conti nei confronti della direzione legale dell’A.M.A., società partecipata del

Comune di Roma, stante la natura di società *in house* della stessa (ord. 14040).

Peraltro, sempre a proposito delle società *in house*, le Sezioni Unite hanno chiarito che le azioni concernenti la nomina e la revoca di amministratori e sindaci delle società a totale o parziale partecipazione pubblica sono sottoposte alla giurisdizione del giudice ordinario, anche nel caso in cui le società stesse siano costituite secondo il modello del c.d. *in house providing* (n. 24591).

Infine, con diverse ordinanze, le Sezioni Unite hanno affermato la giurisdizione del giudice ordinario, e non del giudice contabile, in riferimento alle controversie per ottenere la decurtazione dal vitalizio corrisposto ai consiglieri regionali, in ragione del cumulo con il vitalizio per attività parlamentare (n. 14920, n. 23467 ed altre), considerata, per un verso, la natura non pensionistica dell'assegno vitalizio erogato ai consiglieri regionali cessati dalla carica e la diversità di finalità e di regime che distingue l'assegno vitalizio dalle pensioni, in relazione alle quali soltanto opera la giurisdizione della Corte dei conti; e tenuto conto, per l'altro verso, della circostanza che la mancanza di una specifica attribuzione legislativa alla giurisdizione alla Corte dei conti determina l'attrazione della fattispecie nella giurisdizione del giudice dotato della giurisdizione generale, ossia del giudice ordinario, secondo il principio dell'unicità della giurisdizione, rispetto al quale le diverse previsioni costituzionali dei giudici speciali operano in via meramente derogatoria.

## 9. La Corte di cassazione e le Corti europee

La Corte di cassazione è saldamente inserita nell'ambito del circuito istituzionale e giurisdizionale che fa capo agli organi giudiziari dell'Unione europea e della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU). Essa è, dunque, parte attivamente dialogante con la Corte di Giustizia delle Comunità europee e la Corte EDU per la corretta applicazione nell'ordinamento nazionale delle disposizioni comunitarie e convenzionali, come interpretate da queste due ultime Corti.

Il dialogo tra le Corti nazionali e quelle europee, non sempre facile, ha trovato in Italia una esemplare rappresentazione con le sentenze pubblicate il 7 novembre 2016 dalla Sezione lavoro a proposito del contenzioso insorto a proposito della legittimità dei contratti a termine della Scuola. La problematica sottostante è stata affrontata dalla Corte di cassazione con un sapiente dosaggio dei tempi di risposta della Corte costituzionale, investita dal giudice di merito circa la conformità della legislazione nazionale alla Costituzione, e della Corte di Giustizia, a sua volta investita pregiudizialmente dalla Corte costituzionale circa la rispondenza della stessa legislazione nazionale a quella europea. La Corte di cassazione è intervenuta con le sue pronunzie solo quando, concluso il dialogo con la Corte di giustizia, la Corte costituzionale ha pronunziato definitivamente sulla costituzionalità della legislazione nazionale.

Più complesso si presenta il dialogo con la Corte europea dei diritti dell'uomo, nei confronti della quale non esiste la possibilità

del rinvio pregiudiziale e pur tuttavia si pone il problema della corretta applicazione dei principi dalla stessa enunciati. Allo scopo di facilitare i reciproci rapporti e di sistematizzare le rispettive fonti di conoscenza, la Corte di cassazione già alla fine del 2015 ha sottoscritto un protocollo di intesa bilaterale, avente ad oggetto lo scambio di informazioni circa specifici problemi di compatibilità della legislazione nazionale ai principi della Convenzione.

Il 26 maggio 2016 la Corte di cassazione ha, inoltre, aderito alla nascente Rete delle Corti Supreme che vede la Corte EDU e le Corti nazionali degli Stati membri assumere la comune responsabilità di attuare i principi della Convenzione, creando strutture apposite per il contatto tra i “giuristi” interessati e l’adozione di canali di condivisione informatica dei dati. A tale scopo la Corte di cassazione ha aderito alla Carta di cooperazione ed alle Regole operative proprie di questa Rete.

La stipula del protocollo e l’adesione alla Rete hanno imposto alla Corte la creazione di una struttura interna di supporto, composta da consiglieri di tutte le sezioni e da magistrati coordinatori che svolgono anche la funzione di punto di contatto con le parallele strutture della Corte di Strasburgo e della Rete.

Questi atti convenzionali hanno trovato pronta attuazione con lo svolgimento di due incontri tecnici tenutisi nel corso dell’anno 2016 a Strasburgo ed a Roma tra i componenti delle due strutture.

Su un piano diverso, ma pur sempre ispirato allo spirito di collaborazione sovranazionale ed europea, si pone l’adesione della

Corte di cassazione alla Rete dei Presidenti delle Corti Supreme dei Paesi aderenti all'UE. Questo *network* costituisce un punto di informale discussione dei comuni problemi degli organismi giudiziari di vertice dei singoli Stati e collega in un'ideale continuità di azione tutti i responsabili delle Corti. In questo contesto, una delegazione della Corte di cassazione, guidata dal Primo Presidente, ha partecipato attivamente, con interventi pronunziati negli incontri plenari, all'incontro annuale tenutosi a Madrid nel mese di ottobre 2016.

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

Lo svolgimento del *referendum* sulla riforma della seconda parte della Costituzione – cui i cittadini hanno partecipato “con alta affluenza, segno di grande maturità democratica”, come ricordato dal Presidente della Repubblica del messaggio di fine anno – ha attirato l'attenzione dell'opinione pubblica sull'Ufficio centrale del Referendum. Si tratta di una articolazione interna della Corte di cassazione costituita ai sensi dell'art. 12 della legge 15 maggio 1970 n. 352 ed è composto dai tre presidenti di sezione della Corte di cassazione più anziani nonché dai tre consiglieri più anziani di ciascuna sezione.

L'Ufficio, sotto la presidenza del più anziano dei tre presidenti di sezione che ne fanno parte, è chiamato a verificare che le richieste referendarie, formulate ai sensi degli artt. 138 o 75 Cost., siano conformi al dettato della Costituzione ed alle disposizioni di legge. Esso riceve le richieste di *referendum*, con ordinanza decide

sulla legittimità delle stesse e, ricorrendone i presupposti, le ammette.

Nello svolgimento di questi compiti il collegio dei giudici si vale dell'ausilio di un ufficio di segreteria, del quale, per la complessità delle operazioni e la brevità dei tempi di svolgimento, viene chiamato a far parte gran parte del personale amministrativo della Corte. Lo svolgimento dei compiti referendari è frutto, dunque, della sinergia di tutta la struttura, giurisdizionale ed amministrativa, della Corte, la quale è chiamata a svolgere delicate funzioni istituzionali, non ultima la verifica della regolarità della presentazione delle firme dei cittadini presentate a sostegno delle richieste di *referendum*. Va sottolineato che tutti, magistrati e personale amministrativo, per lo svolgimento di tali compiti non godono di alcun esonero lavorativo.

È grazie a questa sinergia che la Corte di cassazione nella seconda metà del 2016 ha gestito, per la parte di propria competenza, assieme a quella di *referendum* costituzionale, anche altre cinque *proposte* referendarie.

L'Ufficio svolge il suo compito con modalità giurisdizionali, perché pronuncia in esito ad un procedimento che prevede l'interlocuzione, sia pur limitata, con i presentatori ed emette decisioni, denominate dal legislatore "ordinanze", motivate e notificate agli interessati nelle forme previste dall'art. 13 della legge n. 352 del 1970.

Con la sentenza n. 24102 del 2016, le Sezioni Unite hanno affermato che l'ordinanza emessa dall'Ufficio centrale per il referendum, non avendo natura di atto di giurisdizione, è insuscettibile

d'impugnazione giurisdizionale, men che mai dinanzi alla Corte di cassazione, di cui quello stesso Ufficio costituisce un'articolazione interna. E ciò dopo aver precisato che il modo di deliberare dell'Ufficio centrale, per quanto mutui forme del giudizio contenzioso, considerato più adatto a garantire l'attendibilità del risultato deliberativo, non incide sulla natura dell'attività svolta, ossia sulla funzione che in quelle forme è esercitata. Con la successiva ordinanza 1° dicembre 2016 n. 24624, emessa in sede di regolamento preventivo proposto in una controversia concernente la richiesta di annullamento del decreto del Presidente della Repubblica di indizione del referendum di revisione costituzionale, le Sezioni Unite hanno dichiarato il difetto assoluto di giurisdizione, ritenendo insindacabile quel decreto.



## PARTE TERZA

### *LA GIURISPRUDENZA DELLA CORTE DI CASSAZIONE*

#### **11. La giurisprudenza della Cassazione civile**

I. Di grande impatto pratico, nella prospettiva di un ridimensionamento della questione di giurisdizione nei gradi di impugnazione e quindi di un superamento degli ostacoli alla rapida definizione dei processi, è la sentenza 20 ottobre 2016 n. 21260, con cui le Sezioni Unite hanno statuito che l'attore che abbia incardinato la causa dinanzi ad un giudice e sia rimasto soccombente nel merito non è legittimato ad interporre appello contro la sentenza per denunciare il difetto di giurisdizione del giudice da lui prescelto in quanto non soccombente su tale capo della decisione.

Si tratta di una sentenza che rimedita l'orientamento precedente e che, nel fondare la svolta interpretativa sull'utilizzo delle categorie del processo (la legittimazione ad impugnare derivante dalla soccombenza) anziché su istituti dagli incerti confini applicativi (l'abuso del processo), va segnalata perché è stata emessa all'esito di uno studio preparatorio che ha visto coinvolto non solo l'Ufficio del Massimario della Corte, ma anche l'Ufficio studi del Consiglio di Stato, ed è stata preceduta da un'iniziativa di formazione scientifica di dialogo con la dottrina.

La pratica del confronto e della discussione aperta è alla base di un moderno esercizio della funzione della nomofilachia. Se

ne ha testimonianza anche nella sentenza della Sezione lavoro n. 11868 del 9 giugno 2016, con cui la Corte ha affermato che il licenziamento del personale del pubblico impiego non è disciplinato dalla “legge Fornero”, bensì dall’art. 18 dello Statuto dei lavoratori. Tale pronuncia, come reso noto con apposito comunicato stampa, è stata preceduta da una discussione aperta in vista dell’esame e della decisione di quel ricorso, alla quale hanno partecipato tutti i magistrati della Sezione lavoro, ben oltre i cinque del collegio investito della decisione: ciascuno ha espresso la propria opinione, fornendo argomenti e spunti di riflessione; il tutto accompagnato da una relazione di approfondimento interna predisposta da un magistrato assistente di studio e da un consigliere della Sezione lavoro.

**II.** Nell’anno 2016 si segnalano alcune sentenze di considerevole importanza, emesse su temi molto sensibili, a conferma che la giurisprudenza – e quella di legittimità in particolare – è spesso chiamata a costituire la frontiera avanzata per la tutela dei diritti, laddove il legislatore non prenda posizione su questioni che involgono delicate e controverse valutazioni etiche. Tanto maggiore è il rilievo di queste pronunzie, ove si consideri che esse non solo ricostruiscono il quadro normativo e interpretano le particolari fattispecie interessate, ma danno conto della compatibilità costituzionale delle soluzioni adottate e della loro coerenza con i principi comunitari.

**III.** In relazione ai diritti dei singoli all’interno della famiglia, in particolare va segnalata la sentenza n. 12962 del 2016 sull’adozione di un minore, che ha affermato la possibilità di accedere

all'adozione in casi particolari anche per le persone singole e per le coppie di fatto, a prescindere dall'orientamento sessuale, affermando l'impossibilità di dare rilievo, al fine di precludere l'accesso all'adozione, all'orientamento sessuale del richiedente ed alla conseguente relazione da questo stabilita con il proprio *partner*. È da notare che sulla questione, estremamente delicata, la giurisprudenza di merito ha dato e continua a dare risposte non uniformi: solo alcuni giudici di merito anche prima della sentenza n. 12962 del 2016 di questa Corte si sono pronunciati consentendo l'adozione di un minore da parte di persone dello stesso sesso conviventi, conformemente a quanto poi affermato dalla Cassazione. Al contrario, il Tribunale per i minorenni di Milano, nel novembre 2016, ha deciso in senso opposto, rigettando il ricorso di due donne conviventi da oltre dieci anni, iscritte nel registro delle unioni civili, per l'adozione ciascuna della figlia partorita dall'altra grazie alla fecondazione assistita con seme dello stesso donatore. Il Tribunale ha affermato che consentire alle due madri l'adozione l'una della figlia dell'altra andrebbe contro le leggi attuali e, in particolare, anche contro la nuova disciplina delle unioni civili adottata con legge n. 76 del 20 maggio 2016, in cui all'articolo 20 si legge che "resta fermo quanto previsto e consentito in materia di adozione dalle norme vigenti".

