

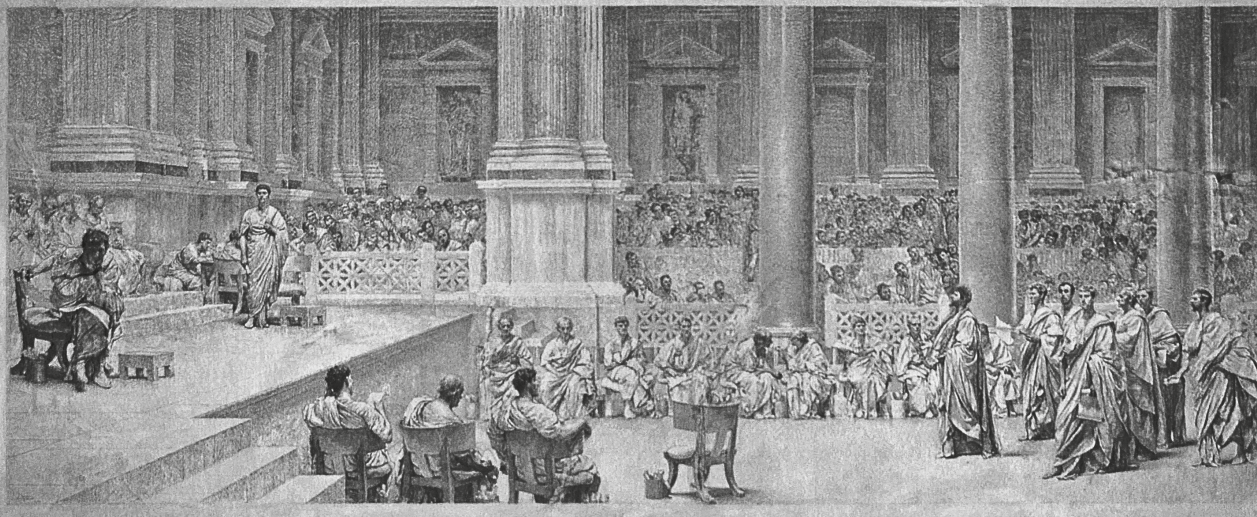


CORTE DI CASSAZIONE

MARGHERITA CASSANO

RELAZIONE

sull'amministrazione della giustizia nell'anno 2023



Roma, 25 gennaio 2024

*In memoria del
Primo Presidente della Corte di cassazione
Ferdinando Zucconi Galli Fonseca*

Ai Presidenti Torquato Gemelli, Giorgio Santacroce, Giovanni Silvestri
Maestri di vita e di diritto

“Res sacra iustitia alienum bonum spectans”
SENECA, *Epistulae ad Lucilium*, XIII

In copertina e nel frontespizio:

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

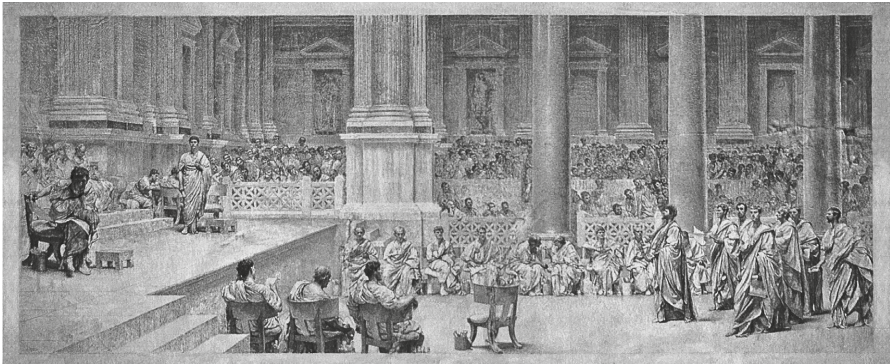


CORTE DI CASSAZIONE

MARGHERITA CASSANO

RELAZIONE

sull'amministrazione della giustizia nell'anno 2023



Roma, 25 gennaio 2024

INDICE

CAPITOLO 1

GIUDICE E STATO DI DIRITTO INTERPRETAZIONE ED EFFETTIVITÀ DELLE TUTELE

1. Il ruolo della Corte di cassazione oggi: le sfide	13
2. Stato costituzionale di diritto e ruolo della giurisdizione	21
3. Importanza dell'interpretazione: evoluzione del sistema giuridico e tutela dei diritti	24
4. Diritto nazionale e diritto europeo: confronto e integrazione	26

CAPITOLO 2

LE DECLINAZIONI DELL'EFFETTIVITÀ NELL'ATTUAZIONE DELLE RIFORME

1. Le riforme: interpretazione e attuazione	29
2. Settore civile	31
2.1. Il rinvio pregiudiziale	31
2.2. Procedimento per la decisione accelerata dei ricorsi inammissibili, improcedibili o manifestamente infondati	34
2.3. Le altre innovazioni del processo civile di cassazione: abolizione della Sesta Sezione; unificazione del rito camerale e rito dell'udienza pubblica	37
2.4. Attuazione dell'art. 3 della legge n. 130 del 2022	42
2.5. La revocazione europea	43
2.6. Chiarezza e sinteticità degli atti processuali	48
2.7. Il potenziamento del PCT	53
2.8. Le novità processuali del giudizio di merito	56
2.9. I dati relativi al funzionamento degli uffici di merito nel settore civile	64

2.10. Magistratura onoraria	67
3. Settore penale	69
3.1. Le pene sostitutive	69
3.2. La giustizia riparativa	74
3.3. La riduzione dei tempi del processo penale	76
3.4. L'intreccio tra aspetti sostanziali e processuali	77
3.5. Deflazione interna al processo e nuova cultura della prognosi	80
3.6. Le ulteriori modifiche al giudizio <i>in absentia</i>	81
3.7. Il rinvio pregiudiziale sulla questione della competenza per territorio	87
3.8. I principi informativi della riforma in tema di impugnazioni	89
3.9. Il potenziamento dei riti semplificati	93
3.10. Il contraddittorio in Cassazione: rito camerale e rito partecipato	96
3.11. Inammissibilità e improcedibilità	99
3.12. La "revisione CEDU"	100
3.13. I rimedi restitutori	105
3.14. Processo penale telematico	107
3.15. Le novità processuali del giudizio di merito	111
3.16. I dati relativi al funzionamento degli uffici di merito nel settore penale	115
4. Dati relativi all'organico della magistratura negli uffici di merito	116

CAPITOLO 3

ORGANIZZAZIONE DELLA CORTE IN FUNZIONE DEL MIGLIORE ESERCIZIO DELLA NOMOFILACHIA

1. Introduzione	119
2. L'Ufficio del Massimario e del Ruolo	121
3. Settore civile	125
3.1. Riorganizzazione dell'attività di spoglio preliminare dei ricorsi e ripartizione delle Sezioni in aree di specializzazione	125
3.2. L'attuazione del processo civile telematico in Cassazione	130
3.3. L'istituzione di gruppi di lavoro sulla motivazione e sul processo	134
3.4. La costituzione dell'Ufficio per le questioni pregiudiziali	136

3.5.	I dati dell'attività della Cassazione civile	140
4.	Settore penale	148
4.1.	Ruolo della Settima Sezione penale e modelli di motivazione	148
4.2.	Il gruppo di lavoro sulle riforme processuali penali	151
4.3.	La cooperazione con le Corti di appello e la scheda di cui all'art. 165- <i>bis</i> disp. att. cod. proc. pen.	152
4.4.	I dati dell'attività della Cassazione penale	154
5.	La situazione dell'organico della Corte di cassazione	158
6.	I gruppi interdisciplinari penale – civile	160
7.	Ufficio per il processo (UPP) e tirocini formativi	165
7.1.	L'Ufficio per il processo	165
7.2.	I tirocini formativi	170

CAPITOLO 4

ORIENTAMENTI NOMOFILATTICI

1.	Il processo come strumento di attuazione dei diritti	175
2.	Settore civile	177
2.1.	I diritti della persona: <i>focus</i> sull'effettività	177
	<i>2.1.1. Nuovi soggetti: la collettività e gli enti pubblici territoriali</i>	177
	<i>2.1.2. Uguaglianza sostanziale e dignità nelle relazioni affettive e familiari</i>	179
	<i>2.1.3. Il diritto alla vita privata e familiare dei cittadini stranieri</i>	181
	<i>2.1.4. Il diritto del cittadino straniero ad essere informato</i>	181
	<i>2.1.5. I minori e le relazioni parentali</i>	182
2.2.	Credito e intermediazione finanziaria	184
2.3.	L'impresa e la sua crisi	189
2.4.	Conflitti d'impresa: società e diritto industriale	192
2.5.	Lavoro, previdenza e assistenza	195
2.6.	La responsabilità civile	200
2.7.	La materia tributaria nella logica dei doveri costituzionali	203
2.8.	La giurisdizione: il riparto e il sindacato	206

3.	Settore penale	225
3.1.	Sezioni Unite penali	225
	3.1.1. <i>La pena</i>	225
	3.1.2. <i>Altri aspetti di diritto sostanziale</i>	227
	3.1.3. <i>Impugnazione per i soli interessi civili</i>	228
	3.1.4. <i>La legittimazione all'impugnazione</i>	231
3.2.	Sezioni semplici	234
	3.2.1. <i>Questioni di diritto sostanziale</i>	234
	<i>Successione di leggi</i>	
	<i>Le fasce deboli</i>	
	<i>Reati di criminalità organizzata</i>	
	<i>I reati contro la Pubblica Amministrazione</i>	
	<i>La criminalità economica e del profitto</i>	
	<i>La responsabilità degli enti</i>	
	3.2.2. <i>Questioni processuali</i>	241
	<i>Conflitti di giurisdizione</i>	
	<i>Il giudice</i>	
	<i>Il giudizio</i>	
	<i>Nullità, notificazioni, prove</i>	
	<i>I procedimenti speciali</i>	
	<i>Le impugnazioni</i>	
	<i>Le misure cautelari</i>	
	<i>Le misure di prevenzione</i>	
	<i>Mutuo riconoscimento dei provvedimenti giudiziari</i>	
	<i>tra Stati membri dell'Unione europea e cooperazione</i>	
	<i>giudiziale internazionale</i>	

CAPITOLO 5

LA CASSAZIONE DIALOGANTE

1.	Soggetti e significato del dialogo	251
2.	Il dialogo con la Corte costituzionale	252
3.	Il dialogo con le Corti europee	259
	3.1. Il dialogo con la Corte europea di Giustizia	262
	3.2. Il dialogo con la Corte europea dei diritti dell'uomo	266

4. Il dialogo con il Consiglio di Stato e con la Corte dei conti	268
5. Il dialogo con l'Avvocatura	271

CAPITOLO 6

CORTE E GOVERNO AUTONOMO DELLA MAGISTRATURA

1. Il contributo della Corte al circuito del governo autonomo della magistratura	273
1.1. Premessa	273
1.2. Dati statistici	274
1.3. Pareri sull'attività di organizzazione della Corte di cassazione	275
1.4. Pareri sulle pratiche relative ai magistrati della Corte di cassazione	277
1.5. Il Comitato per le Pari Opportunità	277
1.6. La Scuola Superiore della Magistratura e la formazione decentrata	280

CAPITOLO 7

IL CONTRIBUTO DELLA CORTE AL FUNZIONAMENTO DEL SISTEMA DEMOCRATICO: UFFICIO ELETTORALE CENTRALE NAZIONALE E UFFICIO CENTRALE PER IL REFERENDUM

1. Ufficio Elettorale centrale nazionale	285
2. Ufficio centrale per il <i>Referendum</i>	286

CAPITOLO 8

LA CORTE E IL SUO PALAZZO

1. Restauro e conservazione del Palazzo, valorizzazione del patrimonio storico e culturale	289
2. Riorganizzazione degli spazi, manutenzione ed efficientamento energetico: il PNRR	290

CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

1. L'impegno della Magistratura nell'attuazione delle riforme	295
2. I dati del lavoro svolto da Tribunali e Corti d'appello nel settore civile	296
3. Gli aspetti della riforma che hanno maggiormente inciso sull'effettività della risposta giudiziaria in ambito civile	296
4. I dati del lavoro svolto da Tribunali e Corti d'appello nel settore penale	297
5. Gli aspetti della riforma che hanno maggiormente inciso sull'effettività della risposta giudiziaria in ambito penale	298
6. I dati relativi al lavoro svolto dalla Corte di cassazione	300
7. Riforme e giudizio di legittimità	301
8. Il percorso di autoriforma della Corte di cassazione	303
9. La necessità di uno stabile quadro di riferimento normativo	304
10. La complessità dell'attività interpretativa	305
11. Nomofilachia "circolare"	307
12. Nomofilachia dialogica e plurale	307
13. La situazione carceraria. L'esecuzione delle pene	310
14. Femminicidi	312
15. Infortuni sul lavoro	313

**INAUGURAZIONE
DELL'ANNO GIUDIZIARIO 2024**

**RELAZIONE DELLA PRIMA PRESIDENTE
DELLA CORTE DI CASSAZIONE
SULL'ANDAMENTO DELLA GIUSTIZIA
NELL'ANNO 2023**

CAPITOLO 1

GIUDICE E STATO DI DIRITTO INTERPRETAZIONE ED EFFETTIVITÀ DELLE TUTELE

1. Il ruolo della Corte di cassazione oggi: le sfide

La Corte di cassazione si trova da tempo dinanzi alle sfide del numero e della complessità.

Si tratta di sfide comuni a molte Corti supreme europee.

Queste sfide assumono oggi in Italia dimensioni e connotati particolari.

Fin dalla sua istituzione, la Corte di cassazione italiana, ben più del suo archetipo francese, è stata chiamata, nel solco della tradizione dei “Grandi Tribunali” preunitari, a garantire allo stesso tempo la legge e le parti, il diritto e i diritti, lo *jus constitutionis* e lo *jus litigatoris*.

Questa inedita sovrapposizione tra radici di terza istanza e funzione nomofilattica, scolpita nell’art. 65 dell’ordinamento giudiziario, ha determinato il riconoscimento di un peso rilevante ai diritti delle parti ed un assai largo accesso di queste ultime alla Corte di legittimità.

Del resto, un’artificiale dissociazione della funzione nomofilattica della Corte dal controllo ad essa attribuito sulle decisioni dei giudici di merito ridurrebbe la sua capacità di “assicurare l’esatta osservanza e l’uniforme interpretazione della legge e l’unità del diritto oggettivo nazionale”.

La protezione della legge è inestricabilmente legata all’interesse delle parti ad ottenere una decisione giusta, perché conforme alla legge.

La legittimità di ogni sistema giudiziario si fonda sulla coerente soddisfazione di tali convergenti interessi.

Qualsiasi tentativo di definire in modo più adeguato e moderno il ruolo della Corte di cassazione deve dunque partire dalla presa d’atto della complementarità di queste missioni ed essere finalizzato ad una loro reciproca messa in valore.

E tuttavia, la “sfida del numero” si pone per la Cassazione italiana in modo particolarmente acuto. Alla Corte di cassazione si chiede infatti di

decidere decine di migliaia di ricorsi (quest'anno ben 34793 civili e 50350 penali) e di farlo in tempi ragionevoli, così come impone la Costituzione.

Sono numeri che non hanno riscontro in nessuna Corte suprema.

Una tale massa di ricorsi richiede un approccio che guardi al rapporto con l'efficienza della giurisdizione nel suo complesso, da comporre con la prioritaria esigenza di qualità del giudizio di legittimità.

Gli obiettivi posti alla Corte dal PNRR danno poi alla “sfida del numero” una dimensione di sistema del tutto nuova e particolarmente stringente. Accogliendo le raccomandazioni provenienti dalle istituzioni europee, rivolte al miglioramento dell'efficienza del sistema giudiziario e che individuano come centrale il fattore tempo, l'Italia, nell'ambito del PNRR, ha assunto il duplice impegno di ridurre in modo strutturale entro la metà del 2026 l'arretrato civile di Tribunali e Corti d'appello e i tempi di durata dei processi (*disposition time*), sia nei gradi di merito che nel giudizio di legittimità.

A tali esigenze la Corte intende dare risposta. Mediante importanti iniziative di autoriforma, di cui questa relazione darà conto (v. cap. 3).

Alcune di esse mirano a favorire, tanto in materia penale che civile, una selezione efficace dei ricorsi in vista della loro trattazione secondo forme procedurali e tecniche motivazionali appropriate al contenuto di ciascuno di essi e proporzionate al tenore nomofilattico delle questioni da affrontare.

L'ampiezza del contenzioso impone, infatti, alla Corte di distinguere i ricorsi con i quali semplicemente si chiede una conclusione del processo con la definizione conforme alla legge dell'assetto degli interessi coinvolti, da quelli, numericamente più ristretti, in cui essa è chiamata ad enunciare principi di diritto e a svolgere una funzione di interpretazione della legge e di elaborazione del diritto vivente non solo per l'oggi, ma anche per i casi futuri.

La Corte è impegnata in un lavoro di squadra per raccogliere la sfida delle riforme che è insieme qualitativa e quantitativa, innovando la sua organizzazione e cercando rimedi al suo interno e nel dialogo con gli altri protagonisti della giurisdizione.

Questo impegno è rivolto alla pronta definizione dei processi civili secondo una duplice direttiva: da un lato, attraverso la celere ricognizione di quei ricorsi che richiedono la trattazione prioritaria in pubblica udienza per la particolare importanza e novità delle questioni prospettate; dall'altro, mediante l'individuazione del percorso processuale più congruo rispetto al contenuto effettivo tra udienza pubblica e adunanza camerale, con un itinerario di definizione anticipata per le vicende di più agevole soluzione. Quanto ai ricorsi

penali, lo sforzo organizzativo è stato mirato all'individuazione, già in sede di spoglio, dei ricorsi inammissibili o manifestamente infondati, da avviare alla Settima Sezione penale, e alla conseguente elaborazione di un modello uniforme di ordinanza di inammissibilità.

La Corte avverte particolarmente il problema della qualità dei provvedimenti e della loro chiarezza, comprensibilità e sinteticità, nella consapevolezza della necessità di una corretta proporzione tra le questioni da esaminare e la consistenza dell'atto chiamato ad affrontarle e a definirle.

Ma la dimensione del contenzioso sollecita anche il legislatore ad adottare provvedimenti nei settori che stanno a monte o *a latere* del giudizio di cassazione per incidere sui diversi fattori di inflazione dei ricorsi. Un ripensamento virtuoso del ruolo e del lavoro della Corte di cassazione necessita di una nuova perimetrazione del giudizio di legittimità, in modo da renderlo più vicino al modello costituzionale incentrato sulla violazione di legge, e interventi organici negli ambiti da cui può scaturire contenzioso.

La sfida della complessità, strettamente collegata a quella appena descritta, non è meno decisiva.

Anch'essa ha presentato profili nuovi nel corso del 2023.

Da alcuni anni, riforme organiche (legge n. 103 del 2017, legge delega n. 134 e n. 206 del 2021, d.lgs. n. 149 e 150 del 2022) hanno interessato il sistema delle impugnazioni e l'attività della Corte.

L'ultimo intervento riformatore, collegato anch'esso agli obiettivi del PNRR, tanto dal punto di vista quantitativo che da quello della qualità della risposta giudiziaria, ha avuto la sua prima applicazione nell'anno che si è appena concluso.

La Corte si è sforzata di intercettarne tempestivamente le ricadute applicative più immediate e rilevanti, anche attraverso l'istituzione di gruppi di lavoro, nella prospettiva dell'effettiva realizzazione dei diritti e delle relative tutele (v. cap. 2).

A ciascuno degli attori la riforma richiede un mutamento di prospettiva culturale.

Essa delinea un nuovo ruolo dei diversi protagonisti della giurisdizione, già nelle fasi di merito: basti pensare al pubblico ministero, al quale si richiede di compiere indagini anche sul comportamento dell'indagato successivo al reato in vista della immediata definizione del procedimento mediante applicazione di nuove tipologie di sanzioni, e alla sollecitazione rivolta al giudice civile e agli avvocati ad esplorare la strada della mediazione.

Stimola tutti gli attori processuali a una nuova forma di responsabilizzazione nell'interpretare correttamente il proprio ruolo secondo un paradigma della modernità in grado di recuperare la fiducia dei cittadini nell'amministrazione della giustizia.

Sollecita, inoltre, una rinnovata attenzione ai temi della motivazione dei provvedimenti e della loro proporzione in relazione alle diverse forme di soluzione, oltre che al linguaggio quale fattore indispensabile per avvicinare i cittadini alla giurisdizione e favorire la comprensione dei processi decisionali. Come è stato osservato, con la sentenza il giudice decide una lite "responsabilmente", cioè "dando conto" della propria decisione attraverso la "motivazione". Questa non consiste nella esposizione dei "motivi", che richiamano qualcosa di psicologico, bensì di "ragioni", che sono argomenti, ossia enunciati, che fanno parte di un ragionamento e che giustificano una decisione. L'argomentazione giuridica diviene dunque centrale in quella che è stata definita l'età dell'incertezza. Argomentare serve a ridurre la distanza tra la norma e la sua interpretazione; serve a legittimare la decisione e lo stesso giudice che l'ha adottata; consente di rendere più determinato il modello normativo aperto; permette di fronteggiare l'incertezza attraverso il dubbio che non arresta il processo, ma sfocia nella sentenza. Contemporaneamente, l'argomentazione serve a riferire al giudice e al processo interpretativo e applicativo il duplice fondamento di validità del diritto moderno: un fondamento poggiante sia sul principio di statuizione che su quello di giustificazione.

La riforma chiede alla Corte di cassazione, nel campo civile, di ripensare il significato dell'udienza pubblica nell'ottica dell'effettività del contraddittorio, come luogo di legittimazione del potere nelle cause destinate a orientare il corso del diritto vivente. L'udienza pubblica, pur quantitativamente marginale, resta essenziale per un'area di cause nelle quali la Corte esercita la sua funzione fondamentale di unificazione della giurisprudenza. "Particolare rilevanza" è nozione elastica che implica una valutazione discrezionale nella fase di fissazione del ricorso. Il legislatore non elenca un catalogo dei casi giuridici ordinati per rilevanza, ma affida alla autonomia organizzativa della Corte il compito di individuare in concreto le cause da trattare secondo lo schema dell'udienza pubblica. Quanto al rito penale, la riforma indica il contraddittorio cartolare come regola di carattere generale, ritenendolo la forma di trattazione più consona ad assicurare la dialettica delle parti in un procedimento nel quale non si assumono prove, a differenza di quanto avviene nei gradi di merito, ma si giudica, secondo specifici parametri tecnici, la conformità a diritto e a logica della decisione impugnata. In questo contesto, la configurazione dell'accesso al contraddittorio orale quale diritto potestativo delle parti, subordinato soltanto al rispetto dei termini per la presentazione della relativa richiesta e senza un

riscontro da parte della Corte dell'effettivo tono nomofilattico del ricorso o della particolare rilevanza del processo, appare un nodo problematico che può incidere negativamente sull'efficienza della Corte.

La riforma sollecita, inoltre, il giudice di legittimità ad interessarsi del tema dell'organizzazione, in particolare in vista della proficua utilizzazione degli addetti all'ufficio per il processo, le cui finalità sono ispirate al raggiungimento della durata ragionevole del giudizio attraverso innovazione organizzativa, tecnologica e comunicativa. Si profila una relazione virtuosa tra accelerazione e incremento della produttività del processo di cassazione ed efficacia d'impatto dei modelli organizzativi, anche attraverso un potenziamento dell'attività di spoglio dei ricorsi. Si realizza infatti, mediante lo spoglio, un intervento organizzato sul ricorso sin dal suo ingresso in Cassazione: arricchito di informazioni, esso viene studiato nelle sue interferenze con altri fascicoli e gruppi di fascicoli e rispetto a processi decisi o da decidere. L'efficacia dello spoglio consente anche di utilizzare al massimo delle sue potenzialità, nel rito civile, il procedimento per la decisione accelerata, il quale costituisce il nuovo filtro di accesso al giudizio in cassazione, in luogo dell'intervento devoluto alla soppressa Sesta Sezione civile della Corte. Nel rito penale, permette una più efficace gestione del ruolo, anche in vista della trattazione di più ricorsi analoghi o connessi nella stessa udienza, e la pronta individuazione di quelli da avviare alla Settima Sezione penale.

La riforma pone i giudici di merito in relazione immediata con la Corte di cassazione attraverso il meccanismo del rinvio pregiudiziale, promuovendo un'idea di nomofilachia circolare. I giudici di merito hanno perfettamente compreso la finalità della funzione nomofilattica e il ruolo propulsivo che ad essi è stato assegnato con l'istituto di cui all'art. 363-*bis* cod. proc. civ. In tale ottica hanno posto alla Corte di cassazione, in questo primo anno di applicazione, non solo questioni interpretative di forte rilievo deflattivo, ma anche temi che sollecitano riflessioni profonde, che involgono, ad esempio, il rapporto tra corretta informazione del contenuto del regolamento di interessi contrattuali ed il libero esercizio dell'autonomia privata o che riguardano l'ammissibilità della domanda congiunta di separazione e divorzio anche nei procedimenti non contenziosi (v. cap. 2). Il dialogo tra la Corte e i giudici di merito è favorito anche nel processo penale attraverso la nuova norma dell'art. 24-*bis* cod. proc. pen., che disciplina l'istituto del rinvio pregiudiziale alla Corte per la decisione sulla competenza per territorio (v. cap. 2).

È in questa prospettiva che vanno idealmente posti i profili che saranno approfonditi nel corso della presente relazione: dalla tutela dei nuovi diritti e non di mere aspettative alle potenzialità e ai limiti dell'interpretazione nella complessità del diritto e delle fonti multilivello; dall'equilibrio e responsabilità

dei pubblici poteri in un ordinamento democratico, con la soggezione del giudice alla legge come connotato dello Stato costituzionale di diritto; per arrivare, infine, alla Corte di cassazione come comunità, con l'assunzione dell'organizzazione come compito collettivo, la collegialità dell'attività giurisdizionale come aspetto necessario della decisione in ultimo grado e caratteristica di una Corte plurale che dialoga al suo interno, e la chiarezza e concisione degli atti giudiziari come valore condiviso di tutti gli attori del processo.

È convinzione diffusa che attraverso l'esercizio della funzione giurisdizionale si conferisce corpo e sostanza a quei diritti di azione e di difesa che la Costituzione pone a presidio della concreta realizzazione di tutti gli altri diritti.

Connaturato al processo è il principio di effettività della tutela.

In tale principio si incontrano la dimensione strumentale del processo e l'efficienza della giurisdizione.

L'effettività della tutela, infatti, si declina, da un lato, nell'esigenza che il singolo ottenga con il processo tutto quello che gli è garantito dal diritto sostanziale. Attraverso l'attività del giudice e delle parti, viene assicurata la soddisfazione dell'interesse sostanziale nel rispetto dei valori superiori dell'ordinamento e viene offerto il rimedio adeguato al contenuto della situazione che si vuole proteggere.

La tutela effettiva, dall'altro lato, presuppone un processo all'insegna della ragionevole durata, postula la garanzia che il processo funzioni nel suo insieme nel modo migliore, richiede un attento dosaggio e impiego delle risorse ed impone di fare i conti con l'esigenza di evitare la mole abnorme del contenzioso.

L'effettività della tutela giurisdizionale è una regola cardine della nostra Costituzione, consacrata nell'art. 24. Ed è un valore europeo: l'art. 19 del Trattato UE, l'art. 13 della CEDU e l'art. 47 della Carta europea dei diritti fondamentali prevedono non soltanto il diritto di accesso al giudizio, ma anche il diritto alla misura appropriata per la soddisfazione del bisogno di tutela.

L'effettività della giurisdizione informa l'attività della Corte di cassazione, sia attraverso l'attività interpretativa, sia mediante l'impegno organizzativo proteso ad attuare gli obiettivi che il legislatore di questi ultimi lustri ha avuto di mira, nella convinzione che una tutela piena esige la rapidità della risposta giurisdizionale e che lo sviluppo economico del Paese passa anche attraverso il superamento delle ragioni di lentezza della giustizia.

Guardando al rapporto con l'efficienza della giurisdizione, vengono in rilievo: l'Ufficio per il processo come struttura a supporto della giurisdizione nel suo complesso; il nuovo meccanismo deflattivo che, nell'ambito della complessiva strategia di gestione del contenzioso civile, consente, dopo la soppressione della Sesta Sezione civile, di avviare il ricorso inammissibile, improcedibile o manifestamente infondato ad una procedura di definizione accelerata; il nuovo istituto del rinvio pregiudiziale, che affida alla Corte di cassazione uno strumento di nomofilachia preventiva, rivolto al duplice obiettivo di rendere con tempestività un indirizzo di legittimità in determinati settori di interesse generale, anziché attendere, per anni, l'esito delle impugnazioni su questioni di interpretazione del diritto, e di svolgere una funzione di prevenzione della insorgenza di contrasti presso la giurisprudenza, che sono a loro volta fattori di alimento del contenzioso e di maggiore durata complessiva dei processi; il nuovo regolamento di competenza territoriale nel processo penale; il flusso di informazioni destinate ad essere fornite dalle Corti d'appello per consentire la sollecita trattazione del ricorso in Corte di cassazione.

La centralità del momento interpretativo nel delineare l'ambito del rimedio adeguato al soddisfacimento del bisogno di tutela ha, per la Corte di cassazione, una specificità ordinamentale e costituzionale, posto che l'art. 65 dell'ordinamento giudiziario affida ad essa il compito di assicurare l'esatta osservanza e l'uniforme interpretazione della legge e l'unità del diritto oggettivo nazionale. Questa disposizione, al di là del contesto in cui venne scritta, si coniuga indissolubilmente con il principio di eguaglianza dei cittadini dinanzi alla legge, che, per essere veramente tale, deve estendersi alle interpretazioni che della legge vengono date. È proprio in sede di applicazione, infatti, che una norma incide in concreto sulla vita delle persone, delle amministrazioni, delle imprese, e la Costituzione non consente soluzioni applicative difformi a parità di situazioni. Il compito della Corte di cassazione è quindi fondamentale in uno Stato di diritto e la Costituzione lo considera un aspetto coesistente alla tutela dei diritti e delle libertà, regolandone l'estensione e sancendo (art. 111, settimo e ottavo comma) che il ricorso per cassazione per violazione di legge, e quindi il controllo della Corte sull'esatta ed uniforme interpretazione della legge, riguarda, senza esclusione alcuna, tutte le sentenze e tutti i provvedimenti sulla libertà personale emessi dai giudici ordinari o speciali, con la sola eccezione delle decisioni del Consiglio di Stato e della Corte dei conti, contro le quali il ricorso per cassazione è ammesso per i soli motivi inerenti alla giurisdizione.

Il ruolo della Corte nel garantire la certezza e la prevedibilità del diritto è oggi più complesso di quello immaginato nel passato.

Essenzialmente per due ragioni.

Innanzitutto, per la dimensione del contenzioso.

La seconda ragione di complessità deriva dal fatto che la verifica della violazione di legge, in origine ancorata fondamentalmente ai quattro codici, si confronta, oramai da tempo, con le profonde innovazioni che ha subito il sistema delle fonti normative.

Il sistema delle fonti normative è radicato non più sulla primazia gerarchica della legge, ma sulla Costituzione, con gli effetti che questa è idonea a determinare non solo come legge gerarchicamente superiore, ma anche come fonte di principi e di valori caratterizzanti l'intero ordinamento interno.

Sulla legge, inoltre, si sono sovrapposte anche le fonti dell'Unione europea e quelle derivanti da convenzioni internazionali, tra cui la CEDU.

L'interpretazione non si muove più nel chiuso del recinto normativo nazionale.

Il giudice deve confrontarsi con fonti non nazionali e con il diritto giurisprudenziale convenzionale ed eurounitario. In molti casi, è la legge stessa che, utilizzando termini generici o espressioni con più possibili significati, rimette al giudice il compito di riempire di contenuto quei termini e quelle espressioni nella individuazione della *regula iuris* del caso concreto.

La modificazione del sistema delle fonti è accentuata dalla struttura decisionale multilivello.

La funzione nomofilattica richiede al giudice di legittimità di ricostruire con attenzione il quadro di riferimento normativo, di individuare la disposizione pertinente e di coglierne il significato precettivo già interamente contenuto nel significante, tenendo presente il complesso dei principi espressi dalla Costituzione, dal diritto eurounitario e da quello convenzionale.

L'interpretazione trova la sua sintesi unificante nella Corte di cassazione, ma è promossa, in una sorta di rapporto circolare, dai giudici di merito, i primi a confrontarsi con la complessità del sistema; e torna ai giudici di merito, che misurano gli effetti pratici della giurisprudenza di legittimità. Di qui l'apertura della Corte al costante dialogo con i giudici di merito, impegnati, al pari del giudice di legittimità, nella formazione del diritto vivente, primi destinatari di domande di giustizia espressione del continuo divenire sociale e chiamati a testare le ricadute della giurisprudenza di legittimità.

2. *Stato costituzionale di diritto e ruolo della giurisdizione*

Il giudice indipendente, imparziale e precostituito per legge è, in un ordinamento come il nostro che si ispira ai principi dello Stato costituzionale di diritto, il garante del rispetto delle libertà e dei diritti.

La legge, tuttavia, per essere applicata, ha bisogno di essere interpretata, e l'interpretazione ben di rado si può fermare alla mera lettura del testo.

L'attività del giudice non si risolve nella semplice e meccanica applicazione di una disposizione in tutto e per tutto predefinita nel suo significato, ma sempre più spesso richiede l'individuazione della norma tra una pluralità di possibili significati incorniciati nella singola disposizione.

L'interpretazione della legge viene dopo l'attività di produzione della legge, ma non può essere ridotta ad un'attività puramente formalistica, indifferente al contenuto e all'incidenza concreta della norma nella soluzione della vicenda sottoposta all'esame del giudice.

I dettagli del caso concreto, ulteriori rispetto a quelli scritti nella legge, sono spesso rilevanti in certe materie, e ad essi occorre prestare attenzione per ricostruire il reale significato della norma, anche in nome del principio di eguaglianza, che richiede parità di trattamento e, quindi, considerazione per le differenze. L'interpretazione giuridica è un'attività che si svolge tra due lati, uno dei quali è rappresentato dal diritto, l'altro dal caso da regolare secondo il diritto. Norma e fatto comunicano attraverso il giudizio: i fatti restano ciò che sono, ma vengono messi a raffronto dal soggetto giudicante. Il caso rappresenta il punto di partenza, primario e ineliminabile, della interpretazione.

In questa prospettiva, una individuazione più precisa di quale sia la cornice posta dalla lettera della disposizione, conseguente soprattutto alla elasticità insita nel linguaggio, può derivare dalle caratteristiche particolari del caso concreto da giudicare, che possono indurre ad attribuire alle parole significati nuovi rispetto alle precedenti prassi interpretative. Nell'attività di interpretazione si realizza, cioè, il circolo ermeneutico tra fatto e diritto nel senso che il primo può incidere non solo sulla individuazione della disposizione da applicare ad esso, ma anche sulla interpretazione della stessa nei limiti in cui se ne può desumere una norma idonea alla soluzione del caso secondo il corretto uso degli argomenti interpretativi.

L'interpretazione non può giungere oltre il punto che determina il travalicamento o lo stravolgimento della lettera della disposizione.

Il significato che il giudice è abilitato a trarre dal testo della disposizione può anche essere meno prossimo di altri alla lettera, ma deve essere compreso nell'orizzonte di senso dell'enunciato linguistico.

L'interpretazione conforme comporta una particolare curvatura della metodologia interpretativa. Si tratta di un'operazione che proietta la legalità legislativa nell'orizzonte più ampio e complesso della legalità costituzionale e comporta inevitabilmente una accentuazione del ruolo conformativo del potere giudiziale.

Come ha ricordato il Presidente della Repubblica nell'intervento in occasione della cerimonia di inaugurazione, il 15 maggio scorso, della sede della Scuola superiore della magistratura a Castel Capuano, "si deve avere ben chiara la distinzione della doverosa interpretazione e applicazione delle norme rispetto alla pretesa di poterne creare per soddisfare esigenze che non possono trovare riscontro nell'ambito della funzione giurisdizionale, secondo quanto è previsto nel nostro ordinamento costituzionale". Le sentenze dei giudici sono pronunciate in nome del popolo italiano – ha proseguito il Capo dello Stato – "non perché i magistrati siano chiamati a rispondere di fronte ad esso delle decisioni assunte ma perché la giustizia va resa soltanto in base alla legge e al diritto, nazionale, europeo e sovranazionale, risultato delle espressioni di sovranità popolare tramite l'esercizio della funzione legislativa".

I magistrati tutti si riconoscono nel senso profondo di queste parole.

La Corte di cassazione ha evidenziato che tra i canoni che orientano l'interpretazione della legge deve annoverarsi anche quello dell'interpretazione storico-evolutiva, che si aggiunge ai canoni letterale, teleologico e sistematico e, nutrendosi anche del diritto positivo successivo alla disciplina regolatrice della fattispecie, getta sulla stessa una luce retrospettiva capace di disvelarne significati e orientamenti anche differenti da quelli precedentemente individuati.

Nel contempo, si è ribadito che l'interpretazione giurisprudenziale non può che limitarsi a portare alla luce un significato precettivo (un comando, un divieto, un permesso) che è già interamente contenuto nel significante (l'insieme delle parole che compongono una disposizione) e che il giudice deve solo scoprire.

L'attività interpretativa, quindi, non può superare i limiti di tolleranza ed elasticità dell'enunciato, ossia del significante testuale della disposizione che ha posto, previamente, il legislatore e dai cui plurimi significati possibili (e non oltre) muove necessariamente la dinamica dell'inveramento della norma nella concretezza dell'ordinamento ad opera della giurisprudenza.

Talvolta le istanze di tutela dei diritti che vengono presentate alla Magistratura assumono connotazioni nuove e inedite, rispetto alle quali può risultare difficile rinvenire una puntuale e chiara disciplina normativa, nonostante questa sia stata a più voci sollecitata. L'emergere di nuovi bisogni e di nuovi diritti in una società che si evolve sempre più velocemente pone nuovi problemi con una rapidità tale che talvolta il legislatore non è in grado di risolvere tempestivamente. Vi possono essere, in talune materie, ritardi del legislatore.

La risposta alle istanze di giustizia impegna la Magistratura a trovare soluzioni ancorate esclusivamente al diritto positivo.

Soprattutto in presenza di questioni controverse e sensibili, al giudice è richiesto un atteggiamento di attenzione particolare nei confronti della complessità dell'esperienza e della connessione tra questa e il sistema, affidato anche alle cure del legislatore.

Conducono in questa direzione, per un verso, il rispetto del pluralismo e dell'equilibrio tra i poteri, profilo centrale della democrazia, perché la ricerca dell'effettività deve seguire precise strade compatibili con il principio di leale collaborazione; per l'altro verso, la presa d'atto che talora la ricerca dell'effettività richiede un camminare in direzione di una meta non ancora completamente a portata di mano, perché la gradualità concorre a far assorbire il cambiamento e le novità nel sistema, con la giurisprudenza che accompagna ed asseconda l'evoluzione che si realizza nel costume e nella coscienza sociale.

I rapporti tra legge e interpretazione si atteggianno in modo del tutto peculiare nel diritto penale, sostanziale e processuale.

Qui il principio di legalità esprime un'istanza di autodisciplina del potere punitivo con finalità di garanzia.

A tale finalità sono diretti tre principi, tra loro interdipendenti ed inscindibili, nei quali si articola nei moderni ordinamenti di *civil law* il principio di legalità: riserva di legge, sul piano delle fonti; tassatività e necessaria determinatezza delle fattispecie, sul piano della formulazione delle norme; irretroattività, sul piano della validità nel tempo della legge penale.

Per i cittadini, la legalità comporta l'obbligatorietà della legge. Per il giudice, costituisce un limite insuperabile, a garanzia della persona sottoposta al suo potere. La legalità come limite non esclude, ma al contrario postula scelte interpretative inevitabili. Come principio costituzionale, disegna un perimetro entro il quale il giudice, non essendo più a rischio la libertà dell'individuo, gode di uno spazio di interpretazione e di decisione. Oltre questa linea di confine si è semplicemente fuori dal penalmente rilevante, e non esiste spazio

interpretativo mediante il quale il giudice possa recuperare il fatto a legittima punizione.

Anche l'interpretazione più complessa, più intrinsecamente valutativa – perché basata su principi e sul loro bilanciamento – deve rispondere al principio di legalità formale, non deve evadere dall'universo di senso proprio della norma penale, non consente esiti interpretativi *praeter* o *contra legem*.

La Corte costituzionale, offrendo preziose indicazioni di tecnica ed interpretativa nel perimetro della legalità penale, con la sentenza n. 98 del 2021 ha ribadito che il divieto di applicazione analogica della legge penale a sfavore del reo costituisce un limite insuperabile rispetto alle opzioni a disposizione del giudice di fronte al testo della legge. Il divieto di applicazione analogica delle norme incriminatrici da parte del giudice costituisce il naturale completamento di altri corollari del principio di legalità in materia penale sancito dall'art. 25 Cost. e in particolare della riserva di legge e del principio di determinatezza della legge penale: corollari posti a tutela sia del principio ordinamentale della separazione dei poteri e della conseguente attribuzione al solo legislatore del compito di tracciare i confini tra condotte penalmente rilevanti e irrilevanti, nonché tra le diverse figure di reato, sia della garanzia soggettiva riconosciuta a ogni consociato della prevedibilità delle conseguenze sanzionatorie delle proprie condotte a tutela delle sue libere scelte di azione.

3. Importanza dell'interpretazione: evoluzione del sistema giuridico e tutela dei diritti

La Corte di cassazione risolve spesso le questioni interpretative più complesse ricorrendo all'interpretazione costituzionalmente conforme.

Nello stabilire i confini dell'interpretazione adeguatrice, è importante il dialogo con la giurisprudenza costituzionale.

L'onere di interpretazione conforme viene meno, lasciando il passo all'incidente di costituzionalità, allorché il tenore letterale della disposizione non consenta tale interpretazione.

Preme segnalare che non mancano nella giurisprudenza della Corte costituzionale esempi nella direzione della preferenza, per ragioni di certezza, per la pronuncia di incostituzionalità, rispetto al salvataggio della disposizione oggetto del dubbio di costituzionalità, pure suscettibile di esprimere una norma conforme al parametro costituzionale.

Come emerge plasticamente dalla rassegna di giurisprudenza che accompagna la presente relazione (v. cap. 4), la Cassazione, nel doveroso esercizio

della funzione nomofilattica, ha affermato, anche nel corso dell'anno che si è appena concluso, 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 ragionevole stabilità e uniformità di orientamenti giurisprudenziali.

È il diritto vivente, il prodotto della elaborazione nomofilattica della Corte di cassazione sul formante legislativo.

Ad uno sguardo di insieme, si coglie una accentuazione del dialogo tra le Corti europee, il quale contribuisce a formare quella coscienza avanzata di comune appartenenza che costituisce il presupposto essenziale di pace e di sviluppo tra gli Stati membri, nella prospettiva di una giurisdizione condivisa, frutto della cooperazione fra giudici diversi, non gerarchicamente ordinati, e nella ricerca della tutela giurisdizionale effettiva.

In questi e negli altri settori passati in rassegna – dal credito e dall'intermediazione finanziaria, all'impresa e la sua crisi, alla responsabilità civile e alla tutela del lavoro, della previdenza e dell'assistenza; dai reati contro la pubblica amministrazione alla criminalità organizzata e alla tutela delle fasce deboli – emerge l'impegno della Corte di fugare zone grigie e incertezze nella ricostruzione del senso della disposizione di legge che di volta in volta viene in rilievo.

L'art. 68 dell'ordinamento giudiziario del 1941 ha istituito presso la Corte di cassazione l'Ufficio del Massimario e del Ruolo, le cui attribuzioni sono da porre in stretta correlazione con la funzione di sintesi coerenziatrice che l'art. 65 riserva alla Corte. Fondamentale è il suo ruolo di supporto all'elaborazione giurisprudenziale mediante un complesso di attività.

Viene in primo luogo in rilievo quella di massimazione che si snoda attraverso un articolato percorso procedimentale che muove dalla selezione accurata delle decisioni meritevoli di massimazione, idonee a fungere da modelli paradigmatici per la soluzione di casi futuri, si sviluppa nell'opera di sintesi del principio di diritto fissato in relazione al singolo caso concreto, soggetto a revisione e ad una verifica finale da parte dei coordinatori di settore, dei vicedirettori e del direttore. Le massime, inserite nella banca dati gestita dal CED, vengono mensilmente trasmesse alla Scuola della Magistratura e rese accessibili a tutti i giudici di merito.

L'Ufficio del Massimario è particolarmente vocato ad intercettare orientamenti, posizioni dottrinali, novità normative e giurisprudenziali, sia per la provenienza dei suoi componenti, in prevalenza formati negli uffici di merito, sia per la peculiare funzione dell'Ufficio volta a far emergere e raffinare

l'esercizio della nomofilachia all'interno dell'immensa mole di pronunce che pervengono al suo esame e che richiedono un'accurata "sintesi coerenziatrice" al fine di delineare in modo organico e coerente le linee evolutive della giurisprudenza di legittimità destinata alla diffusione e alla discussione nella comunità dei giuristi.

4. *Diritto nazionale e diritto europeo: confronto e integrazione*

L'art. 19 del Trattato UE -unitamente all'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea - costituisce il fondamento costituzionale europeo dei rapporti fra giurisdizione unionale e giurisdizioni nazionali e, nello stesso tempo, governa la ripartizione dei poteri quanto al riconoscimento e alla tutela dei diritti nel contesto dell'Unione Europea. Si è detto autorevolmente, da parte del Presidente della Corte di Giustizia, Koen Lenaerts, che in questa ripartizione è l'Unione a fornire i diritti, laddove gli ordinamenti nazionali sono chiamati ad apprestare i rimedi. Se la Corte di Giustizia esercita un ruolo assimilabile a quello di una Corte suprema quanto al diritto dell'Unione, godendo di autonomia e primazia nella sua interpretazione, alle Corti nazionali è riservato il ruolo, altrettanto decisivo, di consentire che il diritto unionale viva negli ordinamenti degli Stati membri. A questo compito degli Stati viene riservata nel sistema costituzionale europeo una pressoché completa autonomia processuale che consiste nella intangibilità dei singoli ordinamenti processuali. Tuttavia questa autonomia non è separatezza, ma piuttosto compenetrazione con il diritto e la giurisdizione unionale non solo per l'estensione raggiunta dalle competenze e dall'*acquis* dell'Unione. Da un punto di vista funzionale, l'autonomia procedurale è finalizzata a realizzare la miglior tutela possibile dei diritti riconosciuti dall'Unione negli ordinamenti nazionali. È il giudice nazionale, infatti, il soggetto dotato degli strumenti adeguati per individuare i rimedi processuali appropriati: dalla fase dell'accesso alle Corti allo svolgimento del processo, con l'acquisizione delle prove e l'apprestamento delle tutele interinali e cautelari, sino alla decisione. Anche nell'esercizio di questo fondamentale compito proattivo il giudice nazionale - e a monte il legislatore nazionale - è esente da una valutazione discrezionale da parte del giudice europeo sulla scelta e l'attuazione degli strumenti processuali. Peraltro, la coerenza del sistema comporta un ruolo di chiusura del procedimento di tutela dei diritti destinato ad essere assicurato a livello dell'Unione. Nel corso dei decenni, per opera della giurisprudenza della Corte di giustizia, questo ruolo si è espresso nella formulazione dei due principi dell'equivalenza

e dell'effettività della tutela che gli ordinamenti nazionali devono garantire ai diritti riconosciuti dall'Unione.

Questa premessa porta dunque a riabbracciare il filo conduttore della presente relazione, e cioè l'effettività come principio fondamentale e come indicatore di orientamento di tutta l'attività della Corte di cassazione.

La giurisprudenza della Corte di cassazione, nel 2023, ha espresso proprio i suoi momenti più significativi nell'esplicazione del principio di effettività della tutela dei diritti che trovano il loro fondamento nella complessa interazione fra diritto europeo, giurisprudenza della Corte di Strasburgo, principi della nostra Costituzione e della nostra cultura processuale, principi fondamentali della nostra legislazione nazionale negli svariati settori in cui si articola la giurisdizione.

CAPITOLO 2

LE DECLINAZIONI DELL'EFFETTIVITÀ NELL'ATTUAZIONE DELLE RIFORME

1. Le riforme: interpretazione e attuazione

Nel quadro in movimento appena delineato, un posto centrale è rivestito dalle riforme legislative che, in quest'ultimo anno o poco più, hanno interessato da vicino la Cassazione, sia nel settore civile che in quello penale. In questo capitolo gli interventi del legislatore sono analizzati con specifico riferimento agli eventuali profili interpretativi controversi, ai risvolti operativi, ai riflessi anche organizzativi nell'attività della Corte. Le riforme sono così colte in azione, nelle attese che suscitano, ma anche nei cambiamenti di mentalità che talvolta determinano.

Nel settore civile, una particolare attenzione è dedicata al rinvio pregiudiziale che, sin dalle prime applicazioni, si è dimostrato uno strumento di grande utilità per ottenere indicazioni sulle interpretazioni delle norme in tempi particolarmente accelerati.

Del procedimento per la decisione accelerata dei ricorsi inammissibili, improcedibili o manifestamente infondati, vengono evidenziati non soltanto gli aspetti di disciplina normativa, ma anche i riflessi applicativi. Si tratta, infatti, di un meccanismo di indubbia delicatezza, che consente di fornire un contributo alla definizione tempestiva di un numero consistente di cause senza appesantire inutilmente i ruoli delle adunanze. È evidente il collegamento con le novità organizzative che sono state introdotte a valle della riforma legislativa: per operare le scelte più oculate in tema di "filtro", si è reso necessario, infatti, un sistematico lavoro di schedatura dei ricorsi che i presidenti e i consiglieri delegati sono chiamati a svolgere avvalendosi di alcuni contributi importanti, tra cui quello degli addetti all'Ufficio del processo.

