



CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

GIOVANNI MAMMONE

RELAZIONE

sull'amministrazione della giustizia nell'anno 2019

SINTESI



Roma, 31 gennaio 2020

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

VITTORIO BACHELET

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



CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

GIOVANNI MAMMONE

RELAZIONE

sull'amministrazione della giustizia nell'anno 2019

SINTESI



Roma, 31 gennaio 2020

In copertina e nel frontespizio:

Ottone III consegna ai giudici la legge di Roma.

Bozzetto originale dell'affresco di C. Maccari e P. Pascucci nell'Aula Magna.

Signor Presidente della Repubblica,

La ringrazio per aver voluto onorare con la Sua presenza l'Assemblea generale della Corte di cassazione, convocata per l'inaugurazione dell'anno giudiziario 2020.

Ringrazio, inoltre, tutte le Autorità e gli Ospiti presenti a questa cerimonia, che, come ogni anno, vuole essere un momento di riflessione e di confronto istituzionale circa lo stato della Giustizia italiana e, in particolare, circa il ruolo che la Corte svolge nel suo ambito.

La Corte di cassazione nell'anno appena trascorso ha aperto le sue porte partecipando all'edizione autunnale delle Giornate del Fondo Ambiente Italiano. Per i numerosi cittadini visitatori è stata l'occasione, come accaduto per altri precedenti eventi, di conoscere l'importante patrimonio storico, artistico e culturale che il Palazzo di Giustizia ospita e, allo stesso tempo, di osservare da vicino l'Istituzione, entrando in un ambiente austero nelle forme ma pronto a ricevere le istanze di ognuno ed a svolgere il proprio ruolo di alta giurisdizione al servizio della collettività. Con questo stesso obiettivo di partecipazione, come già avvenuto negli anni precedenti, all'odierna cerimonia sono presenti gli studenti di un liceo romano, i quali vivranno come diretti partecipanti questo importante momento istituzionale e, mi auguro, sapranno coglierne l'alto significato.

Nelle ultime settimane del 2019 il presidente Giorgio Lattanzi ha lasciato la Corte costituzionale ed è stato sostituito alla presidenza dalla professoressa Marta Cartabia. A quest'ultima rivolgo il mio sincero augurio per l'espletamento del suo alto incarico, a Lattanzi rivolgo il ringraziamento mio personale e della Corte di cassazione per il lavoro svolto nell'adempimento del suo mandato.

Un saluto ed un augurio rivolgo al presidente Stefano Petitti eletto giudice costituzionale ed, infine, do il mio benvenuto al dott. Giovanni Salvi recentemente nominato Procuratore generale presso la Corte di cassazione, che oggi in tale veste partecipa a questa cerimonia di inaugurazione.

* * * * *

§ 1. Il 12 febbraio prossimo ricorre il quarantesimo anniversario della scomparsa di Vittorio Bachelet, Vice Presidente del Consiglio superiore della magistratura barbaramente ucciso da mano terrorista. I tre anni in cui egli ricoprì quella carica – ed in particolare i primi mesi del 1980 – furono marcati da tragici eventi che segnarono la vita della Nazione e videro in più occasioni colpita la Magistratura. Idealmente, assieme a Lui ricordo tutti i magistrati caduti e quanti altri, donne e uomini, nell’adempimento dei loro compiti istituzionali e di servizio sono rimasti vittime del terrorismo e della criminalità organizzata.

Di Vittorio Bachelet intendo ricordare oggi non solo la figura di giurista, politico e studioso, ma anche e soprattutto la dimensione di uomo delle Istituzioni, che nell’esercizio del suo ruolo di Vice Presidente seppe improntare la dialettica tra le persone a momento di leale confronto di opinioni e proposte. Egli, incoraggiando il dialogo tra le componenti del Consiglio in modo aperto e trasparente, dello organo di governo autonomo diede un’esemplare immagine di unità, conferendo in quei momenti difficili a tutta la magistratura prestigio unanime presso l’intera collettività, la quale nell’operato dei giudici e dei pubblici ministeri vide un saldo contrasto al terrorismo ed un essenziale sostegno all’immagine dello Stato. Vittorio Bachelet con la sua opera seppe, in altre parole, interpretare nella sua essenza reale il concetto di autonomia e di esercizio indipendente della giurisdizione e portò all’esterno un messaggio di solidità dello Stato democratico e delle sue Istituzioni.