Sempre sul tema della tutela dei diritti fondamentali della persona all'interno della famiglia, e delle delicate problematiche connesse al desiderio di procreazione delle coppie omosessuali, va poi segnalata la sentenza n. 19599 del 2016 in materia di maternità assistita all'interno di una coppia costituita da due donne, in par-

ticolare in relazione alla possibilità di trascrivere l'atto di nascita, redatto all'estero, di un bambino "nato" da due madri. La Corte – rigettando il ricorso del Ministero dell'Interno – ha affermato che non contrasta con l'ordine pubblico il riconoscimento e la trascrizione nei registri dello stato civile in Italia di un atto straniero, validamente formato all'estero, nel quale risulti la nascita di un figlio da due donne a seguito di procedura assimilabile alla fecondazione eterologa per aver la prima donato l'ovulo e la seconda condotto a termine la gravidanza con utilizzo di un gamete maschile di un terzo ignoto. La Corte ha anche precisato che la procedura di maternità assistita tra due donne legate da un rapporto di coppia, con donazione dell'ovocita da parte della prima e conduzione a termine della gravidanza da parte della seconda con utilizzo di un gamete maschile di un terzo ignoto, integra un'ipotesi di genitorialità realizzata all'interno della coppia, assimilabile alla fecondazione eterologa, dalla quale si distingue per essere il feto biologicamente legato ad entrambe le donne.

Dal quadro normativo e sociale delineato dalle due sentenze citate emerge una ricostruzione della famiglia intesa sempre più come comunità di affetti, incentrata sui rapporti concreti che si instaurano tra i suoi componenti, all'interno della quale, ove esistano dei figli, il criterio guida in assoluto prevalente continua ad essere sempre quello dell'interesse preminente del minore, che deve essere riempito di contenuto in relazione alle nuove ipotesi che emergono nella realtà scientifica e sociale.

La sentenza n. 19599 richiama la nozione stessa di "vita familiare" affermata anche dalla Corte EDU (da ultimo, Corte EDU

21 luglio 2015, Oliari c. Italia) sottolineando che essa ricomprende anche l'unione tra persone dello stesso sesso e non presuppone neppure necessariamente la discendenza biologica dei figli, che non è considerata più requisito essenziale della filiazione. La sentenza richiama anche Corte cost. n. 162 del 2016, secondo la quale il dato della provenienza genetica non costituisce un imprescindibile requisito della famiglia stessa.

Con queste sentenze la Corte di cassazione, in coerenza con quanto affermato dalla Corte dei diritti umani e dalla Corte costituzionale, non si sottrae al compito di dare tutela ai diritti fondamentali, individuando nell'ordinamento i principi cui ricondurre le nuove richieste sottoposte al suo esame. D'altro canto deve rilevarsi che demandare alla giurisprudenza la soluzione di questioni che impongono impegnative scelte etiche non è la scelta ottimale sotto il profilo del diritto ad una parità di trattamento. A fronte della non vincolatività del precedente, una questione che pone complessi interrogativi come queste, in mancanza di una norma precisa, rischia di essere decisa a livello territoriale in modo diverso a seconda delle sensibilità, a discapito sia della parità di trattamento che dei diritti dei minori coinvolti.

**IV.** In materia di tutela del diritto all'eguaglianza sostanziale, ed alla rimozione delle discriminazioni, va segnalata la sentenza n. 18762 che ricostruisce gli strumenti di tutela giudiziaria di cui dispongono le persone vittime di disabilità per rimuovere le discriminazioni, dirette o indirette, a loro danno. La sentenza afferma che le persone disabili possono ricorrere, per rimuovere la causa delle discriminazioni a loro danno, alla tutela antidiscriminatoria

offerta dall'art. 3 della legge n. 67 del 2006 non solo nei confronti delle amministrazioni pubbliche ma anche dei privati e che spetterà al giudice di merito adottare ogni più idoneo provvedimento ai fini della rimozione della discriminazione, a prescindere dalla tutela risarcitoria. Nel caso di specie è stato accolto il ricorso di una persona disabile proposto nei confronti di un istituto di credito per rimuovere una situazione di inaccessibilità ad un luogo privato aperto al pubblico, ovvero per ottenere la rimozione delle barriere architettoniche che gli impedivano di fruire, al pari degli altri clienti della banca, delle utilità dello sportello *bancomat*.

V. Va poi segnalata una complessa sentenza delle Sezioni Unite civili, la n. 23469 del 2016, che si è pronunciata in materia di tutela della libertà di stampa. La sentenza, richiamando il precedente costituito dalla pronuncia delle Sezioni Unite penali, n. 31022 del 29 gennaio 2015, opera la ricostruzione, dogmatica e normativa, del fenomeno della stampa dei periodici *on line* e lo assomiglia alla stampa ordinaria pur evidenziandone le peculiarità ( e la maggior diffusività). Anche questo tipo di pubblicazioni, secondo le Sezioni Unite, ha diritto alle garanzie ed alle tutele poste a presidio della libertà di stampa, con esclusione della possibilità di sequestro preventivo, dovendo dunque prevalere la tutela della libertà di stampa sul diritto del singolo alla non diffusione *on line* delle notizie.

In particolare, la sentenza afferma che la tutela costituzionale assicurata alla stampa dal terzo comma dell'art. 21 Cost. si applica al giornale o al periodico pubblicato, in via esclusiva o meno, con mezzo telematico, quando possieda i medesimi tratti caratterizzanti

del giornale o periodico tradizionale su supporto cartaceo e quindi sia caratterizzato da una testata, diffuso o aggiornato con regolarità, organizzato in una struttura con un direttore responsabile, una redazione ed un editore registrato presso il registro degli operatori della comunicazione, finalizzata all'attività professionale di informazione diretta al pubblico, cioè di raccolta, commento e divulgazione di notizie di attualità e di informazioni da parte di soggetti professionalmente qualificati. Ne consegue che, ove sia dedotto il contenuto diffamatorio di notizie ivi inserite, il giornale pubblicato, solo o anche, con mezzo telematico non può essere oggetto, in tutto o in parte, di provvedimento cautelare preventivo o inibitorio, di contenuto equivalente al sequestro, che ne impedisca o limiti la diffusione, ferma restando la tutela eventualmente concorrente prevista in tema di diffusione dei dati personali.

La sentenza citata assume anche rilevante interesse processuale, in quanto la Corte è chiamata a pronunciarsi in risposta ad una richiesta di enunciazione del principio di diritto nell'interesse della legge promossa dalla Procura generale, ex art. 363 c.p.c. e coglie l'occasione per ripercorrere i presupposti e i caratteri di tale procedimento (già tracciati dalle Sezioni Unite con la sentenza n. 13332 del 2010), affermando che esso esplica una funzione nomofilattica pura, svincolata dalla decisione del merito della controversia e per questo si svolge senza alcun coinvolgimento delle parti del procedimento presupposto.

**VI.** Alcune importanti sentenze sono state emesse in materia di lavoro.

Innanzitutto vanno segnalate le sentenze della sezione lavoro

in materia di legittimità dei contratti a termine dei precari della Scuola. Si tratta di una materia di grande rilevanza sociale, su cui in tempi diversi sono state chiamate a pronunciarsi la Corte di Giustizia europea, la Corte costituzionale e la Corte di cassazione che, nell'ambito di un percorso virtuoso, hanno ciascuna per la propria parte contribuito a concludere il contenzioso in maniera coerente sia con le disposizioni costituzionali che con i dettami comunitari.

Può essere citata come *leading case* Cass. n. 22552 del 2016, la quale ha ritenuto illegittima, a far tempo dal 10 luglio 2001, la reiterazione dei contratti a termine stipulati dall'Amministrazione scolastica con il personale docente e con quello ATA, per la copertura di cattedre e posti vacanti e disponibili entro la data del 31 dicembre, che rimangano prevedibilmente tali per l'intero anno scolastico, ove i contratti abbiano avuto durata complessiva, anche non continuativa, superiore a trentasei mesi. È questa la conseguenza della dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 4, commi 1 e 11, della legge n. 124 del 1999 (dichiarata da Corte cost. sentenza n. 187 del 2016), dell'applicazione della direttiva n. 1999/70/CE e dell'adozione del detto parametro temporale, da prendere in considerazione in quanto riferibile al termine triennale previsto per l'indizione delle procedure concorsuali per i docenti dall'art. 400 d.lgs. n. 297 del 1994 e successive modificazioni.

La sentenza, ed altre contestuali e successive pronunziate dalla sezione lavoro, hanno al contempo affermato che nel settore scolastico, in caso di illegittima reiterazione di contratti a termine su cd. organico di diritto, costituiscono misure sanzionatorie proporzionate, effettive ed idonee, la stabilizzazione ai sensi della

legge n. 107 del 2015, l'immissione in ruolo secondo il sistema di reclutamento previgente, o, in mancanza, il risarcimento del danno ex art. 32, comma 5, della legge n. 183 del 2010, salva la prova del maggior pregiudizio subito. A quest'ultimo proposito le pronunzie si ricollegano alla sentenza a Sezioni Unite n. 5072 del 2016, che ha chiarito la nozione e i criteri di risarcibilità del c.d. "danno comunitario" in riferimento alla abusiva reiterazione di contratti a termine nel pubblico impiego privatizzato.

Vale sottolineare la complessità e l'imponenza del contenzioso, caratterizzato da molteplici fattispecie e da pronunzie di merito praticamente provenienti da tutte le Corti di appello, e la metodologia adottata dalla Sezione per emanare pronunzie di assoluto valore nomofilattico, in quanto coordinate tra di loro e assolutamente prive di aporie argomentative. Il risultato è stato raggiunto grazie alla sinergia della struttura interna di spoglio della Sezione e dei Collegi giudicanti, che ha consentito l'individuazione di tutti i numerosi ricorsi in materia e l'avvio ad una definizione al tempo stesso coerente e contestuale.

**VII.** Ampia risonanza ha avuto anche la sentenza n. 25201 del 2016 che la stessa Sezione lavoro ha pronunziato a proposito del concetto di giustificato motivo oggettivo di licenziamento. Con questa sentenza la Corte ritiene che, ai fini della legittimità del licenziamento individuale intimato per giustificato motivo oggettivo ai sensi dell'art. 3 della l. n. 604 del 1966, l'andamento economico negativo dell'azienda non costituisce un presupposto fattuale che il datore di lavoro debba necessariamente provare ed il giudice accertare, essendo sufficiente che le ragioni inerenti all'attività pro-

duttiva ed all'organizzazione del lavoro, tra le quali non è possibile escludere quelle dirette ad una migliore efficienza gestionale ovvero ad un incremento della redditività dell'impresa, determinino un effettivo mutamento dell'assetto organizzativo attraverso la soppressione di una individuata posizione lavorativa. La pronuncia ha suscitato un ampio dibattito tra i giuslavoristi, divisi tra quanti sostengono che essa legittimerà il ricorso a comportamenti scorretti da parte dei datori di lavoro, e quanti invece segnalano positivamente che essa costituirà un incentivo alla rimessa in moto del mercato del lavoro, incoraggiando le nuove assunzioni, in quanto mantiene in capo al datore di lavoro la libertà di aggiornare le proprie scelte imprenditoriali per mantenere la competitività sul mercato.

**VIII.** Sul piano processuale la Corte ha emesso le prime pronunce in tema di processo civile telematico, che pure non ha trovato ancora attuazione nel giudizio di cassazione, altro che per le comunicazioni e le notificazioni degli atti. Forti sono, quindi, stati l'impegno della ricostruzione sistematica e lo sforzo di rappresentazione di modalità processuali ancora non praticate, che pure sono realtà quotidiana per i giudici di merito e per gli avvocati.

Nei primi interventi è prevalsa la tendenza a "salvare", ove non fossero entrate in gioco lesioni dei principi del giusto processo, le prime benché imperfette attuazioni della nuova disciplina, conducendo a mere irregolarità alcune ipotesi di non perfetta applicazione delle complesse regole. In generale si è indicato nel modello telematico di comunicazione e notificazione degli atti il siste-

ma di riferimento per il futuro, così salvaguardando eventuali sue anticipate applicazioni e ritenendo obsolete e recessive modalità di comunicazione pur tuttora vigenti, a fronte del maggiormente tutelante sistema di comunicazioni telematiche.

Le Sezioni Unite (sentenza n. 11383 del 2016), con riferimento al procedimento di cassazione, hanno affermato che ai sensi degli artt. 136 e 366 c.p.c., in virtù di un'interpretazione orientata all'effettività del diritto di difesa e alla ragionevole durata del processo, il cancelliere può eseguire la comunicazione dei provvedimenti tramite deposito in cancelleria (sempre che il difensore non abbia eletto domicilio in Roma) solo se non è andata a buon fine la trasmissione a mezzo posta elettronica certificata, o quella via *telex* (in fattispecie anteriore alla disciplina delle comunicazioni telematiche obbligatorie *ex art.* 16 del d.l. n. 179 del 2012, convertito dalla legge n. 221 del 2012, operativa nel giudizio di cassazione dal 15 febbraio 2016 per effetto del d.m. 19 gennaio 2016).

In riferimento sempre al processo telematico, va ricordata la sentenza n. 22279 del 2016 che, a proposito del deposito telematico di atti, ha affermato che l'art.16 *bis*, comma 1, del d.l. n. 179 del 2012, *ratione temporis* applicabile, non implica il divieto della sua utilizzazione per atti processuali diversi da quelli ivi contemplati e per il periodo anteriore a quello previsto, trattandosi di modalità conosciuta e ammessa dall'ordinamento. Quindi, l'invio telematico di un ricorso dinanzi ad un ufficio non ancora abilitato, in un giudizio iniziato prima del 30 giugno 2014, mancando una sanzione espressa di nullità, integra una mera irregolarità che, a

fronte del rifiuto di accettazione della relativa busta telematica, legittima la rimessione in termini.