Una specifica riflessione è dedicata poi alla chiarezza e sinteticità degli atti dei difensori e dei provvedimenti dei giudici. Può sembrare semplicemente una questione di stile; in realtà è una questione culturale, con importanti effetti concreti. La comunità dei giuristi ne è pienamente consapevole. Chiarezza e concisione non servono a scrivere più sentenze, richiedendo spesso la sintesi un tempo maggiore; servono, invece, a rendere meglio comprensibile il pensiero

della Corte, riducendo oscurità ed incertezze, foriere di difficoltà interpretative, e a favorire l'adeguamento della Corte al processo civile telematico.

La riforma del sistema della giustizia tributaria è, a sua volta, destinata ad avere significative ricadute sul giudizio di cassazione, e non solo per la disposizione dedicata all'istituzione per legge della Sezione tributaria della Corte.

Il disegno riformatore ha interessato non soltanto il giudizio di legittimità, ma anche il procedimento dinanzi ai tribunali e alle corti di merito, come viene posto in evidenza nelle relazioni dei presidenti delle Corti d'appello. In esse si sottolineano, in particolare, gli interventi di deflazione processuale, con un'attenzione rivolta alle innovazioni nell'ambito degli istituti della mediazione e della negoziazione assistita, come pure alla novità, anche culturale, degli interventi sulla disciplina della fase introduttiva del giudizio al fine di conseguire una maggiore concentrazione e pervenire alla prima udienza con una chiara definizione del *thema decidendum* e del *thema probandum*.

Relativamente all'ambito penale vengono delineati i tratti più significativi dell'intervento riformatore sia in campo sostanziale (sistema sanzionatorio, giustizia riparativa) e processuale (processo in assenza, cd. riti semplificati, limiti alle impugnazioni, contraddittorio in appello e in cassazione), riservando una particolare attenzione alla interazione tra meccanismi di deflazione sostanziale e processuale, destinati ad impegnare la Corte in una rilettura organica del sistema.

Vengono poi approfonditi i nuovi strumenti che, rispettivamente nel settore penale (revisione europea) e in quello civile (nuova revocazione), consentono di recepire nell'ordinamento interno le pronunce della CEDU che hanno ravvisato profili di contrasto con la Convenzione europea dei diritti dell'uomo.

Infine, verranno esposti taluni elementi informativi segnalati nelle relazioni dei presidenti delle Corti d'appello, nonché i dati statistici più significativi relativi al primo anno di applicazione delle riforme in materia penale negli uffici di merito.

2. *Settore civile*

2.1. Il rinvio pregiudiziale

Con il rinvio pregiudiziale (art. 363-*bis*, cod. proc. civ.), introdotto dal d.lgs. n. 149 del 2022, ed in vigore dal primo gennaio 2023, si è voluto rafforzare ed intensificare il contributo alla realizzazione della nomofilachia da parte della giurisdizione di merito. Il legislatore ha voluto favorire una convergenza d'intenti, diretta verso l'obiettivo della uniforme interpretazione della legge, tra la vasta platea dei giudici di merito e la Corte di legittimità, attraverso uno strumento di sollecitazione all'intervento nomofilattico su tematiche nuove, sia perché derivanti da innovazioni legislative interne, europee, internazionali, sia perché determinate da divergenze interpretative non risolte nella giurisprudenza di merito e non ancora affrontate dalla giurisprudenza di legittimità. Un contributo ed un dialogo destinati ad intensificarsi e che rappresentano una autentica novità rispetto al passato, in cui il confronto tra giudice di merito e giudice di legittimità era meno strutturato da un punto di vista sistematico. Con l'art. 363-*bis* cod. proc. civ., il dialogo è destinato a rafforzarsi, con effetti virtuosi sull'organizzazione complessiva dell'esercizio della funzione nomofilattica e sull'adeguamento del metodo e dei percorsi ermeneutici, dinanzi alle domande di riconoscimento di diritti e tutele sempre più numerose e caratterizzate da elevato grado di complessità.

Il parallelo istituto *ex* art. 24-*bis* cod. proc. pen., inserito nel codice dal d.lgs n. 150 del 2022, svolge analoga funzione, ma esclusivamente nell'ambito della definizione preventiva del giudice territorialmente competente.

Dall'esame dell'esperienza maturata in questo primo anno di operatività dell'art. 363-*bis* cod. proc. civ., può dirsi realizzato l'obiettivo di un più diretto e stringente dialogo con il giudice del merito nella preventiva e tempestiva individuazione di temi che presentano difficoltà interpretativa, si prestano ad opzioni ermeneutiche contrapposte e sono destinati a riproporsi in numerosi giudizi.

La creazione di un Ufficio Questioni Pregiudiziali, la cui struttura organizzativa e composizione è analiticamente descritta nel capitolo 3, paragrafo 3.4, ha favorito la tempestività delle risposte ai numerosi quesiti rivolti alla Corte di cassazione mediante i provvedimenti assunti dalla Prima Presidente di ammissibilità ed inammissibilità delle questioni pregiudiziali sottoposte al suo esame.

Com'era prevedibile, sono stati i giudici di primo grado a sollevare il maggior numero di questioni pregiudiziali, per lo più effettivamente inerenti a necessità impellenti di soluzioni ermeneutiche su questioni processuali e

sostanziali. I profili processuali hanno riguardato in prevalenza le prime criticità applicative della riforma introdotta con il d.lgs. n. 149 del 2022, in particolare, le profonde innovazioni, specie processuali, che hanno investito i procedimenti in materia di famiglia e minori.

Le questioni relative a questa area tematica, ritenute ammissibili, si sono caratterizzate proprio per il determinante impatto sulla prevedibilità e stabilità delle decisioni in un settore dove è frequente il rischio di sovrapposizione di provvedimenti provvisori ed urgenti, nonché sulla semplificazione e velocizzazione dei processi. Il primo rinvio pregiudiziale, già deciso dalla Prima Sezione civile, ha riguardato l'ammissibilità, risolta affermativamente, della domanda congiunta di separazione e divorzio anche nei procedimenti non contenziosi. Di prossima soluzione la questione relativa alla reclamabilità dei provvedimenti cautelari assunti nei procedimenti aventi ad oggetto minori e famiglia e, in caso affermativo, la individuazione del giudice competente per il reclamo.

In ambito sostanziale sono destinate ad avere il medesimo determinante impatto le questioni pregiudiziali, ritenute ammissibili, relative alle modalità di rappresentazione del piano di ammortamento nei contratti di mutuo ipotecario in relazione ai requisiti di determinazione e determinabilità dell'oggetto, nonché quelle riguardanti l'individuazione dei rapporti privatistici ai quali può essere applicato il tasso d'interesse indicato nell'art. 1284, quarto comma, cod. civ. La soluzione di quest'ultimo quesito investe tutti i giudizi che hanno ad oggetto un diritto di credito, di natura contrattuale ed extracontrattuale. L'attualità e l'impatto del tema sono confermati dalla recente pronuncia delle Sez. U, n. 35092 del 2023 che ha ritenuto applicabile il tasso d'interesse moratorio *ex* legge n. 231 del 2002 anche alle prestazioni sanitarie erogate ai fruitori del Servizio Sanitario Nazionale, da parte di strutture private accreditate.

Le esemplificazioni illustrate evidenziano, al pari delle altre questioni ritenute ammissibili, come i giudici rimettenti abbiano perfettamente compreso il contenuto e la finalità della funzione nomofilattica ed il ruolo propulsivo che ad essi è stato assegnato con il nuovo catalizzatore di questioni interpretative costituito dall'art. 363-*bis* cod. proc. civ. Sono stati individuati quesiti non solo quantitativamente significativi e di forte rilievo deflattivo, come quelli sopra illustrati, ma anche temi che impongono riflessioni più profonde quali il rapporto tra l'impianto codicistico e le influenze esercitate dal diritto eurounitario (tra gli altri si richiama il delicato problema della dialettica tra fonti europee ed interne posto, in tema di protezione internazionale, dall'individuazione, in sede di decreto interministeriale, dell'elenco dei paesi sicuri) o il tema cruciale del rapporto tra corretta informazione del contenuto del regolamento d'interessi contrattuali ed il libero esercizio dell'autonomia privata o, ancora,

la dialettica sempre viva tra tutela dei diritti fondamentali e necessità effettiva degli strumenti impugnatori.

All'interno di queste felici sollecitazioni ed anche dei rinvii che non hanno superato il vaglio di ammissibilità, il filtro esercitato dai provvedimenti della Prima Presidente ha potenziato ulteriormente la finalità nomofilattica dell'istituto.

La scelta operata, peraltro largamente condivisa in dottrina, è stata quella di rimettere alle Sezioni Unite la definizione del perimetro di ammissibilità del rinvio pregiudiziale, ove non inequivocamente derivante dalla lettura dei criteri così come indicati dalla norma.

Ferma la premessa che le questioni devono essere di puro diritto, le Sezioni Unite hanno già fornito alcune rilevanti risposte ritenendo estensibile l'art. 363-*bis* cod. proc. civ. anche a dubbi ermeneutici attinenti la giurisdizione, nonostante la preesistenza di un rimedio specifico, quale il regolamento preventivo, destinato alla determinazione del plesso giurisdizionale (o dello Stato UE o extra UE competente), qualora la individuazione del giudice munito della giurisdizione non si fondi sull'accertamento di fatto, ma, al contrario, derivi dall'interpretazione della norma che incarna la fattispecie dedotta in giudizio. Le Sezioni Unite hanno anche precisato che le Commissioni tributarie sono giudici del merito, così estendendo, anche a giurisdizioni diverse da quella ordinaria, la fruizione dell'istituto (Sez. U, n. 35092 del 2023). Per giungere a queste rilevanti determinazioni, le Sezioni Unite hanno valorizzato in modo particolare la funzione nomofilattico-deflattiva dello strumento del rinvio pregiudiziale, sottolineando "la pressante esigenza di assicurare l'uniforme interpretazione del diritto" nell'area del contenzioso tributario e non mancando di rilevare, in ordine alla sua applicazione anche a questioni di giurisdizione, la preminente vocazione dell'istituto a dare stabilità fin dall'esordio ai processi e al numero indefinito di giudizi nei quali la questione è destinata a riproporsi.

Il prossimo 30 gennaio verrà affrontato un altro rilevante profilo relativo all'ammissibilità del rinvio pregiudiziale nel caso in cui la rimessione sia intervenuta all'interno di un procedimento cautelare.

Il quesito preliminare riguarda di conseguenza l'ammissibilità del rinvio pregiudiziale proposto nell'ambito di un procedimento destinato a sfociare in un provvedimento non ricorribile per cassazione *ex* art. 111, settimo comma, Cost. Una delle condizioni poste dall'art. 363-*bis* cod. proc. civ. è che "la questione non sia stata ancora risolta dalla Corte di cassazione". Le Sezioni Unite devono decidere circa la compatibilità di questo requisito di ammissibilità con procedimenti destinati a concludersi con provvedimenti strutturalmente non definitivi, oltre che sulle altre condizioni di ammissibilità contenute nel

medesimo articolo: la rilevanza decisiva, la complessità interpretativa e la vocazione a riproporsi in un numero indefinito di processi.

I provvedimenti di inammissibilità hanno escluso dal circuito nomofilattico questioni di estremo dettaglio non suscettibili in concreto di una larga applicazione e destinate a trovare nel micro sistema normativo nel quale sono inserite una soluzione coerente e tempestiva da parte del giudice del merito al pari delle questioni condizionate in via esclusiva o prevalente dall'accertamento di fatto che rischiano, per questa caratteristica, di dare vita a principi privi del carattere della generalità. Hanno, infine, ritenuto inidonee ad integrare il paradigma normativo questioni suscettibili di essere risolte con gli ordinari strumenti ermeneutici e che, pertanto, non presentano il parametro della complessità interpretativa.

Il rinvio pregiudiziale non deve essere interpretato come un modo, previsto dalla legge processuale, di sottrarsi al primario compito ermeneutico del giudice del merito, bensì come strumento per dar vita ad un canale di dialogo e potenziamento delle molteplici funzioni dell'intervento nomofilattico del giudice di legittimità.

Fino ad ora i giudici di merito ne hanno in prevalenza perfettamente compreso la funzione, aiutando concretamente la Corte a individuare e risolvere le questioni nomofilattiche di maggiore impatto quantitativo e qualitativo.

2.2. Procedimento per la decisione accelerata dei ricorsi inammissibili, improcedibili o manifestamente infondati

Il «procedimento per la decisione accelerata», secondo la modificata rubrica dell'art. 380-*bis* cod. proc. civ., costituisce nelle intenzioni del legislatore delegato il nuovo 'filtro' di accesso al giudizio in cassazione, in luogo dell'intervento devoluto alla soppressa Sesta Sezione della Corte.

Il tratto distintivo della nuova procedura risiede nel fatto che, prima che sia fissata la data della decisione, «il presidente della sezione o un consigliere da questo delegato può formulare una sintetica proposta di definizione del giudizio, quando ravvisa la inammissibilità, improcedibilità o manifesta infondatezza del ricorso principale e di quello incidentale eventualmente proposto».

La proposta di definizione accelerata ('PDA', nell'acronimo rapidamente invalso nella prassi organizzativa in Corte) avvia il procedimento verso due esiti alternativi, a seconda che intervenga o meno la reazione della parte interessata: se «entro quaranta giorni dalla comunicazione la parte ricorrente,

con istanza sottoscritta dal difensore munito di una nuova procura speciale» chiede la decisione, la Corte procede ai sensi dell'art. 380-*bis* (vale a dire con le forme del rito camerale unificato), ma «quando definisce il giudizio in conformità alla proposta applica il terzo e quarto comma dell'articolo 96»; se, invece, la parte non si attiva, il comportamento silente viene equiparato alla rinuncia («In mancanza, il ricorso si intende rinunciato») e la «Corte provvede ai sensi dell'articolo 391», vale a dire con decreto di estinzione.

La disciplina dell'istituto presenta alcuni margini di latitudine interpretativa che la Corte ha affrontato nella concreta applicazione, delineando, secondo una linea di sviluppo ancora in divenire, l'effettiva fisionomia del nuovo 'filtro'.

In particolare: a) nell'individuazione della sezione alla quale fa riferimento il novellato art. 380-*bis*, sono state ricomprese anche le Sezioni Unite civili; b) il presupposto rappresentato dalla mancata fissazione della data della decisione è stato interpretato nel senso che la PDA può essere formulata per i procedimenti per i quali non è stato ancora notificato alle parti il decreto di fissazione dell'udienza o dell'adunanza (ovvero per quelli già fissati e rinviati 'a nuovo ruolo'); c) quanto al soggetto legittimato alla formulazione della PDA, è stata concentrata la competenza nei presidenti di sezione coordinatori di area, con facoltà di delega ai soli magistrati addetti all'ufficio spoglio, in funzione di presidio della nomofilachia e dell'omogeneità di impostazione. Sul piano dei presupposti oggettivi, si registra una netta differenza rispetto al 'filtro' già rimesso alla Sesta Sezione, dal momento che possono essere avviati alla definizione accelerata solo i procedimenti per i quali sia ravvisabile un'ipotesi di «inammissibilità, improcedibilità o manifesta infondatezza del ricorso principale e di quello incidentale eventualmente proposto», con conseguente esclusione dell'ipotesi della manifesta fondatezza. Ne risulta accentuato il carattere deflattivo del 'filtro' rispetto al ruolo già assolto dalla Sesta Sezione, caratterizzandosi come meccanismo per definire in maniera potenzialmente semplificata (già sul piano motivazionale e senza impegnare il Collegio) i procedimenti che (almeno nella valutazione del presidente di sezione ovvero del consigliere delegato) non offrono margini per approdare ad una decisione nel merito ovvero per indurre la Corte a mutare un consolidato orientamento maturato in senso negativo all'accoglimento del ricorso. All'esito di un lavoro collegiale intersezionale promosso dalla Presidenza della Corte si è convenuto che la proposta debba essere redatta in termini essenziali, «esclusa la descrizione in fatto e la riproduzione dei motivi», con «l'indicazione di una risposta sintetica, ma specifica alle singole censure, salva una valutazione congiunta e unitaria, ove ne ricorrano i presupposti». Ricevuta la comunicazione della proposta, la parte ricorrente è tenuta a valutarne le implicazioni e le conseguenze,

al fine di scegliere se richiedere la decisione ovvero rimanere inerte, comportamento normativamente equiparato alla rinuncia per *facta concludentia*. Nell'orizzonte decisorio – per il quale il legislatore delegato ha ritenuto di concedere un termine di quaranta giorni, più ampio di quello fissato nella legge delega, per consentire alla parte ricorrente «una compiuta disamina delle questioni poste e una scelta meditata e consapevole» (come si legge nella Relazione illustrativa al d.lgs. n. 149 del 2022) – rientra anche la valutazione del carattere 'premiale' della tacita adesione alla proposta, vale a dire l'esenzione dal raddoppio del contributo unificato, e, sul fronte opposto, il richiamo all'art. 96 cod. proc. civ. per il caso di definizione del giudizio in conformità alla proposta. Il chiaro tenore della disposizione evoca la necessità di una 'nuova procura speciale', rilasciata in epoca posteriore alla comunicazione della proposta. Quanto alla dibattuta monocriticità del nuovo 'filtro', predicata in dottrina da chi ravvisa la natura potenzialmente decisoria della proposta, il tema costituisce il sostrato della questione di massima di particolare importanza assegnata alle Sezioni Unite su istanza dei difensori con provvedimento della Prima Presidente depositato in data 19 settembre 2023. Con lo stesso, attesa la «novità della questione, riguardante un istituto di nuovo conio [...], la rilevanza, anche numerica, delle potenziali ricadute, non solo processuali, ma pure organizzative; il confronto con la giurisprudenza costituzionale in tema di imparzialità del giudice; la diversità di opinioni espresse al riguardo dalla dottrina», si è disposto che «il Collegio allargato della nomofilachia si pronunci sulla questione [...] se, nel procedimento ai sensi dell'art. 380-*bis* cod. proc. civ., il Consigliere che ha redatto la proposta di decisione accelerata possa entrare a comporre, nella veste di relatore, il Collegio giudicante».

In mancanza della richiesta di decisione, la Corte provvede ad emettere il decreto di estinzione ai sensi dell'art. 391 cod. proc. civ., provvedendo anche alla liquidazione delle spese legali. Per l'ipotesi di erronea dichiarazione di estinzione, è stata introdotta la specifica ipotesi di cui all'art. 391-*bis*, primo comma, cod. proc. civ., rimedio, tuttavia, percorribile per le sole fattispecie di errore materiale o di calcolo e/o revocatorio.

In questi termini, l'approntamento di PDA all'esito delle attività di spoglio sta già permettendo di canalizzare con maggiore tempestività un potenziale quadro definitorio alternativo e al contempo di concentrare la programmazione delle udienze ordinarie secondo indici di selezione più complessi.

Il nuovo filtro *ex art. 380-bis* assume una rilevanza centrale nel disegno del legislatore delegato e nella organizzazione della Corte di cassazione, essendo connotato da una potenzialità definitoria che si realizza in dipendenza del comportamento della parte interessata, con finalità deflattiva del contenzioso. Secondo la prima prassi applicativa, esso ha una larga applicazione

presso le diverse Sezioni della Corte. Tuttavia, considerata l'assoluta novità dello strumento e le rilevanti questioni, processuali ed organizzative, implicite, occorrerà prudenzialmente attendere gli ulteriori sviluppi applicativi ed il consolidamento dei pertinenti dati statistici per chiarire l'effettiva valenza e portata del nuovo 'filtro', il cui successo, secondo parte della dottrina, è rimesso alla 'saggezza interpretativa' della Corte, nel mantenersi aderenti alla stretta filosofia deflattiva dell'istituto, da circoscrivere ai casi di 'manifesta' improcedibilità e inammissibilità, oltre che di manifesta infondatezza.

2.3. Le altre innovazioni del processo civile di cassazione: abolizione della Sesta Sezione; unificazione del rito camerale e rito dell'udienza pubblica

Come esposto nella Relazione illustrativa al d.lgs. n. 149 del 2022, l'intervento che ha interessato la Corte di cassazione è stato essenzialmente diretto a razionalizzare i procedimenti, riducendone i tempi di durata e modellando i riti sia camerale che in pubblica udienza con misure di semplificazione, snellimento ed accelerazione degli adempimenti.

In tale direzione si pongono due innovazioni centrali per la riorganizzazione della Corte: l'abolizione della Sesta Sezione civile e la contestuale unificazione e razionalizzazione dei riti camerale.

L'intervento è stato attuato con la totale riscrittura dell'art. 380-*bis* (che regolava il procedimento camerale utilizzato davanti alla sesta sezione) e con la modifica dell'art. 380-*bis* 1 (che regolava il procedimento camerale innanzi alle Sezioni ordinarie introdotto con la riforma del 2016), con le conseguenti modifiche delle rubriche di entrambi gli articoli, nel senso che il nuovo art. 380-*bis* disciplina ormai il «procedimento per la decisione accelerata dei ricorsi inammissibili, improcedibili o manifestamente infondati» mentre il nuovo art. 380-*bis* 1 regola il «Procedimento per la decisione in camera di consiglio», vale a dire l'ormai unificato rito camerale riferito anche alle Sezioni Unite.

In effetti, il 'filtro' incentrato sulla "apposita Sezione" è stato soppresso per difformità emerse nella concreta applicazione e per esigenze di razionalizzazione, in quanto, anche per effetto della riforma intervenuta con il d.l. 31 agosto 2016, n. 168, convertito, con modificazioni, dalla legge 25 ottobre 2016, n. 197, che aveva introdotto un apposito rito camerale anche presso le Sezioni ordinarie, la produttività della Sesta Sezione implicava una duplicazione (o comunque una parziale sovrapposizione) di attività, personale, spazi. Eliminata la cd. Sezione 'filtro', le Sezioni ordinarie hanno potuto procedere all'efficace ripartizione delle risorse umane nelle aree di specializzazione sulla

base dei flussi rilevati, assicurando la doverosa attenzione alla definizione dei procedimenti più risalenti senza però perdere di vista l'accorta gestione delle sopravvenienze, in base ad una regia 'unitaria' fondata sulla rinnovata centralità dell'ufficio spoglio e con il fondamentale apporto dell'ufficio per il processo. In tal modo, l'esperienza maturata presso la Sezione 'filtro' non è andata dispersa ma, al contrario, è stata valorizzata e rielaborata, con la possibilità di attivare direttamente, presso ogni singola area della Sezione ordinaria, la proposta per la definizione accelerata in presenza dei presupposti fissati dalla legge in alternativa alla definizione attraverso l'ormai unificato rito camerale, nella ancor più accentuata residualità della trattazione in udienza pubblica.

Dopo l'iniziale momento di transizione nel passaggio al nuovo sistema, la linea d'azione organizzativa delle Sezioni avrà modo di esprimersi pienamente e anche la valutazione dell'efficacia delle attività attraverso la lettura del dato statistico diverrà di più agevole interpretazione in virtù della diretta riferibilità dei dati alla Sezione, senza l'articolazione dei risultati imputabili alla corrispondente Sottosezione.

La soppressione della Sesta Sezione è stata, poi, anche l'occasione per semplificare i riti camerale, che erano contrassegnati da talune differenze di dubbia razionalità. Infatti, entrambi i procedimenti camerale (avanti alla Sesta Sezione e alla Sezione semplice) non contemplavano l'intervento del pubblico ministero e delle parti, ma prevedevano termini diversi sia per la comunicazione alle parti del decreto di fissazione (venti giorni per la Sesta Sezione; quaranta giorni per la Sezione ordinaria), sia per il deposito degli atti difensivi (cinque giorni avanti alla Sesta Sezione; avanti alla Sezione ordinaria: venti giorni per il deposito delle conclusioni da parte del Procuratore generale; dieci giorni per il deposito delle memorie di parte); inoltre, solo il procedimento camerale innanzi alla Sesta Sezione prevedeva la proposta del relatore. Ulteriori varianti erano poi previste per la trattazione delle istanze di regolamento di competenza (con la previa richiesta al pubblico ministero delle conclusioni scritte) e dei ricorsi per revocazione *ex art. 391-bis* (con il previo vaglio sull'ammissibilità innanzi al collegio della sesta sezione).

La semplificazione, prefigurata come obiettivo della legge delega (art. 1, comma 9, lett. *b* legge n. 206 del 2021), è stata attuata con l'unificazione dei riti camerale, operata nel segno della prevalenza del procedimento previsto dall'art. 380-*bis* 1, mantenendo la regola di definizione del giudizio con ordinanza in camera di consiglio senza l'intervento delle parti. Pertanto, i riti preesistenti sono stati ridotti a due: udienza pubblica, di carattere residuale, e adunanza camerale, che costituisce ormai il rito a carattere generale del giudizio di legittimità, applicabile anche ai regolamenti, con l'unica variante

della obbligatorietà delle conclusioni del procuratore generale *ex art. 380-ter*, nonché al procedimento di correzione degli errori materiali e al giudizio di revocazione, con conseguente abrogazione del secondo e del terzo comma dell'art. 391-*bis*.

Quanto agli interventi sull'art. 380-*bis* 1, trattasi di modifiche intese alla razionalizzazione del procedimento esistente per renderlo più funzionale ed idoneo a costituire la modalità di definizione ordinaria della Corte. In particolare: il primo comma è stato integrato con il riferimento anche alle Sezioni Unite, e non solo alla Sezione semplice. È stato ampliato (da quaranta a sessanta giorni) il termine entro cui deve essere data comunicazione ai difensori delle parti ed al pubblico ministero della fissazione del ricorso in camera di consiglio. È confermata l'indicazione della facoltà per il pubblico ministero (obbligo solo per i regolamenti *ex art. 380-ter*) di depositare conclusioni scritte non oltre venti giorni prima dell'adunanza e per le parti di depositare «sintetiche memorie illustrative» (così espressamente qualificate nella disposizione novellata) non oltre dieci giorni prima dell'adunanza. In tal modo, con le opportune modifiche degli artt. 377 e 378, sono stati allineati anche i termini per la comunicazione della fissazione della decisione e per il deposito degli atti difensivi a quelli ormai previsti per l'udienza pubblica.

Costituisce, invece, un'evidente novità, con finalità acceleratoria, la previsione del carattere ordinario della redazione contestuale della motivazione, a norma del nuovo testo dell'art. 380-*bis* 1 («L'ordinanza, sinteticamente motivata, è depositata al termine della camera di consiglio, ma il collegio può riservarsi il deposito nei successivi sessanta giorni»). Tuttavia, la disposizione – ritagliata sul modello della sentenza contestuale disciplinata dall'art. 281-*sexies* – è risultata non del tutto confacente alla diversa realtà della Corte di legittimità, considerato che il rito camerale non prevede la partecipazione delle parti e del cancelliere, cosicché la pubblicazione della decisione non può avvenire – come nei giudizi di merito – con la lettura della decisione e la sottoscrizione del verbale, rendendosi necessaria la pubblicazione 'ordinaria' tramite l'accettazione da parte delle cancellerie del deposito telematico dell'ordinanza, da effettuare necessariamente al termine della camera di consiglio (venendosi altrimenti a vanificare la 'contestualità' predicata dalla norma); ma, soprattutto, la redazione di una pur sintetica motivazione nel contesto unitario della camera di consiglio, al fine dell'immediato deposito del provvedimento, si è dimostrata difficilmente compatibile con l'effettiva collegialità della decisione, considerato anche il numero di procedimenti calendarizzati per ogni adunanza.

Infine, quanto alle modalità di tenuta della camera di consiglio, superata la normativa del periodo emergenziale, l'art. 140-*bis* disp. att., introdotto

dalla riforma, prevede, di norma, lo svolgimento in presenza, ma consente al presidente del collegio di autorizzarne la tenuta tramite collegamento audiovisivo a distanza, per esigenze di tipo organizzativo, da indicare nel decreto presidenziale, ferma la necessità – già stabilita anche nella fase emergenziale – che sia comunque garantita la presenza in ufficio del presidente del collegio o, in caso di impedimento, di altro consigliere appositamente designato.

Per quanto riguarda l'udienza pubblica, la disciplina risultante dalla riforma mantiene sostanzialmente l'impianto precedente.

La continuità con la precedente disciplina si coglie innanzitutto nel mantenimento del rapporto regola-eccezione fra trattazione in camera di consiglio e pronuncia dopo una pubblica udienza. La decisione con sentenza secondo il rito della pubblica udienza rimane residuale. La regola è sempre quella della pronuncia in camera di consiglio.

Il primo comma dell'art. 375 prevede la pronuncia in pubblica udienza quando la questione di diritto “è di particolare rilevanza”.

La selezione dei ricorsi da trattare in udienza pubblica richiede, in primo luogo, che essi involgano una questione di diritto. Ciò esclude dalla udienza pubblica i ricorsi che pongano esclusivamente un motivo di “omesso esame circa un fatto decisivo per il giudizio che è stato oggetto di discussione tra le parti”, secondo il paradigma del n. 5 dell'art. 360. La questione di diritto deve, inoltre, essere di particolare rilevanza. Particolare rilevanza è nozione elastica che implica una valutazione discrezionale nella fase di fissazione del ricorso. Il legislatore non elenca un catalogo dei casi giuridici ordinati per rilevanza, ma demanda alla Corte di cassazione, secondo indicatori da essa stessa elaborati nell'ambito della propria autonomia organizzativa, il compito di individuare in concreto, distinguendole dalle altre, le cause da trattare secondo lo schema dell'udienza pubblica e da decidere con sentenza.

La nozione di particolare rilevanza rimanda alla portata nomofilattica della questione da trattare e alla idoneità della relativa decisione a orientare il successivo percorso della giurisprudenza.

La morfologia delle situazioni in concreto ricadenti in tale ambito potrà essere molto variegata. La linea di confine può essere individuata nella novità della questione di diritto e nella idoneità della relativa pronuncia a costituire un precedente per questioni identiche, o analoghe, pendenti dinanzi alla stessa Sezione oppure presso i giudici di merito, ovvero ad enunciare principi di diritto o regole processuali di interesse generale. In tali casi si imporrà il binario dell'udienza pubblica. Viceversa, sono da trattare con rito camerale, e da decidere con ordinanza, le cause risolvibili facendo applicazione di principi di diritto

già sedimentati nella giurisprudenza di legittimità (o nelle quali il ricorrente addebiti alla sentenza impugnata solo errori nella ricostruzione dei fatti).

In ogni caso, il riscontro della particolare rilevanza della questione di diritto su cui occorre pronunciare, e la conseguente fissazione del ricorso in pubblica udienza, non implicano alcuna prognosi riguardo alla decisione. Rilevanza della questione è nozione che esula dalla valutazione sul fondo del ricorso nel senso dell'accoglimento. D'altra parte, se è vero che la fissazione dell'udienza presuppone che in sede di spoglio del ricorso non siano state individuate ragioni di inammissibilità, improcedibilità o manifesta infondatezza dell'impugnazione, che avrebbero consentito di utilizzare il percorso dell'apposito procedimento per la decisione accelerata di cui all'art. 380-*bis*, tuttavia non può escludersi che una ragione di inammissibilità, di improcedibilità o di manifesta infondatezza venga rilevata in esito alla trattazione in udienza, non potendo attribuirsi all'esame preliminare del ricorso alcuna efficacia formale, impeditiva della piena valutazione da parte del Collegio, estesa a tutti i profili rilevanti ai fini della decisione.

Una novità della riforma è che sono suscettibili di essere avviati alla trattazione in udienza pubblica anche i ricorsi per regolamento di competenza e di giurisdizione, se la questione di diritto sottesa è di particolare rilevanza. La recente riforma processuale ha inciso, con eguale esplicita previsione, sulle fattispecie contemplate dal n. 4-*ter* del secondo comma dell'art. 375: i ricorsi per revocazione e per opposizione di terzo delle pronunce della cassazione sono sottoposti alla regola della trattazione in camera di consiglio, ma, se la questione di diritto implicata è di particolare rilevanza, la decisione può essere assunta alla pubblica udienza.

Con il d.lgs. n. 149 del 2002, l'udienza pubblica guadagna altri due casi, relativi ad istituti nuovi, introdotti dallo stesso decreto legislativo. Il primo comma del novellato art. 375 prevede, infatti, che la Corte, sia a Sezioni Unite che a Sezione semplice, pronuncia in pubblica udienza nei casi di cui all'art. 391-*quater*, vale a dire quando il ricorso è proposto per la revocazione di sentenze passate in giudicato il cui contenuto sia contrario alla CEDU. Si tratta di ipotesi nella quale il legislatore delegato, pur in assenza di indicazioni contenute nella legge delega, ha ritenuto, con una valutazione legale tipica, che la questione debba essere considerata di particolare rilevanza, a prescindere dallo specifico oggetto della controversia. Il secondo caso è rappresentato dal procedimento per la pronuncia sul rinvio pregiudiziale. Ai sensi dell'art. 363-*bis*, la Corte, sia a Sezioni Unite che a Sezione semplice, pronuncia sempre in pubblica udienza sul rinvio pregiudiziale sollevato dal giudice di merito. La scelta legislativa è coerente con la finalità e i presupposti del rinvio pregiudiziale, il quale costituisce uno strumento di nomofilachia rivolto ad ottenere, in

tempi brevi, un principio di diritto su una nuova questione non ancora risolta dalla Corte di cassazione, che presenta gravi difficoltà interpretative e che può porsi in numerosi giudizi.

Per quanto attiene alla fissazione dell'udienza pubblica, il d.lgs. n. 149 del 2022, muovendosi nell'ambito dei criteri della delega, ha modificato l'art. 377, secondo comma, estendendo l'obbligo di comunicazione dell'udienza anche al pubblico ministero e aumentando da venti a sessanta giorni il termine che deve intercorrere tra la comunicazione ai difensori delle parti e al pubblico ministero della data fissata e l'udienza medesima.

Il rito dell'udienza pubblica riceve alcuni ritocchi in un'ottica di semplificazione, speditezza e razionalizzazione.

L'udienza pubblica si svolge sempre in presenza. Si intende così escludere la possibilità di trattazione dell'udienza pubblica in forma cartolare o da remoto.

Il legislatore è anche intervenuto sulle modalità della relazione. Il relatore, infatti, è chiamato ad esporre «in sintesi le questioni della causa». La relazione non ha più l'indistinta ampiezza del passato, ma si caratterizza per la sua brevità e per il suo contenuto mirato a far emergere le questioni controverse. Dunque, la relazione deve essere funzionalmente orientata a dare conto dei temi della discussione orale.

Rimane fermo l'ordine della discussione, con il pubblico ministero che interviene per primo esponendo oralmente le sue conclusioni motivate e i difensori delle parti che svolgono poi le loro difese. È esclusa la possibilità di repliche.

In funzione della semplificazione e della speditezza, la riforma attribuisce al presidente il compito di dirigere la discussione, indicandone, ove necessario, i punti e i tempi. Spetta, pertanto, al presidente, nel dirigere l'udienza, garantire che l'attività difensiva risponda a canoni di sinteticità e si concentri sul principio di diritto domandato alla Corte. Non si tratta, soltanto, di dettare i tempi e di fissare limiti temporali, ma anche, e prima ancora, di segnalare al pubblico ministero e alle parti i profili della questione di diritto che la Corte intende siano approfonditi e trattati.

2.4. Attuazione dell'art. 3 della legge n. 130 del 2022

Il primo anno della vigenza dell'art. 3 della legge n. 130/2022 (istituzione della Sezione specializzata tributaria della Corte) ha trovato la Corte già pronta. Recentemente era già stato aumentato l'organico sezionale (51

consiglieri e 7 presidenti di sezione) ed erano state previste, mediante specifiche modifiche tabellari, le aree specialistiche (imposte dirette, imposte armonizzate, registro/tributi locali). Dopo la soppressione della Sesta Sezione civile, di cui ha assorbito le attribuzioni, la Sezione ha strutturato articolati Uffici Spoglio, presso ciascuna area; ad essi sono preposti, per ciascuna area, un presidente, tre consiglieri e vari addetti all'ufficio del processo.

Peraltro, all'istituzione per legge della Sezione specializzata si sono accompagnate due distinte misure di deflazione del contenzioso di legittimità [art. 5, della stessa legge n. 130 del 2022, art. 1, commi 186 ss., legge n. 197 del 2022 (bilancio dello Stato per il 2023)] i cui esiti, peraltro, non appaiono risolutivi: il pur apprezzabile, seppur contenuto, effetto deflattivo, si è inevitabilmente associato ad un rallentamento dell'attività ordinaria della Sezione a causa della sospensione dei giudizi di legittimità pendenti e dei termini di impugnazione, causando un sensibile impedimento della funzione nomofilattica rispetto a temi di rilievo.

È indubbio che il peculiare ruolo istituzionale della Corte debba essere facilitato ben oltre le misure di definizione agevolata dei giudizi pendenti. In tal senso appare necessaria una migliore interazione – particolarmente informatica – con le altre Istituzioni direttamente interessate (MEF, Agenzie fiscali, Avvocatura generale dello Stato, Consiglio di Presidenza della giustizia tributaria).

2.5. La revocazione europea

Il pieno riconoscimento dei principi enunciati dalle Corti sovranazionali ha trovato, a livello normativo, concreta espressione nell'introduzione, in ambito civile, dell'istituto della revocazione (art. 391-*quater* cod. proc. civ.) reso in attuazione dell'art. 1, comma 10, lett. a, legge delega n. 206/2021.

In tale modo è stato colmato il vuoto che la Corte costituzionale – sent. n. 127/2013 – aveva evidenziato, ritenendo che fosse compito del legislatore introdurre un meccanismo, non necessariamente sovrapponibile a quello che la Consulta aveva tracciato per il processo penale con la sentenza n. 113/2011 ma comunque idoneo a dare attuazione all'obbligo di conformazione dell'ordinamento interno alle decisioni della Corte europea dei diritti dell'uomo previsto dagli articoli 41 e 46 CEDU.

La riapertura del processo non penale competeva alle scelte del legislatore, al quale spettava *in via prioritaria* il compito di addivenire ad una delicata ponderazione, alla luce dell'art. 24 Cost., fra il diritto di azione degli interessati e il diritto di difesa dei terzi, in linea con quanto ritenuto dalla Corte

Edu in ordine alla discrezionalità riservata allo Stato ritenuto responsabile di una violazione sulla scelta dei mezzi per adempiere ai propri obblighi ai sensi dell'art. 46, § 1 della Convenzione.

La violazione convenzionale accertata dalla Corte di Strasburgo mette in discussione l'esito del giudizio civile interno per effetto di una violazione convenzionale non direttamente riconducibile alla parte vincitrice in ambito interno, ma allo Stato ed agli organi – generalmente i suoi giudici, tenuto conto del principio di sussidiarietà- che hanno definito il giudizio omettendo di confrontarsi con i diritti protetti dalla CEDU.

Questo era, dunque, lo scenario nel quale si è inserito il legislatore interno, al quale spettava di valutare se ed in che misura – e con quali modalità – la riapertura del processo civile costituisse rimedio idoneo a rispettare gli obblighi convenzionali.

L'art. 1, comma 10, della legge delega n. 206/2021 ha introdotto il rimedio della revocazione straordinaria qualora il contenuto della sentenza divenuta irrevocabile sia successivamente dichiarato dalla Corte europea dei diritti dell'uomo contrario, in tutto o in parte, alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali ovvero a uno dei suoi Protocolli e non sia possibile rimuovere la violazione tramite tutela per equivalente.

L'attuazione che della disposizione appena ricordata ha dato l'art. 391 *quater* cod. proc. civ. ha incardinato innanzi alla Corte di cassazione il procedimento di revocazione per le decisioni passate in giudicato rese in violazione della CEDU in base a quanto dichiarato dalla Corte Edu.

La prospettiva fatta propria dal legislatore supera l'idea stessa dell'intangibilità assoluta del giudicato civile, lasciando il passo ad una prospettiva nuova che arricchisce il giudicato di senso, di portata e di ruolo “sostanziali”, mostrandone il volto e la funzione “servente del processo rispetto all'attuazione dei diritti, il suo essere mezzo e non fine” (cfr. Cass. Sez. U, n. 9479/2023).

Tra i tratti maggiormente caratterizzanti l'istituto della revocazione di cui all'art. 391-*quater* cod. proc. civ. assume valore primario quello relativo alla legittimazione attiva del Procuratore generale della Corte di cassazione.

La lett. c) del comma 10 della legge delega aveva immaginato la legittimazione attiva a promuovere il procedimento di revocazione alla parte vittoriosa dinanzi alla Corte Edu (unitamente ai suoi eredi ed aventi causa) e al pubblico ministero. Si tratta di una scelta strategica ben precisa, capace di fare luce sull'intenzione di introdurre uno strumento di portata generale, volto ad emendare le violazioni della CEDU e dei suoi Protocolli risultanti dal giudicato nazionale ed accertate dalla Corte di Strasburgo che fuoriesce dai meri

interessi delle parti coinvolte nel giudizio e diventa, invece, interesse generale e “di sistema”, avendo l’ordinamento interesse a che gli effetti delle violazioni accertate innanzi alla Corte di Strasburgo non si propaghino, almeno all’interno del giudizio *a quo* oggetto di scrutinio da parte della Corte Edu.

Tale esigenza ha trovato esplicita conferma nell’art. 397, comma 2, cod. proc. civ. che espressamente attribuisce al Procuratore generale presso la Corte di cassazione il potere di promuovere il giudizio di revocazione nei casi di cui all’art. 391 *quater* cod. proc. civ.

Il legislatore delegato ha individuato nella Corte di cassazione l’organo giurisdizionale chiamato a deliberare sulla revocazione straordinaria per violazione convenzionale, tanto in fase rescindente che rescissoria – ove non siano necessari approfondimenti “in fatto” – anche rispetto a giudicati non formati innanzi a sé e nei quali, dunque, la violazione convenzionale derivi dalla pronuncia resa dal giudice di merito divenuta definitiva.

La lett. b) del comma 10 dell’art. 1, legge delega n. 206/2021 è dedicata al tema dei terzi in buona fede, rispetto ai quali il legislatore, attento alle preoccupazioni espresse dalla Corte costituzionale rispetto alla posizione dei soggetti titolari di un interesse qualificato diverso dal ricorrente che possono solo chiedere di intervenire nel giudizio promosso innanzi alla Corte europea, ha chiarito che “nell’ambito del procedimento di revocazione” vanno fatti salvi i diritti acquisiti dai terzi in buona fede che non hanno partecipato al processo svoltosi innanzi alla Corte europea dei diritti dell’uomo.

Si tratta di un criterio sul quale non potrà mancare la riflessione, dopo l’attuazione che ne ha fatto il legislatore delegato in plurime disposizioni all’interno del codice di procedura civile (art. 391 *quater*, 3 comma, cod. proc. civ.) e del codice civile (artt. 2652 e 2690 cod. civ.).

Anche su tale aspetto la Corte di cassazione sarà dunque chiamata a fornire l’interpretazione del concetto di “terzo di buona fede” che non ha partecipato al giudizio svolto innanzi alla Corte europea, potendo in astratto ipotizzarsi che tale previsione si rivolga sia alla parte vittoriosa nel giudizio interno non intervenuta a Strasburgo che agli aventi causa di quella parte che abbiano acquistato diritti sulla base della decisione giurisdizionale poi oggetto di impugnazione per revocazione.

Molti appaiono i nodi che la Corte di cassazione sarà chiamata a sciogliere in via interpretativa rispetto alla normativa di nuova fattura in una prospettiva volta a garantire, in ogni caso, la coerenza del quadro normativo del legislatore delegato con la *ratio* della delega ed una lettura costituzionalmente e convenzionalmente orientata dall’interno.

La nozione più problematica è quella di “diritti di stato della persona” alla quale è correlata la possibilità stessa di attivare il giudizio di revocazione. La previsione è apparsa di portata assai ridotta rispetto al criterio fissato nella legge delega e non potrà prescindere, in via sistematica, dall’ampio ricorso all’istituto della revisione che l’art. 628-*bis* cod. proc. pen. ha previsto per le violazioni convenzionali perpetrate da decisioni assunte in ambito penale.

D’altra parte, la verifica dell’inidoneità dell’equa indennità accordata dalla Corte Edu a compensare le conseguenze della violazione convenzionale costituirà ulteriore banco di prova per l’interprete, anch’essa involgendo la questione relativa alla definizione della natura dei diritti dei quali sia stata accertata la violazione convenzionale.

Occorrerà ancora chiedersi quale sia il regime applicabile ai giudicati ritenuti dalla Corte Edu contrastanti con uno dei parametri convenzionali dopo l’entrata in vigore dell’art. 391-*quater* cod. proc. civ. quanto all’efficacia del giudizio di revocazione nei confronti dei terzi, tenuto conto della disciplina resa in attuazione della lett. *c)* del comma 10, art. 1 della legge delega – art. 15, comma 4, d.lgs. n. 149/2022 – che ha introdotto uno specifico obbligo di comunicazione a cura dell’agente del Governo a tutte le parti del processo che ha dato luogo alla sentenza del giudice italiano sottoposta all’esame della Corte europea, nonché al Procuratore generale presso la Corte di cassazione della pendenza del procedimento promosso innanzi alla Corte europea.

La mancanza di una disciplina analitica chiamerà la giurisprudenza a verificare l’ammissibilità del rimedio revocatorio con riguardo alle sentenze della Corte Edu pubblicate dopo l’entrata in vigore dell’art. 391-*quater* cod. proc. civ. (1.1.2023), per le quali vi sia stata l’impossibilità delle parti diverse dal ricorrente di partecipare al giudizio innanzi alla Corte Edu, per effetto della mancata comunicazione della pendenza del giudizio da parte dell’Agente del Governo, introdotta dal legislatore delegato. La Corte di cassazione sarà chiamata ad affrontare temi complessi ove dovesse statuire su un giudizio di revocazione iniziato dopo la pubblicazione di una sentenza della Corte Edu di condanna per la violazione del parametro convenzionale ed eventualmente modificare la precedente statuizione in termini sfavorevoli all’originaria parte vittoriosa nel giudizio interno rimasta estranea al giudizio svolto a Strasburgo.

Anche rispetto agli esiti del giudizio revocatorio il richiamo operato dall’art. 391-*quater* all’art. 391-*ter*, secondo comma, riserva all’applicazione concreta dell’istituto la verifica degli effetti del giudizio revocatorio non specificamente disciplinati dal legislatore delegato, in ciò notandosi una regolamentazione diversa da quella più analitica introdotta dall’art. 628-*bis* cod. proc. pen. sul versante penalistico.

La revocazione introdotta dall'art. 391-*quater* cod. proc. civ. ha valore di monito rivolto a tutti i giudici nazionali, di merito e di legittimità.

La possibilità che un giudicato nazionale possa cadere sotto la scure del giudizio revocatorio per effetto di una pronuncia della Corte Edu che ne accerti il contrasto con uno dei canoni convenzionali introduce, per la prima volta nel sistema processuale civile interno, un meccanismo capace di rideterminare i “confini” di un istituto, quello del giudicato, tradizionalmente espressivo del valore irrevocabile dell'accertamento confezionato da un giudice nazionale.

Ogni giudice nazionale, di merito e di legittimità, deve quindi maturare la consapevolezza che il disallineamento della decisione adottanda rispetto alla protezione offerta dalla CEDU e dai suoi protocolli potrebbe determinare un potenziale *vulnus* alla stabilità della sentenza che definirà il procedimento in ambito interno. Infatti, solo in esito alla conclusione del giudizio innanzi alla Corte di Strasburgo si potrà valutare se, in caso di acclarata violazione convenzionale, il giudizio abbia riguardato “un diritto di stato della persona” e/o se vi è stata equa soddisfazione e se questa possa considerarsi totalmente satisfattiva ovvero tale da “non” compensare in modo idoneo le conseguenze della violazione. Si tratta dunque di favorire un cambio di paradigma e culturale che va ben oltre l'ipotesi specifica di revocazione contemplata dalla riforma introdotta nel 2022 e che può segnare un passo importante verso la maggiore e più ampia applicazione dei diritti protetti dalla CEDU e dai suoi protocolli.

Per altro verso, l'art. 391-*quater* cod. proc. civ. incide profondamente sul ruolo della Corte di cassazione, tanto quando essa sarà chiamata a giudicare revocazioni che trovano la genesi della condanna a Strasburgo in violazioni perpetrate dalla pronuncia resa dalla Corte stessa, quanto nelle vicende in cui essa valuterà giudizi revocatori connessi a violazioni imputabili (in tutto o in parte) a sentenze rese da giudici civili di merito. In tali casi la funzione di nomofilachia non si manifesterà tanto nell'espungere dal sistema la sentenza contraria alla Convenzione, quanto in relazione all'eventuale modifica del diritto vivente che aveva dato luogo alla sentenza interna resa in violazione del parametro convenzionale. Essa diventa così protagonista e strumento per realizzare, attraverso il vincolo prodotto dalla decisione di Strasburgo, un anello di collegamento essenziale tra la sentenza resa a Strasburgo e l'effetto che si produrrà sulla sentenza revocata ritenuta in contrasto con la Convenzione europea.

Una prospettiva che, dunque, valorizza al massimo il sistema di tutela processuale interno e nell'ambito del principio di sussidiarietà, il ruolo della Corte di cassazione, vista non più come *soggetta* alle sentenze di Strasburgo, ma come protagonista della massima espansione delle decisioni di Strasburgo

all'interno di un meccanismo di matrice interna, calibrato in modo da salvaguardare i principi e gli interessi volta per volta messi in discussione all'esito della pronunzia della Corte Edu senza tuttavia tralasciare, in fase rescissoria, il quadro normativo interno nel quale andrà inserita la nuova pronunzia all'esito della revocazione.