§ 2. Oggi, dopo quaranta anni, dal messaggio da Lui trasmesso abbiamo preso linfa ed energia per affrontare la crisi che nel corso dell’anno passato ha attraversato il Consiglio superiore della magistratura. L’immagine di un tentativo strumentale di indirizzare l’attività consiliare a fini di parte ha non poco colpito l’opinione pubblica e ha minato la fiducia che i magistrati stessi pongono nel corretto esercizio delle funzioni del loro organo di governo autonomo.

La mia qualità di componente di diritto del Consiglio superiore della magistratura e di Presidente della Corte di cassazione, nonché

la mia personale convinzione, mi impongono di contrastare con forza ogni contaminazione di questa Istituzione. Del Consiglio va salvaguardata l'immagine e l'integrità morale e va riaffermato con forza il ruolo fondamentale che esso ricopre nell'assetto costituzionale della Nazione.

Il titolo quarto della Costituzione ha voluto che la magistratura fosse un ordine autonomo ed indipendente da ogni altro potere. Questa solenne dichiarazione è il fondamento istituzionale dell'imparzialità del giudice e, allo stesso tempo, il titolo che legittima il suo ruolo di garante dei diritti dei cittadini. Al Consiglio superiore della magistratura – organo collegiale ed elettivo presieduto dal Presidente della Repubblica – la Costituzione assegna il compito di assicurare, in maniera autonoma ed indipendente, il libero esercizio della giurisdizione e di regolare l'attività dei giudici e dei pubblici ministeri.

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

Il mio auspicio è che lo smarrimento provocato da quanto emerso muova le coscienze di tutti di fronte al rischio di delegittimazione che corre l'immagine stessa del Consiglio superiore. Allo stesso tempo mi auguro che questa consapevolezza costituisca valido deterrente a che ulteriori comportamenti vengano nel futuro adottati in violazione di fondamentali regole deontologiche.

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

§ 3. Nel corso dell'anno appena trascorso si è intensificato il dibattito a proposito della riforma del regime della prescrizione penale attuata con la legge n. 3 del 2019 (c.d. spazzacorrotti). Da più parti si è rilevato che il blocco della prescrizione prolungherà la durata dei processi e procurerà ulteriore carico per la struttura giudiziaria, di modo che coloro che siano sottoposti a giudizio, dopo la sentenza di primo grado potrebbero rimanere ancora per lungo tempo in questa condizione. Le vittime del reato vedrebbero inoltre prolungarsi i tempi della risposta di giustizia e del risarcimento del danno patito. È, dunque, auspicabile che intervengano concrete misure legislative in grado di accelerare il processo, in quanto ferma è la convinzione che sia la conformazione stessa del giudizio penale a dilatare oltremodo i tempi processuali.

È necessario, tuttavia, che le concrete misure acceleratorie vengano adottate non solo nella parte del processo successiva al primo grado, ora non più coperta dalla prescrizione, ma anche in quella anteriore – soprattutto nelle fasi dell'indagine e dell'udienza preliminare – in cui si verificano le maggiori criticità che determinano la dispersione dei tempi e la maturazione della prescrizione.

A oggi, ovvero nel momento in cui sul dato delle prescrizioni non ha ancora inciso la disciplina della sospensione dopo la sentenza di primo grado, è utile evidenziare quali conseguenze potrebbero derivare da tale innovazione al giudizio di legittimità, una volta entrata a regime (e perciò non prima di cinque anni, tale essendo il termine di prescrizione per i reati contravvenzionali puniti in modo meno grave).

Accanto ad un'auspicabile riduzione delle pendenze in grado di appello derivante dall'attesa diminuzione delle impugnazioni meramente dilatorie, si prospetta un incremento del carico di lavoro della Corte di cassazione di circa 20.000-25.000 processi per anno, corrispondente al quantitativo medio dei procedimenti che negli ultimi anni si è estinto per prescrizione in secondo grado. Ne deriverebbe un significativo incremento del carico penale (vicino al 50%) che difficilmente potrebbe essere tempestivamente trattato, nonostante l'efficienza delle Sezioni penali della Corte di cassazione, le quali definiscono già attualmente circa 50.000 procedimenti annui.