Nello stesso senso, la sentenza n. 9772 ha affermato che nei procedimenti contenziosi incardinati dinanzi ai tribunali dal 30 giugno 2014, anche nella disciplina antecedente alla modifica dell'art. 16 *bis* del d.l. n. 179 del 2012, inserito dall'art. 1, comma 19, n. 2, della legge n. 228 del 2012, introdotta dal d.l. n. 83 del 2015, il deposito per via telematica, anziché con modalità cartacee, dell'atto introduttivo del giudizio, ivi compreso l'atto di citazione in opposizione a decreto ingiuntivo, non dà luogo ad una nullità della costituzione dell'attore, ma ad una mera irregolarità. Pertanto ove l'atto sia stato inserito nei registri informatizzati dell'ufficio giudiziario, previa generazione della ricevuta di avvenuta consegna da parte del gestore di posta elettronica certificata del Ministero della giustizia, è integrato il raggiungimento dello scopo della presa di contatto tra la parte e l'ufficio giudiziario e della messa a disposizione delle altre parti.

**IX.** Sempre sul piano processuale vanno segnalate alcune sentenze con cui la Corte, tenendo in adeguata considerazione le conseguenze derivanti sulla propria organizzazione dalla proliferazione dei ricorsi, ha sanzionato l'utilizzo contrario alla buona fede degli strumenti processuali. In particolare, con la sentenza n. 21297 la Corte ha affermato che il rispetto del dovere di chiarezza e sinteticità espositiva negli atti del processo costituisce principio generale del diritto processuale, la cui inosservanza nella proposizione del ricorso di cassazione pregiudica l'intelligibilità delle questioni sottoposte all'esame della Corte. La sua violazione, pur non

direttamente sanzionata, ridondando nella violazione delle prescrizioni di cui ai nn. 3 e 4 dell'art. 366 c.p.c., causa l'inammissibilità del ricorso.

## **12. La giurisprudenza della Cassazione penale**

**I.** In materia di falso in bilancio è stato sanato il contrasto giurisprudenziale in relazione al reato di false comunicazioni sociali, previsto dall'art. 2621 cod. civ., nel testo modificato dalla legge 27 maggio 2015 n. 69. Le Sezioni Unite nella sentenza n. 22474 del 31 marzo 2016 hanno affermato che il reato è configurabile in relazione alla esposizione in bilancio di enunciati valutativi, se l'agente, in presenza di criteri di valutazione normativamente fissati o di criteri tecnici generalmente accettati, se ne discosti consapevolmente e senza fornire adeguata informazione giustificativa, in modo concretamente idoneo ad indurre in errore i destinatari delle comunicazioni.

**II.** In materia di reati ambientali, di particolare rilievo è la sentenza n. 46170 del 3 novembre 2016, in cui vengono indicati, in relazione al sequestro di un cantiere impegnato nella bonifica di fondali effettuata in violazione delle prescrizioni progettuali, utili elementi interpretativi in relazione alle prime applicazioni della legge n. 68 del 2015. La Corte ha affermato che la condotta "abusiva" di inquinamento ambientale, idonea ad integrare il delitto di cui all'art. 452 *bis* c. p., comprende non soltanto quella svolta in assenza delle prescritte autorizzazioni o sulla base di autorizzazioni scadute o palesemente illegittime o comunque non

commisurate alla tipologia di attività richiesta, ma anche quella posta in essere in violazione di leggi statali o regionali – ancorché non strettamente pertinenti al settore ambientale – ovvero di prescrizioni amministrative. Ha inoltre precisato che la “compromissione” e il “deterioramento” cui la predetta norma si riferisce consistono in un’alterazione, significativa e misurabile, della originaria consistenza della matrice ambientale o dell’ecosistema, caratterizzata, nel caso della “compromissione”, da una condizione di squilibrio funzionale, incidente sui processi naturali correlati alla specificità della matrice o dell’ecosistema medesimi e, nel caso del “deterioramento”, da una condizione di squilibrio “strutturale”, connesso al decadimento dello stato o della qualità degli stessi.

**III.** Di assoluto rilievo, in tema di disastri colposi, è la sentenza n. 12478 del 19 novembre 2015 dep. 2016, relativa al terremoto di L’Aquila. La Corte ha espresso importanti principi sul tema dell’accertamento della condotta colposa e del nesso di causalità psicologica. Si è affermata la sussistenza di una posizione di garanzia a carico dell’organo della protezione civile che provvede a fornire informazioni alla pubblica opinione circa la previsione, l’entità o la natura di paventati eventi rischiosi per la pubblica incolumità, che impone di adeguare il contenuto della comunicazione pubblica ad un livello ottimale di trasparenza e correttezza scientifica delle informazioni diffuse, e ad adattare il linguaggio comunicativo ai canoni della chiarezza, oggettiva comprensibilità e inequivocità espressiva. Altrettanto rilevante è il principio secondo cui la c.d. causalità psichica, pur ponendosi in termini del tutto

peculiari, rispetto alle forme tradizionali della causalità relativa ai fenomeni d'indole fisico-naturalistica, non sfugge, ai fini del giudizio penale, alla necessità della preventiva ricerca di possibili generalizzazioni esplicative delle azioni individuali, sulla base di consolidate e riscontrabili massime di esperienza, capaci di selezionare *ex ante* le condotte condizionanti (socialmente o culturalmente tipizzabili), da sottoporre successivamente all'accertamento causale *ex post*.

IV. Di particolare interesse per la novità della questione affrontate sono due sentenze – la n. 13525 del 10 marzo 2016 e la n. 48696 dell'11 ottobre 2016 – sui riflessi anche in materia penale delle forme di *procreazione assistita*. È stata affermata l'insussistenza del delitto di alterazione di stato nel caso di trascrizione nei registri di stato civile della nascita attribuita a genitori italiani a seguito di concepimento per maternità surrogata, avvenuto fuori dal territorio nazionale, secondo i dettami della normativa vigente nello stato estero. Nella seconda sentenza la Corte ha rilevato come l'ambito di tutela ed i presupposti per l'incriminazione siano mutati con l'evolversi nel tempo del concetto di stato di filiazione, non più legato ad una relazione necessariamente biologica, ed ha richiamato la sentenza della Corte costituzionale n. 162 del 2014, evidenziando che, nel quadro legislativo attuale, il concetto di discendenza non ha riguardo soltanto ad un fatto genetico, ma assume una connotazione giuridico-sociale, dal momento che viene conferita dignità anche ad un legame di genitorialità in assenza di una relazione genetica, in quanto conseguente al ricorso alle tecniche di fecondazione artificiale (omologa o ete-

rologa) secondo la disciplina fissata dalla legge n. 40 del 2004, come modificata dalla Corte nella citata sentenza.

V. In materia di associazione con finalità di terrorismo anche internazionale, la Corte ha escluso che sia sufficiente per la configurazione del reato previsto dall'art. 270 *bis* c.p. una mera attività di proselitismo ed indottrinamento, finalizzata ad inculcare una visione positiva del martirio per la causa islamica e ad acquisire generica disponibilità ad unirsi ai combattenti in suo nome (sentenza n. 48001 del 14 luglio 2016). È infatti necessaria la sussistenza di una struttura criminale che si prefigga la realizzazione di atti violenti qualificati da detta finalità ed abbia la capacità di dare agli stessi effettiva realizzazione. L'attività di mero proselitismo e indottrinamento, potendo costituire preconditione ideologica per la costituzione di un'associazione terroristica, è stata tuttavia ritenuta valutabile ai fini dell'applicazione di misure di prevenzione. In via generale la Corte ha inoltre affermato (sentenza n. 2651 dell'8 ottobre 2015, dep. 2016) che il delitto di associazione con finalità di terrorismo internazionale o di eversione dell'ordine democratico, per la sua natura di reato di pericolo presunto, è integrato in presenza di una struttura organizzativa con grado di effettività tale da rendere possibile l'attuazione del programma criminoso, mentre non richiede anche la predisposizione di un programma di azioni terroristiche.

VI. La giurisprudenza della Corte si è soffermata anche sulle questioni, sostanziali e procedurali, in tema di utilizzazione della rete internet per scopi truffaldini. In relazione alla truffe commesse nell'esercizio di vendita *on line*, la Corte si è pronunciata sulla rav-

visabilità dell'aggravante della cd. minorata difesa, prevista dall'art. 61 n. 5 c.p. richiamato dall'art. 640 comma secondo n. 2 *bis* c.p. nella sentenza n. 43705 del 14 ottobre 2016, e sulla competenza territoriale in caso di pagamento attraverso bonifico bancario nella sentenza n. 37400 del 30 agosto 2016.

**VII.** Le Sezioni Unite sono intervenute sui recenti istituti della messa alla prova e della particolare tenuità del fatto, delimitandone l'area e le modalità applicative.

Nella sentenza n. 36272 del 31 marzo 2016 si è precisato che, ai fini dell'individuazione dei reati ai quali è astrattamente applicabile la disciplina dell'istituto della sospensione del procedimento con messa alla prova, il richiamo contenuto all'art. 168 *bis* c.p. alla pena edittale detentiva non superiore nel massimo a quattro anni va riferito alla pena massima prevista per la fattispecie-base, non assumendo a tal fine alcun rilievo le circostanze aggravanti, comprese quelle ad effetto speciale e le circostanze aggravanti per cui la legge stabilisce una pena di specie diversa da quella ordinaria del reato.

Nella sentenza n. 33216 del 31 marzo 2016 le Sezioni Unite hanno inoltre affermato che l'ordinanza di rigetto della richiesta di sospensione del procedimento con messa alla prova non è immediatamente impugnabile, ma è appellabile unitamente alla sentenza di primo grado, ai sensi dell'art. 586 c.p.p., in quanto l'art. 464 *quater*, comma settimo, c.p.p., nel prevedere il ricorso per cassazione, si riferisce unicamente al provvedimento con cui il giudice, in accoglimento della richiesta dell'imputato, abbia disposto la sospensione del procedimento con la messa alla prova.

Nella sentenza n. 13681 del 25 febbraio 2016 si è affermato che l'istituto della non punibilità per particolare tenuità del fatto, previsto dall'art. 131 *bis* cod. pen., avendo natura sostanziale, è applicabile, per i fatti commessi prima dell'entrata in vigore del d. lgs. 16 marzo 2015 n. 28, anche ai procedimenti pendenti davanti alla Corte di cassazione e per solo questi ultimi la relativa questione, in applicazione degli artt. 2, comma quarto, c.p. e 129 cod. proc. pen., è deducibile e rilevabile d'ufficio *ex art.* 609, comma secondo, c.p.p. anche nel caso di ricorso inammissibile (in motivazione la Corte ha specificato che, quando non si discute dell'applicazione della sopravvenuta legge più favorevole, l'inammissibilità del ricorso preclude la deducibilità e la rilevabilità di ufficio della questione).

**VIII.** Le Sezioni Unite sono intervenute con la sentenza n. 46688 del 29 settembre 2016 a dirimere il contrasto sugli effetti civili della sentenza di condanna relativa a un reato successivamente abrogato e qualificato come illecito civile ai sensi del d.lgs. 15 gennaio 2016 n. 7. In tal caso il giudice dell'impugnazione, nel dichiarare che il fatto non è più previsto dalla legge come reato, deve revocare anche i capi della sentenza che concernono gli interessi civili, fermo restando il diritto della parte civile di agire *ex novo* nella sede naturale, per il risarcimento del danno e l'eventuale irrogazione della sanzione pecuniaria civile.

Altre sentenze delle Sezioni Unite hanno riservato attenzione alle garanzie della difesa, con particolare riferimento al giudizio camerale di appello, a seguito di processo di primo grado celebrato con rito abbreviato, nel quale si è ritenuto applicabile l'art. 420

*ter*, comma quinto, c.p.p. e, pertanto, rilevante l'impedimento del difensore determinato da serie, imprevedibili e attuali ragioni di salute, debitamente documentate e tempestivamente comunicate. L'impedimento del difensore, in tal caso, non comporta l'obbligo di nominare un sostituto processuale o di indicare le ragioni della mancata nomina.

La Corte si è pronunciata in tema di intercettazioni, delimitando l'applicazione di quelle effettuate mediante tecnologie particolarmente sofisticate. Le Sezioni Unite con la sentenza n. 26889 del 28 aprile 2016 hanno affermato che l'intercettazione tra persone presenti mediante l'installazione di un captatore informatico in un dispositivo elettronico (cd. *Trojan horse*) è consentita nei soli procedimenti per delitti di criminalità organizzata per i quali trova applicazione la disciplina di cui all'art. 13 del d.l. n. 151 del 1991, convertito dalla legge n. 203 del 1991, che consente la captazione anche nei luoghi di privata dimora, senza necessità di preventiva individuazione ed indicazione di tali luoghi e prescindendo dalla dimostrazione che siano sedi di attività criminosa in atto. Si è sottolineato che, in considerazione della forza intrusiva del mezzo usato, la qualificazione del fatto reato, ricompreso nella nozione di criminalità organizzata, deve risultare ancorata a sufficienti, sicuri e obiettivi elementi indiziari, evidenziati nella motivazione del provvedimento di autorizzazione in modo rigoroso.