Il rimedio di nuova fattura lascia così alle spalle una stagione di incomprendimenti e diffidenze nei rapporti fra le Corti nazionali e quella di Strasburgo e, invece, si inserisce in una fase ampiamente caratterizzata dalla cooperazione fra le Corti, dalla condivisione di un interesse comune alla massima e più efficace tutela dei diritti della persona umana. In più la soluzione dei diversi nodi problematici connessi all'applicazione dell'art. 391-*quater* cod. proc. civ. richiederà un continuo e proficuo confronto con il settore penale anche per verificare i punti di convergenza e le differenze rispetto all'istituto della revisione penale cui si è fatto cenno.

2.6. Chiarezza e sinteticità degli atti processuali

La riforma del processo civile ispirata dalla legge delega n. 206 del 2021 e attuata con il d.lgs. n. 149 del 2022 si propone, al pari delle precedenti (quelle recate dal d.lgs. n. 40 del 2006, dalla legge n. 69 del 2009 e, quindi, dal decreto-legge n. 168 del 2016, convertito, con modificazioni, nella legge n. 197 del 2016), di realizzare gli obiettivi della semplificazione, della speditezza e della razionalizzazione, al fine di conseguire il valore della effettività della tutela giurisdizionale, nonché, solo contingentemente e in ragione di quanto previsto dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), di assicurare il duplice traguardo di ridurre entro il 2026 il contenzioso civile complessivo e i tempi di durata dei processi, nei gradi di merito e nel giudizio di legittimità.

In tale prospettiva, l'espressa affermazione, nell'ambito del processo civile, dei principi di chiarezza e sinteticità degli atti processuali, sia delle parti, che del giudice, costituisce una delle modalità di attuazione degli interventi della riforma del 2022.

Detti principi sono stati fatti oggetto, in primo luogo, di previsione più generale – l'art. 121 cod. proc. civ., al quale si correla l'art. 46 disp. att. cod. proc. civ. –, poi modulata in base a specifiche disposizioni normative, tra cui quelle relative al giudizio di legittimità (in particolare, gli artt. 366, 378, 379, 380-*bis*, 380-*bis* 1, cod. proc. civ.).

Tale calibratura era già presente nell'art. 1, comma 17, lettere *d*) ed *e*), della legge delega n. 206 del 2021, che, poi, all'art. 1, comma 9, lett. *a*), prevedeva, per il giudizio di legittimità, che “il ricorso debba contenere la chiara ed

essenziale esposizione dei fatti della causa e la chiara e sintetica esposizione dei motivi per i quali si chiede la cassazione”.

Il legislatore delegato, con l’art. 3, comma 9, d.lgs. n. 149 del 2022, ha tradotto il criterio direttivo di cui al citato comma 17, lett. *d*), nella riformulazione dell’art. 121 cod. proc. civ., che, pur ribadendo il principio della libertà delle forme degli atti processuali in funzione del raggiungimento dello scopo ad essi rispettivamente assegnato, ha stabilito che “Tutti gli atti del processo sono redatti in modo chiaro e sintetico”.

Alla successiva lett. *e*), dello stesso comma 17, ha dato attuazione all’art. 4, comma 3, lett. *b*), del d.lgs. n. 149 del 2022, precisando, in sede di riformulazione dell’art. 46 delle disposizioni di attuazione e transitorie del codice di rito civile, che con l’anzidetto decreto ministeriale sono anche “stabiliti i limiti degli atti processuali”, non potendo, però, la violazione delle specifiche tecniche sulla forma e sullo schema informatico, nonché degli anzidetti criteri e limiti comportare l’invalidità dell’atto, bensì essere valutata soltanto ai fini della decisione sulle spese processuali.

Il combinato disposto dell’art. 121 cod. proc. civ. e 46 disp. att. cod. proc. civ. è stato, pertanto, inteso nel senso che il rispetto del principio per cui l’atto processuale va redatto in modo “chiaro e sintetico” è da applicarsi in ogni caso, quale che sia la forma dell’atto, con l’ulteriore precisazione che la violazione del principio di chiarezza e sinteticità, ove l’atto processuale abbia comunque raggiunto lo scopo, può rilevare soltanto nella regolamentazione delle spese di lite.

Nello specifico del ricorso per cassazione, l’art. 3, comma 27, lett. *d*), del d.lgs. n. 149 del 2022 ha novellato l’art. 366 cod. proc. civ., sostituendo, al primo comma, i numeri 3 e 4.

L’originaria formulazione del n. 3 richiedeva l’“esposizione sommaria dei fatti della causa”, mentre ora è imposta al ricorrente “la chiara esposizione dei fatti della causa essenziali alla illustrazione dei motivi di ricorso”; quanto al n. 4 – il cui testo previgente prevedeva che fossero indicati “i motivi per i quali si chiede la cassazione, con l’indicazione delle norme di diritto su cui si fondano, secondo quanto previsto dall’art. 366-*bis*” –, la nuova formulazione impone “la chiara e sintetica esposizione dei motivi per i quali si chiede la cassazione, con l’indicazione delle norme di diritto su cui si fondano”, con espunzione anche del richiamo all’art. 366-*bis*, già abrogato dall’art. 47, comma 1, lett. *d*), della legge n. 69 del 2009.

Il modello di ricorso che l'art. 366 cod. proc. civ. viene a delineare deve, quindi, essere funzionale ad una decisione che giunga al fondo di dette doglianze, tale da assicurare al diritto di azione e difesa una tutela effettiva.

È in quest'ottica che occorre apprezzare anche la chiarezza e sinteticità ora enunciata espressamente dalle disposizioni di cui ai numeri 3 e 4 del citato art. 366, evitando sterili formalismi e orientando il vaglio sulla sostanza delle censure realmente intelligibili, secondo quanto fatto palese dal più recente orientamento della giurisprudenza di legittimità (Cass., Sez. U, 30 novembre 2021, n. 37552; Cass., 4 febbraio 2022, n. 3612; Cass., 14 marzo 2022, n. 8117).

In particolare, la disposizione di cui al menzionato n. 3 intende rendere edotta la Corte di cassazione dei fatti di causa, sostanziali e processuali, in funzione della migliore comprensione dei motivi di ricorso e, dunque, per poter valutare, di quest'ultimi, ammissibilità e fondatezza.

Perché questa funzione possa dirsi assolta, e lo scopo raggiunto, la modalità espositiva di tali fatti deve incentrarsi, per l'appunto, nella chiarezza della narrazione, siccome inequivoca e affatto comprensibile.

‘Cosa’ e ‘quanto’ debba esibire una tale narrazione lo misura, poi, il concetto di ‘essenzialità’, per cui è necessario esporre esclusivamente i fatti che si palesano rilevanti ai fini della intelligibilità dei motivi di critica del provvedimento impugnato, così da compendiare in quel concetto la sintesi e la completezza dell'esposizione.

Quanto, poi, all'illustrazione dei motivi di ricorso, chiarezza e sintesi sono concetti espressamente richiamati dal n. 4 dell'art. 366 cod. proc. civ. e da intendersi certamente tra loro collegati funzionalmente – allo scopo, pur sempre, della migliore comprensibilità, ai fini decisori, delle ragioni di censura mosse dal ricorrente -, seppure con autonoma valenza, poiché (come rimarcato dalla relazione illustrativa al d.lgs. n. 149 del 2022) “un testo chiaro si rende univocamente intellegibile, laddove la sinteticità evita ripetizioni e prolissità, esse stesse foriere del rischio di confusione”.

Sebbene la legge delega si riferisse espressamente soltanto all'esposizione dei fatti causa e all'illustrazione dei motivi, rinvenienti la rispettiva loro sede nei numeri 3 e 4 del primo comma dell'art. 366 cod. proc. civ., il legislatore delegato ha inteso porre mano, in funzione chiarificatrice del relativo testo, anche alla riformulazione del n. 6 del medesimo articolo, il quale ora richiede “la specifica indicazione, per ciascuno dei motivi, degli atti processuali, dei documenti e dei contratti o accordi collettivi sui quali il motivo si fonda, e l'illustrazione del contenuto rilevante degli stessi”.

Di tale complessiva disciplina (art. 366, comma primo, n. 3, n. 4, n. 6, cod. proc. civ.) – dove campeggiano insieme chiarezza, sinteticità, completezza, essenzialità e specificità, per far sì che quel ricorso abbia il contenuto indispensabile affinché il giudice di legittimità possa conoscere dell’impugnazione senza dover ricorrere ad altre fonti e atti processuali – occorre, quindi, dare una lettura unitaria, nel solco dei principi che già si rinvergono nella giurisprudenza di legittimità, soprattutto nella declinazione più matura originata dall’intervento della Corte Edu con la sentenza del 28 ottobre 2021 (Succi ed altri c/Italia).

Sotto un ulteriore e contiguo profilo, in forza del congiunto e sinergico operare delle norme di cui all’art. 121 cod. proc. civ. e 46 disp. att. cod. proc. civ. – la cui rubrica è intitolata, significativamente, “Forma e criteri di redazione degli atti giudiziari” –, i principi di sinteticità e chiarezza trovano declinazione anche nella organizzazione redazionale degli atti, imponendosi, pertanto, “non solo in un’ottica acceleratoria, ma anche tenuto conto dello sviluppo e del consolidamento del processo civile telematico che impone nuove e più agili modalità di consultazione e gestione degli atti processuali da leggere tramite video, tanto per le parti quanto per i giudici” (così la relazione illustrativa al d.lgs. n. 149 del 2022).

Il ricorso per cassazione – il cui deposito telematico è stato reso obbligatorio a decorrere dal 1° gennaio 2023 (come disposto dall’art. 196-*quater* disp. att. cod. proc. civ.) – non si sottrae all’ambito applicativo dello stesso art. 46 citato e, quindi, alle specifiche tecniche sulla forma, agli schemi informatici con campi strutturati per l’inserimento delle informazioni nei registri del processo e ai criteri e limiti di redazione che sono stati stabiliti, con effetto per i procedimenti introdotti dopo il 1° settembre 2023, dal decreto del Ministro della giustizia emanato il 7 agosto 2023 e pubblicato in G.U. Serie generale n. 187 dell’11 agosto 2023 con il n. 110.

In quest’ottica, l’applicazione del d.m. n. 110 del 2023 a tutti gli atti del processo, compresi gli atti del giudizio di legittimità, è prevista espressamente dall’art. 2 dello stesso d.m., che detta i criteri di redazione degli atti di parte e del pubblico ministero specificandone l’articolazione secondo una logica volta a distinguere le varie parti dell’atto che esibiscono una propria particolare funzione e questo al fine precipuo di assicurarne “la chiarezza e la sinteticità”.

Lo stesso d.m. n. 110 del 2023, all’art. 3, stabilisce i limiti dimensionali (che, però, l’art. 1 del medesimo d.m. prevede che siano applicabili “agli atti del processo civile per le cause di valore inferiore a euro 500.000”) per tipologia degli atti (80.000 mila caratteri, circa 40 pagine, per gli atti introduttivi dei giudizi, anche di impugnazione; 50.000 mila caratteri, circa 26

pagine, per le memorie e le repliche) il cui mancato rispetto non comporta, però, l'inammissibilità o l'invalidità degli atti stessi. Individua, quindi, agli artt. 4 e 5, rispettivamente, le parti dell'atto che non sono ricomprese nei limiti dimensionali (in genere, gli elementi non attinenti all'illustrazione del fatto e dei motivi in diritto) e i criteri di deroga agli stessi limiti (segnatamente, "se la controversia presenta questione di particolare complessità, anche in ragione della tipologia, del valore, del numero delle parti o della natura degli interessi coinvolti").

L'art. 8 del citato d.m. prevede, poi, che la redazione degli atti giudiziari avvenga in base alle regole dettate dall'art. 11 del d.m. 21 febbraio 2011, n. 44 e siano "corredati dalla compilazione di schemi informativi conformi alle specifiche tecniche di cui all'art. 34 del predetto decreto".

Il comma 3 dello stesso art. 8 dispone, infine, che per "gli atti del giudizio di cassazione le specifiche tecniche tengono altresì conto dei criteri stabiliti con decreto del Primo Presidente della Corte di cassazione, sentiti il Procuratore generale presso la Corte di cassazione, il Consiglio nazionale forense e l'Avvocato generale dello Stato".

Sicché, in forza di tale specifico rinvio trova rilievo, seppure come fonte regolatoria delle specifiche tecniche degli schemi informativi, il Protocollo d'intesa stipulato il 1° marzo 2023 tra Corte di cassazione, Procura generale della Corte di cassazione, Avvocatura generale dello Stato e Consiglio nazionale forense, che, riprendendo ed aggiornando (anche) il precedente e (in parte) analogo Protocollo del 17 dicembre 2015 sulla redazione dei ricorsi civili e tributari (inizialmente ricordato), ha dettato le "regole redazionali degli atti processuali" proprio "in considerazione della codificazione del principio di chiarezza e sintesi degli atti e provvedimenti, di cui al novellato art. 121 cod. proc. civ." e della sancita obbligatorietà del processo civile telematico.

Il Protocollo ha previsto l'adozione di apposito "modulo redazionale", che, quindi, viene definito nei dettagli, riprendendo lo schema strutturato già approvato e pubblicato sul portale dei servizi telematici.

Ed è sempre il Protocollo a puntualizzare che i principi di "specificità e localizzazione" sono da intendersi rispettati allorché ciascun motivo di ricorso "risponda ai criteri di chiarezza e sinteticità previsti dal codice di rito" e la relativa formulazione sia rispettosa delle prescrizioni recate dal n. 6 dell'art. 366 cod. proc. civ., oltre a dover contenere l'indicazione della fase processuale e del momento in cui è avvenuto il deposito dell'atto o del documento.

Il Protocollo, nel solco di quanto previsto dall'art. 46 disp. att. cod. proc. civ. e dal decreto del Ministro della giustizia n. 110 del 2023, precisa, infine,

che il mancato rispetto dei limiti dimensionali e delle altre indicazioni per la strutturazione del ricorso “non comporta l’inammissibilità o l’improcedibilità del ricorso” stesso, “salvo che ciò non sia espressamente previsto dalla legge”.

2.7. Il potenziamento del PCT

Com'è noto, l'avvio a valore legale del PCT in Cassazione è avvenuto in virtù del decreto direttoriale D.G.S.I.A. del 27 gennaio 2021, pubblicato sulla g.u. 28 gennaio 2021, n. 22 ed emanato ai sensi dell'art. 221, comma 5, del d.l. 19 maggio 2020, n. 34, convertito con modificazioni dalla legge 17 luglio 2020, n. 77, a decorrere dal 31 marzo 2021. Il regime così introdotto, tuttavia, era caratterizzato dalla piena facoltatività dei depositi telematici, sia degli atti processuali di parte che di quelli dei giudici, considerato che l'attivazione del PCT, come detto, era avvenuta in base alla previsione speciale di cui al citato art. 221 del d.l. n. 34 del 2020 e non già secondo il regime attuato nei giudizi di merito ai sensi dell'art. 16-*bis* del d.l. 18 ottobre 2012, n. 179, convertito con modificazioni dalla legge 17 dicembre 2012, n. 221.

L'attività delle strutture tecniche della Corte (il CED ed il referente civile dell'UIC) si è, quindi, concentrata nel consolidamento, anche infrastrutturale, del sistema, e nel completamento dello sviluppo funzionale degli applicativi realizzati a servizio delle cancellerie (*CSC-client*) e dei magistrati della Corte (*Desk*) per la consultazione e gestione degli atti telematici.

Tale sforzo, costruttivamente condotto attraverso un canale di stabile interlocuzione con la competente struttura ministeriale (D.G.S.I.A.) e di diretta interfaccia con il fornitore di riferimento, ha consentito alla Corte di arrivare preparata al vero salto di qualità rappresentato dall'introduzione della generalizzata obbligatorietà del deposito telematico degli atti.

Infatti, in virtù dell'art. 196-*quater* disp. att. cod. proc. civ., introdotto dall'art. 4 del d.lgs. 10 ottobre 2022, n. 149, a decorrere dal 1° gennaio 2023 il deposito telematico è diventato obbligatorio per ogni atto di parte del processo anche in Corte di cassazione, saldandosi l'efficacia della nuova disposizione alle citate norme emergenziali definitivamente cessate in data 31 dicembre 2022. Si è così potuto pervenire in un tempo ravvicinato al regime di obbligatorietà, in piena aderenza agli intenti del legislatore delegato, senza necessità di ricorrere a rinvii o differimenti. Di più, con il lavoro di consolidamento dell'applicativo *Desk*, si è reso possibile rispettare anche l'ulteriore importante passaggio disposto dall'art. 35 del d.l. 24 febbraio 2023, n. 13, convertito con modificazioni dalla legge 21 aprile 2023, n. 41, che, modificando l'art. 196-*quater* disp. att. cod. proc. civ., ha esteso l'obbligatorietà del

deposito telematico anche ai provvedimenti del giudice, oltre che agli atti del pubblico ministero.

Il notevole impatto derivante dalla generalizzata obbligatorietà del deposito telematico, anche sul piano della tenuta complessiva del sistema informatico della Corte, emerge chiaramente dalle seguenti statistiche, elaborate per il periodo che va dal 1° gennaio all'11 dicembre 2023:

2.7.1. Atti di parte

- introduttivi (ricorsi, controricorsi): 46.053
- successivi (memorie, istanze, rinunce, etc.): 135.796

*2.7.2. TOTALE ATTI TELEMATICI DI PARTE: 181.849
(sostanzialmente raddoppiati, rispetto al 2022)*

2.7.3. Provvedimenti

- Decreti (estinzione, etc.): 8.260
- Ordinanze (minute e ordinanze firmate dal presidente): 44.770
- Ordinanze Interlocutorie (minute e ordinanze): 3.774
- Sentenze: (minute e sentenze firmate dal presidente): 6.811
- Proposte *ex art. 380-bis*: 4.563

*2.7.4. TOTALE PROVVEDIMENTI TELEMATICI: 68.538
(più che quintuplicati rispetto al 2022).*

2.7.5. Atti del Procuratore Generale

- Memorie: 2.914
- Requisitorie: 926

2.7.6. TOTALE ATTI TELEMATICI DEL PG: 3.840.

Rispetto alle previsioni di obbligatorietà del deposito telematico, ai sensi del richiamato art. 196-*quater* cod. proc. civ., si è reso necessario unicamente autorizzare il deposito cartaceo dei verbali di udienza, con decreto in data 1° marzo 2023 del Primo Presidente, non essendo state ancora sviluppate le relative funzionalità, in quanto – nell'economia funzionale dell'operatività del PCT – si è ritenuto di attribuire valenza prioritaria ad altri interventi, avuto anche riguardo alla residualità della udienza pubblica nel settore civile.

Inutile evidenziare il rilievo fondamentale che riveste il raggiunto obiettivo dell'obbligatorietà del deposito telematico degli atti di parte e del giudice: infatti, non solo la Corte ha potuto mantenere gli obiettivi di digitalizzazione previsti dal PNRR, ma si è reso anche possibile investire sulla riorganizzazione dell'Ufficio grazie al superamento (almeno quanto alle sopravvenienze) del regime 'ibrido' (cartaceo/telematico) che, fino al 31 dicembre 2022, aveva comportato non poche difficoltà gestionali.

L'ormai raggiunta uniformità del flusso processuale sul canale digitale – unitamente agli spunti di razionalizzazione insiti nella riforma del rito – ha offerto l'opportunità di avviare in Corte un innovativo processo organizzativo, che possa sfruttare appieno le potenzialità del processo telematico avvalendosi in maniera sistemica dell'apporto di uno strumento di ausilio, che può diventare di valenza strategica, come l'Ufficio per il processo.

In effetti, l'arrivo degli atti introduttivi (e ormai di tutti gli atti dei difensori) attraverso l'unica modalità telematica ha indotto la riorganizzazione dei servizi di cancelleria, da incentrare sull'accettazione del deposito telematico degli atti ai fini dell'iscrizione nei registri, previa le opportune verifiche, ormai superati tutti gli altri metodi già previsti, quali il deposito in cancelleria ovvero a mezzo posta per gli atti introduttivi, con conseguente modifica degli artt. 369 e 370 cod. proc. civ., nella parte in cui prevedevano il deposito in cancelleria rispettivamente del ricorso e del controricorso, ed abrogazione dell'art. 134 disp. att. cod. proc. civ., che consentiva il deposito del ricorso e del controricorso a mezzo della posta. In questo modo, l'iscrizione del ricorso e del controricorso avviene su base semiautomatica, in virtù dell'accettazione dell'atto da parte della cancelleria avvalendosi dei dati inseriti dal difensore, secondo lo schema informatico che correde l'atto, ai sensi del novellato art. 46 disp. att. cod. proc. civ. Sono stati conseguentemente abrogati anche gli artt. 135 e 137 disp. att. cod. proc. civ., in ordine all'invio di copia degli atti a cura della cancelleria e al deposito di ulteriori copie destinate allo scambio per le parti del giudizio, oneri ormai incompatibili con la diversa realtà resa possibile dal processo telematico, che consente la consultazione degli atti da remoto tramite il pst (portale servizi telematici).

Ulteriori elementi di razionalizzazione offerti dalla riforma, sempre nell'ottica delle potenzialità offerte dal PCT, sono rappresentati dalle nuove disposizioni in tema di contenuto del ricorso e del controricorso, semplificazione delle disposizioni sul domicilio e sulle comunicazioni/notificazioni, eliminazione della notificazione del controricorso, acquisizione del fascicolo di ufficio a cura della cancelleria (sollevando le parti dall'onere già prescritto dall'art. 369 cod. proc. civ., superato dalla logica della condivisione del patrimonio informativo), soppressione della Sesta sezione, con conseguente automatico

indirizzamento ed assegnazione alla Sezione ordinaria tabellarmente competente (a parte il caso della trasmissione alle Sezioni Unite) individuata in base al ‘codice materia’ inserito dal difensore all’atto dell’iscrizione del ricorso. Tali misure, oltre a comportare una semplificazione delle attività, anche a cura dei difensori, hanno indotto il progressivo virtuale ‘azzeramento’ dei cc.dd. tempi di attraversamento del processo, vale a dire dei tempi di lavorazione del procedimento non correlati a termini processuali.

2.8. Le novità processuali del giudizio di merito

Nel condurre l’analisi generale dei dati sull’amministrazione della giustizia civile, occorre tenere conto del più ampio contesto in cui oggi la giustizia civile è chiamata ad operare, caratterizzato dalla riforma degli istituti processuali, come viene posto in evidenza nelle Relazioni dei Presidenti delle Corti d’Appello.

Il periodo di riferimento (1° luglio 2022 – 30 giugno 2023), ha visto la progressiva applicazione delle novità normative, introdotte dal d.lgs. n. 149 del 2022, in attuazione della legge delega n. 206 del 2021, dedicate al processo civile.

Occorre ricordare che una sollecitazione alla soluzione delle criticità della giustizia nel settore civile è arrivata dal PNRR che ha fissato, quali obiettivi prioritari del sistema giustizia, la riduzione della durata dei procedimenti e la celere definizione delle pendenze, la semplificazione delle procedure e l’adozione di misure organizzative improntate ad una maggiore efficienza.

La riforma ha inteso contenere i tempi di definizione dei processi nel rispetto delle indicazioni fornite dall’Unione europea, in un’ottica generale di efficienza, effettività, speditezza e razionalizzazione del processo civile, pur sempre rispettando la garanzia del contraddittorio e della effettività del diritto di difesa.

Il decreto legislativo, infatti, nell’ambito degli obiettivi del PNRR mira ad una migliore e più efficiente amministrazione del processo civile, soprattutto cercando di adeguare i tempi della giustizia italiana al dinamismo del mercato europeo e globale, che richiede tempestività della risposta giudiziale, leggibilità e coerente prevedibilità degli orientamenti giurisdizionali, effettività della tutela dei diritti.

La legge di riforma n. 206 del 2021 è intervenuta in maniera diffusa sul codice di procedura civile: ha introdotto modifiche al processo ordinario di cognizione (art. 163, ss., cod. proc. civ.) volte ad assicurarne la semplicità,

la concentrazione e l'effettività della tutela, nonché la ragionevole durata; alla fase dell'esecuzione forzata; ha previsto il nuovo processo semplificato di cognizione (art. 281-*decies*, cod. proc. civ.); ha istituito un rito unico in materia di persone, minori e famiglie (artt. 473-*bis* e ss.), ha introdotto il rinvio pregiudiziale (art. 363-*bis*, cod. proc. civ.), ha apportato modifiche al rito del lavoro e al processo in appello.

Importanti misure, inoltre, sono state adottate nell'ottica di una implementazione della digitalizzazione del giudizio.

Sono state codificate e stabilizzate, dunque, le modalità di svolgimento delle udienze da remoto e rafforzati gli strumenti per un processo civile interamente informatizzato.

In riferimento al sistema delle impugnazioni, il decreto legislativo è intervenuto rafforzando la disciplina dei "filtri", rendendo più celere la definizione delle impugnazioni inammissibili, improcedibili o manifestamente infondate.

Vanno rilevati anche gli interventi riformatori nell'ottica della deflazione processuale: sono state introdotte innovazioni nell'ambito dei metodi di *alternative dispute resolution*, mediante interventi sugli istituti della mediazione e della negoziazione assistita e il rafforzamento della disciplina dell'arbitrato.

Nell'ambito del giudizio di primo grado, si è intervenuti sulla disciplina della fase introduttiva del giudizio, al fine di perseguire una maggiore concentrazione e pervenire alla prima udienza con una chiara definizione del *thema decidendum* e del *thema probandum*, consentendo così l'effettivo avvio del giudizio alla luce delle posizioni delle parti.

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

Lo scopo è di giungere alla prima udienza in una situazione in cui il giudice sia in grado di valutare al meglio quale direzione imprimere al processo (effettuare il tentativo di conciliazione, disporre il mutamento nel rito semplificato, ammettere le prove e procedere alla relativa assunzione ovvero valutare che la causa sia matura per la decisione).

In tal senso, la riforma ha previsto che lo scambio degli scritti difensivi dovrà svolgersi prima dell'udienza di comparizione (e non dopo), secondo tre termini abbreviati rispetto alle tempistiche attuali.

Si è posto in evidenza come l'impianto della riforma preveda, quindi, una inversione rispetto all'attuale scansione dei tempi processuali, e un sostanziale cambiamento nell'organizzazione del lavoro del magistrato, dal momento che queste necessarie verifiche non sono più strettamente ancorate allo svolgimento dell'imminente udienza di trattazione, ma la precedono.

Sempre perseguendo l'obiettivo di ridurre la durata del processo, favorendone la concentrazione, alla prima udienza le parti dovranno comparire personalmente ai fini del tentativo di conciliazione, e la mancata comparizione, senza giustificato motivo, sarà valutabile dal giudice quale possibile argomento di prova ai sensi dell'art. 116, comma 2, cod. proc. civ.

Tuttavia, i Presidenti delle Corti d'appello hanno sollevato qualche dubbio sull'effettiva efficacia della comparizione personale obbligatoria delle parti e del tentativo di conciliazione alla prima udienza ai sensi del novellato art. 183, cod. proc. civ.

Si è osservato che vari settori del contenzioso – si pensi, per esempio, alla materia della responsabilità medica – presentano profili di complessità non trascurabile, in punto di necessaria ricostruzione del fatto storico (mediante istruttoria orale) e di quantificazione del danno (mediante CTU, nel caso, medico legale), che spesso finiscono per rendere necessario il ricorso alla fase istruttoria.

Va comunque osservato che, nell'ottica di deflazione del contenzioso civile, è stato previsto che il giudice possa formulare la proposta transattiva o conciliativa fino al momento in cui verrà fissata l'udienza di rimessione della causa in decisione.

Sono stati abrogati gli artt. 702-*bis*, 702-*ter* e 702-*quater*, cod. proc. civ., già introdotti dalla legge n. 69 del 2009, ed è stato previsto il “procedimento semplificato di cognizione”, disciplinato dal nuovo art. 281-*decies*, cod. proc. civ., che ne ha accentuato l'alternatività rispetto al rito ordinario.

In forza della nuova disciplina, può procedersi con rito semplificato, sia davanti al tribunale in composizione monocratica che in composizione collegiale, allorché i fatti della causa siano solo parzialmente controversi, l'istruzione si basi su prova documentale o comunque non richieda un'attività particolarmente complessa e la domanda è di pronta soluzione.

Non si tratta di un giudizio a cognizione sommaria, bensì di un procedimento a cognizione piena, dovendosi la sommarietà intendere come semplificazione e deformalizzazione dell'*iter* procedimentale rispetto al rito ordinario.

Nelle relazioni dei Presidenti delle Corti d'appello si è posto in evidenza che, quanto ai procedimenti di esecuzione forzata, la riforma non innova sostanzialmente le regole processuali per una pluralità di ragioni: le buone prassi elaborate dagli uffici giudiziari e già costantemente monitorate e favorite dal CSM nel corso del tempo – ora positivizzate con la riforma – erano già generalmente applicate; il venir meno della necessità dell'apposizione della formula esecutiva sui titoli esecutivi non incide di per sé né sulla durata del processo di esecuzione, né comporta per la parte che promuove il giudizio un significativo sgravio di attività; la riduzione dei termini per il deposito della certificazione notarile o della documentazione ipocatastale è scarsamente significativa ai fini della contrazione della durata del processo esecutivo, che invece dipende sostanzialmente dalla attrattiva dei beni posti in vendita e dalla capacità del sistema di offrire adeguata pubblicità per la loro vendita.

Poco significativo è ritenuto anche l'effetto spiegato dall'art. 441-*bis*, cod. proc. civ., nel settore del lavoro e della previdenza riguardo alla calendarizzazione delle udienze delle controversie aventi ad oggetto l'impugnazione dei licenziamenti, da fissare con carattere prioritario rispetto agli altri procedimenti, trattandosi di prassi da tempo diffusa e consolidata presso le Sezioni lavoro.

In linea generale, la novella contiene poche novità specifiche per la materia del rito del lavoro, tra le quali si segnalano:

- l'unificazione dei riti di impugnazione dei licenziamenti;
- l'attribuzione alla competenza del giudice del lavoro delle controversie di impugnazione del licenziamento dei soci delle cooperative anche nel caso in cui sussistano questioni connesse relative al rapporto associativo;
- la possibilità di proporre le azioni di nullità contro le discriminazioni attraverso il rito ordinario del lavoro o attraverso le azioni speciali previste dalle relative normative, fissando il criterio "*electa una via altera non data*";

Altra novità specifica è rappresentata dall'estensione della negoziazione assistita alle controversie di lavoro, estensione prevista in via facoltativa – ma non obbligatoria, non costituendo la stessa condizione di procedibilità – e regolata da una dettagliata procedura, cui si accompagna la stabilità rafforzata dell'accordo eventualmente raggiunto.

In proposito, si è osservato che, a causa del diverso potere contrattuale tra le parti, le forme alternative di risoluzione della controversia non appaiono funzionali alla materia lavoristica, e la suddetta misura precontenziosa,

rispetto all'accesso alla tutela giurisdizionale e alle forme di conciliazione giudiziale, è apparsa priva di una efficacia concretamente deflattiva.

Le modifiche processuali introdotte dalla riforma di cui al D.lgs. n. 149 del 2022 non hanno mutato l'assetto del processo del lavoro di appello che ha mantenuto inalterata la sua complessiva struttura.

Si è osservato che è ancora presto per valutare l'incidenza della modifica del contenuto dell'atto di appello (art. 434, cod. proc. civ.), sebbene non sembri che anche in questo caso la norma vada oltre gli arresti giurisprudenziali sulla specificità dei motivi di appello.

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

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

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

La procedura di trattazione cartolare risulta diffusamente applicata nel rito ordinario. La discussione orale è riservata in questi casi alle ipotesi in cui il collegio ritenga non esaustivi gli scritti difensivi o nel caso in cui venga richiesta dalle parti.

La sostituzione dell'udienza con le note scritte si è poi rivelata utile per dominare il copioso flusso dei procedimenti di accertamento tecnico preventivo *ex art 445-bis*, cod. proc. civ.

Il decreto legislativo citato, oltre a quanto detto, ha previsto l'ampliamento delle forme di celebrazione del processo da remoto, mediante collegamenti audiovisivi a distanza *ex art. 127-bis* cod. proc. civ., sull'esperienza delle soluzioni introdotte durante l'emergenza Covid.

Al fine di una piena operatività dell'istituto si segnala la necessità di una implementazione delle dotazioni informatiche.

Un impatto positivo sul funzionamento degli uffici giudiziari è stato indubbiamente prodotto dalla generale obbligatorietà del deposito telematico degli atti e dei provvedimenti, secondo quanto disposto dall'art. 196-*quater*, e ss. disp. att. cod. proc. civ., con il risultato che anche i verbali di udienza vengono redatti con l'utilizzo della "consolle di udienza" e pubblicati immediatamente.

Il d.lgs. n. 149 del 2022 ha introdotto una serie di modifiche alla trattazione del processo civile di appello, non più necessariamente collegiale, com'era nella disciplina anteriore alla riforma.

Il presidente di sezione può, pertanto, adottare due diversi modelli procedurali: a) nominare il giudice relatore e fissare l'udienza per la discussione orale avanti al collegio; b) designare il consigliere istruttore tra i componenti del collegio per la trattazione.

La scelta tra i due moduli appare connessa alla valutazione, da parte del presidente, della sussistenza o meno dei presupposti per la discussione orale *ex art. 350-bis*, cod. proc. civ. e, quindi, della possibilità di una definizione dell'intero giudizio senza necessità di una fase di trattazione ed eventuale istruzione talmente complessa da determinare la necessità della nomina del consigliere istruttore.

Si è segnalata la preferenza per l'adozione del primo modello procedimentale, che consente all'Ufficio di proseguire nella via della semplificazione delle forme e dei tempi processuali già sperimentata e, fra l'altro, evita la duplicazione delle udienze per i consiglieri e la difficoltà di individuare spazi per lo svolgimento di udienze suppletive.

Rimangono invariate le ipotesi tipiche di improcedibilità per mancata tempestiva costituzione in giudizio o mancata comparizione dell'appellante nelle due successive prime udienze di trattazione.

È stata eliminata l'ipotesi di inammissibilità fondata sulla prognosi di infondatezza dell'impugnazione ("*non ha una ragionevole probabilità di essere accolta*"), con conseguente abrogazione della disciplina concernente il relativo procedimento *ex art. 348-ter*, cod. proc. civ.

L'art. 348-*bis*, cod. proc. civ., viene riformulato nel senso di prevedere solo una modalità decisoria semplificata – la discussione orale *ex art. 350-bis*, cod. proc. civ. – nei casi nei quali l'appello sia ritenuto inammissibile o manifestamente infondato; si richiede, tuttavia, espressamente che tali presupposti debbano riscontrarsi anche nell'eventuale appello incidentale, oltre che nell'appello principale e, quindi, con riguardo all'intero giudizio; in difetto, il giudice deve procedere alla "*trattazione di tutte le impugnazioni*".

Come si è osservato, quindi, il legislatore consente l'immediata definizione semplificata solo se riferibile all'intera causa, dovendosi altrimenti procedere alla ordinaria fase di trattazione.

L'entrata in vigore del d.lgs. 149 del 2022 ha determinato nella materia della famiglia, persone e minori un significativo ampliamento delle competenze del Tribunale ordinario, con un rinnovato riparto di competenze tra Tribunale ordinario e Tribunale per i Minorenni e una *vis attractiva* a favore del Tribunale ordinario per i procedimenti *de potestate* e/o *de responsabilitate*.

Il nuovo rito unitario si caratterizza per una sostanziale "centralizzazione" della trattazione dell'intero processo in capo al Giudice relatore con attribuzione della decisione finale al Collegio.

Si è evidenziato che tale "rito unico" a carattere contenzioso per i procedimenti di separazione, di divorzio, di regolamentazione dei figli nati al di fuori dal matrimonio e di stato delle persone, rende oramai sostanzialmente residuale l'accesso ai procedimenti di volontaria giurisdizione in senso stretto e al cd. rito camerale *ex art. 737, cod. proc. civ.*, in vista dell'attribuzione di tali materie ad un unico Tribunale per la persona, i minori e la famiglia.

Viene segnalata l'apprezzabilità dello sforzo di razionalizzazione e unificazione dei riti, ma si sottolinea che l'insieme delle disposizioni di cui trattasi ha comportato e continua a comportare alcune difficoltà interpretative e operative.

Nell'ottica di deflazione del contenzioso e di riduzione dei tempi della giustizia, con la riforma ci si è posti l'obiettivo di potenziare gli strumenti di *alternative dispute resolution*.

Sono stati, quindi, innovati istituti già noti al sistema con l'obiettivo di estendere l'applicabilità della mediazione, della negoziazione assistita e di rafforzare le garanzie di imparzialità all'interno dell'arbitrato.

L'istituto della mediazione, in particolare, ha registrato una crescita piuttosto costante insieme con un progressivo miglioramento dei propri risultati in termini di efficacia.

Nel tentativo di individuare la mediazione quale strumento realmente efficace ed alternativo al contenzioso ordinario, sono state introdotte misure di esenzioni fiscali e relative al credito di imposta.

Si è provveduto, inoltre, alla rideterminazione ed ampliamento dell'area del tentativo obbligatorio di mediazione, quale condizione di procedibilità della domanda, estesa anche alle controversie che investono rapporti di durata.

Con specifico riferimento alla negoziazione assistita, oltre ad aver ampliato il numero delle materie nell'ambito delle quali sarà possibile ricorrervi – includendo ad esempio, come si è detto, per la prima volta anche la materia dei rapporti di lavoro – la riforma ha introdotto importati novità, consentendo lo svolgimento della negoziazione in modalità telematica e introducendo l'istruzione stragiudiziale.

È stato posto in evidenza che la negoziazione assistita, grazie alle novità introdotte dalla riforma, può avere ad oggetto contenuti prima non previsti, come ad esempio la possibilità di riconoscere un assegno di divorzio in un'unica soluzione, o l'accordo consensuale tra i genitori per la disciplina delle modalità di affidamento e mantenimento dei figli minori nati fuori del matrimonio.

Con la riforma, infine, è stato potenziato in modo sostanziale anche l'arbitrato: se da una parte viene rafforzato, invero, il principio d'imparzialità ed indipendenza degli arbitri, dall'altro ne vengono ampliati i poteri, consentendo agli stessi di emettere provvedimenti cautelari, prerogativa fino ad oggi riconosciuta esclusivamente alla magistratura.

Per questi istituti va rammentato, tuttavia, che le novità introdotte sono in vigore dal 30 giugno 2023; pertanto nelle relazioni, pur apprezzandole, si osserva che una analisi dell'impatto appare ancora prematura, soprattutto nel contesto degli uffici di secondo grado.

Come si evince dalle relazioni dei presidenti di sezione delle Corti di appello, la negoziazione assistita, seppur ad oggi non ha avuto margini significativi di applicazione, andrebbe concretamente incentivata, soprattutto con riferimento alle cause successorie o a base familiare.

Il nuovo istituto del rinvio pregiudiziale ha costituito oggetto di unanime apprezzamento da parte delle Corti d'appello e, come accennato nei paragrafi della presente relazione dedicati a tale istituto, lo stesso è stato ampiamente sperimentato dai giudici del merito. Come previsto dalla legge delega e dalle disposizioni di attuazione, il rinvio pregiudiziale ha offerto la possibilità al giudice di merito, quando deve decidere una questione di diritto sulla quale ha preventivamente provocato il contraddittorio tra le parti, di sottoporre direttamente la questione alla Corte di cassazione per la risoluzione della questione di diritto che si pone.

2.9. I dati relativi al funzionamento degli uffici di merito nel settore civile

Dalle relazioni delle Corti d'appello emerge una forte e responsabile attenzione dei giudici del merito a dare sollecita risposta alle questioni giuridiche poste da nuovi istituti di diritto sostanziale o processuale.

In proposito, va osservato che lo sviluppo degli strumenti informatici e la rapida diffusione della informazione giuridica concorrono a rafforzare il rapporto tra il giudice di merito e la Corte di cassazione.

L'organizzazione degli uffici di merito nel settore civile sta producendo risultati favorevoli visto il positivo andamento susseguente ai disagi determinati dalla crisi pandemica e le proiezioni relative agli anni futuri.

Presso gli uffici di merito, i provvedimenti organizzativi che risultano dalle relazioni dei capi di corte sono stati essenzialmente incentrati sulla valorizzazione del ruolo dei funzionari dell'ufficio per il processo, mediante la delimitazione dei compiti di supporto alla cancelleria e l'indirizzamento verso quelli di collaborazione con i magistrati.

Sono stati adottati, in linea generale, moduli organizzativi, variamente elaborati, volti a razionalizzare e rendere più efficiente la gestione del contenzioso seriale, mediante la celebrazione di udienze tematiche per la trattazione congiunta di controversie che presentino analoghe questioni; vengono, altresì, costantemente monitorati, a mezzo del cruscotto direzionale, i flussi dell'ufficio, l'arretrato e sono attentamente verificati i tempi di deposito dei provvedimenti.

A seguito dell'entrata in vigore della riforma del processo civile si sono resi necessari alcuni provvedimenti organizzativi e tabellari in tema di criteri di assegnazione dei procedimenti, anche in dipendenza delle incompatibilità previste dall'ultimo comma degli artt. 183-ter e 183-quater, cod. proc. civ., della soppressione dell'udienza cd. "presidenziale" nei procedimenti di separazione e divorzio, che ha comportato la distribuzione degli affari ai magistrati addetti alla Sezione.

Può essere inoltre segnalata la nuova organizzazione richiesta ai giudici nella gestione dei ruoli e nel coordinamento con il personale amministrativo, alla luce delle modifiche telematiche che hanno interessato la "console del magistrato", oggi adeguata alla nuova disciplina processuale.

I dati statistici nazionali relativi al movimento dei procedimenti civili dell'anno giudiziario 1° luglio 2022 – 30 giugno 2023 (di seguito indicato: 2023), in relazione a quelli degli anni giudiziari precedenti (di seguito

indicati: 2022 e 2021), elaborati dal Ministero della giustizia, Dipartimento per la transizione digitale della giustizia, l'analisi statistica e le politiche di coesione-Direzione generale di statistica e analisi organizzativa, consentono un'analisi dei flussi dei procedimenti e del lavoro degli uffici di merito.

Il numero dei procedimenti civili pendenti presso gli Uffici giudiziari di merito al 30 giugno 2023 è stato di 2.650.816 unità, ed è risultato inferiore a quello di 2.775.123 del 2022. In termini percentuali la riduzione è stata -4,5%.

Tale dato conferma una positiva tendenza di riduzione delle pendenze già rilevata nel 2021, attesa la pendenza al 30 giugno di 2.987.747 procedimenti.

Nell'anno 2023 tale riduzione registra rispetto al 2022 un decremento particolarmente rilevante per le Corti d'Appello, atteso che le pendenze sono passate dai 196.185 procedimenti del 2022 ai 177.047 procedimenti del 2023, con una variazione percentuale pari a -9,8%.

Analogo significativo decremento si osserva nei Tribunali, ove al 30 giugno 2023 la pendenza è stata di 1.545.468 procedimenti, rispetto ai 1.683.910 procedimenti del 2022, con una variazione di -8,2%.

A fronte di un minor numero di nuove iscrizioni, il quadro generale conduce ad una diminuzione delle pendenze che avvicina i *target* del PNRR.

L'impegno delle Corti d'Appello, con una minima flessione dei procedimenti esauriti, e dei Tribunali, con sostanziale invarianza dei procedimenti definiti (nel 2023 Corti d'Appello e Tribunali hanno definito, rispettivamente, 115.625 e 1.832.667 procedimenti), concorrono a tale favorevole risultato.

I dati statistici predisposti dal Ministero della giustizia, tramite il Dipartimento e la Direzione già sopra richiamati, relativi al periodo 1°luglio/30 giugno degli anni 2023, 2022, 2021, indicano una progressiva e costante riduzione della durata media dei procedimenti – *disposition time* – nel periodo di riferimento, come di seguito riportato in sintesi.

<i>Uffici</i>	A.G. 2020/2021	A.G. 2021/2022	A.G. 2022/2023	AG 22/23 vs AG 20/21	AG 22/23 vs AG 21/22
<i>Corte di Appello</i>	658	601	559	-15,0%	-7,0%
<i>Tribunale ordinario</i>	353	330	308	-12,7%	-6,6%

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

Tali dati indicano un positivo recupero di effettività della giustizia civile.

Analoga favorevole tendenza emerge anche dall'esame del *disposition time* PNRR, che è rilevato su base annuale ed è oggetto della periodica Relazione di monitoraggio sull'attuazione del PNRR curata, con cadenza semestrale, dal Ministero della giustizia (da ultimo "Relazione sul monitoraggio statistico degli indicatori PNRR, I° semestre 2023, Ministero della Giustizia - Dipartimento per la transizione digitale della giustizia, l'analisi statistica e le politiche di coesione - Direzione generale di statistica e analisi organizzativa).

Si può ricordare che tra gli obiettivi quantitativi (*target*) negoziati con la Commissione europea in ambito PNRR vi è:

- la riduzione entro il mese di giugno 2026 del *disposition time* complessivo (dato dalla somma del *disposition time* nei tre gradi di giudizio) del 40% nel settore civile;
- la riduzione dell'arretrato civile del 65% in Tribunale e del 35% in Corte d'appello entro la fine 2024, e del 90% in Tribunale e in Corte d'appello entro giugno 2026.

L'arretrato fa riferimento al sottoinsieme dei procedimenti pendenti che hanno superato i termini ragionevoli di durata fissati dalla legge: 3 anni in Tribunale e 2 anni in Corte di appello.

Ai fini della valutazione del raggiungimento dei *target* le percentuali di riduzione dell'arretrato civile e del *disposition time* civile (come peraltro per il settore penale) sono misurate rispetto ai corrispondenti valori del 2019 (*baseline*).

L'ultima relazione del Ministero della giustizia di monitoraggio del PNRR (in data 11 ottobre 2023), per il I° semestre 2023 registra una riduzione del *disposition time* degli Uffici di merito del Tribunale e della Corte d'appello.

Per il Tribunale, rispetto alla *baseline* 2019 di 556 giorni, nel I° semestre 2023 si sono registrati 453 giorni, con una riduzione di -18,5%. Il dato I° sem.2023 è migliore anche del dato I° sem. 2022 (497 giorni), con una variazione di -8,9%.

Per le Corti d'appello rispetto alla *baseline* 2019 di 654 giorni, nel I° semestre 2023 il *disposition time* è stato di 533 giorni, pari a -18,4%. Rispetto al I° sem. 2022 (578 giorni) vi è stata una diminuzione di -7,8%.

Anche il *target* di riduzione dell'arretrato nei termini sopra illustrati, vede nel 2023 il miglioramento dei risultati precedenti, già positivi.

In proposito, si riporta la tabella relativa all'arretrato civile cd. legge Pinto contenuta nella "Relazione sul monitoraggio statistico degli indicatori PNRR- I° semestre 2023", del Ministero della giustizia, già sopra richiamata.

I dati evidenziano una costante e crescente riduzione dell'arretrato cd. legge Pinto in Tribunale e in Corte d'appello.

	Tribunale	var % <i>baseline</i>	Corte d'Appello	Var % <i>baseline</i>
Baseline 2019	337.740		98.371	
2020	344.083	1,9%	97.966	-0,4%
2021	325.012	-3,8%	86.952	-11,6%
I° sem 2022	315.190	-6,70%	74.653	-24,1%
2022	306.227	-9,3%	70.531	-28,3%
I° sem 2023	271.137	-19,7%	65.187	-33,7%
var% rispetto baseline	-19,7%		-33,7%	
var% I° sem23 vs I° sem22	-14,0%		-12,7%	

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

Dunque, si è in presenza di risultati più che apprezzabili, sia con riguardo ai flussi dei procedimenti nell'anno giudiziario, che con riguardo all'attuazione dei *target* PNRR rilevati su base annuale, con monitoraggio semestrale.

2.10. Magistratura onoraria

Al termine del 2023 sono 4.696 i magistrati onorari in organico (esclusi i giudici ausiliari delle Corti di Appello, gli esperti delle sezioni minorili e dei Tribunali di sorveglianza); in particolare risultano presenti in servizio 1.619 vice procuratori onorari (a fronte dei 1.658 registrati al 31/12/2022) e 3.077 tra giudici di pace e giudici onorari, accomunati nell'unica figura del giudice onorario di pace a seguito della riforma della magistratura onoraria attuata con il d.lgs. 13 luglio 2017, n. 116 (a fronte di 2.962 tra giudici di pace e giudici onorari al 31/12/2022).

Pur a fronte di un dato complessivo più favorevole rispetto allo scorso anno, l'entità delle scoperture dei posti in organico resta tuttavia ancora elevata, pari al 21,78% per questi specifici ruoli e il dato appare ancora più significativo, ove si consideri la generalità della magistratura onoraria (inclusi

anche i giudici ausiliari di Corte d'appello e i giudici onorari minorili, questi ultimi, peraltro, quasi integralmente coperti): a fronte di un organico complessivo di 8.075 componenti onorari, ne risultano presenti 6.607, con una scopertura complessiva del 22,2% (*fonte CSM - VIII Commissione*) ma che, in alcune realtà, raggiunge, come segnalato dagli uffici, punte del 70-80%.

In questa situazione costituisce un dato positivo il fatto che, nel corso del 2023, sia stato indetto (pubblicato sulla G.U., 4° serie speciale n. 28 dell'11 aprile 2023) il bando di concorso per la nomina a giudice onorario di pace e a vice procuratore onorario presso le Corti d'appello, con ammissione al tirocinio in numerose sedi giudiziarie già nel corso del 2023 e conclusione delle procedure residue prevista per il prossimo mese di gennaio 2024. Le procedure concorsuali riguardano complessivi ulteriori 1.681 giudici onorari, di cui 1.081 giudici onorari di pace e 600 vice procuratori onorari, che andranno a rinforzare gli attuali contingenti (*fonte CSM - VIII Commissione*).