Risulta, pertanto, necessario porre allo studio e attuare le più opportune soluzioni normative, strutturali e organizzative tali da scongiurare la prevedibile crisi che ne deriverebbe al giudizio di legittimità.

Nel corso dell'anno dopo rapida discussione parlamentare è stata approvata la legge 19 luglio 2019 n. 69 sul c.d. codice rosso, che ha introdotto disposizioni in materia di tutela delle vittime della violenza domestica e di genere. La legge introduce nel codice penale nuove fattispecie di reato, con l'obiettivo di incrementare la tutela dei soggetti deboli colpiti dagli atti violenti. Importanti sono anche le disposizioni di carattere processuale dirette ad accelerare e facilitare l'intervento degli organi investigativi. Al riguardo è, tuttavia, importante segnalare il dato fondamentale che l'intervento in favore delle vittime deve interessare non solo le strutture giudiziarie, ma anche quelle pubbliche (servizi sociali), private (associazioni di volontariato) e sanitarie, sulla base di un modello di intervento di cui dovrà necessariamente essere individuato un credibile soggetto di coordinamento.

§ 4. Particolarmente delicato è il tema degli interventi legislativi diretti a regolare l'attività del Consiglio superiore della magistratura, da più parti prospettati, soprattutto per quanto riguarda la riforma del suo sistema elettorale.

Sul piano generale deve considerarsi che se "riforma" del CSM deve esserci, nel senso del recupero di un'etica condivisa, aliena da personalismi e interessi estranei al corretto funzionamento della giuri-

sdizione, essa non può derivare dal mutamento del sistema elettorale. Al di fuori di tale problema, la cui soluzione è comunque rimessa al legislatore, le situazioni di opacità derivate da alcuni comportamenti individuali possono essere superate assegnando alle decisioni del Consiglio la massima trasparenza, che può essere ottenuta solo evitando le influenze esterne e le pressioni interessate, privilegiando il dibattito *all'interno* del Plenum, nel rispetto delle procedure e delle regole di comportamento che il Consiglio stesso si è dato.

§ 5. I dati forniti dalla Direzione generale di statistica del Ministero della Giustizia indicano, sul piano nazionale e quindi con riferimento a tutti gli uffici giudiziari del territorio, nel periodo 2018-2019 ⁽¹⁾, un decremento del numero dei procedimenti sopravvenuti, leggero nel settore civile (-1,4%) e più significativo in quello penale (-2,6%).

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

Queste considerazioni da un lato raccomandano di coltivare le iniziative legislative volte a creare strumenti preventivi di deflazione del contenzioso civile e del carico penale, dall'altro impongono che i giudi-

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

ci esercitino la loro funzione secondo criteri sempre più rispondenti alle esigenze di una società moderna che guarda anche alle esigenze della sicurezza e del benessere collettivo ed individuale.

Di questa rinnovata efficienza si avverte la necessità, soprattutto in un momento in cui è chiesto al sistema giudiziario di regolare controversie destinate ad incidere su importanti esigenze della collettività, in settori primari quali la tutela dell'ambiente, del territorio e della salute, l'economia.

Nel settore penale, inoltre, sempre attuale è l'impegno nel contrasto alle associazioni criminali, che minacciano di estendere la loro pervasiva azione a crescenti maggiori porzioni del territorio nazionale. Il fenomeno va progressivamente evolvendosi e non è più legato alle storiche forme di associazione mafiosa, ma si sviluppa anche in nuove realtà locali (e, in alcuni casi, transnazionali) che da quei modelli storici di criminalità organizzata traggono immagine, così inquinando l'intero tessuto economico-sociale.

Al giudice, dunque, viene chiesto di svolgere la sua funzione con competenza non solo generalista, ma anche settoriale, ponendosi sempre più a contatto con i concreti problemi emergenti dall'attualità sociale.

È con questa premessa, dunque, che debbono essere letti i dati che sul piano statistico e valutativo possono derivarsi dall'andamento della giustizia nell'anno 2019.