In tema di intercettazioni di comunicazioni per via informatica, si è affermata la legittimità dell'attività di messa in chiaro di messaggi criptati (nella specie scambiati mediante sistema *Blackberry*), effettuata dalla polizia giudiziaria delegata attraverso

la nomina, anche senza particolari formalità, di ausiliari tecnici ed il ricorso alla spontanea collaborazione da parte del produttore del sistema operativo in ordine all'algoritmo necessario per la decifrazione (sentenza n. 5818 del 10 novembre 2015, dep. 2016). Si è anche affermato che l'acquisizione della messaggistica scambiata mediante sistema *Blackberry* non necessita di rogatoria internazionale quando le comunicazioni sono avvenute in Italia, a nulla rilevando che per "decriptare" i dati identificativi associati ai codici PIN sia necessario ricorrere alla collaborazione del produttore del sistema operativo avente sede all'estero (sentenza n. 16670 dell'8 aprile 2016).

Particolare interesse ha suscitato anche in dottrina altra sentenza (n. 40903 del 28 giugno 2016) riguardante i messaggi *mail* non inviati al destinatario ma salvati in un indirizzo di posta elettronica (*account*) e successivamente consultati da altri utenti mediante accesso allo stesso indirizzo e utilizzo della relativa *password*. Si è escluso che possa essere invocata la normativa a tutela della segretezza delle comunicazioni, non essendovi una comunicazione in senso tecnico da proteggere atteso che la mail non è stata mai spedita. L'acquisizione di tali "messaggi *mail* salvati in bozza" è stata ricondotta al sequestro ordinario, in quanto la detenzione dei *files* all'interno di un singolo account protetto da *password* (come pure all'interno del proprio spazio *cloud*) è solo dell'utente che dispone di quella *password*; pertanto nel momento in cui viene operato il sequestro del documento informatico (la *e-mail* in bozza) il sequestro viene operato nei confronti dell'utente finale, nel luogo in cui lo stesso accede di-

gitando la *password*, al di fuori dell'ipotesi disciplinata dall'art. 254 bis c.p.p.

**IX.** La Corte di cassazione si è confrontata, come era già avvenuto negli anni precedenti, con i problemi connessi all'adeguamento dell'ordinamento interno ai principi dettati dalla Corte EDU in materia di diritti fondamentali.

Di particolare interesse è la sentenza n. 27620 del 28 aprile 2016 nella quale le Sezioni Unite si sono pronunciate sulla questione della rilevabilità di ufficio, nel giudizio di cassazione, della violazione dell'art. 6 CEDU nel caso in cui il giudice di appello abbia riformato la sentenza assolutoria di primo grado affermando la responsabilità penale dell'imputato esclusivamente sulla base di una diversa valutazione di attendibilità delle prove dichiarative, senza procedere a rinnovare l'istruzione dibattimentale a norma dell'art. 603, comma 3, c.p.p. per l'esame dei soggetti che abbiano reso dichiarazioni sui fatti del processo ritenute decisive ai fini del giudizio assolutorio di primo grado. La Corte, nel rispondere in termini affermativi sulla rilevabilità di ufficio, ha affermato che l'obbligo di rinnovazione dell'istruzione dibattimentale costituisce implicito corollario di quello della motivazione rafforzata ai fini della *reformatio in peius* della sentenza assolutoria di primo grado.

Con riferimento agli effetti della sentenza Corte EDU 4 marzo 2014, Grande Stevens c. Italia, la sentenza n. 13901 del 25 febbraio 2016, ha ritenuto che non sussiste la preclusione all'esercizio dell'azione penale di cui all'art. 649 c.p.p., quale conseguenza della già avvenuta irrogazione per lo stesso fatto di una sanzione formalmente amministrativa ma avente carattere sostanzialmente

“penale” ai sensi dell’art. 7 della Convenzione EDU, allorquando non vi sia coincidenza fra la persona chiamata a rispondere in sede penale e quella sanzionata in via amministrativa; è stata quindi esclusa la violazione del divieto di *bis in idem* con riferimento all’imputazione, a carico di un soggetto, per un fatto per il quale era stata inflitta una sanzione amministrativa ad una società a responsabilità limitata di cui egli era socio e procuratore.

Da sottolineare il costante adeguamento della giurisprudenza di legittimità ai principi recentemente affermati dalla Corte di giustizia dell’Unione europea, che, con la sentenza del 5 aprile 2016 Aranyosi e Caldaru, ha stabilito il carattere assoluto e non derogabile del divieto di trattamenti inumani o degradanti, quali previsti dalla Convenzione EDU e dalla Carta di Nizza, che impone all’autorità giudiziaria nazionale chiamata a dar seguito ad una richiesta di mandato di arresto europeo di valutare, qualora si trovi in presenza di elementi che attestino un rischio reale che lo Stato di emissione commetta una simile violazione dei diritti umani, tale rischio, fondandosi su elementi oggettivi, attendibili, precisi ed aggiornati sulle condizioni di detenzione. La Corte di cassazione ha tracciato (con la sentenza n. 23277 del 1° ottobre 2016 e altre analoghe) il percorso al quale il giudice italiano deve attenersi in presenza di richieste di consegna provenienti da Stati dell’Unione europea nei quali sia stato constatato il rischio generale di violazione dei diritti umani; in tal caso, le autorità nazionali sono chiamate ad apprezzare il rischio concreto e specifico che l’individuo destinatario del mandato possa effettivamente essere vittima di tale violazione, acquisendo con urgenza dallo Stato di

emissione tutte le informazioni relative alle condizioni di detenzione alle quali sarà sottoposto. Questa soluzione consente invero di responsabilizzare lo Stato di emissione alla risoluzione della problematica di cui risulti afflitto, evitando al contempo con il rifiuto della consegna di creare dei pericolosi vuoti di tutela per la sicurezza dei cittadini dell'Unione. Analoga impostazione tende ad affermarsi anche nelle procedure estradizionali nei confronti di Paesi non aderenti al Consiglio d'Europa, nei casi in cui si ravvisi il pericolo che l'estradando subisca la violazione dei diritti fondamentali non solo in base al regime normativo dello Stato richiedente, ma anche alla "scelta di fatto" delle sue Autorità che si limitino ad assumere l'impegno di intraprendere le dovute iniziative per assicurare ai detenuti le condizioni necessarie a salvaguardare le minime esigenze di rispetto della dignità umana, senza però approntare in concreto misure idonee, nonostante l'ufficiale conoscenza dello stato di degrado in cui versano le strutture carcerarie del Paese.

X. La Corte non ha mancato, infine, di pronunciarsi sulle problematiche in materia di tutela dei diritti dei detenuti dopo la sentenza emessa dalla Corte EDU nel caso *Torreggiani* e l'entrata in vigore del d.l. n. 92 del 26 giugno 2014 convertito dalla legge n. 117 dell'11 agosto 2014, che prevede rimedi risarcitori conseguenti alla violazione dell'art. 3 della Convenzione EDU nei confronti di soggetti detenuti o internati. Si è affermato che presupposto necessario per radicare la competenza del magistrato di sorveglianza è il perdurante stato di restrizione del richiedente e che l'attualità del pregiudizio non è condizione necessaria ai fini dell'accoglimento della domanda riparatoria in quanto il richiamo

contenuto nell'art. 35 *ter* ord. pen. al pregiudizio di cui all'art. 69, comma sesto, lett. b), ord. pen., ai fini della riduzione della pena, non si riferisce al presupposto della necessaria attualità del pregiudizio medesimo (sentenza n. 38801 del 19 luglio 2016). Nella sentenza n. 52819 del 9 settembre 2016 la Corte ha affermato che ai fini della determinazione dello spazio individuale minimo intramurario, pari o superiore a tre metri quadrati da assicurare ad ogni detenuto affinché lo Stato non incorra nella violazione del divieto di trattamenti inumani o degradanti, stabilito dall'art. 3 della Convenzione EDU, come interpretato dalla conforme giurisprudenza della Corte EDU, dalla superficie lorda della cella devono essere detratte l'area destinata ai servizi igienici e quella occupata da strutture tendenzialmente fisse tra cui il letto, mentre non rilevano gli altri arredi facilmente amovibili.

### **13. La giurisprudenza delle Sezioni Unite civili in materia disciplinare**

I. In tema di responsabilità disciplinare del magistrato per ritardo nel deposito dei provvedimenti meritano di essere segnalate due sentenze con le quali si è ribadito, per un verso, il principio del carattere “personale” della responsabilità (per fatto proprio colpevole) e, per altro, come sia demandato al giudice disciplinare il compito di valutare in modo specifico e pregnante le cause di giustificazione addotte dal magistrato a sua discolpa.

Con la sentenza n. 15813 del 2016, si è affermato che la durata ultrannuale dei ritardi nel deposito delle sentenze non com-

porta una responsabilità oggettiva dell'incolpato, ovvero l'ingiustificabilità assoluta della sua condotta, ma incide sulla giustificazione richiestagli, che deve riguardare tutto l'arco temporale durante il quale l'inerzia si sia protratta, sicché quanto più essi sono gravi tanto più seria, specifica, rigorosa e pregnante deve esserne la giustificazione, necessariamente comprensiva della prova che, nell'intervallo temporale suddetto, non sarebbero stati possibili diversi comportamenti di organizzazione e impostazione del lavoro idonei a scongiurarli o, comunque, a ridurre la patologica dilatazione, dovendo, altresì, una siffatta prova valutarsi tenendo conto del numero, della durata media e della punta massima dei contestati ritardi.

Con la sentenza n. 2948 del 2016 è stato, poi, precisato che qualora l'incolpato giustifichi i gravi e reiterati ritardi nel compimento degli atti relativi alle funzioni (nella specie, deposito di sentenze civili), sulla base di una precisa scelta organizzativa, il giudice disciplinare deve valutare in concreto la fondatezza e serietà della giustificazione adottata, non potendo quei ritardi essere imputati al magistrato a titolo di responsabilità oggettiva, fermo l'onere dell'interessato di fornire al giudice disciplinare tutti gli elementi per valutare la fondatezza e serietà della giustificazione adottata.

**II.** Di particolare interesse, con riferimento agli ambiti applicativi dell'esimente della scarsa rilevanza del fatto, sono due sentenze: a) la n. 14800 del 2016 ha escluso che la speciale causa di non punibilità (prevista dall'art. 3 *bis* del d.lgs. n. 109 del 2006) sia applicabile al pubblico ministero che abbia chiesto il rinvio a giudizio dell'imputato per un reato già prescritto, integrando la

condotta una inescusabile trasgressione di un inderogabile obbligo di legge, sulla base di un principio generale regolatore del processo penale, espresso negli artt. 129 e 411 c.p.p., fonte di danno per le parti, costrette ad affrontare l'udienza preliminare, e di compromissione dell'immagine dell'ufficio in presenza dell'esaurimento della pretesa punitiva dello Stato, senza che la valutazione sulla concreta offensività del comportamento, spettante esclusivamente alla sezione disciplinare del C.S.M., sia censurabile in sede di legittimità ove sufficientemente e logicamente motivata; b) la n. 11372 del 2016 ha affermato che il magistrato che partecipi in modo sistematico e continuativo tramite lezioni retribuite all'attività di una scuola privata per l'accesso alle professioni legali commette l'illecito disciplinare previsto dall'art. 3, comma 1, lett. d), del d.lgs. n. 109 del 2006, senza che possa riconoscersi l'esimente di cui all'art. 3 *bis*, per il disvalore insito nel fatto che tale partecipazione non è neppure autorizzabile dal C.S.M., in quanto specificamente vietata dalla normativa secondaria.

**III.** Degna di menzione, in quanto attinente alla corretta individuazione dei requisiti soggettivi dell'illecito disciplinare per violazione dell'obbligo di astensione, è la sentenza n. 10502 del 2016, ove si è affermato che, ai fini della consumazione dell'illecito previsto dall'art. 2, comma 1, lett. c), del d.lgs. n. 109 del 2006, non occorre che il magistrato abbia uno specifico intento trasgressivo, ma è sufficiente che egli conosca le circostanze di fatto che lo obbligavano ad astenersi.

**IV.** Nel solco, infine, del rigido orientamento formatosi in tema di ritardata scarcerazione dell'imputato – cristallizzato nell'in-

segnamento espresso dalla sentenza n. 507 del 2011, secondo cui <<è compito precipuo del magistrato, nei procedimenti di cui è investito, diuturnamente vigilare circa la persistenza delle condizioni, anche temporali, cui la legge subordina la privazione della libertà personale di chi è sottoposto alle indagini o imputato>>, emergendo la gravità e l'inescusabilità dell'infrazione dalla lesione cagionata al fondamentale diritto alla libertà personale, direttamente tutelato dall'articolo 13 della Costituzione – si colloca la sentenza n. 18397 del 2016. È stato, infatti, ritenuto che il rappresentante del pubblico ministero in udienza, benché non titolare del relativo fascicolo perché assegnato ad altro sostituto del medesimo ufficio, ha istituzionalmente l'obbligo – la cui inosservanza costituisce grave violazione di legge derivante da negligenza inescusabile, nonché violazione del dovere di diligenza nell'esercizio delle proprie funzioni – di verificare la persistenza delle condizioni, anche temporali, cui la legge subordina la privazione della libertà personale di chi è sottoposto ad indagine, al fine di formulare le conseguenze richieste.



## PARTE QUARTA

### *LE STRUTTURE AUSILIARIE E L'AUTOGOVERNO*

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

Il Segretariato generale – composto dal Segretario generale, dal Segretario generale aggiunto e da tre Vice segretari generali, oltre che dal personale amministrativo – costituisce il centro di coordinamento dell'organizzazione della Corte e assicura un costante supporto all'attività del Primo Presidente, nell'ambito delle competenze fissate dalle vigenti tabelle di organizzazione.