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

Dopo aver ricevuto l'incarico, infatti, i giudici onorari di pace devono necessariamente, per almeno un biennio, essere destinati all'Ufficio per il processo e svolgere "esclusivamente i compiti e le attività allo stesso inerenti" (art. 9, comma 4); anche decorso il biennio il giudice onorario di pace, se non chiede di essere destinato all'Ufficio del Giudice di Pace, conserva una presenza importante nell'Ufficio per il processo, cui si associa la partecipazione, su delega, alle ordinarie attività giudiziarie civili e penali, seppure, in via preferenziale, alle funzioni monocratiche.

All'interno dell'Ufficio per il processo, inoltre, il giudice di pace – come prevede l'art. 10 – coadiuva il giudice professionale a supporto del quale la struttura organizzativa è assegnata e, sotto la sua direzione e coordinamento, compie anche per i procedimenti nei quali il tribunale giudica in composizione collegiale, tutti gli atti preparatori utili per l'esercizio della funzione giurisdizionale, provvedendo allo studio dei fascicoli, all'approfondimento giurisprudenziale e dottrinale ed alla predisposizione delle minute dei provvedimenti.

È tuttora in corso di evoluzione la disciplina sul complessivo *status* dei magistrati onorari, oggetto di un intervento della Corte di giustizia europea

(sentenza 16 luglio 2020, che ha riconosciuto ai magistrati onorari la qualifica di lavoratori a termine) e, successivamente, di una procedura di infrazione avviata dalla Commissione europea con riguardo al loro trattamento e al mancato godimento dello *status* di lavoratore, essendo invece configurati come volontari.

In conseguenza è stata istituita, con D.M. 23 aprile 2021 del Ministro della Giustizia, una apposita Commissione ministeriale, poi prorogata, per elaborare un nuovo assetto della magistratura onoraria; dai lavori della Commissione ha trovato origine un intervento di modifica del d.lgs. n. 116 del 2017, attuato con l'art. 1, commi 629-633 della legge 30 dicembre 2021, n. 234 che ha assicurato uno *status* di lavoratore, non pubblico, ribadita la natura temporanea e non esclusiva della magistratura onoraria e ridefinito, con norme speciali, il trattamento fiscale e previdenziale, ivi compreso il regime delle ferie, della maternità, dell'invalidità.

Infine, va sottolineato, con riguardo all'assetto dei magistrati già in servizio anteriormente all'entrata in vigore del d.lgs. n. 116 del 2017, che sono state avviate nel 2023 le prime procedure di stabilizzazione fino al 70° anno di età, precisamente per coloro che, rispettivamente, abbiano maturato, alla data del 15 agosto 2017, oltre sedici anni di servizio e tra dodici e sedici anni di servizio; nel 2024 verrà bandita la procedura di valutazione per quelli che abbiano maturato, alla medesima data, meno di dodici anni di servizio.

3. *Settore penale*

3.1. Le pene sostitutive

La parte della riforma introdotta dal d.lgs. 10 ottobre 2022, n. 150 che probabilmente possiede maggior carica valoriale sul sistema penale dal punto di vista ideale e culturale è quella che attiene alle pene sostitutive ed alla cosiddetta “giustizia riparativa”, avvinta da una matrice di politica giudiziaria unitaria: la convinzione del legislatore di poter intervenire su di un piano sanzionatorio alternativo rispetto a quello delle pene tipiche, disincentivando l'esecuzione delle pene detentive brevi ed incentivando quelli che sono stati definiti “percorsi di umanizzazione e personalizzazione della penalità”, attraverso un cambio di prospettiva, che si vuole proiettata verso una valorizzazione della persona – sia essa vittima o autore del delitto – in un orizzonte che è complessivamente ristorativo e rieducativo.

Nell'ambito di una serie più ampia di riforme volte all'efficienza del processo penale, la riforma attribuisce oggi al giudice di cognizione, sempre entro

il limite di quattro anni di pena detentiva inflitta, la possibilità di applicare una pena sostitutiva, comprese quelle della semilibertà e della detenzione domiciliare, che sono sostanzialmente sovrapponibili alle corrispondenti misure alternative alla detenzione.

In questo modo si è voluto restituire al giudice della cognizione il suo ruolo di giudice della pena, di fatto in concreto affidata da tempo ai magistrati di sorveglianza nelle sue connotazioni effettive: da individuare e quantificare, eventualmente acquisendo elementi di prova utili a tal fine, e da individualizzare, anche attraverso programmi di trattamento predisposti con l'Ufficio di esecuzione penale esterna.

La previsione normativa che dà il segno del cambiamento è contenuta nel nuovo art. 545-*bis* cod. proc. pen., che ha introdotto l'inedito istituto dell'udienza di *sentencing*: il luogo del processo che dovrebbe divenire, nella prospettiva del legislatore, d'ora innanzi, quello privilegiato per le decisioni sulle alternative al carcere; un'apposita fase, immediatamente successiva alla pronuncia del dispositivo, in cui, tra l'altro, si prevede che il giudice, al fine di decidere sulla sostituzione della pena detentiva e sulla scelta della pena sostitutiva ai sensi dell'art. 58 della legge 24 novembre 1981, n. 689, nonché ai fini della determinazione degli obblighi e delle prescrizioni relative, possa acquisire dall'ufficio di esecuzione penale esterna e, se del caso, dalla polizia giudiziaria tutte le informazioni ritenute necessarie in relazione alle condizioni di vita, personali, familiari, sociali, economiche e patrimoniali dell'imputato. Il giudice può richiedere, altresì, all'ufficio di esecuzione penale esterna, il programma di trattamento della semilibertà, della detenzione domiciliare e del lavoro di pubblica utilità con la relativa disponibilità dell'ente. Si è prevista, altresì, la possibilità per le parti di depositare documentazione all'ufficio di esecuzione penale esterna e, fino a cinque giorni prima dell'udienza, di presentare memorie in cancelleria.

Si tratta di un ampio mutamento prospettico, che impone a ciascuno degli attori del processo un cambio di passo ed una nuova sorgente culturale del proprio agire, come anche sollecita i protagonisti della giurisdizione ad assumere un ruolo diverso, più attento alle ragioni di umanizzazione del sistema sanzionatorio.

Al giudice, in fase di cognizione, si richiede il ruolo decisivo di acquisire le informazioni utili, anche attraverso la polizia giudiziaria o gli Uffici di esecuzione penale esterna, per decidere della pena sostitutiva e individuarla; alle parti, e dunque anche al pubblico ministero, si richiede una forte responsabilizzazione nell'interlocuzione con il giudice nella fase di decisione sulla sostituzione ed individuazione della sanzione, prevista dall'art. 545-*bis*,

commi 1 e 2 (si può anche depositare documentazione all'ufficio di esecuzione penale esterna e, fino a cinque giorni prima dell'udienza, possono presentare memorie in cancelleria).

Le nuove tipologie di sanzioni vengono espressamente definite attraverso l'inserimento simbolico dell'aggettivo funzionalizzante e caratterizzante di "sostitutivo/sostitutiva" (si rimanda al testo dell'art. 20-*bis* del codice penale contenente l'elenco delle "pene sostitutive della reclusione e dell'arresto", vale a dire la semilibertà e la detenzione domiciliare sostitutive; il lavoro di pubblica utilità sostitutivo; la pena pecuniaria sostitutiva).

Parallelamente è stato modificato il Capo II della legge 24 novembre 1981, n. 689, che, intitolato alle "Pene sostitutive delle pene detentive brevi", offre la prova tangibile del generale, rinnovato sfavore dell'ordinamento nei riguardi dell'esecuzione di pene detentive di breve durata, coerentemente con l'impostazione diffusa e radicata nel contesto internazionale, secondo la quale una detenzione carceraria di breve durata comporta costi individuali e sociali maggiori rispetto ai possibili risultati attesi in termini di risocializzazione dei condannati e di riduzione dei tassi di recidiva.

In tale prospettiva finalistica, l'obiettivo di rieducazione del condannato – previsto dall'art. 2 della Costituzione – può raggiungersi con maggiori probabilità, per le pene «di breve durata», attraverso sistemi diversi dalla detenzione carceraria.

Pertanto, i dati del Rapporto sullo stato dell'esecuzione delle misure e sanzioni di comunità, aggiornato al 15 novembre 2023 – stilato dal Dipartimento per la Giustizia minorile e di comunità, pubblicato sul sito del Ministero della Giustizia, e che, per la prima volta, contiene dati statistici che riguardano l'intera area dell'esecuzione penale esterna e quindi anche le applicazioni delle nuove pene sostitutive delle pene detentive brevi, introdotte con la recente riforma – dimostrano un certo successo delle nuove disposizioni, visto che, a quella data, i provvedimenti applicativi delle nuove pene sostitutive "censiti" sono stati 1.472 (con differenti numeri per le varie sanzioni: 246 detenzioni domiciliari sostitutive; 2 semilibertà sostitutive; 1.224 provvedimenti di lavoro di pubblica utilità, che si conferma, quindi, l'istituto di maggior presa).

Permangono questioni interpretative generali, subito affiorate nella casistica della Corte dato l'impatto processuale innovativo della riforma, e con riferimento specifico, particolarmente, all'istituto negoziale del patteggiamento, cui pure è stata estesa, significativamente, la possibilità di applicare le pene sostitutive, ad opera delle parti, includendole nell'accordo.

La nuova disciplina, ed il conseguente cambio di passo richiesto alle parti processuali, ha reso opportuna, altresì, la scrittura di una normativa transitoria, capace di regolamentare un periodo di passaggio sicuramente delicato.

La Corte di cassazione ha avuto occasione di pronunciarsi più volte nel 2023 sull'interpretazione di tale disciplina transitoria.

È stata ritenuta manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 95 d.lgs. 10 ottobre 2022, n. 150, per contrasto con gli artt. 3, 24 e 27 Cost., nella parte in cui non estende l'applicabilità delle disposizioni in tema di pene sostitutive delle pene detentive brevi ai reati giudicati con sentenze divenute irrevocabili prima dell'entrata in vigore del citato d.lgs., posto che il principio di retroattività delle disposizioni penali più favorevoli non riguarda qualsiasi norma incidente sul trattamento penale, ma solo quelle che disciplinano il reato e la pena e può subire inoltre, in quanto non assoluto ed inderogabile, deroghe rimesse alla discrezionalità legislativa, tra le quali quella connessa all'esigenza di salvaguardare la certezza dei rapporti coperti dal giudicato (Sez. 3, n. 47042 del 26/9/2023).

Con riferimento alla specificazione del concetto di «pendenza del procedimento», è stato chiarito che, ai fini dell'applicabilità del regime transitorio previsto, *ex art. 95*, comma 1, d.lgs. 10 ottobre 2022, n. 150, per le pene sostitutive delle pene detentive brevi, la pronuncia del dispositivo della sentenza di appello entro il 30 dicembre 2022, data di entrata in vigore del citato d.lgs., determina la pendenza del procedimento “innanzi la Corte di cassazione” e consente, quindi, al condannato, una volta formatosi il giudicato all'esito del giudizio di legittimità, di presentare l'istanza di sostituzione della pena detentiva al giudice dell'esecuzione, ai sensi dell'art. 666 cod. proc. pen. (Sez. 6, n. 34091 del 21/6/2023; Sez. 4, n. 43975 del 26/9/2023). Si registra anche una decisione nel senso che tale pendenza e la successiva declaratoria di inammissibilità non precludono, ricorrendo le condizioni di cui all'art. 95 d.lgs. n. 150 del 2022, di presentare al giudice dell'esecuzione istanza di applicazione di una delle pene sostitutive di cui alla legge n. 689 del 1981, risultando ragionevolmente ed eccezionalmente estesa, in presenza di una previsione normativa che regola una specifica ipotesi di superabilità del giudicato, la disciplina della sopravvenuta legge più favorevole (Sez. 1, n. 48579 del 11/10/2023).

Dal punto di vista del perimetro applicativo, la Corte si è occupata della questione di possibile frizione costituzionale dell'interpretazione dell'art. 95 d.lgs. n. 150 del 2022 e del limite di pena di quattro anni prescritto per poter fruire dell'accesso alle pene sostitutive in caso di pendenza di ricorso per cassazione, qualora interpretata la norma nel senso che detto limite si riferisca alla pena irrogata e non anche alla pena residua espiana. La soluzione prescelta

è stata quella di leggere l'art. 95 d.lgs. n. 150 del 2022 nel senso che esso si riferisca, come si desume dall'art. 545-*bis* cod. proc. pen., alla pena irrogata con la sentenza di condanna, con la conseguenza che la differente struttura giuridica delle pene sostitutive rispetto alle misure alternative alla detenzione e la diversa *ratio* cui gli istituti si ispirano rendono non irragionevole una disciplina diversificata e, pertanto, manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale prospettata (così la notizia di decisione n. 12/2023).

Infine, si è ritenuto non impugnabile autonomamente, rispetto alla sentenza che definisce il giudizio, il provvedimento emesso all'esito dell'udienza fissata *ex art.* 545-*bis* cod. proc. pen., che decide sulla richiesta di sostituzione della pena detentiva con una delle pene sostitutive (Sez. 5, n. 43960 del 3/10/2023); parallelamente, non è ricorribile in cassazione anche l'ordinanza con cui il giudice, contestualmente alla pronuncia di sentenza di patteggiamento, fissa apposita udienza, ai sensi degli artt. 448, comma 1-*bis*, e 545-*bis* cod. proc. pen., per decidere sulla richiesta di applicazione della pena sostitutiva concordata tra le parti (Sez. 6, n. 43947 del 19/9/2023).

Quanto al tema dell'applicabilità delle disposizioni dell'art. 545-*bis* cod. proc. pen. al patteggiamento, la giurisprudenza sinora sedimentatasi sembra escluderla (Sez. 4, n. 32357 del 09/5/2023; Sez. 6, ord. n. 30767 del 28/4/2023, secondo cui il giudice del patteggiamento può applicare una delle pene sostitutive di cui agli artt. 20-*bis* cod. pen. e 53 legge 24 novembre 1981, n. 689 solo se tale sostituzione sia stata oggetto dell'accordo).

Ed ancora, la richiesta dell'imputato di applicazione di una sanzione sostitutiva è stata ritenuta congiunta e non alternativa a quella di applicazione della pena, sicché grava sul giudice l'obbligo di controllarne l'ammissibilità e di rigettare la richiesta stessa nel caso in cui la sostituzione non sia applicabile, senza possibilità di scindere i termini del patto intervenuto tra le parti, che ha natura unitaria in vista della applicazione della pena concordata (Sez. 2, n. 31488 del 12/7/2023, in una fattispecie in cui la Corte ha annullato senza rinvio la sentenza che aveva ommesso di provvedere alla sostituzione della pena detentiva).

Sono state definite, inoltre, quale contenuto necessario e predeterminato della pena sostitutiva, da applicare obbligatoriamente anche in caso di patteggiamento, le prescrizioni previste dall'art. 56-*ter* della legge 24 novembre 1981, n. 689 – introdotto dall'art. 71 d.lgs. 10 ottobre 2022, n. 150 per la semilibertà sostitutiva, la detenzione domiciliare sostitutiva e il lavoro di pubblica utilità sostitutivo, negandosene la natura di “pene accessorie” la cui applicazione dipende dalla discrezionale valutazione del giudice (Sez. 6, n. 30768 del 16/5/2023).

Dal punto di vista degli oneri di attivazione delle parti processuali – un fronte senza dubbio importante dal punto di vista del successo della novella nella prima fase applicativa – la Corte si è espressa per la necessità, affinché il giudice di appello sia tenuto a pronunciarsi in merito all'applicabilità o meno delle nuove pene sostitutive delle pene detentive brevi di cui all'art. 20-*bis* cod. pen., di una richiesta in tal senso dell'imputato, da formulare non necessariamente con l'atto di gravame, ma che deve comunque intervenire, al più tardi, nel corso dell'udienza di discussione in appello (Sez. 6, n. 33027 del 10/5/2023); e se né con le conclusioni né con una richiesta formulata subito dopo la lettura del dispositivo si sia sollecitato l'esercizio, da parte del giudice, dei poteri di sostituzione delle pene detentive di cui all'art. 545-*bis* cod. proc. pen., non potrà dedursi, in sede di impugnazione, alcuna eccezione relativa al mancato avviso previsto da tale disposizione (Sez. 2, n. 43848 del 29/9/2023).

3.2. La giustizia riparativa

La riforma, nella prospettiva ideale unitaria già delineata nella premessa al paragrafo precedente, ha sistematizzato una disciplina organica della giustizia riparativa, con obiettivi di renderla efficiente ed efficace e di indurre un complessivo cambiamento culturale nell'approccio all'universo sanzionatorio penale, favorendo la mediazione tra la vittima e l'autore del reato, il superamento del conflitto generatosi dalla legalità violata, la condivisione di un'unica finalità di ricomposizione della frattura aperta dal delitto.

Fa da sfondo a tale finalità di politica giudiziaria l'idea della centralità della vittima nel sistema penale, ma anche la linea di complementarità tra giustizia riparativa e giustizia penale: la prima trova comunque la propria legittimazione nella seconda e nella potenzialità coercitiva del precetto penale e della sanzione ad esso collegata.

In altre parole, il sistema complessivo di discipline e prospettive, rieducative e riparative, cui si ispira la riforma – tanto che si individua diffusamente nell'art. 27, comma terzo, della Costituzione e nella finalità rieducativa della pena la ragione ultima anche della galassia “giustizia riparativa” – costituisce la sfida del futuro per la giustizia penale e tutti i suoi attori, compreso il giudice di legittimità, chiamati a disegnare nuove e variegate morfologie di risposta sanzionatoria al reato.

Innegabile è la valenza culturale e sociale dell'aver introdotto un sistema compiuto di giustizia riparativa, pur nella consapevolezza dei problemi attuativi e delle questioni interpretative che si pongono all'orizzonte.

La Corte di cassazione ha ben chiara, d'altra parte, la visione assiologica che è alla radice della disciplina organica della giustizia riparativa introdotta dal d.lgs. n. 150 del 2022, leggibile dagli obiettivi di fondo perseguiti con i "programmi" (di giustizia riparativa), che, secondo l'art. 43 del citato decreto, consistono nel tendere a promuovere il riconoscimento della vittima del reato, la responsabilizzazione della persona indicata come autore dell'offesa e la ricostruzione dei legami con la comunità, in una visione a-conflittuale della società, che punta alla composizione dei contrasti creati dal reato, con l'ausilio di un mediatore e della comunità tutta, che partecipa così al recupero. A questo *background* culturale si accompagna la funzione di complementarità della giustizia riparativa rispetto a quella penale-rieducativa: due dimensioni autonome, convergenti solo in specifiche ipotesi (la nuova remissione di querela, ad esempio). Nella stessa linea di pensiero, l'"esito riparativo" viene infatti definito (dall'art. 42 del decreto legislativo citato) come "qualunque accordo (...) volto alla riparazione dell'offesa e idoneo a rappresentare l'avvenuto riconoscimento reciproco e la possibilità di ricostruire la relazione tra i partecipanti".

Si tratta di principi riformatori che si ispirano alla Risoluzione del Consiglio economico sociale delle Nazioni Unite del 2002/12 *Ecosoc Resolution (Basic principles)*, in cui la giustizia riparativa è configurata proprio attraverso il programma ed il processo riparativo – da un lato – e gli esiti riparativi, dall'altro. Ed anche nella Direttiva 2012/29/UE, istitutiva di norme minime in materia di diritti, assistenza e protezione delle vittime di reato, la giustizia riparativa è definita come «qualsiasi procedimento che permette alla vittima e all'autore del reato di partecipare attivamente, se vi acconsentono liberamente, alla risoluzione delle questioni risultanti dal reato con l'aiuto di un terzo imparziale». La definizione, peraltro, è conforme a quella contenuta nella Raccomandazione del Consiglio d'Europa relativa alla giustizia riparativa in materia penale, CM/Rec (2018)8, in cui la giustizia riparativa assume le forme di un dialogo (diretto o indiretto) tra la vittima e l'autore dell'illecito, e può anche includere, eventualmente, altre persone direttamente o indirettamente toccate da un reato.

A riprova della configurazione centrale del tema "giustizia riparativa" nell'orizzonte legislativo riformatore, va evidenziato come i programmi di giustizia riparativa e l'esito riparativo possano trovare ingresso anche in fase esecutiva, venendo valutati ai fini della concessione dei benefici penitenziari, delle misure alternative e della liberazione condizionale, per contribuire al fine primario della rieducazione, tipico di tale fase.

E la molteplicità degli interventi di modifica che hanno valorizzato il ricorso alla giustizia riparativa dimostra la latitudine del campo visivo della riforma; così, l'aver partecipato a un programma di giustizia riparativa con

la vittima del reato, concluso con un esito riparativo, può rilevare quale attenuante del reato (cfr. l'art. 62, comma primo, n. 6, cod. pen., modificato con l'inserimento di tale situazione nel catalogo normativo preesistente), oppure ai fini della procedibilità del reato (all'art. 152 cod. pen. è stata inserita una nuova ipotesi di remissione tacita della querela quando il querelante ha partecipato a un programma di giustizia riparativa con la vittima del reato, concluso con un esito riparativo), della sospensione condizionale della pena. Particolare menzione merita, per la portata generale della nuova norma, l'inserimento dell'art. 129-*bis* cod. proc. pen., che, al primo comma, prevede il potere dell'autorità giudiziaria di disporre, in ogni stato e grado del procedimento, l'invio dell'imputato e della vittima del reato al Centro per la giustizia riparativa di riferimento, per l'avvio di un programma di giustizia riparativa.

Anche la procedura di richiesta di applicazione della pena nel corso delle indagini preliminari, prevista dall'art. 447 cod. proc. pen., è stata modificata con l'inserimento di un momento informativo per l'indagato della facoltà di accedere ai programmi di giustizia riparativa, all'interno del decreto di fissazione dell'udienza per la decisione sulla richiesta.

La Corte di cassazione, proprio con riguardo a tale novità normativa, ha avuto occasione di pronunciarsi sulla natura del vizio che consegue alla violazione della disposizione riformata, chiarendo che il mancato avviso, nel decreto di fissazione dell'udienza di cui all'art. 447, comma 1, cod. proc. pen., della facoltà della parte di accedere ai programmi di giustizia riparativa integra una nullità di ordine generale a regime intermedio *ex art. 178 lett. c) cod. proc. pen.*, che deve essere eccepita nei termini di cui all'art. 182, comma 2, cod. proc. pen. e, pertanto, entro l'udienza di comparizione delle parti per la definizione del giudizio (Sez. 4, n. 32360 del 9/05/2023).

3.3. La riduzione dei tempi del processo penale

In coerenza con la previsione costituzionale (art. 111), viene collocata al centro dell'iniziativa normativa l'adozione di una pluralità di strumenti che consentano di restituire fisiologia ai tempi del processo nella consapevolezza che esso costituisce già di per sé una pena per la persona accusata e che una sollecita risposta giudiziaria è doverosa anche nei confronti della vittima del reato così come previsto anche dalle fonti sovranazionali. È, inoltre, evidente la volontà legislativa di recuperare un rapporto razionale tra tempi di svolgimento delle indagini – sede per l'elaborazione della tesi di accusa all'esito di accertamenti completi, comprensivi anche della raccolta di elementi favorevoli alla persona indagata (art. 358 cod. proc. pen.), tali da orientare la prognosi di tenuta dell'eventuale iniziativa assunta dal pubblico ministero mediante

l'esercizio dell'azione penale e da consentire opzioni meditate sull'accesso ai riti semplificati – e del dibattimento, nonché di porre rimedio al patologico iato temporale attualmente esistente tra i due momenti procedimentali con innegabili ricadute sull'acquisizione delle prove, sull'effettività del controllo giurisdizionale, sulla presunzione di non colpevolezza, sulla funzione rieducativa di una pena applicata con una sentenza di condanna divenuta irrevocabile a distanza di molti anni dal fatto.

Alla riforma è anche sottesa la volontà di assicurare una maggiore duttilità del modello processuale in rapporto alle diverse tipologie di illecito e alla loro gravità, agli accertamenti necessari per la loro verifica, di promuovere un maggiore accesso ai riti speciali nella consapevolezza che la celebrazione indiscriminata del dibattimento per tutti i reati non è oggettivamente conciliabile con un sistema accusatorio sorretto dal principio di obbligatorietà dell'azione penale. Particolarmente significativa, in questa ottica, è la circostanza che la riforma preveda incisivi strumenti di filtro sia a monte che a valle dell'esercizio dell'azione penale e non introduca alcuna modifica alle regole di assunzione della prova dibattimentale, a dimostrazione del fatto che il legislatore (al pari di quello del 1988) immagini distinti binari processuali di definizione a seconda della gravità dei reati, della complessità degli accertamenti, della novità e rilevanza giuridica delle questioni poste.

La scelta di promuovere canali di definizione anteriori alla sede dibattimentale, di deflazionare quest'ultima anche al fine di favorire la concreta attuazione dei principi di immediatezza e di concentrazione, di rivisitare il sistema delle impugnazioni è altresì funzionale al contenimento dei tempi della risposta giudiziaria in coerenza con gli obiettivi fissati dal PNRR in tema di *disposition time*, obiettivi che sarà possibile conseguire solo razionalizzando i flussi di lavoro nei vari gradi di giurisdizione e dando nuovo impulso alla dimensione organizzativa degli uffici giudiziari.

3.4. L'intreccio tra aspetti sostanziali e processuali

Un ulteriore obiettivo perseguito dall'intervento riformatore è individuabile nella netta correlazione tra aspetti di diritto penale sostanziale e processuale nella più ampia prospettiva di una deflazione del sistema processuale. La riforma ha recepito sul punto gli auspici formulati in plurime sedi di studio e di confronto che eventuali interventi potessero interessare contemporaneamente il settore processuale e quello sostanziale del diritto penale nella condivisa consapevolezza che lo scopo del processo è quello di dare concretizzazione agli istituti di diritto penale sostanziale.

Nell'ambito di questo intreccio tra diritto penale sostanziale e diritto penale processuale uno degli aspetti più interessanti è rappresentato dalla interconnessione funzionale tra pena e processo che si coglie sotto plurimi profili.

Viene, innanzitutto, ampliato l'ambito della procedibilità a querela ai reati contro la persona e il patrimonio puniti con pena detentiva non superiore nel minimo a due anni. Si attribuisce, quindi, specifico rilievo alle determinazioni della persona offesa dal reato e a forme di definizione "privata" del conflitto che bloccano l'esercizio dell'azione penale in assenza della condizione stabilita dalla legge.

Si potrebbe obiettare che, in tal modo, si affida alla disponibilità della parte la tutela di beni giuridici che dovrebbero essere appannaggio esclusivo dello Stato. Forse però, sono maturi i tempi per interrogarci sulla unicità del modello di riferimento e sulla opportunità di forme di intervento più duttili che responsabilizzino anche la parte offesa nella consapevolezza che le risorse dell'ordinamento non sono illimitate e che la previsione di una astratta e indiscriminata tutela rischia di non garantire in concreto di preservare alcun bene giuridico.

Nella medesima prospettiva la riforma valorizza l'ambito applicativo della causa di non punibilità per speciale tenuità del fatto (art. 131-*bis* cod. pen.), esteso ai reati puniti con pena detentiva non superiore nel minimo a due anni, sola o congiunta a pena pecuniaria, in luogo della attuale pena detentiva non superiore nel massimo a cinque anni.

Assume, al riguardo, rilievo un profilo inedito e ulteriore rispetto alla tradizionale valutazione della condotta e della lesione arrecata al bene giuridico trovando spazio anche l'apprezzamento del comportamento successivo alla commissione del reato sotto il profilo riparatorio. Questa impostazione onera di compiti nuovi il pubblico ministero che, ai fini della definizione del procedimento, dovrà accertare, nell'osservanza dei parametri stabiliti dalla legge, l'impegno eventualmente profuso dalla persona indagata a fini restitutori e risarcitori.

È ispirata alla medesima finalità di incentivare l'impegno dell'indagato/imputato nell'acquisizione di forme di consapevolezza del disvalore dell'illecito e dell'esigenza di ripararne le conseguenze la previsione dell'estinzione del procedimento a seguito della sospensione del procedimento con messa alla prova.

Risponde ad identica *ratio* la nuova disciplina delle cause di estinzione del reato per condotte riparatorie successive, a seguito di sospensione del procedimento con messa alla prova, estesa a specifici reati puniti con pena edittale non superiore nel massimo a sei anni, o l'adempimento di apposite

prescrizioni impartite dall'organo accertatore e il pagamento di una somma di denaro pari a una frazione dell'ammenda comminata per la contravvenzione.

Si impone, in proposito, una riflessione di carattere generale: gli istituti sinora descritti, ispirati da una logica deflattiva, si collocano per lo più nella fase delle indagini preliminari e, quindi, potenziano il ruolo del pubblico ministero, al quale vengono conferite occasioni di disporre del processo sulla base delle sue valutazioni, che non sono prive di una componente di discrezionalità.

È legittimo chiedersi se, in tal modo, venga messo in discussione il principio dell'obbligatorietà dell'azione penale. A tale interrogativo deve essere data risposta negativa, in quanto la valutazione del pubblico ministero deve svolgersi nel rispetto di parametri predeterminati dal legislatore e coerenti con le nuove dinamiche funzionali della pena con conseguente esclusione di criteri di opportunità estranei a paradigmi processuali e sostanziali che segnano la vera *ratio* dell'art. 112 Cost.

Va, inoltre, evidenziato che la maggior parte degli istituti sinora esaminati presuppone che vi sia stato un comportamento dell'imputato, successivo al fatto di reato, assunto come indice di un sopravvenuto venir meno della necessità della pena in concreto. Basti pensare all'improcedibilità per assenza di querela, che lascia supporre che vi sia stata una soluzione privatistica del conflitto. È quanto si riscontra per l'esito positivo della sospensione del procedimento con messa alla prova e nelle condotte successive di ottemperanza alle prescrizioni, che consentono di chiudere la vicenda senza ricorrere alla pena.

Di fatto, in tutti questi casi, gli obiettivi perseguiti dalla pena vengono raggiunti in un modo diverso. Affinché, però, essi possano essere realmente efficaci occorre un mutamento della cultura del giurista, tale da comportare l'accettazione di un'idea di pena polifunzionale che non corrisponde a un unico modello e a un'unica modalità di esecuzione.

Si potrebbe obiettare che, così facendo, il pubblico ministero, pur non ponendosi in contrasto con l'art. 112 Cost., sottrae, di fatto, alla piena cognizione giurisdizionale comportamenti che incidono sulla punibilità dell'imputato. Tuttavia, a questa obiezione si può rispondere osservando che l'ideale di una piena giurisdizione mal si concilia con le esigenze di deflazione processuale e che, in ogni caso, le determinazioni sono assunte dal pubblico ministero sulla base delle condotte concretamente tenute dall'indagato in virtù di scelte per lo più volontarie.

È possibile quindi affermare che tutte le previsioni della riforma in precedenza richiamate convergono nella prospettiva della responsabilizzazione del pubblico ministero, primo garante della non istaurazione di processi inutili.

All'interno di questo intreccio tra istituti penali sostanziali e processuali e, in particolar modo tra pena e processo, si collocano gli interventi – peraltro un po' timidi – sulla pena pecuniaria. A tale proposito, il legislatore non ha raccolto appieno il risultato dello stimolante lavoro della Commissione Lattanzi volto ad una profonda rivisitazione della valenza della pena pecuniaria e al suo adeguamento al cosiddetto “sistema per quote”, largamente prevalente oggi in quasi tutta l'Europa. Eppure, tale strada, se percorsa con maggiore decisione, avrebbe portato a ridimensionare l'enfasi del primato della pena detentiva, usata spesso in funzione simbolica da un diritto penale ispirato sempre più frequentemente a logiche emergenziali, piuttosto che al rispetto del principio di proporzionalità della pena e della sua individualizzazione in un'ottica rieducativa e di risocializzazione.

3.5. Deflazione interna al processo e nuova cultura della prognosi

Il d.lgs. 10 ottobre 2022, n. 150 è intervenuto su alcuni fondamentali snodi del procedimento penale: la richiesta di archiviazione (art. 408 cod. proc. pen.), la sentenza di non luogo a procedere (art. 425 cod. proc. pen.), anzitutto, e la fase preliminare al dibattimento per i reati a citazione diretta, introducendo, per i primi due istituti, una nuova “regola di giudizio”, mutuata anche per il giudice monocratico, ai sensi dell'art. 554-ter cod. proc. pen., nel corso della nuova “udienza di comparizione predibattimentale a seguito di citazione diretta” (così la rubrica dell'art. 554-bis cod. proc. pen.), introdotta con la stessa riforma.

In base al nuovo canone di giudizio, quando gli elementi acquisiti (nel procedimento) non consentono una ragionevole previsione di condanna, il pubblico ministero deve richiedere l'archiviazione e, parallelamente, il giudice dell'udienza preliminare, oppure il giudice dell'udienza cd. filtro predibattimentale, deve disporre il proscioglimento pronunciando sentenza di non luogo a procedere.

Il legislatore ha sostituito al precedente parametro valutativo alla base della richiesta di archiviazione del pubblico ministero (“se la notizia di reato è infondata”) un diverso e più ampio criterio: il pubblico ministero presenta la richiesta di archiviazione “quando gli elementi acquisiti nel corso delle indagini preliminari non consentono di formulare una ragionevole previsione di condanna o di applicazione di una misura di sicurezza diversa dalla confisca” (nella precedente formulazione la norma faceva riferimento ad elementi insufficienti, contraddittori o comunque non idonei a sostenere l'accusa in giudizio).

La stessa formula si ritrova nella lettera del terzo comma dell'art. 425 e nel primo comma dell'art. 554-ter del codice di rito, che impongono la

sentenza di non luogo a procedere nel caso il giudice non possa prospettarsi una ragionevole previsione di condanna.

Si tratta, in estrema sintesi, di una rimodulazione della *regula iuris* sottesa al rinvio a giudizio, con la finalità di porre rimedio ad una riconosciuta, scarsa selettività nella regolazione degli accessi al giudizio del criterio previgente ed alla riscontrata instaurazione di giudizi non assistiti da una ragionevole prognosi di sostenibilità dell'accusa, che pregiudicano l'onorabilità della persona e determinano inutili diseconomie, di tempo e risorse, del sistema processuale.

La centralità della riforma sta proprio nell'aver innalzato lo standard del parametro necessario affinché si instauri il giudizio: la "ragionevole previsione di condanna" obbliga il pubblico ministero ed il giudice a confrontarsi non già con la proiezione dibattimentale della sostenibilità dell'accusa, bensì con quella che appare essere una vera e propria prognosi di condanna.

Come è stato affermato, la nuova regola di giudizio sovverte quella precedentemente in vigore impegnando, per gli ambiti di rispettiva competenza, sia il pubblico ministero, titolare dell'azione penale, che il giudice dell'udienza preliminare nello svolgimento di una seria prognosi basata sulla ragionevole previsione di condanna all'esito del dibattimento.

3.6. Le ulteriori modifiche al giudizio *in absentia*

Nella prospettiva di una rinnovata attenzione alle ricadute delle pronunce della Corte europea dei diritti dell'uomo e al loro recepimento da parte dell'ordinamento merita un particolare richiamo la disciplina, molto ricca, sul giudizio *in absentia* che non attiene soltanto al tema delle notificazioni, alla costituzione del rapporto processuale, ma ha un obiettivo fortemente innovativo: lo scopo del legislatore è quello di evitare l'instaurazione di processi che, soltanto formalmente, si presume siano a conoscenza della persona accusata, ma di fatto non sono noti all'imputato. In plurime occasioni la Corte di Strasburgo ha affermato che la celebrazione di un processo in assenza dell'imputato non è incompatibile con l'art. 6 della Convenzione a condizione che, da un lato, la persona accusata sia a conoscenza del processo ed abbia rinunciato, in modo inequivocabile, espresso o tacito, all'esercizio del diritto di partecipare all'udienza e, dall'altro, che vengano, comunque, garantiti rimedi restitutori, qualora risulti che si è proceduto in assenza in mancanza di prova di una rinuncia a comparire.

Con riferimento al parametro della conoscenza, la Corte Edu ha sottolineato la centralità della notifica personale all'imputato delle accuse mosse a

suo carico; in assenza di tale notifica personale, ha escluso che la mera qualità di latitante assuma valenza di rinuncia tacita a comparire ed a difendersi in udienza (Corte Edu, Colozza c. Italia, 12 febbraio 1985, ric. n. 9024/80). Ha, inoltre, attribuito primario rilievo al parametro della effettività della conoscenza del processo da parte dell'imputato da porre in correlazione con il provvedimento di *vocatio in iudicium* con cui viene cristallizzata l'accusa e, in quanto tale, idoneo a perimetrare l'ambito delle iniziative difensive. L'effettività della conoscenza rappresenta il presupposto logico che consente poi al giudice di inferire se la mancata comparizione all'udienza da parte dell'imputato sia frutto di una scelta volontaria o del mancato concreto conseguimento dell'obiettivo delle notifiche, pur se formalmente ineccepibili. I giudici sovranazionali, con indirizzo costante, hanno affermato che la rinuncia al diritto di partecipare all'udienza deve essere consapevole, informata e non equivoca. In caso di rinuncia tacita, è necessario provare che l'imputato avrebbe potuto ragionevolmente prevedere le conseguenze del suo comportamento al riguardo (Corte Edu, G.C., caso Sejdovic c. Italia, cit.; Corte Edu, Vilches Coronado e altri c. Spagna, 13 maggio 2018, ric. n. 55517/14).

Nell'ottica della Corte Edu, nell'ipotesi in cui il processo si sia celebrato in assenza, i rimedi restitutori assumono rilievo centrale. Pertanto, in mancanza di prova di una rinuncia a comparire o della volontà di sottrarsi al processo, deve essere garantita alla persona nei cui confronti il processo si sia svolto in assenza la possibilità di ottenere che il giudice, dopo averla sentita, si pronunci nuovamente sulla fondatezza dell'accusa, in fatto e in diritto (Corte Edu, G.C., caso Sejdovic c. Italia, cit.; Corte Edu, Somogyi c. Italia, 18 maggio 2004, ric. n. 67972/01). In ogni caso, con specifico riguardo al giudizio d'appello, la previsione dell'art. 6 CEDU, pur trovando applicazione anche con riferimento ad esso, ha una pregnanza diversa, tenuto conto delle peculiarità del predetto giudizio (Corte Edu, G. C., 18 ottobre 2006, caso Hermi c. Italia, cit.). L'art. 6 CEDU trova piena attuazione anche nel giudizio di secondo grado nei casi in cui al giudice dell'appello sia devoluta una cognizione piena del caso, e, dunque, una valutazione globale della colpevolezza o dell'innocenza dell'imputato (cfr. Corte Edu, G.C., caso Hermi c. Italia, cit.; Corte Edu, Dondarini c. San Marino, 6 luglio 2004, ric. n. 50545/99).

Nel giudizio di legittimità, in cui si discute esclusivamente di questioni di diritto, e non di fatto, non sussiste, invece, alcuna violazione dell'art. 6 CEDU, qualora non sia stato assicurato al ricorrente di esprimersi personalmente, purché vi sia stata una pubblica udienza in primo grado (tra le tante, Corte Edu, Monnell e Morris c. Regno Unito, 2 marzo 1987, ric. n. 9652/81 e n. 9818/82; Corte Edu, Sutter c. Svizzera, 22 febbraio 1984, ric. n. 8209/78).

In base alla Direttiva 2016/343/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 9 marzo 2016, il diritto a presenziare al processo costituisce il fondamento del diritto ad un equo processo riconosciuto dall'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (considerando 33). È riservata all'imputato la scelta, da manifestare in modo inequivoco, di rinunciare alla partecipazione in presenza (considerando 35).

Sulla base di questi principi generali, l'art. 8, par. 2, della citata Direttiva fissa le due condizioni che devono sussistere alternativamente per procedere in assenza dell'imputato:

- a) la tempestiva informazione fornita all'imputato mediante la citazione personale o altri mezzi ufficiali (considerando 36) circa la data e il luogo di celebrazione del processo e le conseguenze derivanti dalla mancata comparizione, così come stabilito dal considerando 38 che prevede un doppio onere di diligenza, quello delle autorità statali nel fornire le notizie prescritte e quello dell'interessato nel riceverle;
- b) la rappresentanza dell'imputato, informato del processo, da parte di un difensore incaricato dall'interessato o dallo Stato.

In caso di svolgimento del processo in assenza, devono essere garantite la conoscenza del provvedimento decisorio, l'informazione circa la facoltà di proporre impugnazione e, inoltre, deve essere assicurato il diritto ad un nuovo processo o ad un altro mezzo di ricorso giurisdizionale (art. 9 della Direttiva) che possa svolgersi in presenza, sì da consentire di riesaminare la causa nel merito, anche mediante l'assunzione di nuove prove, e possa condurre alla riforma della decisione originaria.

Una recente pronuncia pregiudiziale della Corte di giustizia dell'Unione europea (sentenza del 19 maggio 2022, causa C-569/20, IR c. Spetsializirana prokuratura,) ha ritenuto l'efficacia diretta delle disposizioni contenute negli artt. 8, par. 4, e 9 della Direttiva e ha stabilito che, pur non essendo ostativa alla celebrazione di un nuovo giudizio la circostanza che l'imputato si sia dato alla fuga e che le autorità non siano state in grado di rintracciarlo, può essere attribuito rilievo, allo scopo di negare il rimedio restitutorio, alla specificità delle informazioni fornite dalle pubbliche autorità e al comportamento dell'interessato che le ha ostacolate al fine di sottrarsi al processo.

La nuova disciplina introdotta dal d.lgs. 10 ottobre 2022 n. 15 si è uniformata ai principi sinora esposti recidendo in maniera più decisa il rapporto che esiste attualmente tra disciplina delle notificazioni e presunzione legale di conoscenza derivante dal mero rispetto formale delle regole sulle notificazioni e impegnando il giudice, ai fini della dichiarazione di assenza, nello

svolgimento di accertamenti in concreto più penetranti destinati, in un'ottica di rinnovamento culturale, ad essere documentati nel verbale di udienza in vista dei successivi controlli sulle modalità di corretta instaurazione del rapporto processuale. Parallelamente, in coerenza con l'obiettivo di razionalizzazione del rito penale, il giudice è chiamato a sospendere il processo tutte le volte in cui non sia raggiunta la ragionevole certezza della conoscenza della pendenza dello stesso.

La nuova disciplina recepisce i principi espressi sul tema da numerose decisioni delle Sezioni Unite (Sez. U, n. 28912 del 28/2/2019, Innarò; Sez. U, n. 15498 del 26/11/2020, dep. 2021, Lovric). In linea con tali approdi, l'art. 420-*bis* cod. proc. pen. è stato integralmente riformulato dal d.lgs. 10 ottobre 2022, n. 150, mediante l'individuazione delle ipotesi nelle quali è possibile procedere ancorché l'imputato non sia comparso in udienza e l'adozione di alcuni presupposti ideologici fondamentali: l'eliminazione di ogni forma di presunzione di conoscenza legale, anche surrettizia, la valorizzazione del principio di effettività della conoscenza del processo, la centralità della valutazione giudiziale nella verifica in concreto di tale conoscenza da parte dell'imputato, la disciplina per il caso di volontaria sottrazione alla conoscenza della pendenza del processo (cui si accompagna anche una riscrittura delle disposizioni in tema di latitanza). Parallelamente, nell'art. 420 cod. proc. pen., è stato aggiunto un comma 2-*bis*, in forza del quale, in presenza di notifiche regolari, laddove l'imputato non sia presente in udienza preliminare e non sia impedito, il giudice è tenuto a verificare se vi sono i presupposti per procedere in assenza, ai sensi del novellato art. 420-*bis*.

Il legislatore distingue in modo netto le ipotesi nelle quali l'imputato deve considerarsi presente (l'allontanamento dopo la comparizione in giudizio; la mancata comparizione alle udienze successive alla prima; la richiesta scritta di ammissione ad un rito speciale; la rappresentanza in giudizio dell'imputato da parte di un procuratore speciale designato per la richiesta di un procedimento speciale) da quelle in cui la mancata presenza dell'imputato in udienza impone di accertare la sussistenza dei presupposti per la celebrazione del giudizio in assenza. A tale ultimo proposito, la corretta instaurazione del rapporto processuale richiede il rispetto di una precisa sequenza procedimentale che deve prendere le mosse dall'accertamento giudiziale della regolarità formale delle notifiche, deve poi approdare alla verifica dell'insussistenza di impedimenti a comparire dell'imputato e, infine, deve concludersi con l'accertamento delle condizioni per procedere in assenza.

Relativamente a tale ultimo profilo, il legislatore differenzia le ipotesi di conoscenza "certa" della pendenza del procedimento desumibili dalla notifica a mani proprie o di persona espressamente delegata dall'imputato

al ritiro dell'atto introduttivo del giudizio oppure dalla espressa rinuncia dell'imputato a comparire o a far valere un impedimento da quelle in cui la conoscenza della pendenza del processo è accertata dal giudice sulla base di una serie di elementi valutativi indicati dal legislatore a titolo esemplificativo sulla base delle elaborazioni già compiute dal diritto vivente, da ultimo con la sentenza delle Sezioni Unite penali n. 23948 del 2019 (le modalità della notificazione, gli atti compiuti dall'imputato prima dell'udienza, la nomina di un difensore di fiducia: art. 420-*bis*, comma 2, cod. proc. pen.). La conoscenza deve avere ad oggetto la pendenza del processo tecnicamente inteso che presuppone la formulazione di una imputazione precisa, idonea a perimetrare l'ambito della difesa.

La nuova disciplina, in armonia con quanto previsto dall'art. 8, par. 3 della Direttiva UE 2016/343, introduce una deroga a queste regole, laddove stabilisce che il giudice possa procedere in assenza nei confronti dell'imputato latitante o che si è altrimenti sottratto volontariamente alla conoscenza della pendenza del processo. A bilanciamento di tale previsione, però, sono introdotti un accertamento più penetrante, preliminare alla dichiarazione di latitanza, la modifica della disciplina concernente la notifica degli atti introduttivi del giudizio mediante l'espletamento di nuove ricerche del latitante o dell'evaso prima della notifica stessa mediante consegna al difensore (art. 165, comma 1-*bis*, cod. proc. pen.), e, infine, un ampliamento dei rimedi restitutori, oltre che un obbligo di motivazione specifica e rafforzata del provvedimento dichiarativo della latitanza.

Deve essere anche segnalata, nella nuova prospettiva normativa, la centralità, nei casi per essa previsti, dell'udienza preliminare quale luogo privilegiato in cui instaurare correttamente il rapporto processuale, sì da non richiedere la ripetizione degli adempimenti nella successiva fase dibattimentale, espressamente considerata dal legislatore quale "prosecuzione". Qualora la legge processuale non preveda l'udienza preliminare, l'assenza deve formare oggetto di verifica in sede dibattimentale.

Con riferimento, invece, all'assenza nel giudizio di appello, la nuova disciplina distingue la situazione dell'imputato appellante, per il quale la dichiarazione di assenza consegue alla verifica della regolarità delle notifiche, da quella dell'imputato non appellante nei confronti del quale, verificata la ritualità delle notifiche e l'insussistenza delle condizioni stabilite dall'art. 420-*bis*, commi 1, 2, 3 cod. proc. pen., deve essere disposta – sia per le udienze da tenere in presenza che per quelle a trattazione scritta – la sospensione del processo accompagnata dall'effettuazione di ulteriori ricerche.

La *ratio* della diversa disciplina riservata all'imputato appellante può essere agevolmente colta, ove si consideri che, ai sensi del nuovo comma 1-*quater* dell'art. 581 cod. proc. pen., qualora l'imputato nei cui confronti si sia proceduto in assenza intenda proporre impugnazione, lo stesso deve depositare, a pena di inammissibilità, insieme con l'atto di impugnazione del difensore, lo specifico mandato ad impugnare, rilasciato dopo la pronuncia della sentenza e contenente la dichiarazione o l'elezione di domicilio ai fini della notifica del decreto di citazione a giudizio.

Nell'ottica riformatrice, l'assenza dell'imputato costituisce il presupposto dell'ampliamento, nella misura di quindici giorni, dei termini ordinari per impugnare previsti dall'art. 585, comma 1 *bis*, cod. proc. pen., nel caso di gravame proposto dal difensore. Tale previsione armonizza la normativa processuale nazionale con quanto stabilito dall'art. 9 della Direttiva (UE) 2016/343 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 marzo 2016, e, sul piano sistematico, trova la sua ragione immediata nella disposizione (già sopra richiamata) contenuta nell'art. 581, al comma 1-*quater*, del codice di rito.

Le questioni relative all'applicabilità di tali disposizioni al giudizio di legittimità stanno aprendo un primo fronte interpretativo nella giurisprudenza della Corte, conscia anche delle possibili ricadute organizzative sul lavoro delle Sezioni che la modifica delle disposizioni in esame può determinare quanto al calcolo dei termini per ritenere tempestivo il ricorso ed alla corretta instaurazione del rapporto di impugnazione.

Con specifico riguardo alla questione concernente l'applicabilità al giudizio di legittimità della disposizione relativa alla necessità di uno specifico mandato ad impugnare, la Corte, nella sua espressione maggioritaria, ritiene che la nuova causa di inammissibilità di cui all'art. 581, comma 1-*quater*, cod. proc. pen. si applichi anche al ricorso per cassazione, tenuto conto della portata generale della disposizione, collocata tra le norme generali sulle impugnazioni e funzionale a garantire l'esercizio consapevole del diritto di impugnazione (Sez. 5, n. 39166 del 4/7/2023; Sez. 6, n. 41309 del 20/9/2023; Sez. 4, n. 43718 del 11/10/2023; Sez. 3, n. 46690 del 9/11/2023).