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

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

Il periodo 2018-2019 ha visto una sostanziale stabilità delle nuove iscrizioni dinanzi al Giudice di pace ed una riduzione dinanzi ai Tribunali (-1,7%) ed alle Corti d'appello (-8,3%) nonché, di contro, un persistente forte aumento percentuale dei ricorsi per cassazione (+12,2%).

I dati debbono essere letti con una precisazione, in quanto se la riduzione dinanzi ai giudici di primo grado è reale, per quanto riguarda l'appello è frutto solo di un travaso delle impugnazioni in materia di protezione internazionale. Infatti a seguito del decreto legge 17 febbraio 2017 n. 13 – che, come noto, ha istituito apposite sezioni specializzate presso i tribunali distrettuali, aventi competenza a decidere sui provvedimenti amministrativi in materia di protezione internazionale con provvedimento non reclamabile ma ricorribile solo per cassazione – le impugnazioni in questione, prima diluite tra le Corti di appello, sono affluite tutte in Cassazione, gravando oltremodo la Corte di legittimità.

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

La combinazione di questi dati comporta che i tempi di durata dei processi anche nel 2019 si sono ulteriormente ridotti, seppure in misura non adeguata sia ai parametri fissati dalla Corte europea dei diritti dell'uomo per il rispetto dei canoni del giusto processo, sia alle attese del mondo economico, che reclama una giustizia civile in grado di risolvere celermente le controversie e che dia certezza ai rapporti giuridici privati.

§ 7. Le statistiche ministeriali indicano che, a livello nazionale in tutti gli uffici giudiziari giudicanti e requirenti, il numero dei *procedimenti penali* nei confronti di autori noti è in diminuzione. I processi

pendenti al 30 giugno 2019 erano 2.675.633 unità, in riduzione rispetto ai 2.787.377 del 30 giugno 2018, con una variazione in diminuzione del 4,0 %. Sono diminuiti rispetto allo stesso periodo i nuovi procedimenti iscritti (-2,6%), ma anche quelli definiti (-4,1%).

L'analisi statistica delle definizioni davanti al tribunale (monocratico o collegiale) dimostra uno scarso successo dei riti alternativi. Emerge con tutta evidenza che larga parte di essi è instaurata a seguito del giudizio direttissimo; infatti, circa l'83% dei procedimenti che si avviano con il rito direttissimo vengono definiti con il patteggiamento (nel 34% dei casi) o l'abbreviato (nel 49% dei casi). Da ciò discende che, depurato del giudizio direttissimo, il rito alternativo (abbreviato o patteggiamento) viene scelto soltanto nel 13% dei casi quando il processo viene avviato con il rito ordinario, e cioè a seguito del decreto di citazione a giudizio emesso dal pubblico ministero, restando confinati alla fase dell'udienza preliminare i riti alternativi per i procedimenti per i quali è prevista la richiesta di rinvio a giudizio.

Le cause di un così scarso successo vanno in parte individuate nella durata del processo e nella conseguente aspettativa della prescrizione: di ciò si ha conferma esaminando i casi di successo dei riti alternativi che riguardano, infatti, prevalentemente gli imputati detenuti o sottoposti a misura cautelare per i quali è generalmente improbabile che il giudizio si dilati in termini talmente ampi da lambire la prescrizione. Del resto, gioca a sfavore dei riti alternativi anche la situazione processuale, largamente diffusa, caratterizzata dall'assenza dell'imputato. Non è un caso che nei sistemi giudiziari dove simili riti semplificati hanno maggiore successo è assicurata la presenza dell'imputato, la quale, d'altra parte, è posta anche a presidio dell'effettiva conoscenza dell'accusa.

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

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

L'anno 2018 si era chiuso con l'aumento dell'organico della magistratura di 600 nuovi magistrati, con autorizzazione al Ministro della Giustizia a bandire i relativi concorsi nel 2019 e per assumerne 200 per anno nel triennio 2019-2021 (legge di bilancio 30 dicembre 2018 n. 145). Una prima ripartizione tra gli uffici giudiziari di questo aumento è stata effettuata con il d.m. 17 aprile 2019, che ha disposto un incremento dell'organico della Corte di cassazione di 48 posti di consigliere e 4 di presidente di sezione e dell'organico della Procura generale della Corte di 17 posti di sostituto e 1 posto di avvocato generale. È in corso, inoltre, la ripartizione definitiva con la progettata fissazione dei nuovi organici degli uffici giudiziari.