Ad esso fanno riferimento i magistrati e gli organi giudicanti, nonché gli altri organi ausiliari e strutture della Corte (C.E.D., Ufficio dei formatori decentrati, Ufficio del Massimario, Commissione di manutenzione, Ufficio per le Relazioni internazionali, ecc.) per quanto concerne i problemi organizzativi della giurisdizione e della Corte nel suo complesso. Il Segretariato ha anche competenze di relazione esterna con altri organi istituzionali, partecipa ai tavoli tecnici presso il Ministero della Giustizia ed interviene a supporto del Primo Presidente nell'attività informativa e conoscitiva presso le competenti Commissioni del C.S.M. e le diverse articolazioni del Ministero della giustizia. Opera, poi, un costante raccordo tra l'attività del Consiglio direttivo e la Presidenza della Corte. Verifica il contenuto degli esposti, disponendo eventuali accertamenti per valutarne la fondatezza, e raccoglie ai fini di un costante monitoraggio i dati statistici che pervengono dalle varie sezioni civili e penali.

Nel 2016 i magistrati e il personale amministrativo del Segretariato generale hanno collaborato con il Primo Presidente, tra l'altro, per la elaborazione delle modifiche tabellari rese necessarie dall'adozione dei numerosi interventi di autorganizzazione adottati sia in campo civile che penale, predisponendo le bozze dei relativi decreti. Ha anche espletato le procedure di assegnazione alle Sezioni civili e penali dei nuovi presidenti di sezione e dei consiglieri destinati dal CSM ed ha collaborato alla raccolta dei dati e delle relazioni utili alla predisposizione della relazione inaugurale. Ha organizzato la procedura di selezione di 60 tirocinanti attraverso la pubblicazione di un apposito bando, ai sensi dell'art. 73 del d.l. n. 69 del 2013 e succ. modif., ed ha svolto un'attività di costante raccordo tra la Corte di cassazione e le altre Corti Supreme e con le Corti europee, organizzando gli incontri che si sono svolti nel corso dell'anno. Ha collaborato, d'intesa con il Comando generale della G.d.F., all'istituzione di un'unità di supporto alla Sezione tributaria, per la catalogazione informatica delle questioni oggetto di ricorso. È, infine, costantemente impegnato in numerose iniziative, anche a supporto delle strutture competenti, volte ad implementare dal punto di vista organizzativo l'efficienza della Corte.

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

L'Ufficio del Massimario ha il compito di procedere all'analisi sistematica della giurisprudenza di legittimità e di creare le condizioni per la sua diffusione all'interno ed all'esterno della Corte di cassazione. Per tale ragione i magistrati ad esso addetti, sotto la

guida del Direttore, di due vice Direttori e di due coordinatori di settore, svolgono compiti di ausilio della funzione nomofilattica, mediante lo svolgimento di composite attività, quali la stesura di relazioni preparatorie per le udienze delle Sezioni Unite civili e penali, la selezione della giurisprudenza e la massimazione dei principi giurisprudenziali. Momento di sintesi di tale impegno è la annuale *Rassegna* della giurisprudenza della Corte di cassazione, elaborata dai magistrati dell'Ufficio, la quale costituisce un insostituibile strumento di conoscenza giuridica.

Questo ruolo tradizionale dell'Ufficio è stato accresciuto con compiti di supporto tecnico-organizzativo. L'art. 74 del d.l. 21.06.13 n. 69 (conv. dalla legge 9.08.13 n. 98) ha, infatti, aumentato di 30 unità l'organico dell'Ufficio del Massimario, portandone il numero complessivo a 67 magistrati di tribunale, prevedendo che trenta di essi fossero destinati a funzioni di assistenti di studio e assegnati per il primo quinquennio al settore civile. In tale nuovo ambito è stato previsto che gli assistenti svolgano anche alcune funzioni tipiche dell'Ufficio del Massimario, quali la redazione di relazioni a richiesta dei presidenti titolari della Sezione di assegnazione, oppure la partecipazione alla stesura della rassegna di fine anno sulla giurisprudenza della Corte. Per quanto riguarda i rimanenti 37 magistrati, le tabelle di organizzazione vigenti prevedono che ventidue magistrati siano destinati al settore civile e quindici siano destinati al settore penale.

Degna di novità è la recente previsione, introdotta dall'art. 1 del d.l. 31 agosto 2016 n. 168, che consente l'applicazione alle Sezioni della Corte dei magistrati dell'Ufficio del Massimario

(con anzianità di servizio nel predetto ufficio non inferiore a due anni e che abbiano conseguito almeno la terza valutazione di professionalità) – per lo svolgimento di funzioni giurisdizionali di legittimità – ai fini della definizione del contenzioso pendente, secondo i criteri previsti dalle tabelle di organizzazione e per un periodo non superiore a tre anni e non rinnovabile. Nell’attesa dell’approvazione da parte del C.S.M. dei criteri di assegnazione, si è provveduto a richiedere alle diverse Sezioni il quadro esigenziale ai fini di una efficiente destinazione dei predetti magistrati.

## **16. Il Centro Elettronico di Documentazione**

### *1. L’informatica giudiziaria*

L’informatica giudiziaria concerne l’attività della Corte finalizzata alla gestione del contenzioso civile e penale da parte dei magistrati e delle cancellerie.

Il 15 febbraio 2016, con l’emanazione del d.m. 19 gennaio 2016, è entrato in vigore nel settore civile il nuovo regime delle comunicazioni di cancelleria a mezzo di posta elettronica certificata, ai sensi dell’art. 136, c. 2, c.p.c. e della normativa di settore (art. 16, commi da 4 a 8, del d.l. 18 ottobre 2012, n. 179, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 dicembre 2012, n. 221). Fatta salva l’ipotesi di consegna a mani proprie del destinatario, l’invio telematico del biglietto di cancelleria è divenuto l’unico ed obbligatorio strumento di comunicazione della cancelleria alle parti.

Il CED ha predisposto specifiche procedure telematiche, ad uso delle cancellerie civili e dei magistrati, per il funzionamento del sistema elettronico di comunicazione. Il nuovo metodo di comunicazione – che in dieci mesi di attività ha gestito circa 150.000 avvisi di cancelleria – ha avuto ricadute positive per la razionalizzazione e lo snellimento del lavoro delle cancellerie, con sensibile riduzione dei tempi e dei costi di gestione del contenzioso.

Il CED è impegnato a realizzare in tempi brevi un analogo sistema per le comunicazioni e notifiche telematiche nel settore penale, utilizzando le esperienze e le soluzioni tecnologiche già adottate nel settore civile.

È stata implementata la sperimentazione della infrastruttura informatica finalizzata alla ricezione degli atti del processo di cassazione (ricorsi introduttivi, controricorsi e ricorsi incidentali) inviati telematicamente.

Altro significativo obiettivo conseguito nel corso del 2016 è stata l’informatizzazione dell’Ufficio copie, che ha consentito, attraverso la digitalizzazione dei documenti (sentenze civili e penali) ed il relativo inserimento in un sistema di archiviazione appositamente realizzato (cd. “documentale”), di poter disporre, e fruire, dei provvedimenti giurisdizionali della Corte in tempo reale rispetto al momento della loro pubblicazione.

All’interno del “sito web” della Corte di cassazione sono stati realizzati i portali “PSC” e “PST”. Il primo (PSC) dà accesso a tutti i magistrati abilitati con apposita *smart-card* (attualmente sono 141) al SIC, ossia al “Sistema Informatico Cassazione”, che gestisce informaticamente l’intero contenzioso civile della Corte. Il

secondo (PST) è il portale dedicato agli avvocati ed ai cittadini per la consultazione dello stato del procedimento pendente dinanzi alla Corte, con notizie fornite in tempo reale e, dunque, senza necessità di doverle acquisire recandosi presso gli uffici di cancelleria.

Con la riforma del rito civile di cassazione, il CED ha provveduto agli adeguamenti informatici degli avvisi di cancelleria, calibrandoli secondo le esigenze del nuovo rito della Sesta Sezione civile e delle Sezioni ordinarie.

Nel settore penale sono stati realizzati il ruolo d'udienza informatizzato e la redazione in forma digitale dei dispositivi sulla base di modelli predefiniti. Il ruolo di udienza informatizzato utilizza i dati estrapolati dal SIC penale nella parte riguardante il nominativo del ricorrente, gli estremi della decisione impugnata e il difensore. È stata realizzata una “finestra di dialogo” all'interno della quale sono sintetizzate le varie tipologie di dispositivo che, con una semplice operazione manuale, possono essere trasferite nella parte del ruolo relativa all'esito. L'innovazione è destinata ad avere riflessi positivi sulla qualità del lavoro, sui tempi di definizione delle udienze e sui rapporti con l'ufficio esecuzione delle singole sezioni.

È stato ultimato l'aggiornamento della procedura informatica per la redazione delle massime della Cassazione civile, che sarà seguito in breve tempo da analoga procedura concernente la massimazione nel settore penale. Il nuovo sistema, progettato tenendo conto delle specifiche esigenze dei magistrati addetti al Massimario, prevede ulteriori ed innovative funzioni di utilità.

## 2. *L'informatica giuridica*

Sono state migliorate le capacità di risposta di *ItalgiureWeb* alle esigenze dell'utenza (costituita per l'85% da magistrati di ogni ordine e grado) attraverso un arricchimento delle funzioni di ricerca del dato giurisprudenziale. La funzione principale di *ItalgiureWeb* è la gestione degli archivi della giurisprudenza della Corte di cassazione. Attualmente sono archiviate circa 520.000 massime civili e 170.000 massime penali, nonché 592.000 sentenze civili e 653.000 sentenze penali; oltre 779.000 riferimenti di dottrina, più di 41.000 sentenze per la CEDU e circa 51.000 sentenze della Corte di giustizia. Il testo integrale delle sentenze della Corte è inserito negli archivi (SNCIV per il settore civile e SNPEN per il settore penale) ed è consultabile nelle 24/48 ore successive alla loro pubblicazione.

Nel corso del 2016 sono stati fatti oltre 63 milioni di richieste a fronte di un numero di utenti registrati relativamente limitato (circa 46.500).

I contenuti del servizio sono stati ulteriormente ampliati con la riorganizzazione dell'archivio CONSTA, che raccoglie la giurisprudenza del Consiglio di Stato, e con l'avviamento dell'archivio TRIBUT destinato alla raccolta delle massime concernenti le decisioni delle Commissioni Tributarie Regionali e Provinciali, come massimate da appositi organismi istituiti in sede locale su iniziativa del Consiglio di giustizia Tributaria.

Una convenzione appositamente sottoscritta con i competenti organi della Corte costituzionale consente di pubblicare nell'archivio CONSTSN le decisioni della Corte immediatamente dopo la loro pubblicazione.

È continuato l'aggiornamento degli archivi della giurisprudenza europea (EURIUS e CEDU), contenenti, rispettivamente, la giurisprudenza della Corte di giustizia e quella della Corte Europea dei diritti dell'Uomo. Con specifico riguardo alla Corte europea dei diritti umani il CED non solo cura l'aggiornamento del proprio archivio con il testo originale di tutte le decisioni emesse dalla Corte (in lingua inglese e/o francese), ma continua ad arricchirlo con un numero crescente di decisioni tradotte in italiano come pure con *abstracts* concernenti anche decisioni non tradotte.

Ad una platea più vasta di utenti si rivolge l'archivio *SentenzeWeb*, aperto nel 2014, inserito nel sito web [www.cortedicassazione.it](http://www.cortedicassazione.it) ed accessibile senza limitazioni. L'archivio contiene tutte le sentenze civili e penali (circa 470.000 documenti) nel loro testo integrale emesse dalla Corte di cassazione e pubblicate negli ultimi cinque anni. Nel corso del 2016 il numero complessivo di accessi è arrivato a circa 2,5 milioni.

Infine il CED ha dato attuazione alle raccomandazioni del Consiglio dell'Unione europea del 29 aprile 2011 (2011/C – 127/C), che invitano gli Stati membri ad adottare, su base volontaria, il sistema *European Case Law Identifier* (ECLI) per l'identificazione univoca a livello europeo delle proprie sentenze pubblicate su Internet, nonché ad arricchire le proprie sentenze di metadati idonei a consentire la successiva indicizzazione sul portale europeo *e-Justice*.

### 3. *L'attività internazionale del CED e le infrastrutture*

Il CED 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. Il gruppo *e-Justice* si occupa dell'applicazione della tecnologia al funzionamento della giustizia, il gruppo *e-Law* tratta, invece, questioni relative all'applicazione della tecnologia all'accesso al diritto quali.

È stata recentemente ultimata la completa ristrutturazione della rete LAN grazie alla quale la Corte di cassazione potrà giovare di una nuova architettura di rete che consentirà un aumento sensibile dell'affidabilità e stabilità del sistema. È stata inoltre ulteriormente potenziata la rete LAN della sala *server* adeguandola alle crescenti esigenze informatiche della Corte.

È stato infine installato e posto in produzione il nuovo sistema documentale che costituisce il presupposto fondamentale per lo sviluppo del PCT.

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

La Struttura della formazione decentrata della Corte di cassazione nel corso del 2016 ha riservato particolare attenzione alle tematiche del diritto europeo, prestando particolare attenzione agli interventi delle Corti di Strasburgo e Lussemburgo, nella convinzione che l'integrazione della normativa – e della giurisprudenza – nazionale con quella comunitaria e della CEDU si traduca effettivamente in un “plus di tutela” dei diritti fondamentali, come au-

spicato dalla Corte costituzionale (sentenza n. 317 del 2009 e ordinanza n. 31 del 2011).