Inoltre, è stata già rilevata la compatibilità costituzionale delle disposizioni di nuovo conio previste dall'art. 581, commi 1-*ter* e 1-*quater*, cod. proc. pen., introdotti dall'art. 33 d.lgs. 10 ottobre 2022, n. 150, e dell'art. 89, comma 3, del medesimo d.lgs. con gli artt. 3, 24, 27, 111 Cost. e art. 6 CEDU, espressione di una scelta legislativa non manifestamente irragionevole, volta a limitare le impugnazioni che non derivano da un'opzione ponderata e personale della parte, da rinnovarsi "*in limine impugnationis*" ed essendo stati comunque previsti

i correttivi dell'ampliamento del termine per impugnare e dell'estensione della restituzione nel termine (cfr. Sez. 4, n. 43718 del 3/05/2023).

Quanto all'ampliamento dei termini per proporre ricorso, questa Corte ha di recente precisato che, nel caso in cui il giudizio di appello sia stato trattato con procedimento camerale non partecipato e non sia stata avanzata tempestiva istanza di partecipazione *ex art. 598-bis*, comma 2, cod. proc. pen., l'imputato appellante non può considerarsi "giudicato in assenza", in quanto, in tal caso, il processo è celebrato senza la fissazione di un'udienza alla quale abbia diritto di partecipare, sicché, ai fini della presentazione del ricorso per cassazione, lo stesso non potrà beneficiare dell'aumento di quindici giorni del termine per l'impugnazione previsto dall'*art. 585*, comma 1-*bis*, cod. proc. pen. (Sez. 6, n. 49315 del 24/10/2023).

Sotto altro profilo, si è ritenuto che tale previsione non possa trovare applicazione in caso di appello avverso sentenza emessa in esito a giudizio abbreviato richiesto dal procuratore speciale dell'imputato, da intendersi presente in giudizio *ex art. 420*, comma 2-*ter*, cod. proc. pen., in ragione della scelta del rito effettuata, essendo irrilevante che la sentenza lo abbia indicato assente (Sez. 3, n. 43835 del 12/10/2023).

3.7. Il rinvio pregiudiziale sulla questione della competenza per territorio

Anche la nuova norma dell'*art. 24-bis*, introdotta nel codice di procedura penale dalla recente riforma e dedicata all'inedito istituto del "rinvio pregiudiziale alla Corte di cassazione per la decisione sulla competenza per territorio", ben si inserisce nel versante "dialogante" della Corte, attenendo in particolare al compito regolatore della competenza, qui arricchito di particolare pregnanza, stante la finalità di disciplinare già nei momenti iniziali del processo e con effetti non più revocabili la individuazione del giudice territorialmente competente.

La nuova previsione, infatti, prevede che, prima della conclusione dell'udienza preliminare e, in caso di sua mancanza, subito dopo compiuto l'accertamento, per la prima volta, della costituzione delle parti, queste ultime o, anche di ufficio, il giudice, possano rimettere alla Corte di cassazione la questione concernente la competenza per territorio.

È significativo, in particolare, al fine di apprezzare la natura di uno strumento indirettamente finalizzato ad anticipare in modo tendenzialmente definitivo le questioni di competenza per territorio assistite da ragionevole serietà e complessità, che il comma 6 stabilisca per la parte che eccepisca, nel

corso del processo, la incompetenza senza tuttavia attivare il nuovo strumento, la impossibilità di riproporre successivamente la questione.

Ove la questione di competenza sia rimessa, su iniziativa delle parti o anche di ufficio, alla Corte, la decisione di quest'ultima possiederà, secondo la generale previsione dell'art. 25 cod. proc. pen. come letta dalla giurisprudenza, effetti tendenzialmente vincolanti; se, invece la rimessione non venga richiesta, le eccezioni di incompetenza già proposte nei termini di legge non potranno più essere riproposte nei momenti successivi quale che sia la decisione intervenuta.

Il “dialogo anticipato” con la Corte di cassazione è dunque inteso ad evitare, come chiarito già nelle prime interpretazioni che la Corte ha dato di tale nuovo istituto (tra le tante, Sez.3, n. 41594 del 6/7/2023, Gup Trib. Sciacca), che l'eccezione di incompetenza territoriale tempestivamente sollevata ma respinta permanga come “vizio occulto” nel processo sì da comportare l'evenienza di una sua rilevazione nei gradi successivi tale da comportare il travolgimento di tutta l'attività processuale nel frattempo svolta, in termini evidentemente dissonanti anzitutto con il principio costituzionale della ragionevole durata del processo e dell'efficienza dello stesso.

Sotto altro, ma correlato, versante, va chiarito che proprio la struttura dialogica che l'istituto di per sé comporta esige dal giudice rimettente (sia che egli agisca di ufficio sia che, invece, lo faccia su impulso delle parti) la rappresentazione di elementi che, anche sul piano motivazionale dell'ordinanza richiesto dall'art. 125 cod. proc. pen., conducano ad evidenziare, come si è ormai ripetutamente affermato nelle decisioni di questa Corte, la serietà della questione se non la sua complessità, tale da condurre a presagire possibili soluzioni difformi (da ultimo, Sez. 5, n. 43638 del 6/9/2023, Gip Trib. Torino). Diversamente, e incongruamente, si finirebbe per attribuire alla Corte, specie ove il giudice si limitasse ad una mera presa d'atto della richiesta delle parti, una sorta di “delega” non conciliabile con le finalità e la *ratio* dell'istituto. Insomma, al giudice deve corrispondere, si è precisato, un compito di indispensabile “filtraggio” delle richieste ricevute, dando seguito solo a quelle che non possiedano le caratteristiche per essere prontamente e inequivocabilmente decise.

In definitiva, dunque, è precisamente il ruolo “regolatore” della Corte ad emergere da una previsione che combina con evidenza tra loro responsabilizzazione delle parti, stabilizzazione delle decisioni ed efficienza e ragionevole durata del processo.

3.8. I principi informativi della riforma in tema di impugnazioni

La riforma riafferma un principio già contenuto nella legge n. 103 del 2017, ossia che l'atto d'impugnazione deve fondarsi su motivi specificamente formulati, contenenti una critica argomentata alla sentenza censurata in modo da evitare l'instaurazione di giudizi superflui, destinati alla declaratoria di inammissibilità per genericità delle doglianze. Viene così delineata una specificità relazionale tra motivazione del provvedimento del giudice e impugnazione: naturalmente, in tanto si può invocare il parametro della specificità dei motivi, in quanto la sentenza del giudice sia motivata in modo esaustivo, completo, logico e contenga una risposta adeguata alle deduzioni delle parti. È superfluo rilevare, a contrario, che se la motivazione è tautologica, meramente assertiva, si limita a riprodurre il dettato della legge senza confrontarsi con le deduzioni difensive e con le risultanze processuali, non si può esigere dall'impugnante il rispetto di un onere in concreto inesigibile. Necessariamente la genericità della motivazione della sentenza refluirà sulla genericità della formulazione dell'atto di impugnazione, e il giudice dell'appello non potrà sanzionare con la categoria della inammissibilità una impugnazione necessariamente generica a seguito di un difetto genetico nella conformazione del provvedimento del giudice. Esiste, quindi, una stretta correlazione funzionale tra motivazione della sentenza (art. 546, comma 1, lett. e), cod. proc. pen.) e atto di impugnazione.

La riforma della disciplina delle impugnazioni attuata dal d.lgs. n. 150 del 2022, ha operato su più versanti: un primo di carattere generale, relativo alla modifica di alcuni aspetti relativi alla forma e alla presentazione dell'impugnazione, nonché sui termini per proporla; un secondo, mirato alla rivisitazione di alcune specifiche norme contenute nel titolo II del libro IX, attraverso, essenzialmente, l'estensione, in un'ottica deflattiva, del novero delle sentenze non appellabili, e la modifica delle modalità di trattazione del giudizio e del particolare istituto del concordato in appello, nonché degli ambiti della rinnovazione istruttoria; un terzo, dedicato al giudizio di cassazione, quanto, principalmente, alle modalità di trattazione dei ricorsi; ed un quarto relativo ai rimedi restitutori, significativamente attraverso il coordinamento della restituzione in termini e della rescissione del giudicato con la disciplina dell'assenza dell'imputato.

Vi è stato poi, trasversalmente al giudizio di appello e di cassazione, l'intervento, di indubbia rilevanza, dedicato, da un lato, alle impugnazioni proposte per i soli interessi civili, informato ad un sostanziale principio di trasferimento delle stesse, una volta constatata la loro non inammissibilità, al giudice civile di "livello corrispondente" (art. 573, comma 1-bis cod. proc. pen.), e, dall'altro, alle conseguenze, sul piano delle statuizioni civilistiche,

della presa d'atto, da parte del giudice dell'impugnazione, della decorsa improcedibilità dell'azione penale per il superamento dei termini di cui ai commi 1 e 2 dell'art. 344-*bis*, conseguenze strutturate, anche in tal caso, a fronte della non inammissibilità dell'impugnazione, alla stessa stregua di quanto appena detto, nel senso della prosecuzione del giudizio sempre dinanzi al giudice civile di appello o di legittimità (art. 578, comma 1-*bis*, cod. proc. pen.).

In entrambe le ipotesi (impugnazione per i soli interessi civili e impugnazioni in processi nei quali sia decorso il termine di improcedibilità), in altri termini, è stata prescelta, in assenza di indicazioni vincolanti sul punto ad opera della legge delega, una volta esaurita la “questione penale”, la via della totale dismissione di quella civile, con “prosecuzione” del giudizio nella unica sede ritenuta come ormai totalmente “assorbente”.

L'intento del legislatore della riforma è stato plasticamente evidenziato dalla Relazione al decreto legislativo della riforma ove, sia pure con solo riguardo in particolare alla introduzione dell'art. 578 comma 1-*bis*, significativamente si accenna alla “contraddizione sistematica” che, in ragione del carattere processuale e impediente della pronuncia di improcedibilità, produrrebbe una prosecuzione del giudizio di impugnazione ai soli effetti civili, considerata la natura accessoria dell'azione civile nel processo penale.

Parimenti significativa appare la circostanza che il criterio regolatore prescelto del percorso di una “terza via” , mediana rispetto alla soluzione di lasciare al giudice penale il compito di decidere sulla domanda risarcitoria nonostante l'improcedibilità e a quella di imporre una riproposizione della domanda al giudice civile di primo grado anche in tal caso con diretto riferimento al nuovo art. 578, comma 1-*bis*, ma senza che si pongano ostacoli ad una sua estensione anche in relazione al nuovo art. 573, comma 1-*bis*, venga posto in naturale consonanza con i *dicta* della sentenza n. 182 del 2021 della Corte costituzionale. Infatti, con tale pronuncia, intervenuta sull'art. 578 cod. proc. pen., di cui è stata riconosciuta la legittimità costituzionale non violando lo stesso il diritto dell'imputato alla presunzione di innocenza come stabilito nell'ordinamento convenzionale dalla giurisprudenza della Corte Edu e come riconosciuto nell'ordinamento dell'Unione europea, la Corte costituzionale ha affermato che il giudice dell'impugnazione penale, nel decidere sulla domanda risarcitoria, non è chiamato a verificare se si sia integrata la fattispecie penale tipica contemplata dalla norma incriminatrice, in cui si iscrive il fatto di reato di volta in volta contestato. Il giudice deve, invece, accertare se sia integrata la fattispecie civilistica dell'illecito aquiliano (art. 2043 cod. civ.). Ed invero il giudice dell'impugnazione è chiamato a valutare gli effetti giuridici del fatto, chiedendosi non già se esso presenti gli elementi costitutivi della condotta criminosa tipica (commissiva od omissiva) contestata all'imputato come reato,

contestualmente dichiarato estinto per prescrizione, ma piuttosto se quella condotta sia stata idonea a provocare un “danno ingiusto” secondo l’art. 2043 cod. civ., e cioè se, nei suoi effetti sfavorevoli al danneggiato, essa si sia tradotta nella lesione di una situazione giuridica soggettiva civilmente sanzionabile con il risarcimento del danno.

In conclusione, si è detto che il giudice dell’impugnazione penale (giudice di appello o Corte di cassazione), spogliatosi della cognizione sulla responsabilità penale dell’imputato in seguito alla declaratoria di estinzione del reato per sopravvenuta prescrizione (o per sopravvenuta amnistia), deve provvedere – in applicazione della disposizione censurata – sull’impugnazione ai soli effetti civili, confermando, riformando o annullando la condanna già emessa nel grado precedente, sulla base di un accertamento che impinge unicamente sugli elementi costitutivi dell’illecito civile, senza poter riconoscere, neppure *incidenter tantum*, la responsabilità dell’imputato per il reato estinto.

Di qui pertanto, consequenzialmente, con riguardo alla maturata improcedibilità, la scelta di attribuire il compito di decidere sulle statuizioni civili al giudice civile, in una situazione in cui devono essere verificati gli estremi della responsabilità civile, senza poter accertare nemmeno incidentalmente la responsabilità penale.

Quanto poi alla fisionomia dei rapporti tra il giudizio penale di impugnazione per i soli interessi civili ed il giudizio civile di “prosecuzione” che da esso nasca allorquando l’atto di appello o il ricorso per cassazione non siano inammissibili (art. 573, comma 1-*bis*) e ai rapporti tra il giudizio penale di impugnazione che coinvolga anche gli interessi civili e il giudizio civile in “prosecuzione” derivanti, invece, sempre in caso di inammissibilità dell’atto di appello o del ricorso, dalla improcedibilità dell’azione penale per decorso dei termini di legge (art. 578, comma 1-*bis*), deve farsi riferimento alle puntualizzazioni offerte dalla sentenza di Sez. U, n. 38481 del 25/5/2023, che, seppure intervenute per risolvere specificamente il contrasto intervenuto in relazione all’individuazione dell’esatto momento applicativo della nuova norma dell’art. 573, comma 1-*bis*, hanno, necessariamente, dovuto interrogarsi, preliminarmente, sulle caratteristiche del giudizio civile e sui rapporti con quello penale che si sia limitato a valutare la non inammissibilità dell’impugnazione.

Ad avviso delle Sezioni Unite, il nuovo quadro normativo ha, in realtà, comportato un rilevante «mutamento di coordinate»: il fatto che l’impugnazione per i soli interessi civili, nel precedente assetto decisa secondo le regole del rito penale, sia stata oggi attribuita alla decisione del giudice civile, restando attribuito al giudice penale il solo compito di vagliarne l’ammissibilità, verificata la quale deve essere disposto il rinvio «per la prosecuzione», significa

che tale giudizio debba, appunto, continuare senza cesure o soluzioni di continuità, tanto che il giudice civile, proprio in ragione della unicità del giudizio, utilizzerà le prove già acquisite in sede penale, oltre a quelle eventualmente acquisende innanzi a sé. E per tale ragione il giudizio che prosegue innanzi al giudice civile non può avere natura autonoma rispetto a quello iniziato innanzi al giudice penale, sicché non appare conciliabile con l'appena descritto nuovo assetto quanto già affermato dalla giurisprudenza con riguardo al giudizio di rinvio instaurato a seguito dell'annullamento *ex art. 622 cod. proc. pen.*, circa la *emendatio libelli* funzionale ad adeguare la domanda presentata in sede penale ai parametri propri del giudizio civile: «la necessità di un tale adeguamento nel passaggio tra i due giudizi è ormai superata dalla già iniziale impostazione, oggi richiesta dal nuovo art. 78, comma 1, lett. *d*), cit. della pretesa civile secondo le più estese coordinate dell'atto introduttivo di cui all'art. 163 cod. proc. civ. nella previsione di un simile, possibile, epilogo. Anzi, e di più, proprio la comparazione tra l'art. 573, comma 1-*bis*, cod. proc. pen. e l'art. 622 cod. proc. pen. (quale norma che continua a presupporre pur sempre un ordinario quadro che attribuisce alla Corte di cassazione penale la decisione sull'impugnazione anche agli effetti civili) sembra rivelare come l'unica lettura possibile della nuova disciplina sia quella appena considerata, giacché, ove il legislatore della riforma avesse invece inteso lasciare sostanzialmente immutato il quadro normativo come letto dalla costante giurisprudenza di legittimità, ben poco senso avrebbe avuto l'adozione del nuovo art. 573, comma 1-*bis*, cit., finendo quest'ultima norma per sovrapporsi irrazionalmente, negli esiti, proprio a quella dell'art. 622 cit. Dunque, è proprio il ben diverso rapporto cronologico a fondamento della nuova norma rispetto a quello posto alla base dell'art. 622 cit. (tra decisione e successivo rinvio, nell'art. 622, e tra rinvio e successiva decisione, nell'art. 573, comma 1-*bis*) a rendere non assimilabili tra loro l'assetto attuale e quello precedente di cui l'art. 622 cit. rappresenta pur sempre, come detto, nell'eccezione così introdotta alla regola dell'attrazione dell'azione civile al processo penale, una esplicazione».

A ciò conseguirebbe dunque che «il possibile epilogo decisorio oggi rappresentato, in caso di impugnazione residuata per i soli interessi civili, dall'art. 573, comma 1-*bis*, cit., dovrà essere contemplato dalla parte civile sin dal momento dell'atto di costituzione e a tale epilogo la stessa dovrà dunque far fronte strutturando le ragioni della domanda in necessaria sintonia con i requisiti richiesti dal rito civile. Ciò significa, allora, che, se nella vigenza del precedente tenore della norma, secondo la costante giurisprudenza di legittimità, era del tutto sufficiente, ad integrare la *causa petendi* cui si riferisce l'art. 78, comma 1, lett. *d*) cit., il mero richiamo al capo d'imputazione descrittivo del fatto allorché il nesso tra il reato contestato e la pretesa risarcitoria

azionata risultasse con immediatezza (...), ciò non può più bastare a fronte della nuova disciplina. Sarà infatti necessaria una precisa determinazione della *causa petendi* similmente “alle forme prescritte per la domanda proposta nel giudizio civile”, come già affermato da una sola iniziale pronuncia di questa Corte, poi rimasta superata dalle pronunce appena ricordate, e che ora, per effetto del mutato quadro, riprende evidentemente vigore; cosicché, ai fini dell’ammissibilità della costituzione, non sarà più sufficiente “fare riferimento all’avvenuta commissione di un reato bensì sarà necessario richiamare le ragioni in forza delle quali si pretende che dal reato siano scaturite conseguenze pregiudizievoli nonché il titolo che legittima a far valere la pretesa” (Sez. 2, n. 8723 del 7/5/1996). In altre parole, dunque, sarà necessario che le ragioni della domanda vengano illustrate secondo gli stilemi dell’atto di citazione nel processo civile, ovvero, secondo quanto prevede oggi l’art. 163, comma 3, n. 4, cod. proc. pen. con “l’esposizione in modo chiaro e specifico” delle stesse (...). Non, dunque, in un mero “aggiustamento cosmetico” si è risolta la specificazione inserita nell’art. 78 cit., bensì nella necessaria proiezione, sul piano della domanda di parte civile, della mutata regolamentazione della impugnazione della sentenza agli effetti civili. E tutto ciò è stato appunto riassunto dalla Relazione illustrativa menzionata laddove, come già ricordato in principio, si è fatto riferimento all’onere del danneggiato di prevedere l’eventualità del rinvio di cui all’art. 573 comma 1-*bis* sin dal momento della costituzione di parte civile».

3.9. Il potenziamento dei riti semplificati

La riforma potenzia i riti semplificati nell’ottica della deflazione processuale.

Con specifico riferimento al giudizio abbreviato prevede che, qualora né l’imputato né il suo difensore propongano impugnazione avverso la sentenza di condanna di primo grado, il giudice dell’esecuzione, una volta intervenuta l’esecutività del titolo, applichi la riduzione di un sesto della pena.

È indubbio che l’automatismo nell’ulteriore riduzione della pena, già decurtata di un terzo per effetto della scelta del rito, può comportare una certa asimmetria del quadro normativo relativo al trattamento sanzionatorio per i singoli reati e può determinare incongruenze di sistema, tenuto conto dei beni giuridici in gioco.

È altrettanto vero, però, che tale profilo deve essere valutato criticamente alla luce della ragionevole durata del processo, conseguibile soltanto attraverso una ponderata deflazione processuale rispettosa dei diversi parametri costituzionali.

Con riferimento alla richiesta di giudizio abbreviato subordinata ad integrazione probatoria, la riforma stabilisce che il giudice deve provvedere ad ammetterla se, tenuto conto degli atti già acquisiti e utilizzabili, l'integrazione sia necessaria ai fini decisorii e il giudizio abbreviato realizzi, comunque un'economia processuale in relazione ai prevedibili tempi dell'istruttoria dibattimentale. In caso di appello del pubblico ministero avverso una sentenza di proscioglimento per motivi attinenti alla valutazione della prova dichiarativa, la rinnovazione dell'istruttoria dibattimentale in secondo grado è esclusa, quando la sentenza di assoluzione sia stata pronunciata all'esito di giudizio abbreviato non condizionato.

Con riferimento all'applicazione della pena su richiesta delle parti (art. 444 cod. proc. pen.) le modifiche introdotte sono il frutto dell'esperienza maturata, evidenziante il mancato accesso al rito per ragioni relative alle pene accessorie e agli effetti extra-penali. In coerenza con tale constatazione è stata delineata una maggiore latitudine dell'accordo delle parti, in quanto l'imputato e il pubblico ministero possono chiedere al giudice di non applicare le pene accessorie (o di applicarle per un periodo determinato), di non disporre la confisca o di ordinare quest'ultima solo con riferimento a specifici beni o a un importo specifico.

Inoltre, si è inciso, come detto, sugli effetti extra-penali della sentenza di patteggiamento, laddove si è previsto che la sentenza resa ai sensi dell'art. 444 cod. proc. pen. non possa essere utilizzata a fini di prova nei giudizi civili, amministrativi, disciplinari, tributari e nel giudizio per l'accertamento della responsabilità contabile.

Nella stessa ottica deflattiva si colloca l'ampliamento del "concordato in appello" con eliminazione di preclusioni per tipologie di reato o per autore.

Quanto sinora esposto mette in luce la volontà legislativa di differenziare i modelli processuali, tenendo conto della natura e complessità degli accertamenti, della gravità dei reati, dell'esigenza di restituire fisiologia al rapporto tra le diverse fasi e di contenere i tempi complessivi di durata del processo. Si delinea la tendenza ad evitare il dibattimento per i reati di gravità medio-bassa e, al contempo, si riserva il modello processuale connotato dal contraddittorio dibattimentale nella formazione della prova per i reati più gravi, compresi quelli di criminalità organizzata.

Questa strategia non rappresenta una rivoluzione. L'obiettivo originario del legislatore del cd. "nuovo codice" del 1988 è sempre stato questo. L'impianto originario del codice di rito mirava, infatti, a non far approdare al dibattimento i reati di minore gravità, per i quali avrebbero dovuto trovare applicazione i riti semplificati; per contro, il dibattimento – che in un sistema

tendenzialmente accusatorio è impegnativo, complesso e costoso – avrebbe dovuto essere riservato ai reati di maggiore allarme sociale.

Tali scelte, tuttavia, non hanno trovato riscontro nell'esperienza pratica che registra un ribaltamento di questa prospettiva: la celebrazione del dibattimento per i reati meno gravi puniti con pene modeste, suscettibili astrattamente di rientrare nell'ambito della sospensione condizionale della pena e, comunque, di essere eseguite con modalità alternative alla detenzione in carcere, anche in virtù del progressivo ampliamento dell'ambito di applicazione dell'art. 656 cod. proc. pen.; l'accesso al giudizio abbreviato da parte degli imputati chiamati a rispondere di reati severamente puniti, ai quali la riduzione di un terzo della pena appare particolarmente vantaggiosa. La torsione del modello processuale è stata fonte di gravi distorsioni anche in termini di pubblicità del processo e di conseguente controllo da parte dell'opinione pubblica.

La scelta della recente riforma è stata, dunque, quella di riportare sui giusti binari l'intento originario del legislatore del 1988: promuovere l'accesso ai riti semplificati per i reati di minore gravità, introducendo una serie di filtri e di nuovi parametri di valutazione ai fini dell'esercizio dell'azione penale e riservare il dibattimento a quelli più gravi.

Questa ricostruzione sistematica consente di spiegare la mancata modifica delle disposizioni in tema di acquisizione e formazione della prova a dibattimento e di sua successiva utilizzazione.

Ci si può chiedere se, in tal modo, l'ordinamento processuale, non si stia muovendo verso un'ottica di "soave inquisizione" per i reati meno gravi secondo la formula proposta da una parte della dottrina. In realtà a tale critica può contrapporsi una diversa lettura dell'intervento normativo caratterizzato dalla differenziazione delle tutele, dal rifiuto di un unico modello rigido, dalla ricerca di una duttilità degli schemi processuali, oltre che da realistico bilanciamento tra effettività delle ineludibili garanzie difensive, tempi del processo e tutela dell'imputato e del suo reinserimento sociale. In questa ottica il potenziamento dei riti semplificati, che presuppongono l'utilizzazione di materiale investigativo unilateralmente acquisito dal pubblico ministero, ma comportano significative riduzioni di pena ed altri benefici per chi vi opta può costituire la chiave di volta per restituire centralità al dibattimento per i reati realmente meritevoli di verifica in tale sede, per garantire immediatezza nella formazione della prova, concentrazione delle udienze nel rispetto dei canoni di un processo realmente accusatorio, nonché per ridurre i carichi di lavoro nei gradi di giudizio successivi al primo e per dare attuazione al principio costituzionale di ragionevole durata (art. 111), così consentendo il rispetto degli obiettivi fissati dal PNRR.

3.10. Il contraddittorio in Cassazione: rito camerale e rito partecipato

L'art. 611 cod. proc. pen. rubricato "Procedimento in camera di consiglio" e dedicato alle modalità di trattazione dei ricorsi per cassazione, come "riscritto" dal d.lgs. n. 150 del 2022 prevede, come regola di carattere generale, la trattazione dei ricorsi di legittimità in camera di consiglio, con contraddittorio "cartolare", ritenuto sufficiente ad assicurare la dialettica delle parti anche in ragione, evidentemente, della natura tecnica del rito di legittimità. La Suprema corte giudica, quindi, sui motivi senza la partecipazione del procuratore generale e dei difensori secondo una cadenza temporale "a ritroso" che prevede: un termine fino a quindici giorni prima dell'udienza, per la presentazione delle richieste del procuratore generale, dei motivi nuovi e delle memorie di tutte le parti, e un successivo termine fino a cinque giorni prima dell'udienza, per le eventuali memorie di replica (comma 1). È fatta salva tuttavia, per le parti, la possibilità di ottenere, a richiesta: a) la trattazione orale in pubblica udienza, in alternativa alla trattazione scritta (comma 1-*bis*) nei procedimenti in cui la Corte sia chiamata a decidere i ricorsi contro sentenze pronunciate nel dibattimento o ai sensi dell'art. 442 cod. proc. pen.; b) la trattazione in camera di consiglio con la loro presenza per la decisione dei ricorsi da trattare per legge nelle forme previste dall'art. 127 cod. proc. pen., nonché di quelli avverso sentenze pronunciate all'esito di udienza in camera di consiglio senza la partecipazione delle parti (a norma del nuovo art. 598-*bis* cod. proc. pen.), salvo che l'appello abbia avuto esclusivamente ad oggetto la specie o la misura della pena, anche con riferimento al giudizio di comparazione fra circostanze (art. 69 cod. pen.), o l'applicabilità delle circostanze attenuanti generiche (art. 62-*bis* cod. pen.), di pene sostitutive, della sospensione condizionale della pena (art. 163 cod. pen.) o della non menzione della condanna nel certificato del casellario (art. 175 cod. pen.). Termini più ristretti per la presentazione delle memorie e delle memorie di replica sono poi stati stabiliti per i procedimenti da trattare con le forme previste dall'art. 127 cit.

La disciplina processuale dell'istanza di trattazione orale viene poi stabilita dal comma 1-*ter* della rinnovata versione dell'art. 611, il quale prevede che essa vada presentata, a pena di decadenza, nel termine di dieci giorni dalla ricezione dell'avviso di fissazione dell'udienza, termine che scende sino a cinque giorni prima nei casi di ricorsi da trattare con le forme di cui all'art. 127 cit.

Tale complessivo sistema, che, per effetto di norma transitoria (art. 94, comma 2, del d.lgs. n. 150 del 2022 come modificato dall'art. 17 del d.l. n. 75 del 2023), sarebbe dovuto divenire operativo per i ricorsi proposti a partire dal 16 gennaio 2024, è stato ulteriormente differito nella sua entrata in vigore dall'art. 11, comma 7, del d.l. n. 215 del 2023, sino al 30 giugno 2024; da quella

data, dunque, dovrebbe essere “stabilizzato”, per i ricorsi che già nell’assetto tradizionale non fossero caratterizzati dalla udienza non partecipata, il regime di “differenziazione” tra trattazione orale e trattazione cartolare a richiesta di parte a suo tempo introdotto, in via provvisoria ed emergenziale, al fine di evitare i contatti interpersonali comportanti rischi di contagio di Sars Covid, dall’art. 23 del d.l. n. 137 del 2020.

Il constatato buon esito, nell’esperienza pratica, di un modello che, senza sacrificare esigenze di rappresentazione “orale” dinanzi alla Corte, dei motivi di ricorso o delle ragioni ad essi contrarie, comunque affidate alla volontà espressa dalle parti, ha consentito di semplificare il rito di legittimità rendendolo più adeguato ad un giudizio caratterizzato, per definizione, da questioni di ordine tecnico, ha dunque convinto il legislatore ad abbandonare la eccezionalità del regime, così divenuto ordinario, anche al fine, di cui è traccia nella Relazione illustrativa dello schema di decreto legislativo, di perseguire gli obiettivi «del risparmio di risorse giudiziarie e dell’abbattimento dei tempi del processo».

Il modello del novellato art. 611 ha tuttavia previsto due aspetti peculiari in precedenza non contemplati dal regime emergenziale, e una significativa “ricalibrazione”, rispetto al pregresso, del computo del termine per richiedere la trattazione orale.

Sul primo versante, la norma ha introdotto, da un lato, la espressa irrevocabilità della richiesta di trattazione orale, in precedenza non prevista, onde garantire l’aspettativa creatasi per effetto della richiesta, nelle controparti del giudizio, e, dall’altro, soprattutto, la possibilità, per la Corte, di disporre d’ufficio la trattazione del ricorso in udienza pubblica o in camera di consiglio con la partecipazione del procuratore generale e dei difensori “per la rilevanza delle questioni sottoposte al suo esame” (comma 1-*quater*).

Sul secondo versante è mutato il meccanismo regolante la richiesta di trattazione: non più da proporre almeno venticinque giorni prima della udienza bensì, indipendentemente dalla data di quest’ultima, entro dieci (o cinque, come ricordato sopra) giorni dalla data di ricezione dell’avviso di fissazione dell’udienza.

In definitiva se da una parte si è, nella sostanza, operata una compressione dei termini in oggetto precedentemente previsti, compressione la cui ragione non è rintracciabile nella Relazione illustrativa, dall’altra si è affidato anche alla Corte, così colmando un vuoto difficilmente spiegabile, il potere di stabilire *ex officio* la celebrazione nella forma partecipata orale. Si può anzi rilevare che, proprio l’introduzione in capo alla Corte di un tale potere, ricollegabile con evidenza, come è nell’esperienza di realtà processuali di altri paesi,

alla funzione nomofilattica cui consegue, quasi inevitabilmente, una facoltà di selezione delle “questioni” nelle quali l’esercizio di detta funzione ha modo di estrinsecarsi con maggior nettezza, finisce anche per porre in risalto quello che forse è il vero nodo critico della modifica, ovvero la mancata attribuzione alla Corte di un analogo potere di selezione quando la trattazione orale venga richiesta dalle parti.

Del resto, anche a volere trascurare l’aspetto “sistematico” che sta al fondo della questione, la configurazione dell’accesso al rito partecipato quale diritto potestativo, subordinato soltanto al rispetto dei termini per la presentazione della relativa richiesta, è comunque assetto che può incidere negativamente sull’efficienza della Corte.

Il mantenimento dell’attuale automatismo nell’instaurazione del rito risulta infatti non facilmente compatibile con la natura, già richiamata sopra, di un giudizio ad oggetto vincolato e contenuto eminentemente tecnico quale è quello di legittimità, dove la discussione in molti casi può risultare priva di una effettiva utilità e dove, naturalmente, nessun necessario contraddittorio nella formazione della prova può venire in rilievo.

Il nodo diviene allora quello di una auspicabile maggiore conformazione dell’attuale assetto alle peculiarità del rito di legittimità potendosi, in due diverse direzioni, optare, da una parte, per l’attribuzione alla Corte di un potere di selezione che, senza avere caratteri di assoluta discrezionalità tali da sconfinare nell’arbitrio, possa affidarsi a parametri oggettivi predeterminati, ovvero, dall’altra, per un meccanismo di discussione orale che, sulla scia di quanto già previsto, ad esempio, dalle recenti innovazioni apportate dalla delibera della Corte costituzionale del 24 maggio 2022 (integrata da un decreto del Presidente del 30 maggio 2022) al regolamento interno della stessa in ordine allo svolgimento della pubblica udienza, consenta una diversa modellazione della discussione in udienza, in tal modo potendosi ipotizzare una “compensazione” *ex post* della rigidità di un meccanismo che, *ex ante*, impone la trattazione orale sul mero presupposto della richiesta di parte.

Sotto il primo profilo, si tratterebbe di affidare ad una apposita previsione normativa la fissazione di tali parametri ovvero, in alternativa, di promuovere in proposito il confronto istituzionale tra la Corte, la Procura generale e le rappresentanze dell’Avvocatura, affinché vengano elaborati criteri convenzionali che costituiscano le linee guida orientative della decisione sul punto (eventualmente recepite con fonte secondaria da apposito decreto ministeriale).

Sotto il secondo profilo, parrebbero non più adeguati, quanto alla disciplina del dibattimento di cui all’art. 614 cod. proc. pen., un modello di

relazione e una conseguente esposizione delle ragioni delle parti oggi, con frequenza, inutilmente consistenti in una pedissequa reiterazione di quanto già contenuto negli atti scritti conosciuti dalla Corte; ben più proficue e, in definitiva, maggiormente consone al giudizio di legittimità, parrebbero una relazione “ragionata” sui punti del ricorso di possibile vera espressione dell’impegno nomofilattico della Corte e una discussione che, mirata anch’essa su tali aspetti, eventualmente previa trasmissione anticipata, dal Collegio alle parti, dei punti ritenuti salienti, e con l’intervento attivo anche dei giudici sotto la direzione del presidente del Collegio, diventino occasione di utile riflessione in vista poi della deliberazione da adottare.

Resta, infine, in ogni caso, in ombra, nell’attuale assetto, la individuazione dell’organo cui è attribuito il potere di stabilire *ex officio* la modalità orale di trattazione: il fatto che la stessa debba essere presa, come richiesto espressamente dalla norma, non più tardi del momento di comunicazione alle parti dell’avviso di fissazione dell’udienza lascerebbe intendere che competente sul punto sia il Presidente titolare, deputato alla fissazione dell’udienza stessa.

3.11. Inammissibilità e improcedibilità

L’introduzione dell’inedito istituto dell’improcedibilità ha fatto sorgere, tra gli altri, l’interrogativo sui suoi rapporti con l’inammissibilità del ricorso, interrogativo che ha visto la dottrina dividersi.

Una parte di essa propende per la tesi che l’inammissibilità dell’impugnazione precluda la rilevazione della causa di improcedibilità di cui all’art. 344-*bis* cod. proc. pen. In questa prospettiva si è rimarcato, per un verso, come l’inammissibilità impedisca *a priori* la corretta instaurazione del giudizio di impugnazione e, per altro verso, che l’improcedibilità presuppone un’impugnazione regolarmente iniziata, ossia ammissibile. In altri termini, l’inammissibilità “impedisce” l’apertura della fase relativa al giudizio di impugnazione, sicché, quando sia accertata, non solo impedisce di dichiarare l’improcedibilità, ma rende invalida l’improcedibilità eventualmente già dichiarata nella fase introdotta da un’impugnazione inammissibile.

Altra parte della dottrina, invece, sostiene la priorità logica e cronologica dell’improcedibilità *ex art.* 344-*bis* cod. proc. pen. rispetto all’inammissibilità dell’impugnazione, in quanto l’improcedibilità interviene prima che sia stata dichiarata l’inammissibilità, mentre l’inammissibilità dell’impugnazione assume giuridica esistenza solo con la pronuncia che la dichiari; tale pronuncia è, però, impedita proprio dalla “non proseguibilità” dell’azione.

Alla tesi qui in sintesi richiamata, si è però replicato che i primi due commi dell'art. 344-*bis* cod. proc. pen. parlano di “mancata definizione” del giudizio di appello o di cassazione e che, qualora fosse inammissibile, l'impugnazione non potrebbe mai essere “definita”.

La prima giurisprudenza di legittimità espressasi sul tema si è orientata nel senso della preclusione della rilevazione della causa di improcedibilità di cui all'art. 344-*bis* cod. proc. pen. in presenza di un'impugnazione inammissibile.

Secondo Sez. 7, n. 43883 del 19/11/2021, in tema di impugnazioni, l'inammissibilità del ricorso per cassazione, precludendo la costituzione di un valido rapporto processuale, impedisce la declaratoria di improcedibilità del giudizio per superamento del termine di durata massima di un anno di cui all'art. 344-*bis* cod. proc. pen. inserito dall'art. 2, comma 2, lett. *a*) della legge 27 settembre 2021, n. 134. A fondamento del principio di diritto è stato posto il consolidato orientamento maturato con riferimento alla rilevazione delle cause di non punibilità *ex* art. 129 cod. proc. pen. e, prima di tutto, della prescrizione: infatti, la proposizione di un ricorso inammissibile «non consente la costituzione di valido avvio della corrispondente fase processuale e determina la formazione del “giudicato sostanziale”, con la conseguenza che il giudice dell'impugnazione, in quanto non investito del potere di cognizione e decisione sul merito del processo, non può rilevare eventuali cause di non punibilità a norma dell'art. 129 cod. proc. pen.».

3.12. La “revisione CEDU”

Sono passati più di vent'anni da quando la Raccomandazione R (2000)2 del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa chiedeva agli Stati di introdurre rimedi *ad hoc* per l'esecuzione delle sentenze definitive della Corte di Strasburgo che abbiano accertato una violazione delle garanzie convenzionali (art. 46 CEDU). E sono passati più di dieci anni da quando la sentenza n. 113 del 2011 dichiarò l'illegittimità costituzionale dell'art. 630 cod. proc. pen., nella parte in cui non prevede un diverso caso di revisione della sentenza o del decreto penale di condanna al fine di conseguire la riapertura del processo, quando ciò sia necessario, ai sensi dell'art. 46, par. 1, della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, per conformarsi a una sentenza definitiva della Corte Edu.

Nella formulazione originaria del disegno di legge governativo poi approvato con la legge-delega 27 settembre 2021, n. 134 non era prevista alcuna innovazione volta a disciplinare compiutamente la cd. revisione europea, ma è stata l'elaborazione della cd. Commissione Lattanzi a sottolineare la necessità

di una disciplina del genere, con una proposta poi recepita dal legislatore delegante all'art. 1, comma 13, lett. o). L'art. 36 del d.lgs. 10 ottobre 2022, n. 150 ha così introdotto, nel Libro IX dedicato alle impugnazioni, un titolo *ad hoc*, il Titolo III *bis*, costituito dal solo art. 628-*bis* cod. proc. pen., che disciplina appunto il nuovo istituto destinato a superare la pluralità di rimedi (e le difficoltà concrete di individuare quello più idoneo rispetto al caso concreto) “utilizzati” dalla giurisprudenza per far fronte alle questioni poste dall'esecuzione delle decisioni di condanna dell'Italia della Corte Edu.

Il nuovo istituto, al quale in dottrina è stata riconosciuta natura di mezzo di impugnazione straordinario, fa leva sull'attribuzione alla Corte di cassazione di un ruolo centrale e, qualora non sia necessario investire della questione un diverso giudice, risolutivo.

L'art. 628-*bis* cod. proc. pen. individua la legittimazione soggettiva a promuovere il rimedio al condannato o alla persona sottoposta a misura di sicurezza che abbiano adito con successo la Corte europea, ossia che abbiano visto accogliere il proprio ricorso ovvero lo stesso cancellato dal ruolo a norma dell'art. 37 della Convenzione per il riconoscimento unilaterale della violazione da parte dello Stato. Letta in controluce, la norma individua una serie di soggetti privi della legittimazione a promuovere il rimedio *ex art. 628-bis* cod. proc. pen., dal soggetto assolto con formula non pienamente liberatoria alla persona offesa o alla parte civile. La legittimazione attiva, inoltre, non è stata riconosciuta al Procuratore generale presso la Corte di cassazione, a conferma del rilievo dottrinale circa la propensione *pro reo* dei rimedi *post iudicatum* tra i quali va annoverato quello in esame.

Il comma 2 dell'art. 628-*bis* cod. proc. pen. disciplina poi – con la comminatoria dell'inammissibilità stabilita dal comma 3 – i requisiti temporali della richiesta, che deve intervenire entro novanta giorni dalla data in cui è divenuta definitiva la sentenza europea, e quelli contenutistici, rappresentati, innanzi tutto, dall'indicazione specifica delle ragioni poste a fondamento della richiesta.

Investita dalla richiesta e valutata l'ammissibilità, la Corte è chiamata alla verifica sull'«incidenza effettiva» che la violazione accertata dalla Corte Edu abbia avuto sulla sentenza o sul decreto penale di condanna nei confronti del richiedente: il parametro dell'«incidenza effettiva», a sua volta, va apprezzato sulla scorta dei criteri della natura e della gravità della violazione accertata dal giudice europeo.

Effettuato con esito positivo questo scrutinio, si apre, per la Corte di cassazione, una pluralità di possibili epiloghi decisori, pluralità che riflette la non “individuabilità” *a priori* delle violazioni convenzionali; d'altra parte,

l'ampiezza degli epiloghi decisori rende ragione del rilievo che la violazione del diritto e, quindi, il rimedio in esame possono riguardare sia norme processuali, che norme sostanziali. E proprio la natura della violazione accertata si riflette sul tipo di decisione adottato dalla Corte di cassazione, che, in linea di massima, può: a) qualora non siano necessari accertamenti in fatto o sia comunque superfluo il rinvio, assumere direttamente i provvedimenti idonei a rimuovere gli effetti pregiudizievoli derivanti dalla violazione, disponendo, ove occorra, la revoca della sentenza o del decreto penali di condanna; b) in caso diverso, trasmettere gli atti al giudice dell'esecuzione ovvero disporre le riapertura del processo nel grado e nella fase in cui si trovava al momento della violazione, stabilendo se e in quale parte gli atti compiuti nel processo svoltosi in precedenza conservino la loro efficacia.

I commi 6 e 7 del nuovo art. 628-*bis* cod. proc. pen. disciplinano le conseguenze della riapertura del processo sul terreno della prescrizione e dell'improcedibilità: «quanto alla prescrizione, la pronuncia di riapertura del processo viene sostanzialmente assimilata all'annullamento agli effetti di cui all'art. 161-*bis* del codice penale, essendosi previsto che la prescrizione riprenda a decorrere – a far tempo dalla pronuncia della Corte – quando la riapertura del processo venga disposta davanti al giudice di primo grado (comma 6). Ancor più evidente il meccanismo di assimilazione ai fini dell'improcedibilità. In tal caso, infatti, per l'ipotesi di riapertura del processo innanzi alla Corte di appello, si è dettata una disposizione perfettamente corrispondente a quella prevista dall'art. 344-*bis*, comma 8, cod. proc. pen., con la sola differenza che il termine di durata massima del processo decorre dal novantesimo giorno successivo alla scadenza del termine di cui all'art. 128 cod. proc. pen. (comma 7)» (Relazione illustrativa al decreto legislativo recante attuazione della legge 27 settembre 2021 n. 134, p. 176).

La Corte di cassazione ha avuto presto l'occasione di applicare il nuovo istituto, delineando, in primo luogo, l'ambito oggettivo del nuovo rimedio. Sez. 5, n. 39801 del 13/7/2023, ha affermato che la richiesta per l'eliminazione degli effetti pregiudizievoli delle decisioni adottate in violazione della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali o dei Protocolli addizionali, di cui all'art. 628-*bis* cod. proc. pen., può avere ad oggetto la sentenza penale di condanna o il decreto penale di condanna e non anche, invece, i provvedimenti di competenza del tribunale di sorveglianza che, in quanto adottati *rebus sic stantibus*, consentono all'interessato di riproporre la questione con una nuova domanda. Osserva la sentenza che «attraverso il provvedimento reso a seguito della procedura attivata ai sensi dell'art. 628-*bis* cod. proc. pen., la Corte di cassazione rimuove gli effetti di una sentenza di condanna o di un decreto penale che sarebbero altrimenti

intangibili», mentre qualora «il provvedimento asseritamente viziato (cioè, il provvedimento sulla cui adozione abbia avuto effettiva incidenza l'accertata violazione convenzionale) sia impugnabile ovvero vi sia la possibilità di una sua emissione *ex novo*, appare evidente come il rimedio previsto dall'art. 628-*bis* cod. proc. pen., per la sua natura di *extrema ratio*, non sia (ancora) utilmente esperibile». Il «giudicato esecutivo» infatti, «non si configura come giudicato in senso stretto, quanto piuttosto come una preclusione processuale destinata a non operare nel caso in cui sopravvengano nuovi elementi non valutati nella precedente decisione della magistratura di sorveglianza» (Sez. U, n. 34091 del 28/4/2011) sulla base di tali considerazioni la sentenza n. 39801 del 2023 conclude che «al rigetto o alla dichiarazione di inammissibilità del ricorso per cassazione presentato avverso l'ordinanza che ha rigettato la precedente istanza di liberazione condizionale non conseguono [...] preclusioni, dal momento che una nuova istanza sarebbe fondata su presupposti diversi, e cioè sulla rimozione, da parte del legislatore, della presunzione assoluta sulla cui base è stato emesso il precedente provvedimento reiettivo». Di qui il principio di diritto sopra richiamato.

Con la successiva sentenza Sez. 5, n. 47183 del 12/10/2023, la Corte di cassazione ha delineato una prospettiva che, nel suo complesso, può dirsi senz'altro improntata ad assicurare l'effettività del «nuovo» strumento processuale finalizzato all'esecuzione delle sentenze della Corte di Strasburgo.

Con riguardo al modello procedimentale individuato dal legislatore, la citata sentenza ha ritenuto manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 628-*bis*, comma 4, cod. proc. pen. per contrasto con gli artt. 3, 111 e 117 Cost., nella parte in cui, richiamando la disciplina processuale dettata dall'art. 611 cod. proc. pen., non prevede che le parti possano discutere oralmente dinanzi alla Corte di cassazione; al riguardo, in particolare, ha richiamato la costante giurisprudenza della Corte costituzionale, secondo cui la discrezionalità del legislatore nella disciplina degli istituti processuali è ampia e insindacabile, con il solo limite della non manifesta irragionevolezza (*ex plurimis*, sentenze nn. 250 del 2018, 65 del 2014, 10 del 2013, 216 del 2013, 304 del 2012; ordinanze n. 48 del 2014 e n. 190 del 2013), limite ritenuto non violato dall'opzione legislativa a favore del procedimento in camera di consiglio.

La sentenza n. 47183 del 2023 si è poi interrogata sulla portata del controllo sull'«incidenza effettiva» della violazione accertata dalla Corte di Strasburgo, rilevando, in primo luogo, che si tratta dell'unico vaglio consentito al giudice interno, chiamato ad attuare la sentenza della Corte Edu, che non prevede margini di apprezzamento sulla sussistenza della violazione, dovendo attenersi a quanto sancito dalla Corte europea. È dunque riservato alla

Corte di cassazione l'apprezzamento sull'effettiva incidenza della violazione accertata, nozione che viene delineata con riferimento a violazioni della CEDU che abbiano avuto un peso concreto nella decisione interna perché, qualora non avessero contrassegnato il processo, l'esito sarebbe stato – ragionevolmente – diverso.

Significative, proprio nella prospettiva dell'effettività di cui si è detto, sono le conclusioni della sentenza n. 47183 del 2023 circa gli esiti decisori della “nuova” revisione europea: la pronuncia sottolinea l'ampiezza del riferimento all'oggetto della “revoca” che si legge nel comma 5 dell'art. 628-*bis* cod. proc. pen., ampiezza, per un verso, ritenuta coesistente alla non “codificabilità” *a priori* delle violazioni accertabili dalla Corte Edu e dei conseguenti rimedi e, per altro verso, espressiva dell'assonanza del nuovo rimedio straordinario con l'altro che pure può determinare una caducazione delle sentenze di questa Corte, ossia il ricorso straordinario per errore di fatto *ex art. 625-bis* cod. proc. pen., che viene concretamente realizzata disponendo, appunto, la “revoca” della sentenza della Corte di cassazione affetta dal vizio lamentato.

Netta, naturalmente, resta la demarcazione del ruolo del giudice di legittimità e dei suoi “confini”: rileva, infatti la sentenza n. 47183 del 2023 che, qualora siano necessari accertamenti di merito al fine di valutare la “tenuta” della decisione interna alla luce delle violazioni convenzionali ritenute dalla Corte Edu, è necessario rinviare al giudice di merito, previo annullamento della sentenza da questi pronunciata. Il giudice del rinvio – sottolinea la sentenza n. 47183 del 2023 sempre nella prospettiva dell'effettività dell'esecuzione della pronuncia della Corte di Strasburgo – non potrà rivalutare l'effettiva lesione dei diritti garantiti dalla Convenzione già accertata dalla Corte Edu, né potrà rimettere in discussione la “natura” e la “gravità” della violazione e l'incidenza effettiva della medesima sul giudicato, perché quest'ultimo vaglio è appannaggio esclusivo del giudice di legittimità.

La sentenza n. 47183 del 2023, infine, non si sottrae a due opportune puntualizzazioni.