L'aumento di organico del personale di magistratura porterà, tuttavia, un reale beneficio all'intero comparto giustizia solo quando saranno fissati e saranno espletati i concorsi ulteriori previsti dalla stessa legge n. 145 del 2018 (con possibilità di assumere 200 nuovi magistrati per ciascun anno del triennio 2019-2021).

La legge di bilancio 27 dicembre 2019 n. 160, con disposizione tipica di ordinamento giudiziario (art. 1, c. 432), sostituisce integralmente il capo secondo (artt. 4-8) della legge 13 febbraio 2001 n. 48 con il quale furono istituite presso ciascuna corte d'appello piante organiche di magistrati distrettuali, giudicanti e requirenti, destinate alla sostituzione dei magistrati in organico di ciascun distretto assenti dal servizio, con esclusione di quelli addetti alle funzioni direttive e semidirettive. La nuova disposizione, con l'intento di superare i limiti del sistema precedente, istituisce presso ogni corte di appello l'*organico flessibile*, composto da magistrati che non solo sono destinati a sostituire i magistrati assenti, ma possono anche essere assegnati agli uffici giudiziari del distretto (giudicanti e requirenti) "che versino in condizioni critiche di rendimento".

Per gli organici del personale amministrativo addetto agli uffici giudiziari si registra una percentuale di scopertura nazionale del 22,82% (43.304 posti in pianta organica contro solo 33.423 presenti). L'età media del personale è tuttora elevata (54 anni), anche se si

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

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

Il rilevante incremento dei ricorsi civili iscritti nel 2018 e, soprattutto, nel 2019 trova ragione nel già rilevato incremento esponenziale del contenzioso in materia di protezione internazionale. Come noto, i provvedimenti delle commissioni territoriali competenti in materia sono impugnabili dinanzi alle sezioni specializzate dei tribunali, le quali decidono con decreti pronunziati in camera di consiglio, non appellabili, ma ricorribili per cassazione. In altre parole, il contenzioso dinanzi al giudice ordinario attivato dall'impugnazione dei provvedimenti amministrativi in mancanza del grado di appello si riversa interamente sulla Corte di cassazione.

³ A differenza che per le fonti ministeriali l'Ufficio statistica della Corte di cassazione tiene conto dei dati risultanti nell'anno solare.

I ricorsi iscritti annualmente in materia sono aumentati in soli quattro anni da 374 unità nel 2016 fino a 10.341 nel 2019 ed hanno comportato un aggravio considerevole dei ruoli della Prima Sezione civile, tabellarmente competente per la loro trattazione. Nonostante gli interventi di sostegno, a causa della rapida lievitazione dell'arretrato sezionale e della necessità di trattare celermente i ricorsi la Prima Presidenza, a decorrere dal 1° luglio 2019, ha disposto la rotazione trimestrale dell'assegnazione dei ricorsi in materia anche tra le altre Sezioni civili, con esclusione di quella tributaria. A tale misura organizzativa, in ossequio al canone della specializzazione dei magistrati richiesto dalla legge ed all'esigenza di creare una omogenea nomofilachia di settore, è stata associata una apposita struttura di coordinamento per assicurare la formazione di orientamenti di giurisprudenza uniformi ed eliminare i contrasti giurisprudenziali. All'esito della prima sperimentazione, in sede di elaborazione del progetto tabellare per il triennio 2020-2022 e dopo la revisione degli organici sezionali conseguente all'aumento dell'organico generale della Corte di cassazione, potranno essere adottati con consapevolezza ulteriori provvedimenti organizzativi.