Altri incontri organizzati dalla Struttura hanno riguardato i tradizionali settori civile e penale e il settore ordinamentale, non solo attraverso l'approfondimento scientifico e l'analisi degli orientamenti giurisprudenziali, ma anche stimolando il dialogo tra i magistrati della Corte e gli esponenti dell'Avvocatura, dell'Università e del mondo accademico, delle Istituzioni.

Sul piano internazionale non è mancato il confronto con esponenti delle magistrature straniere, nell'ottica soprattutto dello scambio di opinioni ed esperienze sui comuni temi professionali. In particolare, la Struttura territoriale della Corte di cassazione, in collaborazione con quella della Corte d'appello di Roma, ha organizzato un programma di scambio per magistrati europei, finanziato dalla Rete europea di formazione giudiziaria, dal 7 al 20 novembre 2016 (*EJTN Short term exchanges 2016*). Tra le diverse attività incluse nel programma – che ha visto la partecipazione di nove magistrati provenienti da Francia, Spagna, Croazia, Polonia e Germania – vi sono state la partecipazione a udienze civili e penali in Corte di cassazione e in Tribunale, ai seminari organizzati dalla Struttura formativa della Corte presso la Corte stessa e a visite di studio alla Corte costituzionale, al Consiglio Superiore della Magistratura e al Consiglio di Stato.

Nel corso del 2016, diversamente da quanto accaduto negli anni precedenti, non si è svolto, presso la Corte di cassazione, alcuno *stage* formativo di MOT, ma nel 2017 ci si aspetta di rinnovare l'esperienza che è risultata molto proficua, avendo anche i di-

retti interessati considerato molto utile conoscere da vicino i meccanismi giuridici e istituzionali che presiedono all'attività della Corte di cassazione.

Infine, la Struttura della formazione decentrata della Corte di cassazione, anche nel 2016, ha cercato di valorizzare rapporti e legami con i giudici di pace e onorari, il mondo universitario, l'Avvocatura, gli enti locali e altre realtà associative e culturali.

## **18. L'autogoverno. Il Consiglio Direttivo**

Nella seduta del 26 aprile 2016 -a seguito della votazione per l'elezione dei componenti togati da parte dei magistrati in servizio presso la Corte e la Procura generale, tenutasi il 3 ed il 4 aprile 2016, e della designazione dei componenti laici nominati dal Consiglio Nazionale Forense e dal Consiglio Universitario Nazionale- si è insediato il nuovo Consiglio Direttivo.

Fin dalla prima seduta, si è provveduto alla nomina dei componenti della Commissione per i flussi e del Presidente del Comitato per le pari opportunità. Il primo organismo ha da tempo avviato i propri lavori ed è in procinto di dare inizio all'esame del programma previsto dall'art. 37 del d.l. 6 luglio 2011, n. 98 conv. dalla legge 15 luglio 2011 n. 111, mentre il Comitato per le pari opportunità non è ancora in grado di funzionare, a causa della mancata designazione del componente nominato dal Dipartimento per le Pari Opportunità della Presidenza del Consiglio dei ministri.

Nel periodo compreso tra il 1° gennaio ed il 24 aprile, il

Consiglio ha tenuto sette sedute (5 ordinarie e 2 straordinarie), mentre nel periodo successivo sono state tenute sedici sedute (14 ordinarie e 2 straordinarie), per un totale annuo di ventitre sedute (a fronte di 18 sedute complessivamente tenute nell'anno 2015).

Nell'intero anno, sono state quindi esaminate complessivamente 506 pratiche, di cui 179 in composizione ordinaria e 327 in composizione ristretta. È evidente il progressivo incremento del numero delle pratiche, la cui causa deve essere individuata soprattutto nell'aumento di quelle trattate in composizione ordinaria, la cui incidenza percentuale si è accresciuta rispetto a quella delle pratiche esaminate in composizione ristretta.

La maggior parte delle le pratiche trattate in composizione ordinaria (156 su 179) ha ad oggetto provvedimenti di variazione tabellare. Quanto alle pratiche trattate in composizione ristretta, va evidenziata l'elevata incidenza di quelle relative alle valutazioni di professionalità (48, pari al 14,6% del totale), al conferimento di uffici direttivi e semidirettivi (116, pari al 35,4% del totale) ed all'autorizzazione dell'espletamento d'incarichi extragiudiziari (94, pari al 28,7% del totale). I primi due dati trovano spiegazione, rispettivamente, nel consistente ricambio generazionale verificatosi negli ultimi anni all'interno della Corte di cassazione e della Procura generale, che ha determinato l'accesso alle funzioni di legittimità di magistrati non ancora sottoposti all'intera serie di valutazioni prescritta dalla legge, e nell'anticipazione dell'età prevista per il collocamento a riposo dei magistrati più anziani, che, rendendo vacanti gli uffici direttivi e semidirettivi dagli stessi

ricoperti, ha dato luogo all'apertura di un gran numero di procedure concorsuali. Le ripetute modificazioni della disciplina del collocamento a riposo, imponendo frequentemente la revoca di vacanze già pubblicate, destinate in seguito ad essere messe nuovamente a concorso, ha determinato una moltiplicazione delle procedure concorsuali e delle relative domande, nonché del numero dei pareri richiesti, con conseguente aggravio dell'attività del Consiglio direttivo.

In ordine agl'incarichi extragiudiziari, va infine evidenziato il considerevole incremento del numero delle pratiche di autorizzazione rispetto ai due anni immediatamente precedenti, nei quali l'introduzione della c.d. procedura semplificata aveva consentito di pervenire ad una drastica riduzione.

I pareri di maggiore rilevanza resi dal Consiglio direttivo in ordine all'organizzazione della Corte di cassazione hanno riguardato la designazione di un magistrato destinato a svolgere le funzioni in sostituzione del titolare dell'Ufficio, in caso di impedimento o assenza del Primo Presidente nonché del Presidente aggiunto, e la previsione tabellare concernente la competenza a decidere sulle istanze di astensione dei magistrati della Corte di cassazione, ivi compresi il Primo Presidente ed il Presidente Aggiunto. Vanno altresì menzionati, per la loro importanza, il parere in ordine al decreto del Primo Presidente riguardante la formazione del collegio delle Sezioni Unite civili per la trattazione dei ricorsi in materia di disciplina dei magistrati ed il parere in ordine al decreto concernente i criteri di assegnazione dei componenti delle Sezioni Unite civili e penali.

Quanto ai provvedimenti riguardanti il funzionamento della Corte, il Consiglio direttivo ha espresso il parere sull'assegnazione definitiva di quaranta posti vacanti presso le Sezioni civili e penali, sul progetto di programma per la gestione dei procedimenti civili (previsto dall'art. 37 del d.l. 6 luglio 2011, n. 98, conv. dalla legge 15 luglio 2011 n. 111) redatto in data 15 dicembre 2015, sul provvedimento per la copertura, a seguito di interpello straordinario, di cinque posti presso la Sezione Quinta civile (tributaria), nonché per la coassegnazione presso la stessa di consiglieri della Corte disponibili a tenere un'udienza mensile. Vanno infine ricordati, per il particolare rilievo che sono destinati ad assumere in funzione del contenimento dei tempi di definizione dei ricorsi e del ripristino della funzione di nomofilachia della Corte di cassazione, i pareri resi in ordine ai decreti adottati dal Primo Presidente in tema di motivazione semplificata dei provvedimenti penali e civili.

# TABELLE

Dati statistici relativi  
ai procedimenti civili e penali

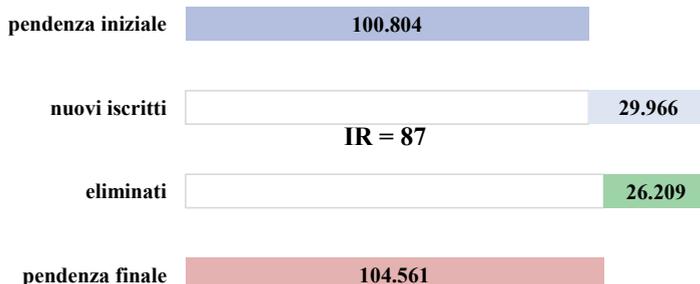


## Dati statistici relativi ai procedimenti civili

**Tab. 1: Movimento dei procedimenti civili - anno 2015**

	Pendenza al <i>01/01/2015</i>	Nuovi iscritti <i>01/01/2015 - 31/12/2015</i>	Eliminati = definiti + annullati <i>01/01/2015 - 31/12/2015</i>	Pendenza al <i>31/12/2015</i>	Indice di ricambio
Cassazione	100.804	29.966	26.209	104.561	87

*01/01/2015 - 31/12/2015*

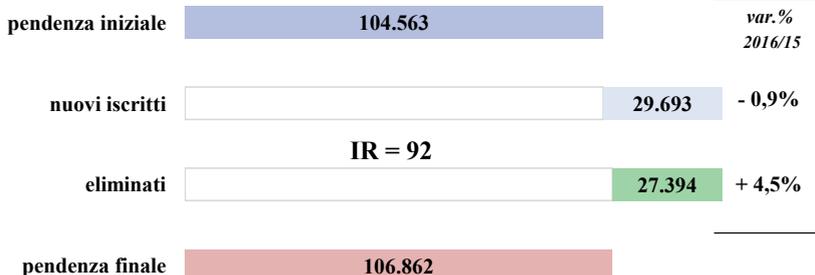


**Tab. 2: Movimento dei procedimenti civili - anno 2016**

	Pendenza al <i>01/01/2016</i>	Nuovi iscritti <i>01/01/2016 - 31/12/2016</i>	Eliminati = definiti + annullati <i>01/01/2016 - 31/12/2016</i>	Pendenza al <i>31/12/2016</i>	Indice di ricambio
Cassazione	104.563	29.693	27.394	106.862	92

variazione % pendenza rispetto all'anno precedente = + 2,2%

*01/01/2016 - 31/12/2016*



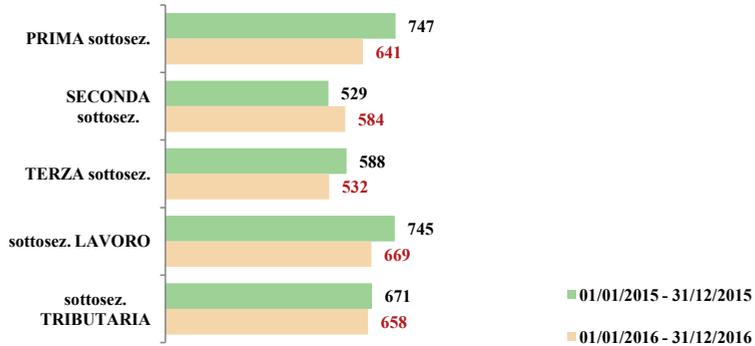
**Tab. 3: Pendenza, definiti e indice di ricambio per sezione**

<b>Sezione</b>	<b>PENDENZA al 31/12/2016</b>	<b>DEFINITI</b> <i>con pubblicazione del provv. 01/01/2016 -31/12/2016</i>	<b>Indice di ricambio</b>
<b>Unite</b>	879	728	79
<b>Prima</b>	6.208	2.170	81
<b>Seconda</b>	8.508	2.245	80
<b>Terza</b>	4.462	2.592	94
<b>Lavoro</b>	14.942	4.575	101
<b>Tributaria</b>	38.736	5.139	53
<b>SESTA*</b>	<b>17.775</b>	<b>9.926</b>	<b>98</b>
<i>sottosez. Prima</i>	3.522	1.207	90
<i>sottosez. Seconda</i>	2.477	1.774	97
<i>sottosez. Terza</i>	2.342	1.231	89
<i>sottosez. Lavoro</i>	4.133	2.302	106
<i>sottosez. Tributaria</i>	5.253	3.412	101
<b>Canc. centr. Civile</b>	15.352		114
<b>TOTALE Corte</b>	<b>106.862</b>	<b>27.375*</b>	<b>92*</b>

*\*Prendendo in considerazione anche i provvedimenti depositati in minuta e in attesa di pubblicazione, il numero totale dei definiti ammonterebbe a 30.526 e l'indice di ricambio salirebbe a 103.*

**Tab. 4: Durate medie (in giorni) dei procedimenti definiti**  
(confronto anni 2015 e 2016)

**Sesta sezione**



**Sezioni**



	2015	2016
Totale Sesta	1 anno+9 mesi+19 giorni	1 anno+8 mesi+25 giorni
Totale Sezioni	4 anni+7 mesi+17 giorni	4 anni+3 mesi+9 giorni
<b>Totale Corte</b>	<b>3 anni+7 mesi+26 giorni</b>	<b>3 anni+4 mesi+7 giorni</b>

**Tab. 5: Procedimenti pendenti distinti per sezione ed anno di iscrizione al 31 dicembre 2016**

ANNO di iscrizione in Corte	Cancelleria centrale civile	Sezioni							TOTALE CORTE	val. % sul totale
		UNITE	PRIMA	SECONDA	TERZA	LAVORO	TRIBUTARIA	SESTA		
2007	1			1					2	..
2008		1	7	1	2	5	5		21	..
2009	1	2	4	5		11	122		145	0,1%
2010	3	3	45	11	1	68	1.725		1.856	1,7%
2011		11	357	64	14	1.511	4.032		5.989	5,6%
2012	1	16	941	914	44	2.439	6.531	14	10.900	10,2%
2013		11	1.341	1.846	177	2.867	7.685	586	14.513	13,6%
2014		51	1.725	2.535	1.443	3.670	8.430	1.728	19.582	18,3%
2015	10	367	1.524	2.511	2.211	3.324	8.077	6.512	24.536	23,0%
2016	15.336	417	264	620	570	1.047	2.129	8.935	29.318	27,4%
<b>Totale</b>	<b>15.352</b>	<b>879</b>	<b>6.208</b>	<b>8.508</b>	<b>4.462</b>	<b>14.942</b>	<b>38.736</b>	<b>17.775</b>	<b>106.862</b>	<b>100,0%</b>