Da una parte, la Corte sottolinea che alla riapertura del processo quale epilogo della decisione *ex art. 628-bis* cod. proc. pen. non è di ostacolo la circostanza che la Corte di Strasburgo abbia già riconosciuto all'interessato un equo indennizzo, posto che non vi è alcuna alternatività tra risarcimento del danno attuato a mezzo dell'equo indennizzo e la riparazione delle conseguenze pregiudizievoli accordata con la riapertura del processo o con la revoca della sentenza affetta dalle violazioni accertate dalla Corte Edu.

D'altra parte, neppure è di ostacolo alla riapertura del processo, quale esito decisorio del giudizio dinanzi alla Corte di cassazione a norma dell'art.

628-*bis* cod. proc. pen., la circostanza che la sentenza della Corte di Strasburgo accertativa della violazione della Convenzione non abbia espressamente indicato la riapertura del processo o la revoca della sentenza “interna” quali rimedi alla violazione stessa.

3.13. I rimedi restitutori

Come messo in luce dalla Relazione dell’Ufficio del Massimario n. 2 del 5 gennaio 2023, nell’impianto complessivo della riforma del giudizio in assenza, la garanzia di partecipazione effettiva e consapevole dell’imputato al procedimento trova specifica attuazione nel previsto ampliamento dei rimedi restitutori successivi in favore dell’imputato e del condannato giudicato in assenza senza avere avuto effettiva conoscenza della celebrazione del processo. In attuazione dell’art. 1, comma 7, lett. g) della legge delega, la riforma prevede l’introduzione di specifiche disposizioni che consentono, nel corso del processo o successivamente, ove si proceda o si sia proceduto in assenza, la “restituzione” dell’imputato nell’esercizio di facoltà da cui è decaduto ovvero la regressione del procedimento, così colmando il pericolo di possibili spazi di divergenza tra conoscenza presunta ed effettiva degli atti.

In questa prospettiva, è stata ampliata la portata applicativa del rimedio della restituzione nel termine per proporre impugnazione a norma dell’art. 175 cod. proc. pen. È stata infatti introdotta (al comma 2.1) una nuova ipotesi di restituzione per l’imputato giudicato in assenza, salvo che vi abbia volontariamente rinunciato, se, nei casi previsti dai commi 2 e 3 dell’art. 420- *bis* cod. proc. pen., fornisca la prova di non aver avuto effettiva conoscenza della pendenza del processo e di non aver potuto proporre impugnazione nei termini senza sua colpa.

Significative sono poi le innovazioni che hanno investito l’istituto della rescissione.

Resta fermo, nell’impianto normativo di riforma dei rimedi restitutori, il mezzo impugnatorio della rescissione del giudicato (così ritenuto già da Sez. U, n. 36848 del 17/7/2014, che lo configurò come mezzo di impugnazione straordinario posto quale strumento di chiusura del sistema del giudizio in assenza) per il quale la riforma definisce i confini applicativi. In precedenza, Sez. U, n. 15498 del 26 novembre 2020, dep. 2021, Lovric, aveva offerto una ricostruzione storica dei rapporti tra incidente di esecuzione, restituzione nel termine per impugnare e rescissione del giudicato, attraverso l’analisi delle modifiche introdotte all’art. 175, comma 2, cod. proc. pen. dal d.l. 21 febbraio 2005, n. 17, convertito, con modificazioni, nella legge 22 aprile 2005, n.

60 – che ha subordinato la *restitutio in integrum* dell'imputato alle sole due condizioni che questi ne facesse richiesta e che non avesse già volontariamente rinunciato a comparire o ad impugnare – e, soprattutto, dell'abrogazione del giudizio contumaciale, sostituito con il processo in assenza, disciplinato dalla legge 28 aprile 2014, n. 67.

Alla luce delle modifiche apportate all'art. 629-*bis* cod. proc. pen., l'ambito applicativo della rescissione del giudicato è destinato ad operare fuori dai casi in cui opera l'istituto –sopra esaminato – della revisione europea *ex art. 628-bis*, nelle ipotesi in cui il condannato e la persona sottoposta a misura di sicurezza con sentenza passata in giudicato, nei cui confronti si sia proceduto in assenza, forniscano la prova che: a) la dichiarazione di assenza sia stata effettuata in carenza dei presupposti di cui all'art. 420-*bis* cod. proc. pen. (in tutti i casi); b) non abbiano avuto effettiva conoscenza della pendenza del processo; c) non abbiano potuto proporre impugnazione della sentenza nei termini senza colpa. Al riguardo, è opportuno ricordare che la giurisprudenza di legittimità aveva delineato, in termini costituzionalmente orientati, gli oneri gravanti sul condannato, stabilendo che l'art. 629-*bis* cod. proc. pen., noma di chiusura del sistema del giudizio in assenza, ha il significato di escludere l'accesso ad un nuovo giudizio a chi si sia posto volontariamente nelle condizioni di non avere adeguata notizia del processo, dimostrando di non volervi partecipare, senza alcun automatismo in riferimento all'accertata ricorrenza delle condizioni di cui all'art. 420-*bis* cod. proc. pen., mentre l'onere probatorio imposto al richiedente implica l'allegazione di una documentazione a sostegno e non preclude al giudice di disporre d'ufficio le integrazioni istruttorie necessarie ad accertarne l'oggettiva fondatezza (Sez. 5, n. 31201 del 15/9/2020).

A sua volta, Sez. U Lovric aveva affermato il principio di diritto in forza del quale le nullità assolute ed insanabili derivanti, in un giudizio celebrato in assenza, dall'omessa citazione dell'imputato e/o del suo difensore, non sono deducibili mediante incidente di esecuzione, ai sensi dell'art. 670 cod. proc. pen., in ragione dell'intervenuto passaggio in giudicato della sentenza, salva restando la possibilità di far valere, attraverso la richiesta di rescissione del giudicato ai sensi dell'art. 629-*bis* cod. proc. pen., l'incolpevole mancata conoscenza della celebrazione del processo che si assuma derivata dalle nullità stesse.

Come chiarisce la Relazione Illustrativa al d.lgs. n. 150 del 2022, nell'assetto delineato dalla legge di riforma, ai fini della rescissione del giudicato, la norma «postula che l'imputato dimostri di non aver avuto effettiva conoscenza della pendenza del processo e di non aver potuto proporre impugnazione avverso la sentenza di cui chiede la rescissione nei termini senza sua colpa». Tale ultima condizione preclusiva si giustifica per la possibilità, riconosciuta dal

sistema, di far valere la nullità della dichiarazione di assenza in tutte le fasi e i gradi del processo.

Peraltro, la rescissione non si limita, come già previsto dall'art. 175 cod. proc. pen., a restituire nel termine per impugnare la sentenza emessa nel processo in cui l'imputato sia rimasto assente, ma garantisce lo svolgimento di un nuovo giudizio, se la sua mancata partecipazione non sia stata volontaria.

La Relazione Illustrativa sottolinea infine che «l'estensione della remissione in termini a chi non deduca un'errata dichiarazione di assenza, ma assuma che malgrado la correttezza della pronuncia egli in realtà non aveva avuto effettiva conoscenza del processo, esclude la necessità di estendere anche a costui il rimedio rescissorio».

3.14. Processo penale telematico

L'implementazione del processo penale telematico ha rappresentato uno dei principali settori di intervento della legge 27 settembre 2021, n. 134, che ha delegato il Governo ad introdurre nuove norme per favorire l'efficienza del processo penale e la celere definizione dei procedimenti giudiziari: il Legislatore delegante, attraverso significative innovazioni – principalmente in tema di formazione, deposito, notificazione e comunicazione degli atti – ha inteso così perseguire l'ambizioso e cruciale obiettivo della digitalizzazione della giustizia penale, necessario per il migliore funzionamento della macchina giudiziaria, e decisivo per l'agognata riduzione della durata dei processi.

La Legge delega, attuata dal D.lgs. 10 ottobre 2022, n. 150, ha delineato quindi un contesto organico, complessivamente funzionale a creare, al pari di quanto già da qualche tempo accade nel settore civile, un ambiente digitale per il procedimento penale, ridisegnando le norme del Libro II del codice di rito dedicate agli atti, ed altresì modificando numerose disposizioni dei libri successivi, in modo da implementare in ogni istituto la “telematica”: dunque, non solo la redazione degli atti in forma di documento informatico ed il loro deposito nel fascicolo digitale, ma anche le notifiche nel domicilio informatico, la remotizzazione delle udienze, l'audio/video registrazione della prova dichiarativa e dell'interrogatorio. Si tratta di innovazioni radicali e, per certi versi, rivoluzionarie, destinate a dare vita al cd. processo *paperless*, completando l'opera già avviata dalla recente (ed ancora vigente) normativa emergenziale per il contenimento della pandemia da Covid-19, grazie alla quale è stato ammesso il ricorso generalizzato alle notifiche ed alle comunicazioni telematiche degli avvisi e dei provvedimenti, e si è consentito, ed in alcuni casi imposto, il deposito telematico di atti, documenti ed istanze.

Con l'apposita (e tuttora vigente) disciplina transitoria il Legislatore della riforma non ha tuttavia previsto l'immediata entrata in vigore delle norme sul processo penale telematico (riguardanti, come detto, la forma e la sottoscrizione degli atti, il loro deposito telematico ed il fascicolo informatico), anche con riferimento al regime delle impugnazioni (tanto che la relativa disciplina transitoria prevista dall'art. 94, comma 2, d.lgs. n. 150 del 2002 è stata ulteriormente prorogata al 30 giugno 2024 dall'art. 11, comma 7, del recentissimo decreto-legge 30 dicembre 2023, n. 215), ritenendo preliminarmente indispensabili non solo un'imponente opera di aggiornamento degli ambienti informatici, mediante l'allestimento di tutte quelle misure organizzative (di struttura, di *hardware*, di *software*, di fruibilità) tali da assicurare il pieno funzionamento del sistema, ma anche l'adeguamento degli uffici giudiziari e degli stessi operatori alle nuove regole.

Si è certamente inteso, con tale riforma, continuare un percorso per lo sviluppo e la progressiva attuazione del processo penale telematico (iniziato con il periodo emergenziale Covid-19, che muoveva dalle fasi iniziali del processo penale, consentendosi, ad esempio, attraverso il p.d.p., ossia il portale per il deposito degli atti penali, l'invio telematico agli uffici della Procura della Repubblica competente degli atti successivi all'emissione dell'avviso di conclusione delle indagini preliminari contemplato dall'art. 415-*bis*, comma 3, cod. proc. pen., e prevedendosi la possibilità di fare domanda per annotare le nomine già risultanti in atti), in tale prospettiva intendendo sviluppare il progetto.

In questa direzione, del resto, come è noto, sono le iniziative ministeriali di realizzazione concreta del P.P.T., che si innestano sul percorso avutosi con il P.C.T., che ha visto dapprima il coinvolgimento di profili settoriali del processo civile di merito per poi giungere, soltanto nel 2021, a distanza di anni, in Corte di cassazione.

La differenza fondamentale tra i due processi telematici è, all'evidenza, rappresentata dall'obbligatorietà che la riforma ha definitivamente previsto per il P.C.T. in tutte le sue fasi e gradi, ivi incluso il giudizio di cassazione (essendo infatti obbligatorio il deposito telematico degli atti civili presso la Corte dal 1° gennaio 2023), così portando a conclusione il progetto iniziale. Diversamente, per il P.P.T., come anticipato, pur dandosi atto delle buone intenzioni del Legislatore, si è ancora ben lungi dal prevederne l'obbligatorietà nelle diverse fasi e gradi, con conseguente necessità di attendere i relativi sviluppi legislativi e tecnici.

La Corte di cassazione, ritenendo tuttavia indispensabile imprimere un'accelerazione del "telematico" anche in sede penale, d'intesa con il Ministero della Giustizia (in particolare grazie alla proficua interlocuzione intercorsa

tra il Centro elettronico di documentazione della Corte ed il neocostituito Dipartimento per la transizione digitale, l'analisi statistica e le politiche di coesione e la Direzione generale sistemi informativi automatizzati del Ministero), ha inteso dare impulso ad un progetto che anticipasse un importante segmento del P.P.T., portando a compimento l'idea che – in attesa dell'implementazione normativa e dell'indispensabile realizzazione di un'infrastruttura informatica che consenta il deposito telematico degli atti di parte presso la Corte -, anche i provvedimenti giurisdizionali delle Sezioni penali della Corte, così come già avviene per quelli delle Sezioni civili, debbano essere coinvolti nel processo di digitalizzazione, affinché si abbia veramente un cambiamento culturale nelle modalità di lavoro dei Presidenti e consiglieri della Corte penale di legittimità.

Ciò è stato reso possibile, prendendo come base legale il d.m. Giustizia 21 febbraio 2011, n. 44 – di recente modificato dal d.m. Giustizia 29 dicembre 2023, n. 217 -, che, come è noto, stabilisce le regole tecniche per l'adozione nel processo civile e nel processo penale delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione ai sensi dell'art. 4, comma 1, del decreto-legge 29 dicembre 2009, n. 193, convertito nella legge 22 febbraio 2010 n. 24, recante «Interventi urgenti in materia di funzionalità del sistema giudiziario» ed in attuazione del decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, recante «Codice dell'amministrazione digitale» (cfr. artt. 8, 15 e 34).

Coerentemente con le previsioni del decreto, il Centro elettronico di documentazione ha dunque chiesto alla DGSIA del Ministero della Giustizia l'elaborazione di un applicativo, denominato “*desk* penale” e in larga parte ricalcato sull'omologo applicativo già in funzione per il processo civile.

Esso, infatti, è stato calibrato, nella sua materiale predisposizione, sulle esigenze quotidiane dei Presidenti di collegio, dei consiglieri estensori e degli addetti di cancelleria sia dal punto di vista operativo che da quello organizzativo, funzionale, e prima ancora, normativo, al fine di garantire una coerenza del flusso telematico rispetto a queste tre direttrici.

Esso si articola in un profilo per i magistrati (Relatore e Presidente), nonché per i Cancellieri in servizio presso la Corte di cassazione Penale.

Entrambi gli strumenti sono *web based* e, pertanto, consentono l'accesso da qualsiasi dispositivo con una connessione internet sicura, permettendo al magistrato di redigere e depositare da qualsiasi posizione geografica e al personale di cancelleria anche in *smart-working* di gestire il deposito e la pubblicazione dei provvedimenti riducendo i cd. “tempi di attraversamento”.

L'architettura *web based*, inoltre, garantisce che le modifiche e gli aggiornamenti del software siano implementati immediatamente per tutti gli

utenti, assicurando che tutti abbiano sempre accesso alla versione più recente dell'applicativo.

L'applicativo si propone l'ambizioso obiettivo di eliminare tutta l'attività, che va dalla decisione da parte del Collegio fino al deposito definitivo della sentenza, attualmente svolta in forma "fisica".

Sotto il profilo strutturale, l'applicativo prevede l'organizzazione e la gestione dei dati per udienza. Essa è funzionale a fornire al magistrato le informazioni utili non soltanto alla redazione dei provvedimenti, come dispositivo adottato in udienza o le conclusioni dei difensori e Procura generale, ma anche al monitoraggio dei tempi e il rispetto delle scadenze di deposito.

La novità più importante è, comunque, costituita dalla possibilità di depositare telematicamente i provvedimenti.

I consiglieri potranno, a tal fine, redigere documenti utilizzando una delle diverse modalità di redazione a loro disposizione a partire dai dati registrati in SIC, dall'iscrizione al ruolo alla fase amministrativa di verifica che è effettuata dalla cancelleria nella fase di post-udienza.

Il *desk* penale è progettato per consentire al Consigliere estensore di evidenziare i dati sensibili o identificativi nei provvedimenti, questa funzione ha un'interfaccia utente intuitiva inserita nella procedura stessa di redazione del provvedimento che permette all'estensore di selezionare e marcare i dati delle parti e dei soggetti interessati all'oscuramento. Una volta marcati, questi dati vengono automaticamente omessi o resi anonimi in fase di deposito del provvedimento. Questo processo è pertanto semi-automatizzato e si inserisce nell'ordinario flusso organizzativo di revisione dei dati soggetti a *privacy* che la Corte di cassazione ha adottato per garantire che nessun dato sensibile venga divulgato.

Il deposito telematico della minuta avviene mediante interoperabilità interna tra il *desk* penale e il *client* di cancelleria CSP-Client previa apposizione della firma digitale da parte dell'estensore.

Il *desk* penale profilato per l'accesso del Presidente del collegio consente al Presidente di lavorare sulle minute depositate telematicamente dai relatori: verificarne il contenuto, richiedere revisione all'estensore attraverso una procedura integrata e firmare digitalmente il provvedimento. L'invio in cancelleria del documento informatico firmato digitalmente dal Presidente di collegio e dall'estensore è stato sviluppato per assicurare la velocità delle operazioni di firma e deposito anche massivo.

Queste funzioni di deposito sono coniugate con un'ottica funzionale di monitoraggio dell'andamento dei depositi, cartacei o digitali, delle minute per udienza nonché della pubblicazione dei provvedimenti consentendo così al Presidente di supervisionare e gestire al meglio le tempistiche del collegio indipendentemente dalla scelta del Consigliere estensore circa le modalità di deposito tradizionale o telematica rendendo lo strumento *desk* penale duttile soprattutto in regime di valore legale del deposito telematico dei Magistrati penali non obbligatorio.

La trasformazione digitale della Corte di cassazione attraverso l'adozione del *desk* penale potrà portare numerosi benefici: miglioramento dell'efficienza, riduzione dei tempi di deposito, maggiore trasparenza e tracciabilità delle operazioni.

3.15. Le novità processuali del giudizio di merito

Le relazioni dei Presidenti delle Corti di appello, nelle parti riguardanti le innovazioni introdotte dalla recente riforma, rendono evidente che, in considerazione della brevità del lasso temporale intercorso dall'entrata in vigore dell'intervento legislativo, non è possibile esprimere sotto ogni profilo approfondite valutazioni circa il suo impatto nella giurisdizione, dal momento che molti tra gli effetti attesi delle varie modifiche oggi non risultano ancora riscontrabili oggettivamente o misurabili statisticamente. Ciò vale soprattutto con riguardo agli uffici di secondo grado, poiché numerose fra le nuove norme produrranno effetti anzitutto in primo grado e avranno un riflesso sul lavoro delle Corti di merito soltanto successivamente.

Tuttavia, con riferimento a determinati aspetti della riforma, sui quali erano stati richiesti specifici contributi, le relazioni dei Presidenti pongono in evidenza profili d'interesse.

Unanime è l'apprezzamento in merito agli istituti sostanziali di deflazione processuale, quali l'ampliamento del novero dei reati per i quali è prevista la perseguibilità a querela, la non punibilità per speciale tenuità del fatto, l'estinzione del reato per buon esito della sospensione del procedimento o per condotte *lato sensu* riparatorie di illeciti contravvenzionali, le riduzioni di pena in funzione incentivante di semplificazioni processuali.

Alcune relazioni segnalano, sulla base delle indicazioni fornite dai Tribunali, una significativa incidenza dell'istituto della non procedibilità per mancata conoscenza del processo, che permette di sospendere i processi nei confronti di imputati privi di effettiva conoscenza della pendenza del processo, soprattutto se assistiti da difensori d'ufficio. Nel nuovo testo, l'art. 420-*quater*

cod. proc. pen. consente infatti di definire, con declaratoria di non doversi procedere per mancata conoscenza della pendenza del processo da parte dell'imputato, i processi pendenti nei confronti di imputati irreperibili, con possibilità di riapertura nel caso in cui l'imputato sia rintracciato successivamente. Anche le Corti d'appello nelle quali si è rilevata meno importante l'incidenza dei nuovi istituti deflattivi previsti dalla riforma del 2022 concordano sulla funzionalità, invece, del meccanismo definitorio creato dall'art. 420-*quater* cod. proc. pen.

Si segnalano gli aumenti di pronunce di non doversi procedere per mancanza di querela (la maggior parte delle quali riguardanti reati originariamente perseguibili d'ufficio e ora divenuti perseguibili a querela) o per estinzione del reato per remissione di querela o ancora per l'applicazione del meccanismo di remissione tacita previsto dall'art. 152, comma terzo, n. 1, cod. pen., come modificato dalla novella del 2022 (assenza del querelante, senza giustificato motivato, nell'udienza in cui è citato a comparire come testimone).

Emerge, inoltre, come l'ampliamento dell'ambito di operatività della causa di non punibilità per particolare tenuità del fatto *ex* art. 131-*bis* cod. pen. si traduca in un potente strumento deflattivo, sin dalla fase delle indagini preliminari.

La maggiore elasticità dei parametri di conversione della pena detentiva in pena pecuniaria, l'introduzione di uno sconto di pena in caso di acquiescenza alla condanna e la possibilità di accedere immediatamente alla conversione della pena in lavori di pubblica utilità fanno rilevare la piena vitalità del procedimento per decreto penale, con effetti evidenti sulla riduzione del contenzioso.

Efficacia deflattiva ha già avuto l'ampliamento dei margini di rateizzazione dei versamenti per il pagamento delle pene pecuniarie, a seguito della modifica dell'art. 133-*ter* cod. pen.

Significativo è l'aumento dei procedimenti di messa alla prova. In proposito, talune relazioni segnalano il condizionamento dell'efficacia di tale istituto a causa dello stato di sofferenza in cui si trovano gli Uffici per l'esecuzione penale esterna. Sotto altro profilo, però, evidenziano il buon funzionamento dei protocolli e delle convenzioni stipulati dai vari uffici di primo grado con gli enti locali e le associazioni private del «terzo settore», finalizzati a consentire l'esecuzione della messa alla prova e delle pene sostitutive, così confermando come la sinergia fra il sistema penale e quello sociale sia il vero snodo per il decollo di istituti di tal genere.

In tema di applicazione dell'art. 442, comma 2-*bis*, cod. proc. pen., che prevede l'ulteriore riduzione di un sesto della pena in caso di mancata impugnazione di una sentenza emessa all'esito del giudizio abbreviato, è segnalata in talune relazioni la prevalenza dell'orientamento dei giudici di merito, secondo il quale la riduzione, da disporre da parte del giudice dell'esecuzione, presuppone la proposizione di apposita domanda e non può, quindi, essere ordinata di ufficio.

Risultano ancora limitati, comunque, i casi di incidenti di esecuzione per il riconoscimento della riduzione di pena ai processi già definiti.

Fra le innovazioni che ancora non hanno potuto manifestare pienamente, a causa della limitatezza del tempo trascorso dalla loro introduzione, gli auspicati effetti positivi sui ruoli monocratici e collegiali dei giudici dibattimentali, vi sono sia l'estensione alle fasi preliminari (PM, GIP e GUP) della più stringente regola processuale della certezza di condanna al di là di ogni ragionevole dubbio, divenuta criterio legale per le archiviazioni e i proscioglimenti in udienza preliminare, sia le limitazioni delle possibilità di impugnazione di provvedimenti (inappellabilità delle sentenze di proscioglimento o di non luogo a procedere relative a reati puniti con la sola pena pecuniaria o con pena alternativa o delle sentenze di condanna a pena sostituita con il lavoro di pubblica utilità).

Vengono, poi, messi in luce, gli effetti del nuovo art. 460, comma 1, lett. *h-ter*), cod. proc. pen. secondo cui, in caso di pagamento nel termine di quindici giorni dalla notificazione del decreto penale, con rinuncia all'opposizione, il pagamento della pena pecuniaria è ridotto di un quinto. In proposito, è stato segnalato un significativo aumento dei casi di pagamento spontaneo delle sanzioni irrogate con decreto penale, anche in virtù degli effetti del nuovo comma 1-*bis* dell'art. 459 cod. proc. pen., che ha aggiornato i criteri di conversione della pena detentiva in quella pecuniaria.

Con riguardo all'eventuale adozione di provvedimenti organizzativi per affrontare il nuovo quadro normativo, per coniugare qualità e quantità delle decisioni e per contenere la durata dei processi, talune relazioni indicano le prassi virtuose instaurate, volte a realizzare un controllo ancora più accurato ed approfondito dei fascicoli in entrata, ai fini dell'individuazione dei termini obbligati di trattazione, in particolare per quelli relativi ai reati di durata ed ai reati abituali.

Sono stati approntati, inoltre, interventi idonei a contenere i tempi di trasmissione dei fascicoli processuali da un grado all'altro del giudizio. Gli uffici di merito hanno profuso grandi sforzi, utilizzando anche il supporto degli addetti all'ufficio per il processo, per ottimizzare i tempi di trasmissione dei propri fascicoli ai rispettivi giudici dell'impugnazione aderendo alle

sollecitazioni rivolte dalla Corte di cassazione alle Corti d'appello mediante la predisposizione di una scheda informatica condivisa *ex art. 165-bis*, disp. att. cod. proc. pen. (v. cap. 3, par. 4.3).

Per quanto concerne il contributo della magistratura onoraria, le relazioni dei presidenti delle Corti d'appello segnalano che la recente riforma della magistratura onoraria ha suddiviso i GOP tra “confermati” e in attesa di conferma e, nell'ambito dei primi, tra coloro che hanno optato per il “tempo esclusivo” e coloro che non hanno esercitato l'opzione, restando a tempo parziale, con possibilità di utilizzazioni completamente diverse, come chiarito nella recente circolare del CSM del 5 luglio 2023.

Il complesso di tali novità fa sì che il contributo offerto dalla magistratura onoraria, per lo più limitato al settore monocratico, sarà in concreto condizionato sia dal numero insufficiente, sia dalla ridotta disponibilità oraria, atteso che la larga maggioranza ha optato per l'impegno parziale.

Per quanto riguarda l'attività della Magistratura di sorveglianza, talune relazioni pongono in evidenza un calo dell'indice di smaltimento e dell'indice di ricambio, ma spiegano che tali dati devono essere correlati al fatto che nei primi mesi del 2023 si è provveduto con un piano di smaltimento straordinario all'iscrizione di numerosi fascicoli precedentemente pervenuti dalle Procure e relativi ai “liberi sospesi” (*ex art. 656*, comma 5, cod. proc. pen.), cioè a quelle situazioni nelle quali le persone condannate con sentenza irrevocabile a pene detentive non superiori a quattro anni di reclusione rimangono in libertà, con la sospensione dell'efficacia del provvedimento di carcerazione, fino a quando non sia intervenuta, su loro domanda, una pronuncia della Magistratura di sorveglianza per la concessione di misure alternative alla detenzione carceraria.

Tali iscrizioni di procedimenti aumentano sensibilmente il dato relativo alle pendenze.

In proposito, deve però osservarsi che, sebbene, per un verso, tali procedimenti richiederanno molto tempo per l'avvio dell'istruttoria e la definizione in udienza (poiché spesso i ruoli sono già carichi dei procedimenti precedentemente fissati), è ragionevole pure prevedere, in una logica di sistema che tenga conto degli effetti della recente riforma, che le sopravvenienze, presso i Tribunali di sorveglianza, di procedimenti relativi alle misure alternative alla detenzione siano destinati a diminuire. Ciò, proprio in conseguenza della riforma e dell'ampliamento, dalla stessa prevista, delle situazioni in cui sono applicabili pene sostitutive, già da parte del giudice della cognizione.

Molte relazioni esprimono valutazioni positive in ordine ai seguenti aspetti della riforma: sull'udienza cartolare introdotta stabilmente per il

processo d'appello; sulla idoneità del nuovo istituto dell'improcedibilità *ex art. 344-bis* cod. proc. pen. a fungere da utile strumento per una miglior organizzazione del lavoro, poiché consente la razionale programmazione dei ruoli, e quindi il raggiungimento di buoni risultati di efficienza e rapidità nella definizione dei processi (nondimeno, alcune Corti hanno rappresentato possibili criticità future nel gestire carichi di sopravvenienze particolarmente elevati, procedimenti già pendenti e tempi dell'improcedibilità); nuove pene sostitutive delle pene detentive brevi, in relazione alle quali si dà atto, in molte relazioni, degli sforzi che si stanno approfondendo, anche attraverso la stipula di protocolli con l'avvocatura, per agevolarne il ricorso e dei primi dati positivi.

Tutte le relazioni, infine, sottolineano l'apporto fondamentale del lavoro degli UPP per raggiungere gli obiettivi fissati dal PNNR e, in generale, per l'efficienza della gestione complessiva del carico di lavoro, auspicandone la stabilizzazione.

3.16. I dati relativi al funzionamento degli uffici di merito nel settore penale

La recente riforma in ambito penale sta producendo effetti positivi, come si evince dall'analisi delle relazioni dei Presidenti delle Corti d'appello e dai prospetti statistici ministeriali, le cui risultanze sono in linea con quelle riportate nella relazione sul monitoraggio statistico sugli indicatori PNRR predisposta dalla Direzione Generale di Statistica e Analisi Organizzativa del Ministero della Giustizia.

Per quanto riguarda le sopravvenienze, si segnala per l'anno giudiziario 1° luglio 2022 – 30 giugno 2023 un aumento dell'1,4 % rispetto al periodo precedente, per gli uffici di merito nel loro insieme. In particolare, si rileva un aumento dell'1,8% per i Tribunali e del 4,1% per le Corti d'appello.

Con riferimento al precedente periodo, si rileva una diminuzione delle pendenze del 13% per i Tribunali e del 6,5 % per le Corti di appello e un aumento delle definizioni dell'8,3% per i Tribunali e del 10,6 % per le Corti di appello.

Nel complesso, nell'anno giudiziario 2022/23 gli uffici giudiziari hanno definito, quindi, un numero di procedimenti superiore al numero di procedimenti iscritti e hanno continuato ad erodere l'arretrato che, vale la pena rammentarlo, aveva subito un forte aumento nell'anno giudiziario 2019/2020, a causa del prolungato blocco dell'attività giudiziaria dovuto all'emergenza pandemica.

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

Un riferimento va fatto, in questa sede, all'indicatore *disposition time*, che, nella presente fase storica, alla luce degli obiettivi quantitativi negoziati con la Commissione Europea nell'ambito del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), costituisce il principale indicatore di interesse per la valutazione dell'andamento della giustizia penale. Questo indicatore, adottato dalla *CEPEJ* con l'obiettivo di comparare sistemi giuridici diversi, misura il tempo che sarebbe necessario a smaltire i ricorsi pendenti alla fine del periodo, ipotizzando di mantenere il medesimo ritmo di lavoro nel tempo successivo.

I risultati del *disposition time* per l'anno giudiziario 2022/23 sono molto soddisfacenti per gli uffici di merito.

Per i Tribunali ordinari, fanno registrare, per l'anno giudiziario 2022/23, l'indice di 310 giorni, rispetto ai 386 giorni del periodo precedente, con notevole avvicinamento all'obiettivo PNRR previsto, di 282 giorni.

Per le Corti di appello, nel lasso di tempo in esame, si registra un indice di 689 giorni, rispetto agli 815 giorni del periodo precedente. Si sono molto avvicinati, quindi, al *target* di 601 giorni, obiettivo da raggiungere entro il 30 giugno 2026 per soddisfare gli impegni assunti con l'UE.

4. *Dati relativi all'organico della magistratura negli uffici di merito*

Al 31 dicembre 2023 l'organico dei magistrati ordinari è pari a 10.853 unità (fonte: Ministero della Giustizia). Con decreto pubblicato in data 15 gennaio 2024, per altro, l'organico sarà aumentato di ulteriori 5 unità, per divenire pari a 10.858 magistrati, per il rafforzamento delle piante organiche degli Uffici giudiziari di Napoli Nord e Ivrea.

In precedenza, l'ultima variazione dell'organico era stata operata con l'art. 1, comma 614, della legge n. 234 del 2021, che aveva accresciuto l'organico di complessive 82 unità in vista delle gravose competenze connesse alla materia dell'esecuzione delle pene, per le attività di protezione internazionale, nonché per la dotazione dell'istituita Procura europea.

Il numero dei magistrati ordinari in servizio alla fine del 2023 ammonta a solamente 9.304; tra questi sono in servizio presso gli uffici giudiziari 8.876,

cui si sommano 209 magistrati in tirocinio, nonché 239 magistrati collocati fuori ruolo (*fonte: Consiglio Superiore della Magistratura*).

Risultano dunque vacanti negli uffici giudiziari 1.757 posti, a fronte di un organico complessivo, ripartito tra gli uffici giudiziari, pari a 10.633 unità; la percentuale di scopertura è quindi del 16,52%, distribuita quasi egualmente tra magistrati addetti agli uffici giudicanti (1.306 vacanze, pari al 16,36%) e requirenti (451 vacanze pari al 17,03%).

La situazione evidenzia una condizione più onerosa rispetto a quella esistente al 31 dicembre 2022, quando risultavano vacanti complessivamente 1.458 posti, pari al 13,63%. Né un alleggerimento della criticità in cui versano gli uffici giudiziari è derivato dall'istituzione delle piante organiche flessibili, giudicanti e requirenti, i cui posti sono rimasti, in esito all'unica pubblicazione espletata nel 2022, in gran parte vacanti (nella misura dell'80% al giudicante e del 90% al requirente), segnale, come già evidenziato l'anno passato, di una scarsa appetibilità del nuovo ruolo.

È in fase di prossima definizione, peraltro, il concorso indetto con d.m. 1° dicembre 2021 per 500 posti di magistrato ordinario, da cui deriverà un apporto di nuove risorse per gli uffici giudiziari, mentre non appare imminente la chiusura del successivo concorso bandito con d.m. 18 ottobre 2022 per 400 posti.

Va comunque guardata con favore, anche in ragione dei tempi necessari per lo svolgimento dell'integrale procedura concorsuale, l'avvenuta pubblicazione del nuovo concorso indetto con d.m. 9 ottobre 2023 per ulteriori 400 posti.

Per quanto riguarda la rappresentanza di genere, risulta sempre più accentuata la presenza femminile (5.240 donne, pari al 56%; 4.084 uomini, pari al 44%), maggiormente incisiva sugli uffici giudicanti (3992 donne, pari al 59%; 2756 uomini, pari al 41%), ancorché risulti ancora minoritaria – ma in crescita – la presenza negli incarichi direttivi (77 donne, pari al 34%; 152 uomini, pari al 66%).

CAPITOLO 3

ORGANIZZAZIONE DELLA CORTE IN FUNZIONE DEL MIGLIORE ESERCIZIO DELLA NOMOFILACHIA

1. Introduzione

Nell'anno 2023 è stato dato un forte impulso all'attività nomofilattica. Le Sezioni della Corte sono state coinvolte in modo corale nell'attività di studio su aree tematiche omogenee.

Nel settore penale, prosegue l'esperienza dei gruppi di studio intrasezionali divisi per materie di interesse tra loro collegate, composti dai consiglieri e coordinati da presidenti di sezione, che consente l'approfondimento e la discussione in tempo reale sulle questioni di maggior rilievo o che destano criticità interpretative, al fine di evitare contrasti interpretativi e di realizzare una giurisprudenza sezionale che persegua l'obiettivo della nomofilachia come primaria finalità.

Inoltre, sono attivi vari modelli organizzativi interni, ispirati anche alla tipologia di competenze tabellari di ciascuna Sezione, utili a favorire il dialogo interno tra i consiglieri di una stessa Sezione, per ottenere risultati di sempre maggior chiarezza e coerenza della giurisprudenza sezionale, ma anche per favorire coerenza e uniformità delle decisioni e dei principi di diritto applicati ed evidenziare i problemi interpretativi più ricorrenti, attenuando il rischio di inconsapevoli conflitti interni. In quest'ottica, sono state assicurate: riunioni sezionali frequenti ed ampie sulle questioni giurisprudenziali nuove o controverse; la preparazione condivisa delle udienze attraverso lo scambio di bozze di studio tra i componenti del Collegio soprattutto per approfondire i processi più complessi; monitoraggio della giurisprudenza sezionale, sfruttando anche le risorse dell'ufficio per il processo; udienze tematiche su questioni omogenee frequenti che consentono la riflessione su analoghi problemi ermeneutici, favorendo la circolazione delle informazioni e delle opinioni, contribuendo, quindi, complessivamente ad una migliore qualità delle decisioni della Sezione, in sinergia con i citati gruppi di lavoro per aree tematiche.

Nel settore civile, l'istituzione dei gruppi di lavoro ha offerto ai magistrati della Corte un luogo di dialogo e di confronto preventivo sulle principali questioni interpretative sorte in ordine agli istituti processuali sui quali sono

intervenute le riforme. La riorganizzazione delle Sezioni per aree di specializzazione ha favorito uno scambio di idee più ravvicinato sui nodi interpretativi di più frequente ricorrenza nelle diverse materie.

Oltre al contributo costante delle Sezioni alla nomofilachia, nei termini già esposti, un compito essenziale è stato svolto, come di consueto, dall'Ufficio del Massimario. Previsto dall'art. 68 Ord. Giud., l'Ufficio del Massimario è istituito presso la Corte di cassazione e rappresenta un'articolazione di grande rilievo della giurisdizione di legittimità, essendo preposto, essenzialmente (anche se non esclusivamente), al compito di «far emergere il principio di diritto», ossia, in prima approssimazione, la massima.

Compiti istituzionali dell'Ufficio del Massimario sono, infatti, l'analisi sistematica della giurisprudenza di legittimità, condotta allo scopo di creare le condizioni di un'utile e diffusa informazione (interna ed esterna alla Corte di cassazione), necessaria per il miglior esercizio della funzione nomofilattica. L'Ufficio si rivolge ai giudici di legittimità ed ai giudici di merito con identico impegno ed intensità e la sua attività di promozione dell'interpretazione coerente e prevedibile si è sviluppata ben oltre lo stretto ambito, pur di cruciale importanza, della massimazione.

Tutto questo rappresenta la cornice ideale entro la quale si collocano, tanto in ambito civile che penale, i più rilevanti momenti organizzativi in funzione dell'esigenza di assicurare la certezza e la prevedibilità delle decisioni.

La Corte tutta si è dotata di una struttura organizzativa rivolta ad assicurare una risposta temporalmente accettabile mediante una selezione rigorosa dei ricorsi privi di rilievo nomofilattico da quelli, in numero inferiore, che hanno questa caratteristica. Le Sezioni e le singole aree che le compongono sono ripartite secondo il criterio della specializzazione, salva la necessità periodica di un confronto endo ed intersezionale rivolto ad evidenziare anche le incoerenze e disomogeneità inconsapevoli o striscianti, nella consapevolezza che non tutte le divergenze possono essere risolte con l'intervento delle Sezioni Unite, destinate a formare il diritto vivente sulle questioni più importanti e oggetto di rilevante contrasto. Per le altre divergenze, specie se di carattere processuale, la conoscenza effettiva di tutte le differenti posizioni, attraverso riunioni periodiche, può realizzare, in pari tempo, il diritto vivente delle singole Sezioni, ove sostenuto da un confronto effettivo di idee e della massima condivisione delle decisioni su questioni identiche od analoghe. Possono convergere verso questo obiettivo anche i giudici del Massimario applicati alle Sezioni per comporre i Collegi, in quanto portatori, mediante l'attività propria dell'Ufficio, di una peculiare esperienza d'indagine sul precedente e sulla sua collocazione in una galassia omogenea o disomogenea.

Come si è già visto anche nel primo capitolo, l'obiettivo della giurisdizione è quello della nomofilachia circolare, riconoscibile, trasparente e condivisa. La Corte di cassazione e la giurisdizione di merito devono realizzare un sistema di vasi comunicanti in modo da escludere che ripensamenti e mutamenti (sempre salutari in un ambiente come quello dell'intervento della giurisprudenza, mai statico) provenienti dal merito pervengano all'esame della Corte solo quando un intervento correttivo risulti tardivo e crei disorientamento invece che coerenza e prevedibilità o, allo stesso modo, l'esercizio della nomofilachia da parte del giudice di legittimità possa essere poco compresa e non possa misurarsi con l'effettivo impatto del *novum* sul fluire della giurisdizione di merito.

Per scongiurare la soluzione di continuità, il legislatore della riforma ha introdotto il rinvio pregiudiziale mediante il quale si può investire la Corte di cassazione di una questione di diritto complessa e destinata a riproporsi con frequenza (vedi il secondo capitolo). Questo strumento, utilizzato con sapienza in questo primo anno dai giudici di merito, concorre ad evitare soluzione di continuità e separatezza nell'esercizio della nomofilachia, ma deve essere costantemente accompagnato da forme di comunicazione ed anche da nuove, oltre che dalla consapevolezza che non c'è contraddizione tra i valori della coerenza e della prevedibilità e quelli collegati alla funzione adeguatrice dell'interpretazione. Quest'ultima non può svilupparsi e portare buoni frutti in funzione dell'effettività della tutela giurisdizionale dei diritti se non si fonda su un sistema coerente e stabile di precedenti, altrimenti risultando indebolita dalla coesistenza entropica di opinioni diverse che non si sono misurate con la complessità del sistema delle fonti e delle varianti da considerare e che risultano incapaci di creare un quadro di riferimento cui attingere per avvicinare la giurisdizione all'effettiva attuazione del valore costituzionale dell'uguaglianza.

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

L'Ufficio del Massimario costituisce un indispensabile sostegno al delicato e sempre più complesso esercizio della funzione nomofilattica.

Fondamentali sono tuttora, per delineare i compiti di tale Ufficio, le indicazioni offerte dal decreto presidenziale del 4 marzo 2011, recante i «criteri per la redazione delle massime di giurisprudenza e per l'individuazione delle sentenze e degli altri provvedimenti penali della Corte di cassazione da cui estrarre le massime». Il decreto è stato adottato in attuazione dell'art. 26 del D.M. 30 settembre 1989, n. 334, a sua volta recante «Regolamento per l'esecuzione del codice di procedura penale», che attribuisce a un decreto del presidente della Corte la definizione dei criteri per l'individuazione delle

sentenze dalle quali devono essere tratte le massime e per la redazione delle massime stesse.

Il decreto del 2011 delinea la nozione di massima, stabilendo che essa «deve rappresentare la sintesi del principio affermato e, solo ove necessario, della ragione che lo sorregge», sicché essa «non deve riprodurre il provvedimento nel suo *iter* argomentativo e tradursi, così, nella mera trascrizione di brani più o meno diffusi della motivazione», ma «deve costituire una regola concreta da applicare in occasione della decisione di casi simili o analoghi e non essere un'astratta generalizzazione della *ratio decidendi*». Dunque, «le enunciazioni dei principi di diritto e le argomentazioni giuridiche contenute nei provvedimenti devono essere intese nei limiti della loro rilevanza ai fini della decisione della fattispecie, di cui la massimazione deve evidenziare i contenuti». Viceversa, non devono costituire oggetto di massimazione le valutazioni e le affermazioni attraverso le quali sono confutati ulteriori profili dei motivi di ricorso, così come le digressioni, le enunciazioni di principi in via incidentale, le formulazioni nozionistiche integranti *obiter dicta*. Inoltre, si danno casi in cui l'enunciazione del principio di diritto è fatta dalla sentenza con stretto riferimento a una fattispecie concreta o, comunque, non viene estesa oltre i limiti della stessa, sicché, in tali ipotesi, la massima va formulata con riguardo agli elementi tipici e rilevanti della fattispecie, mentre quando il principio di diritto affermato copre un'area più ampia di quella in cui si colloca la fattispecie, la massima deve descrivere, collocandola tra parentesi, gli elementi tipici della fattispecie stessa, così da far risultare con chiarezza il limite di operatività riconosciuto in concreto a quel principio.

L'enunciazione del principio di diritto (e, se necessario, della ragione che lo sorregge e della fattispecie in relazione alla quale è stato affermato) rappresenta senz'altro il *cuore* della massima, ma non ne esaurisce il contenuto, arricchito da titoli fissi (integrati anche da titoletti mobili) che inquadrano il principio di diritto entro schemi predefiniti, così da agevolarne la ricerca; dai riferimenti normativi, che possono anch'essi essere di grande utilità nell'individuazione dei precedenti, grazie alla articolatissima struttura dei canali di ricerca messi a disposizione da *Italgire*; e, non ultima, dai riferimenti ai precedenti, che collocano la singola massima in una sequela idonea a dar conto di orientamenti consolidati (precedenti “conformi”), contrastanti (precedenti “difformi”) o, comunque, da esaminare alla luce di precedenti pronunzie del giudice di legittimità (precedenti “vedi”).

La ricchezza del contenuto informativo della massima, che si somma alla centralità dell'estrazione del principio di diritto e, prima ancora, alla selezione delle sentenze da massimare nel contesto di una Corte di cassazione

“assediate”, impone, oltre alle regole del decreto presidenziale del 2011, procedure rigorose.

La ricchezza informativa della massima e la sua centralità per la nomofilachia vengono, poi, garantite dal coordinamento tra l’Ufficio del Massimario ed il CED della Cassazione per l’inserimento nella banca dati *Italgjure* che assicura la loro diffusione per la piena conoscibilità da parte di tutti i magistrati della Corte e degli operatori del diritto.

Oltre all’attività primaria di massimazione, assai significative nella prospettiva della funzione nomofilattica della Corte di cassazione, sia nell’ambito del settore penale che di quello civile, sono le segnalazioni di contrasto (che mettono in luce l’emergere di un contrasto nella giurisprudenza di legittimità) e le relazioni di orientamento (che, di regola, fanno “il punto” sullo stato della giurisprudenza a proposito di un determinato istituto), oltre ovviamente alle relazioni preliminari per le Sezioni Unite.

Proprio in vista dell’obiettivo di prevenire ed intercettare i contrasti nonché, ove possibile, di ridurne le ricadute in termini di prevedibilità dell’interpretazione rafforzando la funzione nomofilattica della Corte, la Prima Presidenza ha recentemente chiesto la collaborazione del Massimario nel predisporre due distinte relazioni, una per il settore civile e una per quello penale, ricognitive dei contrasti perduranti su temi di diritto sostanziale e processuale che non abbiano formato oggetto di intervento delle Sezioni Unite. Le relazioni, già predisposte, sono state sottoposte ai Presidenti titolari delle Sezioni ed a tutti i magistrati della Corte per le valutazioni e le eventuali iniziative di competenza.

A fronte delle migliaia di sentenze deliberate annualmente dalla Corte di cassazione, il primo compito dell’Ufficio del Massimario è la selezione di quelle destinate ad essere studiate in vista dell’estrazione del principio di diritto. È, questo, un compito nel quale si registra un primo profilo del legame di forte interconnessione esistente tra la Corte e il Massimario, posto che il presidente del singolo Collegio decidente può segnalare al Massimario una sentenza deliberata ritenuta da massimare.

In generale, l’*iter* si sviluppa in quattro tappe, che vedono prima lo spoglio, ossia la selezione delle decisioni, poi l’elaborazione della massima, quindi la sua revisione (da parte di un diverso magistrato dell’Ufficio) e, infine, la verifica finale a cura del vice direttore o del coordinatore.

La massimazione si forma attraverso un processo che parte dallo spoglio affidato a magistrati diversi per ciascuna sezione civile e penale, scelti secondo esperienza nell’ufficio e specializzazione; segue l’affidamento, da parte dei

coordinatori del settore civile e penale, delle pronunce da massimare, con il medesimo criterio ispirato alla specializzazione. Le massime sono successivamente sottoposte a revisione e ad una verifica finale da parte dei coordinatori e della direzione.

Viene redatta una raccolta mensile delle massime suddivise per Sezioni, trasmessa alla Scuola della Magistratura e, conseguentemente accessibile a tutti i giudici di merito, peraltro oltre che pubblicata sul sito *web* della Cassazione.

L'elaborazione delle massime e la loro collocazione in un sistema, quello di *Italgiure*, che consente plurime modalità di ricerca del precedente attribuiscono al Massimario una primaria funzione nel garantire la conoscenza degli orientamenti della giurisprudenza di legittimità e, con essa, la stessa formazione del "diritto vivente". Al riguardo, s'impone una duplice puntualizzazione.

Per un verso, infatti, è necessario rimarcare che la massima, quale strumento di ricerca del precedente, rinvia ineluttabilmente alla sentenza stessa e al suo apparato argomentativo: è solo la sentenza, nel suo sviluppare le necessarie interazioni tra *ratio* (e, spesso, *rationes*) *decidendi* e fattispecie concreta, che consente di apprezzare, in termini di assoluta sicurezza, i profili di continuità o di discontinuità di un determinato orientamento interpretativo.

Per altro verso, il principio di stretta legalità che governa la materia penale e i vincoli costituzionali relativi al ruolo del giudice convergono nella diffusa affermazione della forza solo persuasiva del precedente giudiziale.

D'altra parte, l'Ufficio del Massimario cura l'elaborazione di molte tipologie di relazioni. Di particolare rilievo, oltre alle relazioni di contrasto, delle quali si è già detto in precedenza, sono le relazioni preliminari in vista di decisioni delle Sezioni Unite, che, oltre a fornire il quadro normativo – talora assai complesso – di riferimento, offrono un'approfondita analisi della giurisprudenza – anche sovranazionale – di interesse e delle opinioni dottrinali.

Il Massimario penale cura una rassegna della giurisprudenza costituzionale di interesse, rassegna divenuta, di recente, mensile allo scopo di assicurare una più efficace fruibilità, prima di tutto, alla Corte. Inoltre, quando ritenuto opportuno (e compatibilmente con l'organico disponibile, caratterizzato da scoperture talora molto rilevanti), predispone relazioni su novità normative di rilievo.

Il Massimario civile cura una rassegna annuale dedicata alla giurisprudenza tributaria e con la collaborazione dell'EUAA una rassegna periodica sulla giurisprudenza relativa alla protezione internazionale del

cittadino straniero, nonché una specifica riflessione sul processo telematico e le sue ripercussioni sulle regole processuali.

La funzione svolta dal Massimario nel suo complesso, concretizzandosi – prima di tutto, ma, come ora si è visto, non esclusivamente – nell’elaborazione del principio di diritto attraverso la massima, con la complessità strutturale e l’articolazione procedimentale che ne caratterizza la formazione, si pone, dunque, quale strumento di conoscenza degli orientamenti del giudice di legittimità per l’intera comunità dei giuristi (operatori – giudici, pubblici ministeri, avvocati – e studiosi), così contribuendo, allo stesso tempo, alla stabilità e alla prevedibilità di tali orientamenti.