In altro settore della Cassazione civile, invece, sono stati raggiunti soddisfacenti risultati. Infatti, grazie ai rilevanti investimenti di risorse umane e materiali indirizzati in suo favore, la Quinta Sezione civile (tributaria) al 31 dicembre 2019 finalmente presenta un bilancio positivo in tutte le sue componenti. Nell'anno trascorso si è rilevata una riduzione consistente dei nuovi ricorsi iscritti, conseguente a varie innovazioni di carattere extragiudiziario varate dall'Amministrazione delle Finanze. Le misure di sostegno adottate dal 2017, sia in sede legislativa (applicazione dei magistrati del Massimario alla Sezione e nomina dei magistrati ausiliari) che amministrativa ed organizzativa (coassegnazione di consiglieri delle altre Sezioni civili e copertura integrale dell'organico sezionale di magistratura, rafforzamento della Sottosezione-filtro, divisione della Sezione in tre aree di competenza interna e rafforzamento dello spoglio preliminare, creazione di un apposito nucleo di personale della Guardia di finanza di supporto ai magistrati addetti allo spoglio, rafforzamento dell'organico amministrativo), unite all'impegno generoso dei magistrati e del personale di cancelleria, hanno consentito alla Sezione di definire nell'anno 2019 più di undicimila procedimenti, numero mai raggiunto nella storia di una sezione civile della Corte di cassazione.

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

Ha dimostrato duttilità ed efficienza il nuovo rito processuale per la decisione dei ricorsi per cassazione introdotto con la legge n. 197 del 2017, che ha trovato larga applicazione. Esso, senza alterare la qualità del contraddittorio delle parti e le possibilità di accesso al giudice, ha spinto nel senso della ottimizzazione dell'attività decisoria, elevando l'ordinanza in camera di consiglio a forma ordinaria di decisione dei ricorsi civili e limitando la decisione in pubblica udienza soltanto ai casi di reale rilievo nomofilattico.

§ 10. Nel settore penale nel 2019 è intervenuta una ulteriore diminuzione del numero delle sopravvenienze, essendosi ridotto del 2,2% il numero dei procedimenti iscritti rispetto all'anno precedente (50.810 procedimenti, rispetto a 51.956), così trovando conferma la tendenza già emersa nel 2018, che aveva registrato una riduzione di oltre l'8% delle sopravvenienze.

Nonostante la diminuzione del numero dei ricorsi, il lavoro delle Sezioni non ha subito flessioni e, anzi, ha registrato un positivo indice di ricambio che, anche nel 2019, si attesta sopra il 100%. Per ogni 100 ricorsi iscritti in cancelleria penale, ne sono stati infatti esauriti quasi 102 (nel 2018 l'indice era stato del 110,8%). Di conseguenza, il numero dei procedimenti pendenti è ulteriormente diminuito, passando dalle 24.609 unità del 1° gennaio 2019 alle 23.588 unità del 31 dicembre 2019 (con una variazione pari a -4,14%), rimanendo così per ogni sezione nei limiti contenuti della fisiologia.

La Corte di cassazione con orgoglio può affermare che nell'anno 2019 i ricorsi penali sono stati decisi in un tempo medio di soli 167 giorni, 13 meno che nel 2018, e che pochissimi sono i casi di prescrizione maturati nel corso del giudizio di legittimità.

§ 11. La Corte di cassazione, grazie all'aumento fissato con il decreto del Ministro della Giustizia del 17 aprile 2019, dispone oggi di un organico di magistratura rafforzato. Infatti, la legge 30 dicembre 2018 n. 145 ha incrementato il ruolo della magistratura di 600 unità, destinandone 52 alla Corte di cassazione, che per effetto del detto decreto ministeriale ha visto aumentare il proprio organico da 308 a 356 consiglieri e da 55 a 59 presidenti di sezione. Di tale organico allargato, al momento solo virtuale, è stata avviata la copertura, atteso che il Consiglio superiore della Magistratura si appresta ad espletare le procedure per la selezione e la destinazione dei nuovi consiglieri.

Il rafforzamento dell'organico, tuttavia, sarebbe vanamente speso se lo svolgimento dei compiti e delle attribuzioni istituzionali della Corte di cassazione non fosse razionalmente organizzato mediante procedure e servizi interni la cui gestione è rimessa, a seconda dei ruoli, al personale di magistratura ed al personale amministrativo.