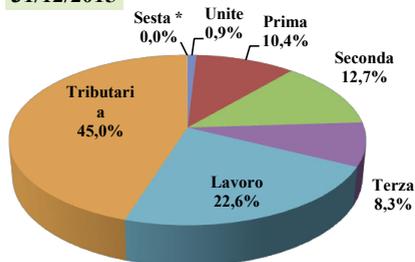
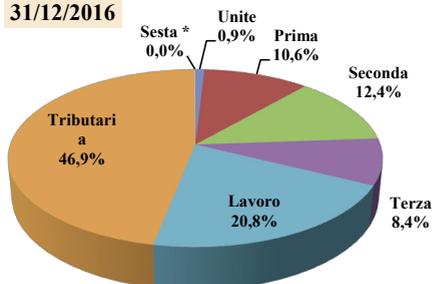
68,7%

**Tab. 6: Procedimenti pendenti distinti per sezione di competenza al 31 dicembre 2015**

al 31/12/2015	Sezioni di competenza							TOTALE CORTE	
	Unite	Prima	Seconda	Terza	Lavoro	Tributaria	Sesta *		
Pendenti in Canc. Centr. Civile	279	2.076	2.985	2.622	4.156	7.418		<b>19.536</b>	
Pendenti presso S6-sottosezioni		3.090	2.301	1.770	4.540	5.440	39	<b>17.180</b>	
Pendenti nelle Sezioni	687	5.715	7.956	4.284	14.985	34.218		<b>67.845</b>	
<b>TOTALE CORTE</b>	val. ass. <b>966</b>	<b>10.881</b>	<b>13.242</b>	<b>8.676</b>	<b>23.681</b>	<b>47.076</b>	<b>39</b>	<b>104.561</b>	
	comp. %	0,9%	10,4%	12,7%	8,3%	22,6%	45,0%	0,0%	100,0%

**Tab. 6: Procedimenti pendenti distinti per sezione di competenza al 31 dicembre 2016**

al 31/12/2016	Sezioni di competenza							TOTALE CORTE	
	Unite	Prima	Seconda	Terza	Lavoro	Tributaria	Sesta *		
Pendenti in Canc. Centr. Civile	82	1.602	2.214	2.202	3.160	6.092		<b>15.352</b>	
Pendenti presso S6-sottosezioni		3.522	2.477	2.342	4.133	5.253	48	<b>17.775</b>	
Pendenti nelle Sezioni	879	6.208	8.508	4.462	14.942	38.736		<b>73.735</b>	
<b>TOTALE CORTE</b>	val. ass. <b>961</b>	<b>11.332</b>	<b>13.199</b>	<b>9.006</b>	<b>22.235</b>	<b>50.081</b>	<b>48</b>	<b>106.862</b>	
	comp. %	0,9%	10,6%	12,4%	8,4%	20,8%	46,9%	0,0%	100,0%

**31/12/2015****31/12/2016**

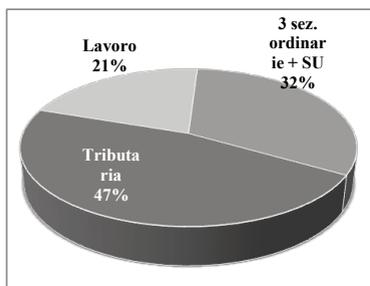
\* Procedimenti trasmessi dalla Cancelleria centrale civile alla Sesta sezione ma non ancora attribuiti alle sottosezioni alla data in esame

**Tab. 7: Proiezione simulata al 31/12/2020 e al 31/12/2025 della pendenza**

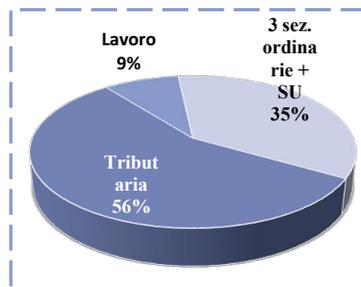
	31/12/2016	pendenti al:		Var.% 2020/2016	Var.% 2025/2016
		31/12/2020 proiezione simulata	31/12/2025 proiezione simulata		
Tributaria	50.081	68.786	86.275	37,3%	72,3%
Lavoro	22.235	10.852	9.595	-51,2%	-56,8%
3 sez. ordinarie + SU	34.546	42.972	38.371	24,4%	11,1%
<b>Totale</b>	<b>106.862</b>	<b>122.610</b>	<b>134.240</b>	<b>14,7%</b>	<b>25,6%</b>

**Composizione percentuale della pendenza in Cassazione civile  
al 31/12/2016, al 31/12/2020 e al 31/12/2025**

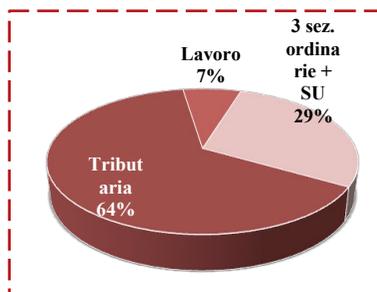
**Situazione attuale al 31/12/2016**



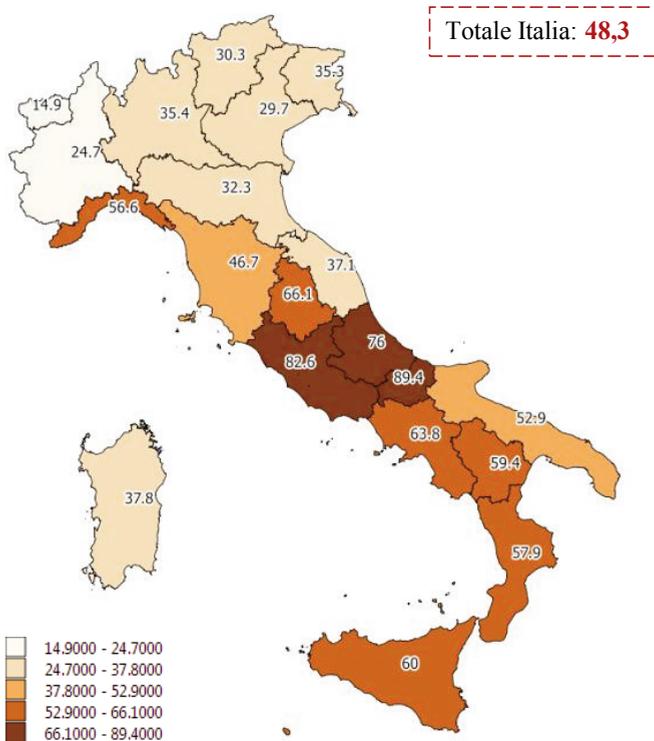
**31/12/2020 proiezione simulata**



**31/12/2025 proiezione simulata**



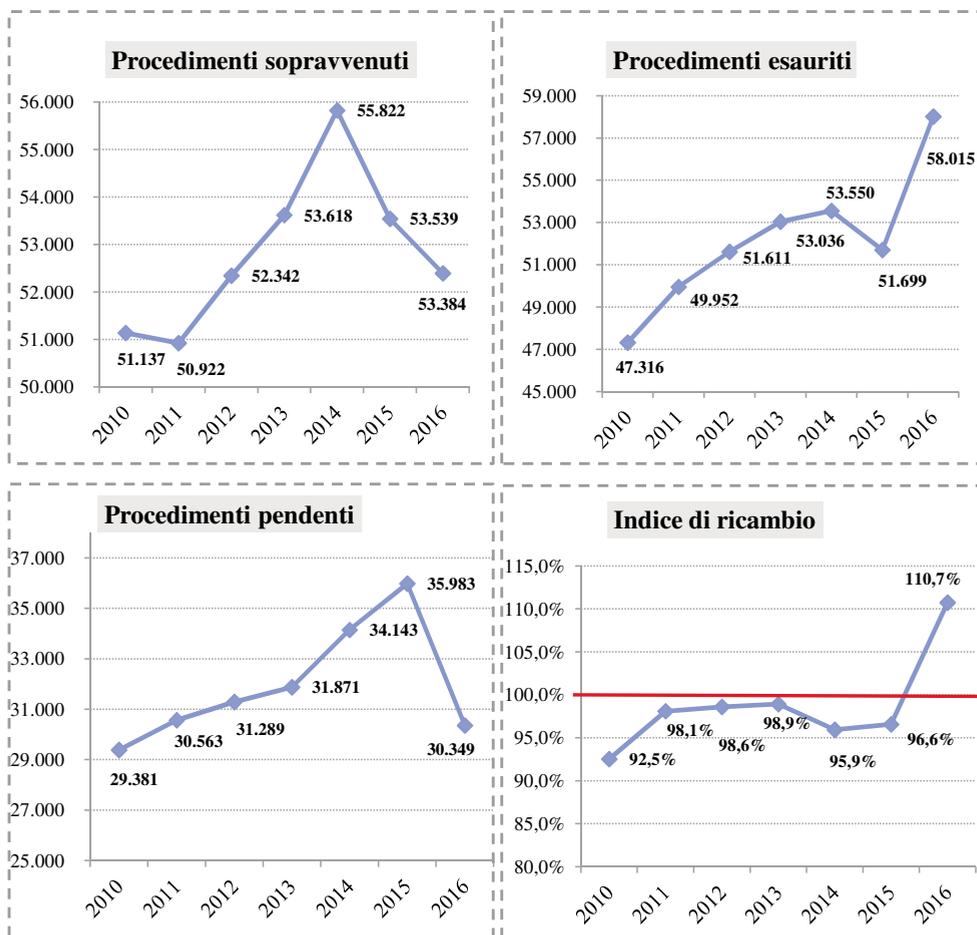
**Tab. 8: Indici regionale di ricorso civile per cassazione – anno 2016**



Indici di ricorso = (ricorsi iscritti/ popolazione residente) × 100.000 abitanti □

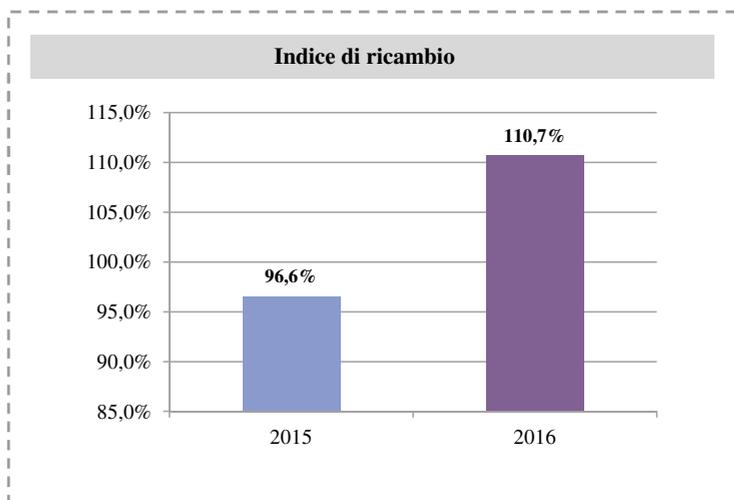
## Dati statistici relativi ai procedimenti penali

**Tab. 1: Procedimenti penali sopravvenuti, esauriti, pendenti e indice di ricambio serie storica 2010-2016**



**Tab. 2: Movimento dei procedimenti penali e indice di ricambio - 2015 e 2016**

<b>Anno 2015</b>				
<b>Pendenti iniziali</b>	<b>Iscritti in Cancelleria penale</b>	<b>Esauriti</b>	<b>Pendenti finali</b>	<b>Indice di ricambio (esauriti/iscritti)</b>
01-gen-15	01/01/15 - 31/12/15	01/01/15 - 31/12/15	31-dic-15	01/01/15 - 31/12/15
Cassazione 34.143	53.539	51.699	35.983	<b>96,6%</b>
<b>Anno 2016</b>				
<b>Pendenti iniziali</b>	<b>Iscritti in Cancelleria penale</b>	<b>Esauriti</b>	<b>Pendenti finali</b>	<b>Indice di ricambio (esauriti/iscritti)</b>
01-gen-16	01/01/16 - 31/12/16	01/01/16 - 31/12/16	31-dic-16	01/01/16 - 31/12/16
Cassazione 35.980	52.384	58.015	30.349	<b>110,7%</b>