Il servizio complessivamente reso dal Massimario è, conseguentemente, largamente accessibile ai giudici del merito, i quali possono esaminare anche le relazioni tematiche su novità normative, sempre più attese anche dal mondo accademico, le rassegne periodiche (bimestrali), le rassegne periodiche della giurisprudenza sulla protezione internazionale realizzate in partnership con EUAA, attraverso la pubblicazione sul sito e, limitatamente alle relazioni, su *Italggiure Web*.

La tempestività dell’informazione nomofilattica viene, infine, realizzata mediante il Servizio Novità, mediante il quale si segnalano le pronunce delle Sezioni Unite, civili e penali, le più rilevanti od innovative decisioni delle Sezioni semplici; le decisioni che hanno un’influenza significativa sull’esercizio della giurisdizione della Corte Edu e della Corte di Giustizia, oltre che le rimessioni alla Corte costituzionale e alla Corte di Lussemburgo provenienti dai giudici di legittimità.

3. Settore civile

3.1. Riorganizzazione dell’attività di spoglio preliminare dei ricorsi e ripartizione delle Sezioni in aree di specializzazione

Con riguardo ai nuovi modelli organizzativi del processo civile, i tre decreti legislativi che hanno attuato la legge delega n. 206 del 2021 interessano trasversalmente anche lo spoglio dei ricorsi presso la Corte di cassazione: l’elemento unificante è nell’art. 2 d.lgs. n. 151 del 2022 (*innovazione dei modelli organizzativi, più efficiente impiego delle tecnologie dell’informazione e della comunicazione*). Il legislatore impone di rivedere globalmente l’assetto organizzativo promuovendone, dalle migliori esperienze in corso e da un’analisi sullo stato degli uffici, una contestuale riconfigurazione. Con l’ingresso negli Uffici degli addetti all’Ufficio per il Processo (UPP) e la

sinergia di evoluzione delle corrispondenti funzioni e possibilità di spoglio nell'ambiente informatizzato realizzato per l'attuazione del processo civile telematico (PCT) in cassazione, è stata promossa la sperimentazione di nuove forme di esame preliminare dei ricorsi civili ad opera degli uffici "spoglio" istituiti presso ciascuna delle aree tabellarmente individuate presso ciascuna Sezione, a loro volta funzionali al rafforzamento della specializzazione e alla rilettura critica della giurisprudenza formatasi in relazione a ciascuna materia, sì da consolidare gli indirizzi esegetici e da superare eventuali contrasti consapevoli o inconsapevoli.

Con i decreti adottati dalla Prima Presidenza – n. 58 del 9 maggio 2023 e n. 76 del 31 maggio 2023 – è stato previsto, in modo innovativo, che la sistematica trattazione del fascicolo affidata alla direzione e al coordinamento di magistrati strutturati in aree interne alle Sezioni conduca ad un censimento completo non solo dei dati essenziali del procedimento, ma altresì delle questioni sottoposte all'esame della Corte. Ciò allo scopo di indirizzare da subito, a regime, la trattazione più idonea sul piano provvedimentale, dalla udienza pubblica a valenza nomofilattica a quella camerale, ovvero di selezionare i ricorsi suscettibili di proposta di definizione accelerata, tenuto conto del consolidato orientamento giurisprudenziale maturato sulla questione posta con ricorso.

Il valore aggiunto dello spoglio in PCT s'innesta così sull'intera filiera giurisdizionale, divenendo il più efficiente impiego delle tecnologie non solo la fonte di un ordinato incremento quantitativo individuale o per area o sezionale dei procedimenti definiti, ma il presupposto di un sistema complesso e leggibile di dati, fonte di conoscenza continuamente aggiornata: la Corte ora dispone, in tutti gli elementi storici e giuridici che compongono il contenzioso, del flusso dei ricorsi ai fini di una progettazione delle sue attività. Il superamento della precedente ordinazione analogica o manuale degli atti e delle attività, con l'inserimento generale in ciascuna partizione dell'Ufficio di modalità di lavoro di ampia digitalizzazione, contribuisce poi a riscrivere le relazioni fra i nuovi uffici da mettere a sistema (essenzialmente UPP e cancellerie) con gli uffici speciali più strutturati della Corte. Si è avuto un forte mutamento culturale e organizzativo. Ad esempio, si sta attuando la 'custodia' informatica dei fascicoli, nozione che, declinata nella immaterialità del patrimonio della giustizia digitale, appare destinata a mutare in primo luogo la collaborazione e le mansioni dei servizi amministrativi. In parallelo, 'scrivere una sentenza' è divenuta locuzione di una realtà analogica in modalità traslativa, dagli atti separati (il fascicolo) al nuovo atto (il provvedimento), così che la costruzione della decisione appartiene nella giustizia digitale ad un laboratorio in cui finalmente più operatori qualificati trattano e progressivamente raffinano il medesimo

oggetto. Viene strategicamente intercettato un nuovo Ufficio che dal basso e, dunque dalla nascita del ricorso, ne attua per la prima volta un trattamento evoluto, iniziando, di fatto, la preparazione della definizione del contenzioso singolo e per raggruppamenti di questioni o istituti. Nasce cioè per la prima volta un intervento organizzato sul processo sin dal suo ingresso in Corte di cassazione, arricchito di informazioni, studiato nelle sue interferenze con altri fascicoli e gruppi di fascicoli e rispetto a processi decisi o da decidere. Al confronto della prassi precedente, il fascicolo è perciò lavorato molto in anticipo rispetto alla tradizionale consegna al magistrato relatore, per lo più in funzione della udienza di formale trattazione. A monte, è possibile per i presidenti meglio assecondare le frequenti indicazioni normative di priorità e comunque determinare a regime la formazione di ruoli per udienze realmente omogenee e far decidere le questioni di particolare rilevanza, ai sensi dell'art. 375 cod. proc. civ. I dati dello spoglio in PCT consentono, quindi, così di: a) intercettare i flussi per aree tematiche e questioni; b) fornire gli elementi della programmazione delle udienze tematiche; c) individuare accorpamenti problematici in ingresso o estinzione, determinandone la consistenza e la provenienza storico-temporale e di geografia giudiziaria. In prospettiva, lo stesso PCT potrà d) offrire autonomi risultati di ricerca, sempre al fine di migliorare la individuazione dei precedenti ed ottimizzare la formazione dei ruoli di udienza e l'individuazione della modalità definitiva più appropriata fra i potenziali esiti dell'attività di spoglio. È dunque la stessa nozione di trattazione del processo a cambiare.

L'impatto, inedito, ha indotto alla instaurazione di uno staff di supporto all'organo di vertice della Sezione, di forma di collaborazione permanente con la Prima Presidenza, alla lavorazione-laboratorio permanente del giacimento di dati costituito dalla pendenza e dai flussi in ingresso. In questa architettura di sistema, la nuova cellula organizzativa è l'area tematica. Qui l'intersezione tra PCT e UPP è massima: un corretto avvio dell'Ufficio, di fatto, è stato possibile solo con la creazione a regime dello spoglio sezionale, che ha sostituito quello della abrogata Sesta Sezione civile, e la lavorazione direttamente nel sistema informativo della Corte (SIC) ovvero su modelli *in house* (gestiti in archivi sezionali). Il trasferimento dello spoglio nell'ambiente applicativo sviluppato per i magistrati della Corte (denominato *desk*) è avvenuto con una serie di operazioni concentriche: 1) il lavoro del gruppo tecnico della Corte sulla 'nuova scheda di spoglio informatica'; 2) la revisione dei codici delle materie di iscrizione a ruolo con la loro sostituzione ed integrazione (licenziata dalla DGSIA a gennaio 2023); 3) l'innesto nelle funzioni di spoglio realizzate nel *desk* di appositi lemmari per area contenenti le parole chiave di sequenza anche quaternaria (interiorizzati nelle voci schema); 4) la valorizzazione dei codici materia di spoglio in funzione sostitutiva dei codici materia errati e

quale leva di permanente cambio di sub-area, area intrasezionale e area di altra Sezione; 5) la definizione di codici alfanumerici di reperimento delle pregresse lavorazioni *extra-desk* per consentire il popolamento della nuova base dati anche per i fascicoli pregressi già spogliati.

L'UPP, con il nuovo art. 58-*bis* cod. proc. civ., sta dunque gradualmente entrando, come voluto dal legislatore, tra gli 'organi giudiziari', invero la mutata denominazione del libro I, titolo I, del capo II del codice di rito, ora affiancandosi effettivamente al cancelliere e supportando l'attività giudiziaria. Si tratta di un punto cruciale, oggetto di graduale investimento presso la Corte di cassazione, mentre al contempo va segnalato che la complessiva composizione disegnata dall'art. 4 d.lgs. n. 151 del 2022 appare destinata a concentrare la propria attività nella relazione virtuosa tra accelerazione e incremento della produttività del processo di cassazione (obiettivi del PNRR e normalmente alla base di tutte le decretazioni presidenziali interne alla Corte) ed efficacia d'impatto dell'innovazione dei modelli organizzativi, dell'impiego generalizzato e più intenso delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione. Una qualità alta dello spoglio è tuttavia condizione imprescindibile per il successo del nuovo istituto e la più ampia attrattività dello stesso Ufficio per nuove risorse umane e competenze di giovani giuristi.

Le finalità dell'UPP, che la norma chiaramente descrive all'art. 2 d.lgs. n. 151 del 2022, sono ispirate al raggiungimento della durata ragionevole del processo (e dunque alla diminuzione dello stock dei pendenti) proprio attraverso innovazione organizzativa, tecnologica e comunicativa, secondo un legame tra digitalizzazione ed efficientamento della giustizia indicato in *European e-Justice Strategy and Action Plan 2019-2023*, (in www.consilium.europa.eu). Tant'è che anche lo stesso monitoraggio ministeriale (a partire da quello del 27 dicembre 2022) assegnava 13 azioni ai 'processi chiave' correlati a tempi della giurisdizione, tempi amministrativi e qualità della risposta: di essi, ben quattro s'intrecciano in modo diretto con il lavoro dei consiglieri e dei Collegi (studio dei fascicoli, organizzazione delle udienze e del ruolo, supporto all'attività istruttoria, supporto all'attività decisoria) (Scheda pag. 28 PNRR – M1C1: UPP Capitale umano monitoraggio integrato UPP e impatti del PNRR sul funzionamento degli uffici giudiziari 27/12/2022).

L'UPP, nella sua dimensione cellulare, non è ancora in grado – allo stato – di sopperire ad una carenza di condivisione più larga del dato giudiziario verso saperi che quasi mai hanno fatto ingresso nelle aule di giustizia: può però restituire all'evidenza un giacimento socioeconomico immenso, tutto da classificare, leggere, confrontare e da porre in relazione con altre letture strutturate già presenti fuori dalla Magistratura. Apporti interdisciplinari qualificati potrebbero così porre anche la Cassazione in condizione di accompagnare il

nuovo UPP, come somma di UPP delle aree sezionali, così da arricchire le più tradizionali statistiche mensili, divenendo la Corte non solo termometro del debito giudiziario illustrato una volta l'anno, ma vetrina costante del più complesso rapporto tra legge e cittadini e dei relativi conflitti. Per conoscere il diritto vivente, nel perimetro della domanda di giustizia di ultima istanza così aggiornata, occorrono dunque profili ed esperienze che l'avvenuta ristrutturazione dello spoglio sta iniziando a valorizzare con la finalità di far conoscere più tempestivamente i nuovi flussi e il ciclo delle definizioni.

D'altronde, l'assegnazione di priorità di intervento (ne parla l'art. 3 comma 1 d.lgs. n. 151 del 2022 quanto al progetto organizzativo dell'UPP) dovrebbe poter significare assunzione di scelte di gestione ispirate da criteri che superino la mera stima contabile per i procedimenti in ingresso, i definiti e i pendenti, così da articolarsi su una conoscenza più completa dei dati interni al contenzioso.

La costituzione dell'UPP ha invero segnato in Corte, per norme e decreti istitutivi, la netta indicazione di un modello di servizio all'area e non di assistenza al singolo magistrato, rispettando una visione di Ufficio per il Processo imperniata su una filiera che, a sua volta, trova nei passaggi aggiornati del PCT l'architettura corrispondente. Al vertice dell'UPP di ciascuna area è preposto il presidente di sezione che la coordina, il quale si avvale di uno o più consiglieri responsabili dello spoglio, per il coordinamento dei funzionari addetti all'UPP. Questi ultimi, assegnati per contingenti distinti a ciascuna area, sono unificati nella stessa funzione di 'assistenti', cioè abilitati ad operare su tutti i ricorsi dell'area. Le attribuzioni di operatività in PCT hanno un corrispondente nelle prerogative informatiche interne alla Sezione.

I modelli organizzativi prescelti hanno duttilmente operato secondo adattamenti volti a salvaguardare tutte le opportunità informative che, in precedenza, già permettevano in talune aree buone prassi di conoscenza del complesso stock delle schede redatte e al contempo un'efficace programmazione di udienze tematiche o per accorpamenti di questioni. Per altro verso, un intervento sempre più anticipato, come detto, di trattamento dei processi – con le nuove 'carte regolamentari' e poi lo 'spoglio evoluto' – restituisce dati di conoscenza di proporzioni gigantesche e però inedite, permettendo alla Corte una continua e contestuale elaborazione dei conflitti effettivamente ospitati, per numeri, provenienza geografico-giudiziaria, istituti giuridici coinvolti, tipologia di decisioni, soggetti, fasce temporali. Si tratta, prevedibilmente, di una nuova fonte di conoscenza ed è solo apparente il paradosso che la sua emersione riguardi pur sempre dati già esistenti nell'ambito dei procedimenti da trattare, oltre che nei flussi in ingresso e in uscita: la dimensione cognitiva offerta dalla digitalizzazione, può realizzarsi solo con la informatizzazione,

essendo inadatte le precedenti relazioni a restituire anche solo modeste filiere di dati intelligibili e di lettura interdisciplinare. La digitalizzazione applicata alla giustizia non si risolve solo in dematerializzazione del processo, ma implica il doveroso sfruttamento delle nuove tecnologie anche e soprattutto nel lavoro giudiziario. Il passaggio, di natura epocale, riguarda i dati, la cui dimensione quali-quantitativa potrà permetterne il mutamento valoriale: da mero oggetto dei flussi amministrativi a strumento di conoscenza.

Non casualmente, la centralità dell'UPP si impernia su una cellula organizzativa minimale, l'area delle Sezioni, ed intercetta un bisogno di specializzazione del profilo organizzativo, prima ancora della competenza giuridica. La conoscenza così acquisita imporrà di non eludere nuove responsabilità decisorie ove ci sia disattenzione ai dati aggregati e al loro tempo di emersione strutturata. In ogni caso, nella 'macchina organizzativa' allestita o comunque allestibile con la riforma operano figure professionali plurime (per competenza e, soprattutto in prospettiva, novità di apporti extra giuridici) accomunate dal medesimo obiettivo della ragionevole durata del processo, alla base anche della finale denominazione normativa dell'Ufficio in commento.

L'UPP, per come inserito nell'ordinamento e nel Codice di procedura civile, è perciò destinato ad una sopravvivenza feconda rispetto all'esaurimento del tempo determinato di assunzione dei relativi addetti, ponendo però ulteriori temi: oltre la stabilizzazione delle competenze versate in Corte e il ragionevole avvicendamento di nuovi addetti, si apre una questione di riqualificazione sempre più urgente degli altri profili amministrativi. Lo 'spoglio' infatti non potrebbe cessare, pena il blocco della riorganizzazione che su di esso si fonda, così come i compiti descritti nel d.lgs. n. 151 del 2022 andranno svolti ed assicurati senza soluzione di continuità. L'occasione è straordinaria per la giurisdizione ed il servizio pubblico nel suo complesso, trovando cornice normativa puntuale nell'art. 111 Cost. per il quale è stato da tempo sottolineato che vi è inglobato il valore dell'efficienza della giustizia – definibile, secondo una visione tipicamente economica, come l'allocazione ottimale delle risorse rispetto ai risultati che essa è chiamata a realizzare – ormai finalmente declinato anche nella formulazione legislativa espressa nelle fonti che regolano il procedimento giurisdizionale civile.

3.2. L'attuazione del processo civile telematico in Cassazione

I positivi risultati, anche sul piano dei 'numeri' sopra riportati, in ordine all'introduzione del regime di obbligatorietà del deposito telematico degli atti e provvedimenti in cassazione, sono il frutto di un percorso condotto dalle strutture tecniche della Corte (il CED ed il referente civile dell'UIC) per apportare

sviluppi migliorativi ai due applicativi ministeriali messi a disposizione per la gestione del processo telematico (*CSC Client* e *desk* del consigliere).

All'interno di questi interventi si segnalano, per il 2023 e fra i più rilevanti, in quanto tesi allo sviluppo di funzioni 'nuove', anche e soprattutto per adeguare il sistema informatico della Corte di cassazione alla riforma di cui ai d.lgs. n. 149 e 151 del 2022:

- a) il rilascio delle funzioni a supporto dell'attività di spoglio preliminare dei ricorsi e formazione dei ruoli di udienza articolate per aree di specializzazione; l'applicazione è stata oggetto di numerosi adeguamenti migliorativi, anche per recepire la rinnovata organizzazione della Corte conseguente alla abolizione della Sesta sezione, al rinnovato impulso assegnato agli uffici spoglio con il fondamentale supporto dell'Ufficio per il processo ed alla articolazione delle sezioni in aree di specializzazione;
- b) il rilascio delle funzioni per l'automazione del procedimento per la decisione accelerata, di cui all'art. 380-*bis* cod. proc. civ., con la realizzazione dell'intero ciclo di gestione informatizzata della procedura, dall'elaborazione della proposta, al monitoraggio della scadenza dei termini, sino all'emissione del decreto di estinzione ovvero alla riconduzione del procedimento fra quelli da inserire nei ruoli di udienza; va qui sottolineato che è stato curato l'adeguamento dell'applicativo *Desk* con la piena integrazione delle funzioni per la gestione della PDA (proposta di decisione accelerata) con quelle già realizzate per lo spoglio preliminare dei ricorsi, sicché l'individuazione dei ricorsi da avviare alla PDA avviene come uno dei possibili esiti dello spoglio, nella logica della centralità organizzativa dell'ufficio spoglio per l'individuazione del percorso definitorio del procedimento; tale approccio, inoltre, consente, nell'ipotesi di richiesta di decisione, di re-immettere agevolmente il procedimento nel circuito definitorio, per le opportune valutazioni del caso, anche integrando e aggiornando la scheda già formata;
- c) il rilascio delle funzioni per l'operatività dell'art. 137 disp. att. cod. proc. civ., per la richiesta del fascicolo d'ufficio da parte della cancelleria; in attuazione della disposizione è stata sviluppata un'apposita funzionalità a supporto dei servizi di cancelleria, in modo da automatizzare la richiesta di acquisizione (in visualizzazione) del fascicolo di ufficio al momento dell'accettazione del deposito telematico del ricorso e consentire la consultazione degli atti del giudizio di merito valendosi direttamente delle applicazioni rispettivamente in uso alle cancellerie e ai consiglieri; con tale funzionalità è stato realizzato per la prima volta un sistema

- di ‘dialogo’ fra gli applicativi in uso al merito e quelli della Corte di cassazione, auspicabilmente suscettibile di ulteriori sviluppi;
- d) gli ulteriori adeguamenti del sistema informatico della Corte di cassazione necessari per il recepimento della riforma del rito in cassazione, di cui al d.lgs. n. 149 del 2022; in particolare, sono stati realizzati i necessari adeguamenti in aderenza alle modifiche processuali conseguenti alla soppressione della Sezione Sesta civile, all’unificazione dei riti camerale, alle modifiche apportate alla trattazione in pubblica udienza, adeguamenti realizzati e rilasciati in tempo utile per consentire l’operatività del sistema al momento di entrata in vigore della riforma;
 - e) lo sviluppo delle funzionalità per l’automazione del rinvio pregiudiziale, di cui all’art. 363-*bis* cod. proc. civ., e dell’Ufficio Questioni Pregiudiziali, costituito con decreto del Primo Presidente del 8 febbraio 2023;
 - f) lo sviluppo e sperimentazione dell’applicazione per la redazione informatizzata del verbale di udienza; di intesa con il Dirigente amministrativo della Corte, sono state sviluppate le funzioni per consentire la gestione informatizzata del verbale di udienza ed il successivo deposito dell’atto nel fascicolo informatico del procedimento. In parallelo è stato curato l’allestimento delle aule di udienza con le necessarie dotazioni informatiche (*personal computer* e *monitor*); la realizzazione è stata curata in termini innovativi, nell’ambito dell’applicazione destinata alle cancellerie, integrata con i registri informatizzati, con possibilità per il presidente del Collegio di seguire direttamente sul *monitor* in udienza la verbalizzazione e sottoscrivere il verbale con firma digitale, anche in termini cd. massivi, prima della sottoscrizione e deposito telematico dello stesso a cura del cancelliere;
 - g) il rilascio della nuova funzione per la rapida consultazione delle cc.dd. ‘carte regolamentari’. Si tratta di una funzione destinata a rendere più agevole l’individuazione e la consultazione tramite il *desk* degli atti fondamentali per lo studio del procedimento (ricorso, controricorso, provvedimento impugnato); infatti, accade spesso che, nell’ambito delle copiose produzioni rinvenibili fra gli atti di parte (spesso anche per la denominazione non ‘parlante’ degli atti o per l’uso non corretto dell’atto codificato), possa risultare non agevole l’immediata individuazione dei documenti ‘base’ per lo studio del procedimento, anche nella fase di spoglio. Per l’operatività di questa nuova funzionalità è stata chiesta e ottenuta la collaborazione della cancelleria (a partire dalla cancelleria centrale), che, previa verifica degli atti depositati dal difensore e, soprattutto, l’utilizzo della corretta tipologia e/o denominazione degli stessi, provvede a selezionare quelli che, già nella tradizionale organizzazione

- cartacea, costituivano il cd. ‘fascioletto’ delle carte regolamentari; in questo modo, i consiglieri, accedendo al *Desk*, possono visualizzare direttamente una selezione degli atti di parte depositati (denominata, per l’appunto, ‘carte regolamentari’) per la rapida consultazione degli atti fondamentali, con la precisazione che si tratta di una mera utilità che – ovviamente – non esime il consigliere dalla consultazione degli atti completi;
- h) lo sviluppo delle nuove funzionalità a supporto degli adempimenti richiesti per l’oscuramento dei provvedimenti, come da disposizione della Prima Presidente del 17 aprile 2023;
 - i) lo sviluppo di alcuni specifici strumenti di monitoraggio all’interno del *desk*; si tratta di funzione che incrementa l’agenda del consigliere e del presidente del Collegio, che possono dunque agevolmente seguire l’evoluzione dei depositi effettuati e da effettuare (ad es. le minute, le pubblicazioni), così come – nella funzione di spoglio – tutte le proposte di bozza che pervengono al presidente coordinatore di area e/o al suo delegato abilitati all’adozione dei relativi atti esterni (dalla PDA alla trasmissione ad altra area o sezione);
 - j) in fase di analisi, lo sviluppo e gestione della procedura di correzione dell’errore materiale, anche a seguito della nuova disposizione di cui all’art. 196-*quinquies*, quinto comma, cod. proc. civ.

Accanto all’attività di analisi preordinata allo sviluppo ed al rilascio delle nuove funzionalità, le strutture tecniche della Corte hanno anche promosso la formazione degli utenti, in tal modo curando non solo l’addestramento dei consiglieri che hanno preso servizio nel corso dell’anno, ma anche assicurando il supporto e l’affiancamento dei magistrati addetti a specifiche funzioni, con particolare riferimento ai presidenti coordinatori di area ed ai consiglieri addetti agli uffici spoglio, oltre che agli addetti all’Ufficio del processo.

Inoltre, sia pure con il limitatissimo personale tecnico a disposizione, il CED ha supportato continuamente gli utenti, non solo il personale di magistratura ed amministrativo, ma spesso anche gli avvocati, nel superare le piccole/grandi difficoltà incontrate nell’accesso al sistema e nella consultazione degli atti digitali, nonché nel deposito telematico; ove il problema segnalato non sia stato superato a causa di errori o malfunzionamenti del sistema, è stata tempestivamente inviata una apposita segnalazione alla D.G.S.I.A. ed al fornitore per la risoluzione. Se solo si pone mente alla quantità dei depositi intervenuti nell’anno, per come sopra riportati, si comprende agevolmente l’impegno profuso per assicurare l’efficiente tenuta del sistema.

3.3. L'istituzione di gruppi di lavoro sulla motivazione e sul processo

Nel corso del 2023 è stata promossa la costituzione di gruppi di lavoro per una riflessione condivisa tra i presidenti e i consiglieri delle Sezioni civili della Corte di cassazione sui temi della riforma del processo civile di cassazione (decreto n. 73 del 2023) e della motivazione dei provvedimenti civili (decreto n. 91 del 2023), oltre che su tematiche di interesse comune dei settori civili e penali.

L'istituzione dei gruppi di lavoro ha offerto ai magistrati della Corte un luogo di confronto dialettico sulle questioni processuali che si pongono in modo trasversale nelle diverse Sezioni civili della Corte e ha rafforzato il senso di comunità della Corte.

Nelle riunioni, come si sta proficuamente sperimentando, è possibile un dialogo tra i magistrati delle varie Sezioni sulle principali questioni interpretative sorte in ordine agli istituti processuali oggetto delle riforme, in vista del doveroso approfondimento in una prospettiva più ampia e della condivisione di scelte esegetiche destinate a fungere da fattore di orientamento per l'Avvocatura.

La metodologia di lavoro adottata per i Gruppi sulle riforme processuali ha promosso il coinvolgimento di tutti i componenti delle Sezioni del settore civile e del settore penale, attraverso un progressivo allargamento della discussione.

I componenti del Gruppo di lavoro, designati a seguito di interpello, rendono periodicamente edotti dell'approdo del dibattito i magistrati delle rispettive Sezioni di appartenenza in modo da favorire la più ampia pluralità di apporti.

L'esito dell'interlocuzione promossa in ciascuna Sezione è poi destinato a rinvenire la sua sintesi all'interno del gruppo di lavoro, che ha una funzione coerenziatrice degli orientamenti.

Il d.lgs. n. 149 del 2022 ha comportato una significativa riforma del processo civile di cassazione, ed alcune previsioni assumono peculiare rilievo nella riflessione sulla motivazione e sulla tecnica di redazione dei provvedimenti civili della Corte di cassazione.

A tal fine rilevano, in particolare, le riforme introdotte dall'art. 121, cod. proc. civ., come modificato dal d.lgs. n. 149 del 2022, che, come è già stato posto in evidenza, ha introdotto i principi di chiarezza e sinteticità degli atti del giudice e delle parti, quali principi generali.

Quindi, si segnala l'art. 380-*bis*, che ha previsto il procedimento per la decisione accelerata dei ricorsi inammissibili, improcedibili o manifestamente infondati.

Il tema della motivazione dei provvedimenti della Corte è da tempo oggetto di riflessione da parte della Prima Presidenza della Corte, allo scopo di coniugare al meglio le esigenze derivanti dall'esercizio della funzione nomofilattica con quelle connesse a un'efficiente risposta alla domanda di giustizia.

Le modalità di redazione dei provvedimenti possono costituire uno degli strumenti utili per consentire alla Corte di svolgere il proprio ruolo sia mediante la chiarezza argomentativa delle decisioni, in primo luogo di quella valenza nomofilattica, sia mediante la differenziazione delle tecniche motivazionali a seconda che abbiano o meno tale carattere, nonché per ridurre i tempi di definizione dei procedimenti.

Si ricorda, in particolare, il decreto n. 136 del 2016, per il settore civile, mentre per il settore penale da ultimo, nel 2022, sono stati adottati modelli condivisi per la redazione delle ordinanze della Settima Sezione penale.

I principi di pubblicità, trasparenza e buon funzionamento dell'Amministrazione, trovano peculiare riscontro quanto all'amministrazione della Giustizia proprio nell'obbligo della motivazione dei provvedimenti giurisdizionali (art. 111 Cost.).

La Prima Presidenza ha quindi ritenuto opportuno, sulla scia della positiva esperienza già maturata in ambito penale, l'avvio della riflessione sulla motivazione e sulla tecnica di redazione dei provvedimenti civili alla luce delle nuove disposizioni sul processo civile di cassazione.

Per garantire la dialettica tra tutte le Sezioni civili della Corte, è stato pertanto costituito il Gruppo di lavoro, che sta affrontando le questioni poste da ciascun tipo di provvedimento (proposta di definizione accelerata, ordinanza, sentenza) quanto alla struttura e all'articolazione dello stesso.

L'adozione di possibili soluzioni unitarie condivise consentirà maggiore leggibilità e coerenza dei provvedimenti nelle relazioni esterne, accrescendo la comprensibilità delle scelte decisorie e rafforzando la funzione nomofilattica e l'autorevolezza della Corte.

3.4. La costituzione dell'Ufficio per le questioni pregiudiziali

Come già ricordato, una delle novità più significative introdotte con riferimento al processo civile di cassazione è l'istituto del rinvio pregiudiziale alla Corte di cassazione, regolato dall'art. 363-*bis* cod. proc. civ.

Si tratta di un nuovo strumento di nomofilachia, la cui finalità è di ottenere in tempi brevi un principio di diritto su una nuova questione, senza dovere attendere che tale questione giunga, dopo anni, all'attenzione della Corte attraverso la trafila degli ordinari mezzi di impugnazione.

Il rinvio pregiudiziale è legato ad alcuni presupposti di ammissibilità: deve trattarsi di una questione esclusivamente di diritto; la decisione di tale questione è necessaria alla definizione anche parziale del giudizio; la questione non è stata ancora risolta dalla Cassazione; essa presenta gravi difficoltà interpretative e può porsi in numerosi giudizi.

Alla Corte pervengono le ordinanze di rimessione dei giudici di merito, che devono essere pubblicate sul sito istituzionale a cura del CED nel rispetto della disciplina sul trattamento dei dati personali.

Per espressa previsione legislativa, spetta al Primo Presidente valutare se la questione presenta i requisiti di ammissibilità appena indicati. L'ordinanza deve essere esaminata dal Primo Presidente per verificare la ammissibilità della questione e, in caso positivo, viene assegnata alle Sezioni Unite o ad una delle Sezioni semplici.

Se l'esito della valutazione è negativo, il Primo Presidente pronuncia un decreto con il quale dichiara l'inammissibilità della questione, e gli atti ritornano al giudice *a quo*. Se, invece, l'esito della valutazione è positivo, il Primo Presidente investe della questione la Sezione semplice o le Sezioni Unite, che devono pronunciarsi in pubblica udienza, con la partecipazione del pubblico ministero.

Per espressa previsione normativa, il provvedimento presidenziale deve essere adottato entro novanta giorni dalla data in cui l'ordinanza perviene in Corte.

A livello organizzativo interno, si è ritenuto necessario istituire un apposito ufficio, denominato "Ufficio delle questioni pregiudiziali" (UQP), con il compito di coadiuvare il Primo Presidente.

Fanno parte dell'Ufficio il Direttore del Massimario, il Coordinatore delle Sezioni Unite civili e il Direttore del CED.

L'Ufficio si avvale della cancelleria e dei funzionari dell'Ufficio per il processo delle Sezioni Unite civili.

Il fascicolo recante l'ordinanza di rimessione viene iscritto in cancelleria centrale civile, con apposizione del codice per materia, e quindi trasmesso all'UQP con assegnazione al Primo Presidente.

In base al provvedimento organizzativo, l'UQP ha trenta giorni di tempo per istruirlo, ai fini della verifica della sussistenza dei requisiti di ammissibilità richiesti dall'art. 363-*bis* cod. proc. civ. e, se la questione è ammissibile, ai fini della scelta tra Sezioni Unite e Sezione semplice.

Terminata l'istruttoria, l'UQP prepara una breve relazione che, previo parere del Presidente titolare della Sezione competente per materia o di tutti i Presidenti titolari (in caso di competenza delle Sezioni Unite), viene trasmessa al Primo Presidente.

Per l'espressione del parere da parte del presidente titolare, o dei presidenti titolari, il decreto istitutivo prevede il termine di cinque giorni.

Il decreto di inammissibilità o di assegnazione a Sezione (Sezioni Unite o Sezione semplice) del Primo Presidente viene pubblicato sul sito della Corte a cura del CED. Poiché definisce il procedimento dinanzi alla Corte, il decreto di inammissibilità prende anche un numero di pubblicazione.

Nel periodo dal 1° marzo al 30 novembre 2023 la Prima Presidente, coadiuvata dall'apposito Ufficio di supporto, ha emesso 28 provvedimenti di filtro dell'ordinanza di rimessione, definendo in sede preliminare tutti i rinvii pregiudiziali disposti dai giudici di merito. In 14 casi ha emesso un decreto di inammissibilità, in 14 ha emesso un decreto di ammissibilità, assegnando la relativa questione alle Sezioni Unite o alle Sezioni Semplici: 6 sono state assegnate alle Sezioni Unite civili, 8 sono state assegnate alle Sezioni semplici, di cui 3 alla Prima Sezione civile, 2 alla Seconda Sezione civile, 1 alla Sezione Lavoro, 2 alla Sezione Tributaria.

L'analisi dei dati statistici rivela che tra l'iscrizione dell'ordinanza del giudice di merito ed il provvedimento della Prima Presidente, di inammissibilità o di assegnazione alla Sezione, intercorre un tempo medio di appena 28 giorni, inferiore di oltre due terzi rispetto al termine (90 giorni) previsto dal codice per il filtro di ammissibilità. In tre casi l'*iter* si è concluso in 8 giorni, in altre tre in 11 giorni.

Le più frequenti ragioni di inammissibilità derivano dal rilievo dell'esistenza, nella giurisprudenza della Corte, di principi idonei ad orientare ai fini della risoluzione della questione interpretativa di volta in volta posta, e

quindi dal difetto del requisito della novità della questione, richiesto dall'art. 363-*bis* cod. proc. civ. Così è avvenuto con riguardo al rinvio pregiudiziale disposto per interrogare la Corte sul se sia consentito al giudice, in una controversia tra privati, disapplicare la norma nazionale istitutiva dell'addizionale provinciale all'accisa sull'energia elettrica (art. 6, comma 2, del decreto-legge n. 511 del 1988), mantenuta in vigore dal 1° gennaio 2010 fino all'abrogazione (decorrente dal 1° gennaio 2012) nonostante il contrasto con la sopravvenuta direttiva 2008/118/CE.

In altri casi il rinvio pregiudiziale è stato dichiarato inammissibile perché non suscettibile di porsi in numerosi giudizi. Ad esempio, tale condizione non è stata riscontrata in ordine alla questione se il diritto del socio di società a responsabilità limitata di prendere visione del bilancio depositato nella sede sociale nei quindici giorni antecedenti l'assemblea includa anche quello di essere posto in condizione, con qualunque mezzo idoneo, di essere informato dell'avvenuto deposito del bilancio. Il decreto della Prima Presidente ha sottolineato, al riguardo, che l'intervento anticipato della Corte di cassazione in sede di rinvio pregiudiziale si spiega in ragione della possibilità di individuare un precedente che – oltre che nel caso specifico, ove esso si presenta anche vincolante nell'ambito del relativo procedimento – possa essere utilizzato, grazie alla sua forza persuasiva, anche in una serie indefinita di giudizi. In quel caso, il giudice *a quo* non aveva fornito sufficienti elementi. La Prima Presidente ha escluso anche la gravità del problema interpretativo sollevato. Il requisito della gravità richiama la profondità della difficoltà interpretativa. L'ordinanza che dispone il rinvio pregiudiziale deve recare specifica indicazione delle diverse interpretazioni possibili. L'obbligo motivazionale così declinato (e funzionalizzato) è volto ad evitare che il giudice operi rinvii puramente esplorativi o ipotetici, richiamandolo ad un approfondito esame di tutte le alternative interpretative che possono porsi. Sarebbe, infatti, improprio l'utilizzo del rinvio pregiudiziale da parte del giudice del merito ove rivolto unicamente a conseguire un avallo interpretativo dalla Corte di cassazione diretto a preservare la propria decisione da una diversa lettura ed applicazione delle norme ad opera del giudice dell'impugnazione. La grave difficoltà interpretativa non può derivare dalla scelta tra due soluzioni contrapposte, benché implicanti operazioni ermeneutiche differenti (l'una più aderente al testo normativo e l'altra fondata su principi generali ed esigenze evolutive di sistema). Ed infatti, diversamente opinando, ogni questione interpretativa dovrebbe dirsi passibile di essere sottoposta, tramite l'istituto di cui all'art. 363-*bis* cod. proc. civ., alla decisione della Corte di cassazione, finendo con l'inaridire il compito di interpretare la legge, che è dovere indeclinabile di ogni giudice.

Come si diceva, tutti i rinvii pregiudiziali ammessi dalla Prima Presidente sono stati già fissati in udienza pubblica, alcuni dinanzi alle Sezioni semplici, altri dinanzi alle Sezioni Unite.

Il primo rinvio pregiudiziale è stato deciso dalla Seconda civile con due sentenze pubblicate il 21 luglio 2023 (n. 21874 e n. 21876), in appena quattro mesi. In quel caso, il giudice del merito, la Corte d'appello di Napoli, nel corso di un procedimento di equa riparazione per la durata irragionevole del processo, ai sensi della “legge Pinto”, aveva sollevato l'interrogativo se nel giudizio presupposto, che si svolge dinanzi al giudice di pace, costituisca rimedio preventivo la richiesta di decisione a seguito di trattazione orale o se tale rimedio non sia applicabile dinanzi al giudice di pace. La questione aveva quindi ad oggetto l'operatività del sistema dei rimedi preventivi ai fini dell'ammissibilità delle domande di equa riparazione per la durata non ragionevole dei processi, con riguardo ai giudizi civili che si svolgono dinanzi al giudice di pace. La Corte di cassazione ha risolto l'interrogativo sollevato dal giudice di merito affermando il principio secondo cui, perché sia ammissibile la domanda di equa riparazione per i processi civili che si svolgono davanti al giudice di pace, sussiste per la parte l'onere di esperire il rimedio preventivo della proposizione dell'istanza di decisione a seguito di trattazione orale, a norma dell'art. 281-*sexies* del codice di procedura civile. Ciò perché tale istanza non è incompatibile strutturalmente con il rito davanti al giudice di pace e riveste comunque funzione acceleratoria in riferimento alle modalità di discussione della causa, redazione della sentenza e pubblicazione della stessa.

Una questione di grande impatto sociale è stata decisa dalla Prima Sezione con la sentenza 16 ottobre 2023, n. 28727, in relazione al rinvio pregiudiziale disposto dal Tribunale di Treviso. La Corte ha enunciato il principio secondo cui in tema di crisi familiare, nell'ambito del procedimento di cui all'art. 473-*bis*.51 cod. proc. civ., è ammissibile il ricorso dei coniugi proposto con domanda congiunta e cumulata di separazione e di scioglimento o cessazione degli effetti civili del matrimonio.

Con sentenza n. 34851 del 13 dicembre 2023, rispondendo ad un dubbio sollevato da un giudice tributario (la Corte di giustizia tributaria di primo grado di Agrigento), le Sezioni Unite hanno deciso che, in tema di contributo a fondo perduto previsto dall'art. 25 del decreto-legge n. 34 del 2020 a favore dei soggetti colpiti dall'emergenza epidemiologica “Covid-19”, il comma dodicesimo di tale disposizione, nella parte in cui prevede, all'ultimo periodo, che per le controversie relative all'atto di recupero si applicano le disposizioni previste dal d.lgs. n. 546 del 1992, non trova applicazione ai giudizi aventi ad oggetto l'impugnazione del provvedimento di diniego del contributo adottato dall'Agenzia delle entrate (cd. scarto telematico).

Nel decidere tale questione, le Sezioni Unite hanno anche affermato che la funzione nomofilattico-deflattiva assegnata al rinvio pregiudiziale consente di avvalorarne la riferibilità anche al giudizio tributario di merito, non potendosi disconoscere l'utilità di tale strumento proprio in una materia come quella tributaria, nell'ambito della quale si rivela particolarmente pressante l'esigenza di assicurare l'uniforme interpretazione del diritto, anche al fine di contenere la proliferazione di un contenzioso notoriamente assai consistente sotto il profilo quantitativo e spesso connotato da caratteri di serialità, nonché di consentire una più rapida definizione delle controversie pendenti.

3.5. I dati dell'attività della Cassazione civile

Il settore civile della Corte di cassazione è stato interessato, negli ultimi anni, da profonde innovazioni non solo normative ma anche organizzative quali l'istituzione dell'Ufficio per il processo come struttura a supporto della giurisdizione, la cessazione della Sesta Sezione civile, già preposta alla definizione dei ricorsi inammissibili e manifestamente infondati ma che aveva rivelato alcune criticità, la realizzazione di un effettivo processo telematico con una attenzione rivolta anche alla digitalizzazione dei ricorsi già pendenti, nonché, quale importante precipitato di queste variazioni, la realizzazione di un nuovo modulo organizzativo delle Sezioni, finalizzato ad una attenta ricognizione dei ricorsi sopravvenuti e di quelli già pendenti ed accompagnato da una valorizzazione della specializzazione per ambiti di materie e dei magistrati assegnati allo loro trattazione.

Questo convergente impegno organizzativo si riverbera sui tempi del processo di Cassazione, declinati sia quanto alla definizione dei ricorsi dal momento della loro iscrizione e alla chiusura dei giudizi più risalenti, sia come tempistica del percorso processuale specificamente adottato e definitorio del giudizio, sia, in una prospettiva globale concorde con le indicazioni del PNRR, con la determinazione del *disposition time*.

Va poi sottolineato che le variabili di questo processo sono inevitabilmente, da un lato, il consistente arretrato, in parte molto risalente, e, dall'altro, il numero delle sopravvenienze.

La durata media dei processi definiti nel corso del 2023 è migliorata rispetto allo scorso anno poiché l'indice di durata è passato da 1222 giorni al 31 dicembre 2022 a 1206 alla data del 31 dicembre 2023.

Tale cambiamento risulta ancora più significativo ove si tenga conto delle strategie attuate per la definizione del contenzioso più risalente, ultrabiennale, che è passato da 53.404 al 31 dicembre 2022 a 49.633 al 31 dicembre 2023.

La progressiva erosione dell'indice di durata, infatti, è stata perseguita con la fissazione di ruoli secondo una tecnica cd. a tenaglia, ossia inserendo ricorsi più risalenti insieme a ricorsi di recente (o recentissima) iscrizione: nel 2023 sono stati complessivamente definiti 34.793 ricorsi, dei quali ben 8.456 iscritti tra il 2022 e il 2023.

In tal modo, dunque, si è perseguito un triplice obiettivo: eliminare in termini significativi il contenzioso più risalente, prevenire la creazione di un nuovo arretrato in relazione ai ricorsi di recente iscrizione, rendere più tempestivo, con riguardo a questi ultimi, il messaggio nomofilattico.

Si registra, peraltro, una significativa accelerazione della tempistica con riguardo alla fase del processo che va dall'udienza (o adunanza) alla pubblicazione della decisione.

Negli anni passati, l'attività doveva necessariamente scontare il transito della minuta dal magistrato estensore alla cancelleria e, quindi, da questa al presidente del collegio, il quale, successivamente, depositava il provvedimento in cartaceo in cancelleria; dopodiché l'ufficio provvedeva alle annotazioni di rito e alla materiale scansione del provvedimento per potere, quindi, procedere alla formale pubblicazione. L'intero percorso – soprattutto l'ultima frazione – richiedeva attività proceduralmente onerose che si svolgevano con una tempistica anche di svariati mesi.

Tali adempimenti sono stati completamente dematerializzati con una riduzione ai soli tempi – cd. amministrativi – strettamente tecnici: per l'intera Corte dall'udienza alla pubblicazione del provvedimento decorrono mediamente circa 71 giorni, di cui circa 46 per il deposito della minuta, 19 per il deposito del provvedimento firmato dal presidente e solo 6 (ma con punte di un solo giorno) per la sua pubblicazione.

Il pieno avvio del processo telematico ha avuto una positiva ricaduta anche con riguardo ai tempi per la trasmissione dei ricorsi di nuova iscrizione dalla Cancelleria centrale alle singole Sezioni competenti, che si è ridotto da una media di 120-140 giorni ad un intervallo, sostanzialmente tecnico in quanto congruo rispetto alla tempistica processuale per la costituzione dell'intimato e il deposito del controricorso, di circa 60 giorni.

Una evoluzione positiva emerge anche con riguardo al *disposition time*, parametro questo significativo nell'ambito del PNRR.

In particolare, per il settore civile è stato chiesto, per la Corte di cassazione, nell'ambito di ripartizione del target nazionale, un obiettivo di diminuzione del 25% del *disposition time*, ossia l'indicatore di durata utilizzato dalla CEPEJ, con cui si misura il tempo medio prevedibile di definizione

dei procedimenti confrontando lo stock di pendenze alla fine dell'anno con il flusso dei procedimenti definiti nell'anno, al 30 giugno 2026. In sostanza, l'operazione da compiere consiste nel dividere il numero dei ricorsi pendenti ad una certa data (per quest'anno al 31 dicembre 2023) per il numero dei ricorsi definiti e pubblicati nell'anno precedente, ottenendo così un valore che va moltiplicato per il numero di giorni dell'intervallo considerato (un anno, ossia 365). Il risultato finale individua il *disposition time* alla data richiesta.

Si tratta di un indicatore importante perché, a differenza della durata effettiva (che, come rilevato, sconta nella sua determinazione l'incidenza della definizione dei ricorsi più risalenti), fornisce una prognosi sull'andamento dell'attività: la durata dei giudizi è approssimata dal tempo necessario per esaurire i procedimenti aperti sul presupposto che siano costanti i ritmi di lavoro e le sopravvenienze.

Quest'ultimo parametro, invero, introduce una variabile che sarà necessario considerare per modulare l'impegno organizzativo.

La *baseline* individuata nell'ambito del PNRR al 2019 era pari a 1306 giorni, mentre l'obiettivo da raggiungere per il 30 giugno 2026 è stato fissato in 976 giorni.

Attualmente il *disposition time* complessivo della Corte è pari a 1003 giorni, con una riduzione pari al 23% rispetto al 2019, valore molto prossimo a quello fissato per il 30 giugno 2026, che appare concretamente raggiungibile se resteranno stabili i flussi di sopravvenienze.

I dati statistici evidenziano una evoluzione positiva della situazione della Corte sotto diversi fronti.

Ciò emerge sia dai dati numerici assoluti, sia dagli indici di risultato.

FLUSSO DEI PROCEDIMENTI CIVILI IN CORTE NEL PERIODO: GENNAIO – DICEMBRE

	Pendenza inizio periodo	Nuovi iscritti 1/1-31/12	Definiti + eliminati 1/1-31/12	Pendenza fine periodo
2021	120.473	31.544	40.776	111.241
2022	111.241	29.915	36.284	104.872
2023	104.872	24.680	34.793	94.759

Fonte: Corte di cassazione – Ufficio di statistica

**SERIE STORICA DEI PRINCIPALI INDICI DI RISULTATO:
ANNI 2019-2023**

Anno	Indice di ricambio	Var. % pendenza	Durata media effettiva (gg)	Disposition time (gg)		
				Totale	Contenzioso	var.% rispetto al 2019
2019	85,3%	5,1%	1.110	1.293	1.302	baseline
2020	89,4%	2,9%	1.129	1.515	1.530	18%
2021	129,3%	-7,7%	1.289	996	1.002	-23%
2022	121,3%	-5,7%	1.223	1.055	1.063	-18%
2023	141,0%	-9,6%	1.206	994	1.003	-23%

Fonte: Corte di cassazione – Ufficio di statistica

La prima evidenza riguarda il numero delle pendenze complessive, dato che include i ricorsi già in carico alla Sesta Sezione civile, soppressa dal d.lgs. n. 149 del 2022 dal 1° gennaio 2023, nonché quelli iscritti ma ancora giacenti presso la Cancelleria centrale, che hanno registrato un sensibile calo: alla data del 31 dicembre 2022 risultavano pendenti 104.829 ricorsi, mentre al 31 dicembre 2023 la pendenza è scesa a 94.759 ricorsi, con una riduzione di oltre 10.000 ricorsi rispetto all'anno precedente e pari al 9,6%.

Si tratta di un andamento che emerge per la generalità delle Sezioni civili.

Le Sezioni civili cd. generaliste (Prima, Seconda e Terza civile) e la Sezione Lavoro sono passate da una pendenza complessiva di 58.525 ricorsi al 31 dicembre 2022 ad una pendenza di 52.473 ricorsi al 31 dicembre 2023, con una riduzione di 6.052 ricorsi, pari ad una percentuale del 10,3%.

Più complessa la situazione della Sezione Tributaria.

Occorre sottolineare che il contenzioso tributario integra una percentuale consistente di tutto il contenzioso civile pendente presso la Corte di cassazione poiché riguarda – al 31 dicembre 2023 – il 44,2% del totale ed è tale da influire, in misura significativa come emerge dalla tabella che segue, su tutti gli indici statistici rilevanti e sullo stesso *disposition time*.

**INDICI DI RISULTATO
CON E SENZA CONTENZIOSO TRIBUTARIO:
ANNO 2023**

	Durata media	Disposition time (gg)		Indice di ricambio
		totale	solo contenzioso	
Totale	1.206	994	1.003	141,0
Totale (<i>esclusa tributaria</i>)	1.076	831	840	134,7

Fonte: Corte di cassazione – Ufficio di statistica

Anche la Sezione Tributaria registra un sensibile calo delle pendenze che, tenuto conto dei nuovi ricorsi ancora in carico alla Cancelleria centrale, sono passate da 45.895 ricorsi al 31 dicembre 2022 a 41.901 ricorsi al 31 dicembre 2023, con una riduzione di 3.994 ricorsi, pari ad una percentuale dell'8,7%.