L'incremento della funzionalità è tanto più necessario nel momento in cui il contesto internazionale muove tutte le giurisdizioni ad entrare in relazione tra loro. Le Corti sempre più sono interessate dalle fonti sovranazionali del diritto e tendono perciò a collaborare reciprocamente ed a collegarsi in Reti giudiziarie facenti capo a singoli comparti ordinamentali sovranazionali, quali quelli della Corte di giustizia europea e della Corte europea dei diritti dell'uomo.

Nel normale corso dei rapporti giuridici tende, anzi, sempre più a svilupparsi una giurisprudenza caratterizzata da principi elaborati a livello di nomofilachia sovranazionale. Sono del resto gli stessi ordinamenti europei a porre a disposizione dei giudici e delle Corti nazionali idonei strumenti di collegamento. È il caso non solo del rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia europea, ma anche del quesito preliminare alla Corte europea dei diritti dell'uomo previsto dal protocollo n. 16 allegato alla Convenzione EDU. Se l'Italia aderirà a tale protocollo – per la ratifica del quale, assieme al collegato protocollo n. 15, pendono in Parlamento alcuni disegni di legge – la Corte di cassazione, assieme alle altre Corti apicali nazionali, prima di decidere questioni

potenzialmente configgenti con la Convenzione potrà rivolgere quesiti preliminari alla Corte di Strasburgo circa l'interpretazione corretta delle disposizioni convenzionali. Il previsto carattere non vincolante delle risposte escluderà ogni automatismo, ma sicuramente aumenterà il grado di consapevolezza delle decisioni adottate.

§ 12. La razionalizzazione e l'adeguamento dei metodi di lavoro stanno dunque inserendosi nella cultura stessa del decidere. L'incremento del numero delle decisioni tuttavia non può costituire un obiettivo assoluto, dato che per la sua funzione primaria la Corte deve emanare pronunzie convincenti, che per motivazione ed autorevolezza si impongano dinanzi ai giudici di merito ed agli utenti della giustizia.

Per un rapido riassunto delle più importanti pronunzie del 2019 nel settore civile deve essere ricordata la sentenza n. 12193 con cui le Sezioni Unite hanno affrontato la questione del figlio nato da maternità surrogata, in relazione a genitori dello stesso sesso ed hanno affermato che il riconoscimento dell'efficacia del provvedimento giurisdizionale straniero con cui sia stato accertato il rapporto di filiazione tra un minore nato all'estero mediante il ricorso alla maternità surrogata ed il genitore d'intenzione munito della cittadinanza italiana trova ostacolo nel divieto della surrogazione di maternità previsto dall'art. 12, c. 6, della legge n. 40 del 2004, qualificabile come principio di ordine pubblico, in quanto posto a tutela di fondamentali valori, quale la dignità della gestante.

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

Punto dibattuto nel corso del 2019 è stato quello della determinazione dell'assegno di divorzio. La sentenza a Sezioni unite n. 18287 del 2018 tra i criteri da tenere in conto al riguardo richiama l'impossibilità di vivere autonomamente e dignitosamente da parte del richiedente e afferma la necessità di compensare il particolare contributo dato dallo stesso alla formazione del patrimonio comune o dell'altro coniuge durante la vita matrimoniale. Le

stesse Sezioni unite con la sentenza 21234 hanno segnalato al contempo che non hanno rilievo, da soli, lo squilibrio economico tra le parti e l'alto reddito dell'ex coniuge, tenuto conto che la differenza reddituale è irrilevante di per sé ai fini della determinazione dell'assegno.

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

Nel settore penale va segnalata la sentenza a Sezioni unite n. 30475 del 2019, in tema di stupefacenti, intervenuta a seguito di interpretazioni difformi circa l'ambito applicativo della legge 2 dicembre 2016, n. 242, che ha qualificato come lecita l'attività di coltivazione di canapa delle varietà iscritte nel Catalogo comune delle specie di piante agricole; la sentenza ha affermato che la cessione, la vendita e, in genere, la commercializzazione al pubblico dei derivati della coltivazione di cannabis sativa L., quali foglie, inflorescenze, olio e resina, integrano il reato di cui all'art. 73, d.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309, anche a fronte di un contenuto di THC inferiore ai valori indicati dall'art. 4, commi 5 e 7, legge 2 dicembre 2016, n. 242, salvo che tali derivati siano, in concreto, privi di ogni efficacia drogante o psicotropa, secondo il principio di offensività;