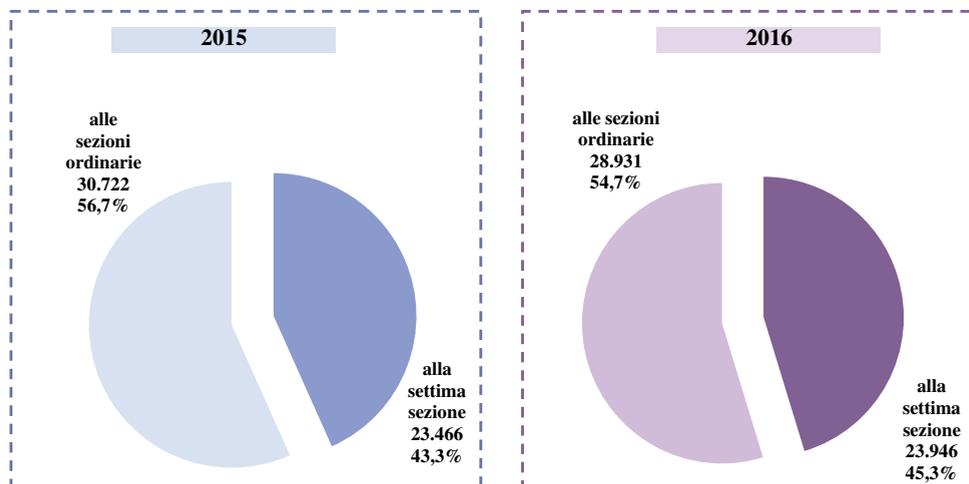


**Tab. 3: Movimento dei procedimenti penali negli uffici spoglio - 2015 e 2016**

2015								
Pendenti iniziali	Passaggi provvisori dalla Cancelleria	Assegnati alle sezioni			Tasso di assegnazione effettivo alla sezione	Tasso di assegnazione effettivo alla settimana sezione	Pendenti finali	
		alle sezioni	alla settimana sezione	totale				
01-gen-15							31-dic-15	
Cassazione	2.961	54.169	30.722	23.466	54.188	56,7%	43,3%	2.942
						100%		

2016								
Pendenti iniziali	Passaggi provvisori dalla Cancelleria	Assegnati alle sezioni			Tasso di assegnazione effettivo alla sezione	Tasso di assegnazione effettivo alla settimana sezione	Pendenti finali	
		alle sezioni	alla settimana sezione	totale				
01-gen-16							31-dic-16	
Cassazione	2.942	51.541	28.931	23.946	52.877	54,7%	45,3%	1.606
						100%		

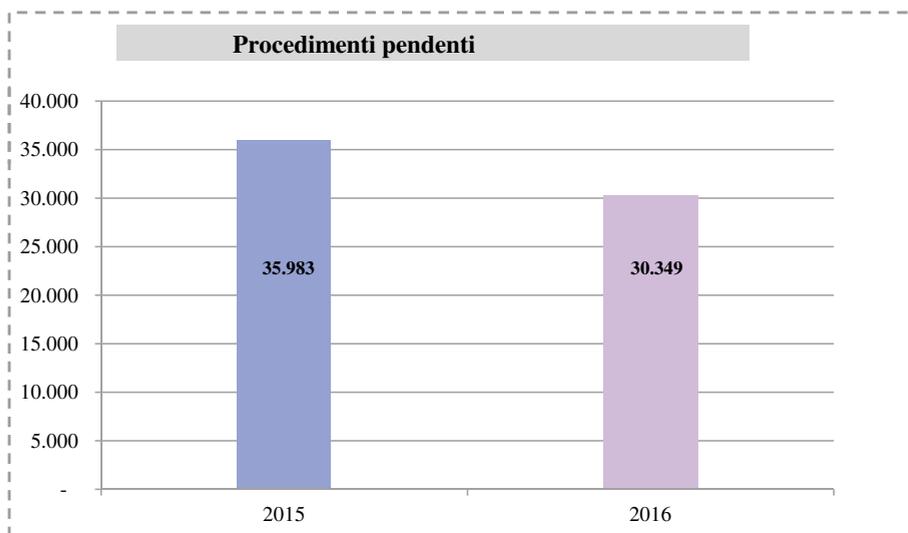
**Assegnazione degli uffici spoglio**



**Tab. 4: Procedimenti penali pendenti - 2015 e 2016**

2015					
Procedimenti pendenti					31/12/2015
	in Cancelleria penale	negli Uffici spoglio	nelle sezioni	nella settima sezione	totale
Cassazione	643	2.942	16.836	15.562	<b>35.983</b>
			<b>32.398</b>		
Val.%	1,8%	8,2%	46,8%	43,2%	100,0%

2016					
Procedimenti pendenti					31/12/2016
	in Cancelleria penale	negli Uffici spoglio	nelle sezioni	nella settima sezione	totale
Cassazione	1.486	1.606	13.328	13.929	<b>30.349</b>
			<b>27.257</b>		
Val.%	4,9%	5,3%	43,9%	45,9%	100,0%



**Tab. 5: Procedimenti penali definiti - 2015 e 2016**

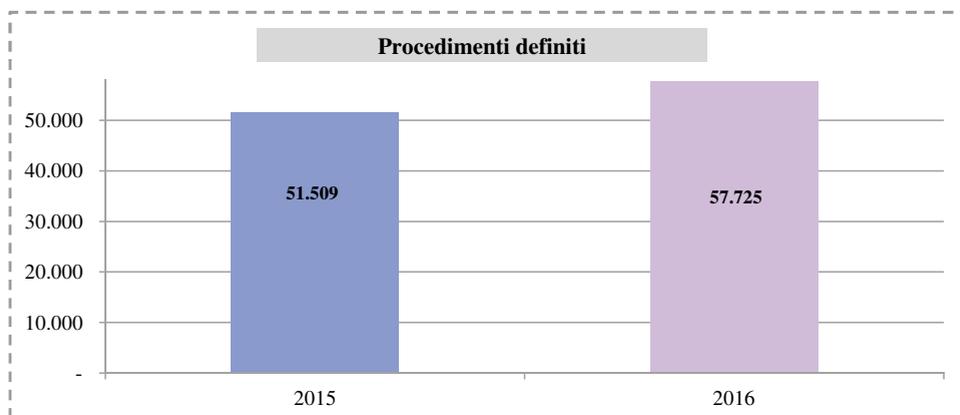
2015						
Procedimenti definiti			Incidenza % delle definizioni per sezione			
dalle sezioni ordinarie	dalla S7	totale	definiti dalle sezioni ordinarie	definiti dalla S7	totale	
01/01/15 - 31/12/15						
Cassazione	29.449	22.060	<b>51.509</b>	57,2%	42,8%	100,0%

2016						
Procedimenti definiti			Incidenza % delle definizioni per sezione			
dalle sezioni ordinarie	dalla S7	totale	definiti dalle sezioni ordinarie	definiti dalla S7	totale	
01/01/16 - 31/12/16						
Cassazione	31.962	25.763	<b>57.725</b>	55,4%	44,6%	100,0%

**I procedimenti esauriti comprendono i definiti in udienza con provvedimento e gli eliminati in udienza e fuori udienza.**

	2015	2016
a fronte di un totale di procedimenti esauriti pari a	<b>51.699</b>	<b>58.015</b>
gli eliminati in udienza e fuori udienza sono stati	<b>190</b>	<b>290</b>

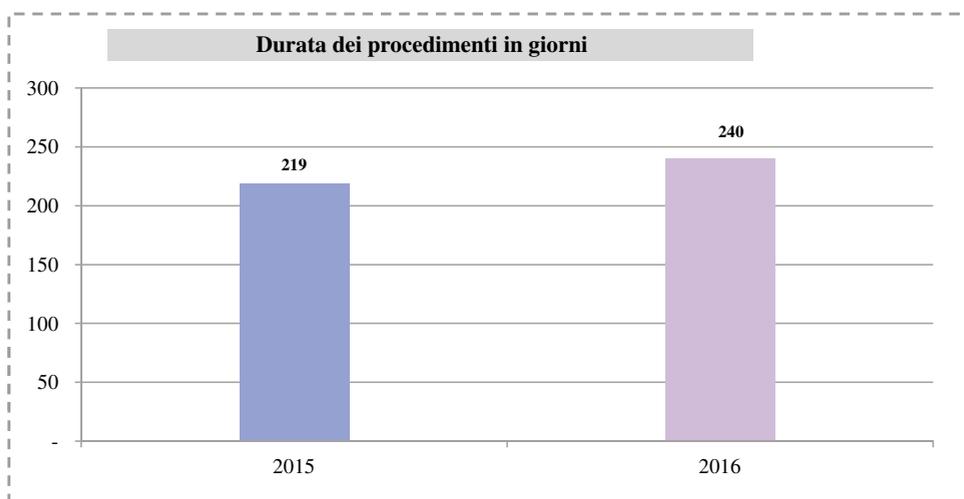


**Tab. 6: Durate dei procedimenti penali - 2015 e 2016**

2015		
Durata media dall'iscrizione all'udienza mesi e giorni	Totale in giorni	
Cassazione	7 9	<b>219</b>

2016			Differenza
Durata media dall'iscrizione all'udienza mesi e giorni	Totale in giorni		Differenza in giorni (2016-2015)
Cassazione	8 0	<b>240</b>	21



L'aumento della durata media è dovuto all'incremento registrato nel 2016 delle definizioni dei procedimenti iscritti negli anni più lontani:

**Procedimenti definiti: classificazione per anno di iscrizione (val.%)**

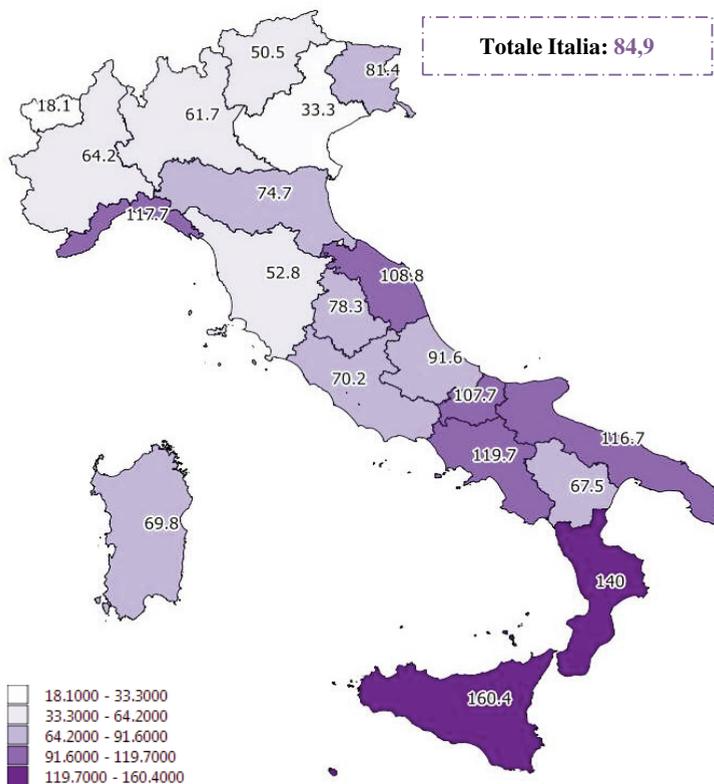
	2015	2016
Anno in corso	38,7%	39,9%
Anno precedente	59,9%	55,8%
Prima dell'anno precedente	1,4%	4,2%

**Tab. 7: Procedimenti penali definiti, classificazione per tipologie e reati - 2016**

<b>PROC. DEFINITI nel 2016 per tipologie</b>		
	<i>val.ass.</i>	<i>comp.%</i>
RICORSO ORDINARIO	<b>30.135</b>	52,2%
RICORSO CONTRO SENTENZE DI PATTEGGIAMENTO	<b>6.597</b>	11,4%
MISURE CAUTELARI PERSONALI	<b>4.041</b>	7,0%
MAGISTRATURA DI SORVEGLIANZA	<b>2.769</b>	4,8%
INCIDENTE ESECUZIONE +E ESECUZIONE PENA	<b>2.431</b>	4,2%
MISURE CAUTELARI REALI	<b>1.283</b>	2,2%
ARCHIVIAZIONE	<b>1.149</b>	2,0%
...	...	...
Cassazione	<b>57.725</b>	100,0%

<b>PROC. DEFINITI nel 2016 per reati</b>		
	<i>val.ass.</i>	<i>comp.%</i>
DELITTI CONTRO IL PATRIMONIO DIVERSI DAI FURTI	<b>10.432</b>	18,1%
STUPEFACENTI	<b>6.942</b>	12,0%
DELITTI DI FURTO	<b>3.906</b>	6,8%
DELITTI CONTRO LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE	<b>2.560</b>	4,4%
DELITTI CONTRO L'AMMINISTRAZIONE DELLA GIUSTIZIA	<b>2.461</b>	4,3%
CIRCOLAZIONE STRADALE	<b>2.448</b>	4,2%
DELITTI DI ISTIG. AL SUICIDIO,PERCOSSE,OMICIDIO PRETER.,RISSA,ABBANDONO DI MINORI	<b>1.412</b>	2,4%
DELITTI CONTRO LA FEDE PUBBLICA	<b>1.346</b>	2,3%
IMPOSTE DIRETTE E IVA	<b>1.140</b>	2,0%
DELITTI CONTRO LA FAMIGLIA	<b>1.142</b>	2,0%
DELITTI DI OMICIDIO COLPOSO E LESIONI COLPOSE	<b>1.145</b>	2,0%
DELITTI DI ASSOC. PER DELINQUERE ORDINARIA E DI TIPO MAFIOSO	<b>1.115</b>	1,9%
...	...	...
Cassazione	<b>57.725</b>	100,0%

**Tab. 8: Indice regionale di ricorso penale per cassazione - anno 2016**



indici di ricorso = (ricorsi iscritti/ popolazione residente) × 100.000 abitanti

GANGEMI EDITORE®  
INTERNATIONAL

FINITO DI STAMPARE NEL MESE DI GENNAIO 2017  
[www.gangemieditore.it](http://www.gangemieditore.it)