Importante è anche la sentenza n. 51 del 2020 (su ricorso deciso in pubblica udienza il 4 dicembre 2019), in tema di intercettazioni telefoniche, a proposito del divieto di utilizzazione dei risultati delle intercettazioni stesse in procedimenti diversi da quelli per i quali esse siano state disposte, con la quale le Sezioni unite hanno ritenuto che il divieto in questione non opera con riferimento ai risultati relativi a reati che risultino connessi ex art. 12 cod. proc. pen. a quelli in relazione ai quali l'autorizzazione era stata *ab origine* disposta.

La definizione dei procedimenti richiede, oltre al deposito delle ordinanze o delle sentenze da parte dei giudici, anche il disbrigo di una serie di operazioni ulteriori di carattere burocratico, che

debbono essere compiute da funzionari specificamente abilitati e qualificati. La consistente scopertura di organico di questi funzionari, però, comporta che talvolta la struttura amministrativa non riesca a completare in tempo ragionevole il lavoro del personale di magistratura, con conseguente rallentamento delle pubblicazioni delle sentenze. Sanare questa ulteriore occasione di rallentamento è stato impegno costante della Dirigenza amministrativa, la quale ha condotto al riguardo una proficua attività di monitoraggio e di movimento del personale.

Essenziali si rivelano il sempre più massiccio ricorso all'informaticizzazione dei servizi di cancelleria e la prospettiva sempre più vicina dell'informaticizzazione del processo di legittimità. Il sistema delle comunicazioni di cancelleria a mezzo posta elettronica certificata, ai sensi dell'art. 136, secondo comma, cod. proc. civ. e della normativa di settore, entrato in vigore il 15 febbraio 2016 ha raggiunto ormai livelli di efficienza tali da rendere sostanzialmente episodici i rinvii delle cause a nuovo ruolo a motivo di avvisi d'udienza non andati a buon fine.

§ 13. Le considerazioni fino ad ora svolte, Signor Presidente, non sono solamente la sintesi dell'attività espletata dalle strutture giudiziarie nell'anno appena trascorso, ma indicano anche quei momenti di criticità che abitualmente gli operatori della giustizia incontrano nella quotidianità del loro lavoro. Il superamento di tali momenti richiede imprescindibili nuovi strumenti legislativi, ulteriori risorse e buoni apparati amministrativi. La comunanza dell'interesse al corretto funzionamento della Giustizia impone inoltre a tutti – magistrati, avvocati, esponenti della società civile – un impegno di sereno confronto e di reciproca collaborazione per il perseguimento dell'obiettivo.

La Corte di cassazione dal suo canto mette quotidianamente in campo le sue migliori risorse e, grazie anche alla collaborazione con le altre Giurisdizioni, con l'Avvocatura, con la Procura generale e con le Istituzioni nel loro complesso, persegue con tenacia il compito che l'ordinamento le impone di assicurare la corretta interpretazione

della legge. Lo sforzo che i magistrati della Corte e tutti gli addetti compiono è (e sarà sempre) quello di adempiere ogni giorno meglio a questa impresa, al fine di permettere che la giurisdizione offra a tutta la collettività una giustizia sempre migliore.

E a questo compito è rivolto anche l'intento di tutta la magistratura, di quei magistrati che per umanità, rigore morale, capacità professionale, imparzialità di giudizio sanno essere buoni interpreti della legge e sui quali, per riprendere la lontana dichiarazione di Vittorio Bachelet, soprattutto si fondano "le speranze per l'avvenire dell'amministrazione della giustizia nel nostro Paese".

* * * * *

Nel presente opuscolo è pubblicata la sintesi della Relazione sull'amministrazione della giustizia nell'anno 2019, illustrata nella cerimonia di inaugurazione dell'anno giudiziario il 31 gennaio 2020.

GANGEMI EDITORE®
S.p.A.
INTERNATIONAL

FINITO DI STAMPARE NEL MESE DI GENNAIO 2020
www.gangemieditore.it