La seconda metà del 2022 e il 2023, peraltro, sono stati caratterizzati da un duplice intervento normativo di definizione agevolata.

Il primo, introdotto con l'art. 5 della legge n. 130 del 2022 ha avuto – sia per l'esistenza di limiti dimensionali (ricorsi relativi ad una imposizione non superiore a centomila euro), sia per la stretta definizione temporale della misura, articolata in complessivi sei mesi circa – un impatto contenuto sull'attività della Sezione e sulle pendenze.

Il condono, infatti, ha inciso sull'organizzazione della sezione con riguardo sia alla gestione dei ruoli sia all'organizzazione delle udienze, determinando un rallentamento delle definizioni secondo le modalità ordinarie e il rinvio di numerose cause già fissate in udienza.

L'esito della definizione agevolata, che ha permesso di estinguere circa 2.000 ricorsi, è stato, dunque, sostanzialmente equivalente o di poco superiore agli esiti derivanti, nello stesso arco temporale, dall'ordinario svolgimento dell'attività giudiziaria.

Il secondo intervento, introdotto con l'art. 1, commi 181 e ss, della legge n. 197 del 31 dicembre 2022, ha invece condizionato in termini più penetranti l'ordinario svolgimento delle attività.

Tale misura, di portata molto ampia per l'assenza di limitazioni quantitative e perché estesa anche alle controversie di competenza dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli, ha inciso su una varietà di fronti.

Da un lato, ha fortemente delimitato le controversie astrattamente escluse dalla procedura di definizione agevolata – in sostanza confinate a poco più delle richieste di rimborso – con un diretto aggravio sia nella formazione dei ruoli di udienza, sia sulla possibilità di definire quelli fissati attesa l'esigenza di sospendere la causa in attesa della chiusura della procedura. Da ciò la necessità di rinviare a nuovo ruolo oltre 1.000 ricorsi già fissati in udienza.

Dall'altro, la previsione della sospensione per undici mesi dei termini processuali in scadenza fino al 31 ottobre 2023, ivi compreso il termine per il deposito del controricorso, ha determinato la sostanziale impossibilità di disamina per circa 2.500 ricorsi attesa la mancata piena attuazione del contraddittorio.

La natura “mobile” del termine, ancorato al momento del deposito del singolo ricorso e ai relativi termini, inoltre, comporterà che la ripresa della decorrenza del termine sarà dilatata a tutto il 2024, con un aggravio organizzativo anche per il prossimo anno.

L'intervento, peraltro, ha anche avuto ricadute positive.

Gli effetti positivi della procedura di definizione agevolata si sono manifestati, in primo luogo, sul numero delle nuove iscrizioni, calate, nel 2023, di circa il 40% (nel 2022 sono stati iscritti 10.749 ricorsi in materia tributaria; nel 2023 ne sono stati iscritti 6.952); si tratta peraltro di effetto di carattere contingente, verosimilmente destinato a venir meno con il 2024.

L'altro effetto positivo è costituito dalla estinzione dei giudizi per la positiva chiusura della procedura di definizione agevolata. In tal senso va apprezzata l'innovazione normativa introdotta con la legge n. 197 del 2022, per cui è stata scissa la procedura amministrativa di definizione agevolata dal processo, sicché non occorrerà attendere, come in passato, il decorso del termine utile per gli uffici per l'esame delle singole domande di condono per la declaratoria di estinzione con decreto, per il quale è sufficiente, decorsi i termini per la presentazione della domanda di definizione agevolata, l'allegazione della domanda stessa e della prima rata di pagamento delle somme da versare.

L'estinzione delle controversie pendenti beneficiarie della procedura agevolata è, infatti, già stata avviata alla fine del 2023 e terminerà nel corso dei primi mesi del 2024.

Il contenzioso risultato effettivamente coinvolto, tuttavia, si sta rivelando numericamente limitato posto che, a fronte di domande di definizione agevolata relative a circa 7.300 atti impositivi, riguarderà un numero di ricorsi più contenuto, verosimilmente pari a circa 4.000 ricorsi, dunque con un limitato impatto deflattivo, e ciò tanto più in considerazione del contrario effetto di rallentamento dell'attività e delle definizioni in via ordinaria.

Positivo è anche l'indice di ricambio per i processi della Corte, che è passato dal 121% nel 2022 al 141% per il 2023.

È indubbio che a favorire il risultato positivo ha contribuito il calo delle sopravvenienze, passate da 29.907 del 2022 a 24.659 nel 2023.

Tale risultato va principalmente riferito al contenzioso della Sezione Tributaria che, come rilevato, ha visto un calo delle sopravvenienze di quasi 4.000 ricorsi rispetto al 2022 (da 10.749 a 6.952); la flessione, peraltro, ha riguardato, sia pure in termini meno incisivi, anche gli altri ambiti del contenzioso, che hanno registrato, complessivamente, circa 1.400 iscrizioni in meno.

Le definizioni – nonostante l'avvio del nuovo modello organizzativo conseguente alla soppressione della Sesta sezione civile e all'inevitabile rallentamento delle attività nei primi mesi dell'anno – hanno comunque registrato un risultato positivo, di poco inferiore agli esiti del precedente anno: nel 2023, infatti, sono stati definiti complessivamente 34.793 ricorsi a fronte di 36.284 ricorsi del 2022.

Questo dato, inoltre, va apprezzato in termini disaggregati alla luce dell'attività della Sezione Tributaria che, nel 2023, ha definito complessivamente – nonostante le criticità prima evidenziate – 10.914 ricorsi, mentre nel 2022 ne aveva definiti 12.147; il settore civile senza il contenzioso tributario ha sostanzialmente mantenuto capacità di definizione costante, passando da 24.137 ricorsi definiti nel 2022 a 23.879 ricorsi nel 2023.

Ha sicuramente contribuito a questo risultato anche il nuovo istituto processuale introdotto con l'art. 380-*bis* cod. proc. civ. – la procedura di definizione accelerata per i ricorsi manifestamente inammissibili o infondati – che ha permesso di estinguere, nel corso del 2023, 2.547 ricorsi, molti dei quali iscritti nell'anno, la cui definizione, attese le caratteristiche del contenzioso, ha fruito di una tempistica particolarmente veloce.

La rilevanza e incidenza dei dati statistici, peraltro, va necessariamente misurata sulle risorse umane, di magistrati e di personale, presenti in Corte.

La Corte di cassazione ha avviato, dalla fine del 2021, un progetto diretto a sviluppare un sistema di monitoraggio dei dati statistici e delle

attività giudiziarie sulla gestione dei procedimenti civili e penali della Corte (cd. Cruscotto direzionale).

Alla realizzazione hanno partecipato il Politecnico di Milano e la Conferenza dei Rettori delle Università Italiane (CRUI), con la collaborazione del CED della Corte di cassazione.

Dal settembre 2023 è operativo il Cruscotto per il settore civile, mentre è in corso di realizzazione quello per il settore penale che sarà attivo dai primi mesi del 2024.

Il CEPEJ, la Commissione Europea per la valutazione dei sistemi di giustizia del Consiglio d'Europa, definisce in modo generico il cruscotto di indicatori come una “rappresentazione visiva dei dati sotto forma di tabelle, diagrammi, grafici, codificati con scale di colori che mira a tracciare, analizzare e visualizzare dati sul livello di prestazione di un'organizzazione o di un processo [...] per comprendere, gestire e migliorare le prestazioni di una determinata organizzazione, sistema o processo concentrandosi sugli indicatori di prestazione rilevanti”.

Il cruscotto direzionale realizzato per la Corte assolve a quattro principali funzioni, tra loro sovrapponibili e intersecabili. In particolare:

- 1) una funzione operativa, diretta a descrivere lo stato delle cose momento per momento e le performance dell'organizzazione nel tempo;
- 2) una funzione analitica di analisi dei dati, diretta a presentarli in modo chiaro e leggibile per l'utente destinatario;
- 3) una funzione tattica: consente di filtrare i dati e combinare tra loro i filtri per consentire un'interpretazione più dettagliata e precisa dello stato dell'arte e delle dinamiche storiche dei dati;
- 4) una funzione strategica, intesa a far emergere le potenziali evoluzioni rispetto ad obiettivi di medio e lungo termine e, quindi, consente di valutare, in termini prognostici, quali interventi privilegiare per il loro raggiungimento.

In questa prospettiva, dunque, lo strumento fornisce una rappresentazione aggiornata su base giornaliera dello stato di avanzamento dei procedimenti della Corte attingendo direttamente dal sistema informatico interno (SIC).

Occorre peraltro sottolineare che il Cruscotto è uno strumento che si aggiunge e non sostituisce le rilevazioni e le elaborazioni di competenza dell'Ufficio Statistico della Corte.

In concreto, sono stati progettati due tipi di cruscotto, entrambi visualizzabili via web ma differenti nel tipo di indicatori inclusi – ripartiti in diverse schede di analisi – e nel target di utilizzatori definito: il Cruscotto direzionale e il Cruscotto sezionale.

Il primo (Cruscotto direzionale) è destinato ai vertici della Corte che accedono alle informazioni di carattere generale relative all’andamento del Settore (rispettivamente civile o penale) di interesse.

Il Cruscotto sezionale, invece, è destinato principalmente ai presidenti di sezione – e ai magistrati addetti alle attività di spoglio – che accedono all’andamento degli indicatori principali con un dettaglio utile alla gestione della sezione stessa (ad es. la classificazione dei fascicoli per materia).

Entrambi i Cruscotti, peraltro, contengono una scheda denominata “Obbiettivi e previsioni”, composta di due sezioni.

La prima, statica, riporta gli obiettivi semestrali da perseguire in termini di pendenze per ogni sezione, al fine di raggiungere il target previsto dal PNRR. Questo piano di riduzione dell’arretrato è calcolato a partire dalle pendenze in essere a marzo 2023 e dalla media di ricorsi iscritti (12 mesi) e di ricorsi definiti nei 3 mesi precedenti.

La seconda, invece, ha natura dinamica perché propone una proiezione, ossia fa una stima ipotetica futura in base al ritmo di lavoro dei 3 mesi precedenti alla data di consultazione e della media mensile delle iscrizioni degli ultimi 365 giorni.

Il variare delle condizioni (ad es. l’aumento o la diminuzione delle sopravvenienze, la modifica dell’organico) influenza la stessa proiezione che è suscettibile di modificarsi nel tempo. L’indicazione assolve pertanto ad una funzione strategica mirata a consentire di adottare gli eventuali adeguamenti per perseguire l’obbiettivo prefissato nel medio-lungo periodo.

4. *Settore penale*

4.1. Ruolo della Settima Sezione penale e modelli di motivazione

Anche per l’anno 2023 uno dei punti di forza della struttura della Corte, nel settore penale, è stato certamente rappresentato dalla efficiente organizzazione degli uffici sezionali per l’esame preliminare dei ricorsi, deputati ad operare la cernita fra i ricorsi destinati alla trattazione in Sezione e quelli destinati alla declaratoria di inammissibilità (in presenza di una delle ipotesi previste dalla legge processuale), e, corrispondentemente, dalla capacità di

definizione della Settima Sezione penale (la Sezione elettivamente deputata a decidere delle proposte di inammissibilità, ai sensi dell'art. 610, comma 1, cod. proc. pen., con procedura camerale semplificata). Gli uffici spoglio sezionali, all'esito del vaglio preliminare da essi quotidianamente effettuato in base ad un turno di presenze, hanno trasmesso alla Settima Sezione penale, ritenendo sussistenti i presupposti per la declaratoria di inammissibilità, 21.530 ricorsi da gennaio a dicembre 2023, pari al 45,6% del totale delle assegnazioni della Corte, nel periodo.

Si tratta di una percentuale rilevante, tenuto conto del numero complessivo delle sopravvenienze annue (pari a 47.157 procedimenti iscritti per il 2023), e che, letta unitamente alle percentuali minime di restituzioni dei ricorsi dalla Settima Sezione penale alle Sezioni ordinarie nell'anno 2023 (3%), e, ovviamente al totale delle definizioni della stessa Sezione (pari a 22.218 procedimenti esauriti nell'anno, il 44,1% degli esauriti della Corte) dimostra la notevole efficacia ed affidabilità degli uffici spoglio sezionali nell'intercettare i ricorsi inammissibili o manifestamente infondati. La Settima Sezione penale rivela, ancora una volta, la sua stabile ed elevata capacità di definizione, che consente oramai da anni alla Corte di cassazione di reggere l'impatto costante di un elevatissimo carico di sopravvenienze, unico nel panorama europeo delle altre Corti supreme.

Occorre precisare anche i tempi di definizione in Settima che, rispetto al passato, si sono significativamente ridotti. La consistente riduzione dei tempi di intervento dalla risposta di inammissibilità data dalla Settima sezione – che nel 2023, rispetto all'anno precedente, ha visto un abbattimento netto di 29 giorni della durata media del procedimento, calcolata dal momento dell'iscrizione del ricorso fino alla deliberazione finale, con il raggiungimento di una durata media pari a 134 giorni, pressoché identica alla durata media dei procedimenti nelle Sezioni ordinarie – può rappresentare la premessa metodologica per scongiurare ricorsi pretestuosi che non si misurano con gli orientamenti consolidati della Corte o sollecitano una non consentita rilettura del fatto pur in presenza di una motivazione del giudice di merito logicamente articolata e fondata sulla compiuta analisi del materiale probatorio, contenente una risposta compiuta alle doglianze delle parti.

La Settima sezione penale, chiamata a definire circa la metà del carico di lavoro complessivo della Corte, evidenzia dunque, anche nel 2023, la sua sicura valenza strategica per la Cassazione e la sua dimensione "corale" di intervento: ad essa partecipano, infatti, seguendo calibrati turni di udienza, tutti i consiglieri delle Sezioni ordinarie, i quali vengono coassegnati alla Settima sezione ciascuno per il proprio ambito di competenza tabellare, allo scopo di assicurare la massima osmosi tra i processi di elaborazione giurisprudenziale

maturati all'interno delle rispettive Sezioni ordinarie e della Settima Sezione penale e di fornire agli altri protagonisti della giurisdizione letture organiche e coerenti della disciplina normativa, idonee a fungere da fattori di orientamento per la proposizione delle ulteriori domande di giustizia.

L'utilizzo diffuso degli strumenti informatici per la formazione ed il monitoraggio dei ruoli di udienza (con l'adozione in alcune Sezioni dei cc.dd. brogliacci digitali, anche per la formazione dei ruoli delle udienze di Settima), consente di seguire la situazione delle pendenze, delle definizioni, dei tempi di definizione e del *disposition time*. Di grande utilità si è rivelata, poi, anche l'adozione di una scheda informatica di spoglio condivisa fra tutti i magistrati addetti all'esame preliminare dei ricorsi e la Prima Presidenza (da cui i suddetti uffici dipendono) e contenente la descrizione di tutte le ragioni di inammissibilità che impongono la trasmissione alla Settima, in modo da assicurare l'uniformità delle prassi applicative e organizzative.

L'efficace funzionamento della Settima Sezione penale consente di operare una cernita ragionata e approfondita dei ricorsi inidonei a introdurre validamente il rapporto processuale dinanzi alla Corte in modo da liberare risorse per il miglior svolgimento possibile della funzione nomofilattica su questioni e temi nuovi posti da nuove leggi, da decisioni della Corte costituzionale, da fonti o pronunzie sovranazionali, da inedite domande di giustizia o su tematiche suscettibili di *overruling*. Al tempo stesso contribuisce alla formazione di indirizzi esegetici prevedibili e stabili, rafforzando complessivamente l'intervento di legittimità e orientando la scelta circa la sussistenza o meno dei presupposti per la proposizione dei ricorsi, con un messaggio indirizzato alle parti che può avere riscontro in termini di deflazione "a monte" del carico di impugnazioni.

Le ordinanze della Settima Sezione penale, che decide attraverso forme di trattazione modellate sulla procedura camerale semplificata, si caratterizzano, coerentemente al rito, per avere una struttura molto sintetica, la cui motivazione è finalizzata a spiegare alla parte, in una sorta di dialogo a distanza, le ragioni di inammissibilità o manifesta infondatezza delle censure proposte, oggetto di specifico vaglio.

In coerenza con questa prospettiva, all'esito di lavori svolti da un gruppo di studio appositamente costituito e oggetto di analisi e discussione all'interno delle singole Sezioni ordinarie, è stato adottato un protocollo sulla motivazione delle ordinanze della Settima Sezione, sottoposto al dibattito nell'ambito di un seminario svolto con i rappresentanti dell'Avvocatura e dell'Università.

Questo modello motivazionale ha dato vita alla diffusa adesione ad un modulo argomentativo dell'ordinanza di Settima sezione, con scansione

sinтетica per punti corrispondenti ai motivi di ricorso e illustrazione specifica delle ragioni poste a base della declaratoria di inammissibilità o manifesta infondatezza.

Una motivazione così strutturata, “proporzionata” alla valenza dei motivi di ricorso, non appare in contrasto con la giurisprudenza della Corte Edu, che, da un lato, ammette pacificamente, in linea generale, “sistemi di filtraggio” alle impugnazioni dinanzi alle Corti supreme, sempre che

non si risolvano in formalismi eccessivi (§ 89 della sentenza Succi comma Italia del 28 ottobre 2021) e, dall’altro, ritiene congrue e rispettose degli oneri motivazionali che gravano sul giudice, l’osservanza di criteri generali di sufficiente chiarezza dei motivi posti a fondamento delle decisioni giurisdizionali (in tema, ad esempio, Corte Edu, 16 dicembre 1992, Hadjianastassiou c. Grecia, § 33).

4.2. Il gruppo di lavoro sulle riforme processuali penali

Con proprio decreto del 30 maggio 2023, la Prima Presidenza ha costituito un gruppo di lavoro dedicato allo studio dell’impatto sulla giurisprudenza della Corte delle riforme processuali penali adottate con il d.lgs. n. 150 del 2022 e con i successivi, collegati interventi.

Al gruppo è stato affidato il compito di procedere in modo proattivo all’individuazione dei nodi interpretativi di più rilevante valenza sistematica e di maggiore complessità derivanti dalle novelle processuali, al fine di promuovere una riflessione comune a tutti i magistrati della Corte e, nel pieno rispetto dell’autonomia decisionale dei singoli collegi, la tempestiva emersione di orientamenti esegetici univoci e condivisi.

In adempimento di tale mandato, il gruppo di lavoro, formato da due consiglieri per ogni Sezione, designati all’esito di interpello, nonché dal presidente titolare di ciascuna Sezione o da un presidente da lui delegato, ha dapprima individuato le tematiche ritenute più rilevanti affidando la predisposizione di una preliminare analisi su ciascuno di esse a gruppo di relatori.

Le relazioni tematiche così predisposte hanno quindi formato oggetto, nel corso di apposite riunioni, di discussione da parte di tutti i componenti del gruppo. All’esito di tali riunioni, il gruppo ha poi redatto – sempre in forma aperta e problematica – una relazione complessiva più dettagliata, nella quale sono stati condensati il senso e i contenuti dell’approfondimento collettivo dei temi trattati. Questa relazione di sintesi è stata infine sottoposta all’esame di apposite riunioni sezionali, che hanno coinvolto tutti i magistrati della

Corte, in un'ottica corale di contributo all'elaborazione interpretativa della Cassazione sugli istituti processuali di nuovo conio.

I lavori sono stati seguiti dal Segretariato generale, per gli aspetti organizzativi, e raccolti, all'esito, in un documento unico complessivo formato dal gruppo e ordinato per temi.

Questo documento, che è fin d'ora servito di supporto all'elaborazione giurisprudenziale della Corte meglio descritta nel precedente capitolo 2, è stato sottoposto all'attenzione della Presidenza e potrà rappresentare la base di futuri aggiornamenti ed ulteriori approfondimenti.

Il gruppo, a fronte di riforme incisive sul piano processuale, ha saputo concentrarsi sui temi più rilevanti proprio per corrispondere all'ispirazione alla radice della sua istituzione: coordinare le diverse voci e opzioni provenienti dalle Sezioni penali riguardo alle prime applicazioni delle novità normative, offrendo un contributo di approfondimento e informazione, in una proiezione di nomofilachia condivisa e ragionata, utile alla prevedibilità ed alla omogeneità delle decisioni future.

Il gruppo ha trattato, tra le altre, le questioni poste dagli istituti di nuovo conio analizzati al capitolo 2, paragrafo 3, assicurando in tal modo un supporto informativo alla formazione della giurisprudenza delle Sezioni penali.

La Corte quotidianamente forma e sedimenta la propria giurisprudenza, ma la produzione ermeneutica può essere costantemente ispirata e sostenuta da momenti di studio e approfondimento condivisi, favorendo l'osmosi informativa e il costante dialogo all'interno della Corte, forniscono le basi di riflessione necessarie alla formazione di orientamenti interpretativi più coerenti e consapevoli.

4.3. La cooperazione con le Corti di appello e la scheda di cui all'art. 165-*bis* disp. att. cod. proc. pen.

Nel corso dell'anno giudiziario 2022/2023, la Presidenza della Corte di cassazione ha adottato alcune iniziative finalizzate a rendere compiuta ed efficace l'attuazione dell'art. 165-*bis* disp. att. cod. proc. pen, che prevede gli adempimenti connessi alla trasmissione degli atti al giudice dell'impugnazione.

Innanzitutto, è stato realizzato, con la collaborazione del C.E.D., Centro Elettronico di Documentazione della Corte e di un gruppo di lavoro appositamente costituito, un modello di scheda destinato all'uso da parte degli uffici di merito e recante l'elencazione della tipologia delle informazioni rilevanti ai fini della sollecita fissazione dei ricorsi in Cassazione, del corretto calcolo dei

termini di prescrizione del reato, dei termini di improcedibilità, dei termini massimi di custodia cautelare in caso di imputato sottoposto a misure private della libertà personale.

Quindi, il modello è stato inviato a tutte le Corti di appello e discusso con i rispettivi Presidenti nell'ambito di una riunione a distanza all'uopo organizzata su piattaforma telematica e, infine, condiviso nella consapevolezza che la sua adozione può non solo razionalizzare modalità e tempi di collaborazione tra Corte di cassazione e Corti d'appello, ma costituisce un utile strumento mediante il quale i Presidenti delle Corti d'appello possono stimolare nuove forme di organizzazione dei Tribunali e degli uffici del giudice di pace nella redazione e sollecito aggiornamento delle schede relative ai singoli fascicoli sì da promuovere più consapevoli e ordinate forme di gestione dei procedimenti e da programmare l'utile svolgimento dell'attività processuale.

Si è convenuto che tale modello unitario di scheda condivisa, destinata ad accompagnare la trasmissione dei fascicoli processuali dalle Corti d'appello alla Corte di cassazione in caso di ricorso avverso provvedimento del giudice di merito, costituisce uno strumento funzionale a conseguire tre obiettivi di primaria importanza:

- fornire tutte le informazioni necessarie per il sollecito esame preliminare dei ricorsi che pervengono al giudice di legittimità nel settore penale, in numero di circa cinquantamila per anno;
- fissare i processi in tempo utile davanti alla Corte di cassazione, per scongiurare la declaratoria di prescrizione del reato o improcedibilità o la maturazione dei termini massimi previsti dalla legge in caso di applicazione di misure cautelari personali nei confronti degli imputati ricorrenti;
- rendere più fluide ed efficaci le interlocuzioni tra la Corte di cassazione e le Corti di appello.

Successivamente, grazie alla collaborazione con gli uffici sezionali addetti all'esame preliminare dei ricorsi, è stato effettuato un monitoraggio che ha consentito di sollecitare la risoluzione di diffuse criticità applicative del sistema condiviso di informazione mediante compilazione della scheda *ex art. 165-bis* disp. att. cod. proc. pen.

In vista dell'eliminazione delle disomogeneità nella formazione della scheda, sia tra i diversi uffici sul territorio nazionale, sia tra diverse sezioni di taluni uffici (lacune o errori nell'indicazione dei termini di prescrizione; indicazione della prescrizione e non dell'improcedibilità per reati commessi dopo il 1.1.2020; mancata annotazione dei periodi di sospensione della prescrizione, sia in primo grado che in appello; omessa valutazione delle modifiche

dell'imputazione derivate dalla sentenza di secondo grado, incidenti sui tempi di prescrizione; erroneo calcolo dei periodi di sospensione della prescrizione per l'emergenza sanitaria da COVID, quali indicati dalle Sezioni Unite della Corte di cassazione con la sentenza Sez. U, n. 5292 del 26/11/2020, dep. 2021).

Inoltre, in coerenza con le finalità di collaborazione per la razionalizzazione e l'efficienza nelle diverse fasi processuali, che hanno ispirato l'adozione della scheda suddetta, sono state segnalate ai Presidenti delle Corti di appello la non infrequente mancanza, fra gli atti inviati dagli uffici, dei verbali di udienza di primo e secondo grado, e, per i fascicoli in materia cautelare, del provvedimento genetico di applicazione della misura; la mancanza, in alcuni casi, dei fascicoletti contenenti le copie per l'impugnazione *ex art.* 164 c.p.p., disposizione tuttora in vigore ai sensi dell'art. 87, comma 6, d.lgs. n. 150 del 2022.

Le criticità evidenziate determinano, infatti, ricadute negative sul lavoro degli uffici della Corte di cassazione, in particolare su quello dei consiglieri delegati al delicato compito di tempestivo esame preliminare dei ricorsi, e, in generale, incidono sull'efficiente organizzazione del lavoro della Corte, gravata da un numero di ricorsi che non ha eguali nel panorama europeo.

4.4. I dati dell'attività della Cassazione penale

I dati relativi ai tempi della giustizia per il 2023 confermano la tendenza ad un costante miglioramento del settore penale sul piano della rapidità di definizione del giudizio di legittimità.

A queste valutazioni si perviene tramite l'utilizzo di due indicatori diversi: la durata media dei procedimenti e il *disposition time*.

Il primo, più familiare agli operatori del diritto, indica il tempo medio che la Corte di cassazione impiega a definire un procedimento penale, a partire dal momento dell'iscrizione del ricorso presso la Cancelleria centrale penale della Corte fino al giorno dell'udienza. I dati registrati negli ultimi anni confermano la tendenza a una costante diminuzione della durata media dei procedimenti penali in Corte, giunta nel periodo in essere a 134 giorni, a fronte dei 180 giorni del 2022.

Questo elemento è confortante se si considera la soglia annuale rilevante ai fini della responsabilità risarcitoria dello Stato ai sensi della legge 24 marzo 2001, n. 89; inoltre, l'attuale durata media di definizione di 134 giorni consente di limitare il rischio che possano verificarsi pronunce di improcedibilità *ex art.* 344-*bis* cod. proc. pen., introdotto dalla legge n. 134 del 2021.

In proposito occorre notare, per completezza di analisi, che il termine – un anno *a regime* e diciotto mesi in via transitoria – assegnato dalla nuova legge al giudizio di Cassazione, per lo svolgimento del processo senza che maturi l'improcedibilità, decorre già dal novantesimo giorno successivo alla scadenza del termine di deposito della sentenza di secondo grado, sicché il tempo concretamente disponibile per la Corte è eroso dal termine che la legge assegna alle parti per proporre l'impugnazione e dai tempi relativi agli avvisi e ai successivi adempimenti di cancelleria funzionali alla trasmissione del procedimento dagli uffici di merito al giudice di legittimità.

La Corte di cassazione profonde ogni sforzo per contenere la durata media del giudizio di legittimità a partire dal pervenimento del fascicolo processuale fino alla data della decisione, ma non può incidere sul tempo che trascorre nella fase anteriore a tale pervenimento.

Il secondo indicatore di tempo da prendere in considerazione è il *disposition time*. Questo è un indice di efficienza degli uffici giudiziari utilizzato a livello europeo, entrato a far parte solo recentemente del linguaggio analitico adottato dalla giustizia italiana (in particolare in seguito alla definizione degli obiettivi del PNRR Giustizia da conseguire entro il 2026). Per questo, è opportuno precisare quale oggetto abbia la misurazione operata con tale strumento. Nel caso del giudizio di legittimità, il valore del *disposition time* indica quanti giorni impiegherebbe la Corte di cassazione a smaltire tutti i procedimenti penali ancora pendenti, se mantenesse lo stesso ritmo di lavoro tenuto nel corso dell'anno precedente.

Il *disposition time*., quindi, può essere utilizzato come un'immagine dello "stato di salute" di un ufficio in un determinato periodo: minore è il suo valore (in giorni), maggiore risulta la capacità dell'ufficio di smaltire rapidamente le proprie pendenze.

Ebbene, l'obiettivo di efficienza stabilito dal PNRR per il Settore penale della Corte è il conseguimento del valore massimo di *disposition time* di 166 giorni entro il 30 giugno 2026.

Anche sulla base di questo parametro di tempo, la Corte, in concreto, registra oggi valori esemplari. Se già alla fine del 2022 il *disposition time* era abbondantemente al di sotto del *target* 2026 (132 giorni), nel corso del 2023 il valore si è abbassato ulteriormente, sino a registrare un *disposition time*. di 110 giorni alla fine dell'anno.

I dati relativi al flusso dei procedimenti nel 2023 confermano gli ottimi risultati raggiunti dal settore penale della Corte di cassazione negli anni precedenti.

Il numero di iscritti in cancelleria centrale penale è stato di 47.157 procedimenti, vale a dire il 4% in più del 2022.

Prima del 2020, il numero dei procedimenti iscritti in Cancelleria centrale penale era da dieci anni saldamente ancorato a valori superiori ai 50.000 procedimenti; invece, successivamente al crollo degli iscritti avvenuto nel 2020 per effetto della pandemia (38.508), il valore si è mantenuto al di sotto della soglia dei 50.000 iscritti (sono stati 46.297 nel 2021, 45.363 nel 2022 e 47.157 nel 2023).

L'ottima capacità di definizione dei ricorsi registrata nel 2022 è confermata nel 2023, con 50.350 ricorsi esauriti. A ulteriore prova dell'ottimo lavoro svolto dalla Cassazione nel settore penale, si osserva come soltanto lo 0,2% dei ricorsi definiti nel 2023 era stato iscritto prima del 2022, mentre il 36,2% era stato iscritto nel 2022 e addirittura il 63,6% nello stesso anno 2023. È un dato che testimonia senza dubbio gli sforzi eccezionali per evitare la formazione di arretrato.

È poi importante sottolineare che l'indice di ricambio (che misura, se superiore al 100 %, la capacità di definire un numero di ricorsi maggiore di quelli iscritti in un determinato periodo) si è attestato al 106,8%: ciò significa che il numero di procedimenti pendenti è in continua diminuzione.

In effetti, i ricorsi pendenti al 31 dicembre 2023 sono 15.125, un valore che rappresenta il numero di procedimenti pendenti più basso mai registrato da metà degli anni '90 ad oggi. Fra i procedimenti pendenti solo 20 sono stati iscritti nel 2022 e uno nel 2021.

Nel 2022, i 18.318 procedimenti pendenti al 31 dicembre hanno rappresentato un risultato eccezionale per il Settore penale della Corte: il minor numero di pendenti registrato dal 1994 ad allora. Questo risultato è stato ulteriormente migliorato nel 2023: al 31 dicembre, come già riportato, risultavano 15.125 procedimenti penali ancora pendenti, un valore fra i più bassi mai registrati dalla Corte.

Si tratta di risultati molto soddisfacenti, che indicano la stabile e costante affidabilità del sistema penale di legittimità e che dimostrano come la Corte penale sia stata in grado di superare in modo esemplare le conseguenze della crisi pandemica.

In merito al monitoraggio dei dati statistici è opportuno ricordare che, al fine di rendere i dati di flusso di più agevole consultazione, dalla fine del 2021 la Corte di cassazione ha iniziato una collaborazione con il Politecnico di Milano e la Conferenza dei Rettori delle Università Italiane (CRUI), mirata alla realizzazione di cd. *Dashboard*, uno per il Settore civile e uno per il Settore

penale. Lo strumento è già entrato in funzione per il Settore civile; la consegna del *Dashboard* relativo al Settore penale è prevista per i primi mesi del 2024.

I 50.350 ricorsi definiti dal Settore penale della Corte di cassazione fra gennaio e dicembre del 2023 presentano le seguenti caratteristiche.

Il 66,2% dei procedimenti definiti ha riguardato ricorsi ordinari avverso sentenze di condanna o di assoluzione; il 6,9% ricorsi avverso ordinanze in tema di misure cautelari personali; il 5,3% ricorsi avverso provvedimenti in tema di ordinamento penitenziario; il 4,2% ricorsi avverso sentenze di patteggiamento; il 3,3% ricorsi avverso provvedimenti in materia di esecuzione penale; il 2,1% ricorsi avverso ordinanze in tema di misure cautelari reali; l'1,5% avverso sentenze di concordato in appello; il restante 10,5% è invece riferito ad altre tipologie.

Si è trattato, nel complesso, di procedimenti che hanno avuto per oggetto le seguenti grandi voci: delitti contro il patrimonio diversi dai furti per il 18,1%; delitti riguardanti sostanze stupefacenti per il 9,7%; delitti di furto per l'8,9%; delitti contro la pubblica amministrazione per il 4,8%; delitti contro l'amministrazione della giustizia per il 3,9%; delitti contro la famiglia (voce che ricomprende il reato di maltrattamenti) per il 3,8%; reati riguardanti il fallimento e le procedure concorsuali in genere per il 3,1%; delitti di istigazione al suicidio, percosse, omicidio preterintenzionale, rissa, abbandono di minori per il 3,0%; delitti contro la libertà morale per il 3,0%; delitti contro la fede pubblica (voce che ricomprende il reato di falso) per il 2,6%; delitti in materia di libertà sessuale per il 2,4%; misure di prevenzione antimafia e antieversione per il 2,3%; reati riguardanti imposte dirette e IVA per il 2,2%; delitti di associazione per delinquere ordinaria e di tipo mafioso per l'1,9%; delitti di omicidio volontario, infanticidio e omicidio del consenziente per l'1,9%; delitti di omicidio colposo e lesioni colpose per l'1,7%; reati riguardanti la circolazione stradale per l'1,7%; delitti di associazione per delinquere finalizzata al traffico di stupefacenti per l'1,5%; reati riguardanti armi ed esplosivi per l'1,4%; reati riguardanti l'immigrazione per lo 0,9%; delitti contro l'onore (voce che ricomprende il reato di diffamazione a mezzo stampa) per lo 0,5%; reati in materia di inquinamento e rifiuti per lo 0,5%. Le restanti grandi voci hanno rappresentato ciascuna percentuali inferiori allo 0,5%: fra queste si segnalano, perché di particolare interesse, le voci rispondenti a: altri delitti contro la persona (voce che ricomprende il reato di lesioni), che hanno inciso per lo 0,4% del totale; sfruttamento della prostituzione, che ha inciso per lo 0,2% del totale; delitti contro l'ordine pubblico (voce che ricomprende il reato di istigazione a pratiche di pedofilia e di pedopornografia) che ha inciso per lo 0,1% del totale; delitti contro la personalità dello Stato (voce che ricomprende al suo interno i reati di terrorismo) per lo 0,02%.

Per ciò che riguarda gli esiti, nel 2023 il 9,9% dei procedimenti è stato definito con sentenza di rigetto e il 17,3% con sentenza di annullamento (con rinvio nel 10,2% dei casi e senza rinvio nel restante 7,1%).

Il 71,2% dei procedimenti è stato definito con dichiarazione di inammissibilità, pronunciata nel 60,9% dei casi da parte della Settima sezione penale e nel restante 39,1% da parte delle altre Sezioni penali.

Si segnala inoltre che le tipologie di ricorsi avverso sentenze di patteggiamento e sentenze di concordato in appello presentano percentuali di inammissibilità molto alte: rispettivamente l'84,5% per i ricorsi avverso sentenze di patteggiamento e l'89,3% per i ricorsi avverso sentenze di patteggiamento in appello.

Nell'anno 2023, i procedimenti definiti con dichiarazione di prescrizione del reato sono stati il 2,2% del totale (1.101), in diminuzione rispetto al 2,8% dello scorso anno.

Il 72,4% delle definizioni è avvenuta a seguito di procedimento in camera di consiglio, mentre quelle conseguenti a pubblica udienza hanno costituito il 27,6% del totale, in percentuali molto simili a quelle dell'anno 2022 (rispettivamente, il 71,1% e il 28,9%).

La ricerca del doveroso equilibrio tra imprescindibili esigenze difensive, garanzie di definizione in tempi ragionevoli ed efficacia dell'azione giudiziaria sollecita una rinnovata attenzione di tutti i protagonisti del processo in ordine ai presupposti della trattazione orale in udienza pubblica e l'elaborazione di parametri uniformi per la scelta del rito.

5. *La situazione dell'organico della Corte di cassazione*

L'organico dei magistrati assegnati alla Corte non è mutato rispetto a quanto indicato lo scorso anno e ammonta a 417 unità, che comprendono il Primo Presidente e il Presidente aggiunto, 59 presidenti di sezione e 356 consiglieri, nonché 67 magistrati dell'ufficio del Massimario.

Ben diversa, peraltro, è la situazione dell'organico effettivo presente in Corte che registra rilevanti vacanze rispetto a quello tabellare.

Risultano scoperti, infatti, 10 posti di presidente di sezione tenuto conto della recente copertura di tre posti (peraltro ancora in attesa della presa di possesso del magistrato trasferito), con una incidenza percentuale pari al 16%; nei primi mesi dell'anno resteranno vacanti altri tre posti, portando l'incidenza delle scoperture al 22%.

Ancora più significativa è la situazione per i posti di consigliere: al 31 dicembre 2023, infatti, risultavano vacanti 83 posti (3 dei quali ancora presenti ma di imminente destinazione per la copertura dei tre posti di presidente di sezione su indicata), con una copertura percentuale pari al 23%.

Pure l'Ufficio del Massimario e del Ruolo – presso cui hanno preso possesso 17 magistrati – registra tuttora una situazione di criticità, con una copertura di 16 posti, pari al 23%.

Persiste dunque, come già evidenziato lo scorso anno, uno iato rilevante tra la dotazione organica e il numero di magistrati effettivamente presenti.

E non va trascurato che tale divario è destinato ad aumentare con i pensionamenti per limiti di età già certi e con i non pochi trasferimenti di consiglieri che sono prevedibili. A questi si aggiungeranno le vacanze di organico derivanti dalla nomina di consiglieri a presidenti di sezione conseguenti ai numerosi pensionamenti di questi ultimi per limiti di età.

Sul punto, va rilevato che la tempistica dei concorsi per la copertura dei posti, in specie di consigliere, non appare favorevole a risolvere la situazione: i concorsi banditi in data 19 gennaio 2023, rispettivamente per 13 posti al settore civile e 13 posti al settore penale, non paiono di prossima definizione e non consentono, in ogni caso, una adeguata riconduzione dell'organico a condizioni ottimali.

Le vacanze esistenti all'inizio del 2023, epoca di pubblicazione dei bandi, ammontavano infatti a complessive 57 unità: la copertura dei 26 posti lascia dunque, nella migliore delle ipotesi, inalterata tale situazione.

Va sottolineato, infine, che la rappresentanza di genere all'interno della Corte vede un diffuso incremento della componente femminile, sia rispetto alla funzione di consigliere sia, e in misura più rilevante, di presidente di sezione.

Lo scorso anno, infatti, le donne rappresentavano il 27% dei presidenti di sezione (13 su 49), mentre costituivano il 34% dei consiglieri (85 su 250).

Al 31 dicembre 2023, invece, le donne rappresentano il 32% dei presidenti di sezione (16 su 49), mentre costituiscono il 34,8% dei consiglieri (95 su 273).

Parimenti la situazione delle risorse umane amministrative e di supporto all'attività giurisdizionale presenta profili di criticità.

La dotazione organica teorica del personale amministrativo della Corte di cassazione è infatti costituita da n. 756 unità (un dirigente amministrativo, 156 unità ex area III, 523 unità ex area II e 76 unità ex area I).

Esiste tuttavia uno iato rilevante tra la dotazione organica e quella effettiva del personale a tempo indeterminato che, tenuto conto dei distaccati in Corte e al netto dei dipendenti della Corte distaccati/comandati presso altri Uffici, è pari a 529 unità. Di esse 167 sono assegnate al settore civile, 182 al settore penale e 180 al settore amministrativo e ai servizi informatici e ausiliari.

Tale situazione, a causa delle notevoli scoperture nel profilo di cancelliere esperto e assistente giudiziario, comporta un considerevole *deficit* di risorse umane. La Corte registra di fatto una scoperta effettiva del 30%, che si ripercuote soprattutto sulla funzionalità del settore civile e penale, la cui carenza di personale è quantificabile, rispettivamente, nel 32% e nel 34%.

Alle unità sopra indicate vanno aggiunti 103 addetti all'Ufficio per il processo (76 assegnati al settore civile e 21 al settore penale), sui 200 previsti, e 50 impiegati con contratto a tempo determinato per il supporto alle linee progettuali per la giustizia del PNRR (tecnici di contabilità senior, tecnici di edilizia senior, tecnici di amministrazione, analisti di organizzazione, operatori data entry).

Occorre registrare, inoltre, il rilevante turn-over che caratterizza la Corte, dovuto a pensionamenti o passaggi ad altre amministrazioni, che rappresenta, unitamente alle evidenziate carenze di personale, un rilevante condizionamento all'organizzazione del lavoro, anche in relazione all'esigenza di assicurare i risultati attesi in tema di smaltimento dell'arretrato in linea con gli obiettivi di cui al PNRR.

6. *I gruppi interdisciplinari penale – civile*

1) Nel corso del 2023 è stato avviato un importante percorso di dialogo tra il settore civile e quello penale della Corte di cassazione.

La tradizionale ripartizione delle competenze civile e penale, infatti, non deve portare a trascurare l'esistenza di spazi comuni e, talvolta, parzialmente sovrapposti su tematiche di comune interesse tra i due ambiti.

Del resto, è stato lo stesso legislatore che, con riguardo all'azione risarcitoria intrapresa nel processo penale, ha stabilito il passaggio della domanda alla competente Sezione civile ove il giudizio, sul versante strettamente penale, sia stato oramai definito; il trasferimento pone una pluralità di interrogativi sulle comuni tematiche della valutazione e dei criteri di ripartizione della prova.

La separatezza di ambiti, giustificata anche per l'incidenza e gli effetti che ne derivano, si fonda, tuttavia, su presupposti comuni o comunque

suscettibili di un apprezzamento congiunto e, necessariamente, organico, che richiede, dunque, una analisi comune.

Tale prospettiva è del resto propria della Corte di cassazione venendo in rilievo una funzione nomofilattica di alto livello: le risposte che vengono fornite dalla Corte sono coerenti sul piano penale e civile, poiché rispondono ad un inquadramento unitario che, proprio per questo, è idoneo a fondare anche le differenze e, al contempo, ad assicurare la formazione di orientamenti dotati di maggiore stabilità.

2) Gli ambiti di più urgente riflessione comune segnalati dalle Sezioni riguardano:

- a) la materia bancaria (Prima Sezione civile e Quinta Sezione penale)
- b) la materia della crisi d'impresa (Prima Sezione civile e Quinta Sezione penale)
- c) la materia tributaria con particolare riferimento alle fatture per operazioni inesistenti (Sezione Tributaria e Terza Sezione penale)
- d) la materia dell'immigrazione (Prima Sezione civile e Prima Sezione penale)
- e) infortuni e malattie professionali (Sezione Lavoro e Quarta Sezione penale, poi integrato con componenti della Terza Sezione civile)
- f) la materia risarcitoria (Terza Sezione civile e Quarta Sezione penale)
- g) la materia sanzionatoria (Seconda Sezione civile, Sezione Lavoro, Sezione Tributaria, Terza Sezione penale e Quarta Sezione penale)

Sono stati, dunque, istituiti, con decreto n. 72 del 30 maggio 2023, sette gruppi interdisciplinari quali sedi di discussione unitaria, concepiti come tavoli di lavoro con la partecipazione di rappresentanti delle Sezioni, civili e penali, per discutere, con un percorso dinamico, sui presupposti e sulle condizioni normative delle specifiche problematiche ritenute meritevoli di dibattito e analisi.

All'interno di ciascun gruppo, poi, sono state individuate le specifiche tematiche di interesse comune; sono state quindi redatte schede tematiche sui profili penali e civili pertinenti ed è stata calendarizzata una serie di incontri per l'esame delle questioni e delle schede.

Sul piano metodologico questi tavoli di lavoro – composti da rappresentanti di ciascuna delle Sezioni interessate – si propongono, in primo luogo, di creare all'esito delle loro analisi, se possibile, una gamma di risposte omogenee, destinate ad essere oggetto di dibattito all'interno delle singole Sezioni.

L'esito di questa ampia interlocuzione è poi destinato a trovare la sua sintesi all'interno del gruppo di lavoro cui spetterà elaborare schede di analisi e di orientamento sugli esiti del complessivo dibattito, nonché – in proiezione – a costituire una sede di risonanza per l'evoluzione delle interpretazioni via via maturate.

3) L'attività dei gruppi di lavoro di lavoro, nel corso del 2023, si è articolata nei termini che seguono.

3.1. Il gruppo sulla materia bancaria ha individuato una pluralità di questioni: a) i contratti di mutuo assistiti da garanzia in base alla recente disciplina emergenziale; b) l'usura bancaria in specie in relazione ai profili degli interessi moratori, degli interessi capitalizzati e della commissione di massimo scoperto ai fini della determinazione del tasso soglia; c) le criptovalute; d) l'uso fraudolento delle carte di credito e *phishing*; e) l'art. 132 TUB, anche con riguardo al credito al consumo; e) infine, la distinzione tra danno civile e danno criminale e relativi oneri probatori (prova dell'arricchimento patrimoniale).

Il gruppo ha tenuto quattro riunioni tra l'estate e l'autunno specificamente dedicate a due di queste problematiche, le criptovalute e le truffe *on line*, per le quali sono state dapprima redatte separate relazioni sui profili civili e penali, che poi sono confluite in sintetiche e unitarie relazioni interdisciplinari.

3.2. Il gruppo sulla crisi d'impresa ha tenuto quattro riunioni, nelle quali ha individuato, come questioni di interesse trasversale, la nozione di amministratore di fatto, il profilo del concorso omissivo degli amministratori deleganti e degli organi di controllo, l'impresa minore e la sua compatibilità con la figura della società pubblica, l'introduzione dell'obbligo (*ex art. 2086 cod. civ.*) a carico degli imprenditori di istituire assetti organizzativi, amministrativi e contabili adeguati in funzione della tempestiva rilevazione della crisi, la questione della responsabilità penale degli amministratori nel periodo in cui rimangono nella gestione dell'impresa pur in pendenza di procedura concorsuale.

Successivamente è stata valutata l'esigenza di approfondire i temi dei gruppi d'impresa e vantaggi compensativi, delle responsabilità dei professionisti, dei rapporti tra misure reali penali e procedure concorsuali, in specie tra sequestro penale e procedure

concorsuali, nonché il tema della rilevanza dell'esdebitazione e dell'uso strumentale delle società di capitali.

Sono state redatte schede, poi confluite in sintetiche e unitarie relazioni interdisciplinari, sull'amministratore di fatto e sugli argomenti oggetto di discussione.

- 3.3. Il gruppo sulla materia tributaria ha tenuto tre riunioni, individuando tra le questioni di rilievo comune innanzitutto quella dell'oggetto della prova nelle operazioni soggettivamente inesistenti rispettivamente nel giudizio civile e in quello penale, di cui sono state redatte schede riassuntive, poi confluite in una sintetica relazione unitaria.

Si è poi proceduto all'analisi delle questioni sulla deducibilità dei costi sempre in tema di operazioni inesistenti, con approfondimento della tematica dell'inerenza e della distinzione tra operazioni soggettivamente e oggettivamente inesistenti, anche sul piano del riparto dell'onere della prova e del contenuto della prova da fornire, in caso di operazioni in nero.

Il gruppo ha, infine, esaminato i profili relativi alla circolazione della prova tra giudizio penale e giudizio civile e, sul piano sanzionatorio, la problematica del *ne bis in idem*.

Su tutte le questioni sono state redatte schede riassuntive degli orientamenti e dello stato della giurisprudenza anche unionale.

- 3.4. Il gruppo sull'immigrazione ha tenuto quattro riunioni, approfondendo numerose tematiche, per le quali sono state redatte note e relazioni di sintesi.

Sono stati trattati, in primo luogo, i profili riguardanti le modalità temporali di presentazione della domanda di protezione internazionale e l'incidenza del principio del rispetto della vita privata e familiare dello straniero sulle espulsioni amministrative o penali.

Si è poi proceduto ad approfondire le problematiche connesse all'approvazione del d.l. n. 20 del 10.3.2023, recante disposizioni urgenti in materia di flussi di ingresso legale dei lavoratori stranieri e di prevenzione e contrasto all'immigrazione irregolare, convertito con modificazioni in legge 5.5.2023 n. 50, anche con riguardo ai possibili profili di incompatibilità di talune sue previsioni rispetto al diritto dell'Unione europea.

Oggetto di trattazione e analisi sono stati anche i profili relativi alla garanzia finanziaria e alla possibilità di effettuare il trattenimento in luogo diverso da quello di ingresso, anche con riguardo ai limiti di applicabilità della disciplina alla luce del diritto unionale; il tema

dell'individuazione, in sede politico-amministrativa, della lista dei Paesi sicuri, e quello connesso dell'eventuale disapplicazione della normativa secondaria da parte del giudice ordinario; il tema della provenienza da Paese sicuro in ottica penalistica in connessione ai poteri di sindacato spettanti al giudice (penale) in materia.

- 3.5. Il gruppo sulle malattie professionali, la cui composizione è stata allargata ai componenti della Terza Sezione civile per meglio valutare i profili relativi al risarcimento del danno patito dal lavoratore, ha tenuto quattro riunioni.

Le tematiche individuate ed oggetto di discussione sono state svariate, con approfondimenti su più fronti. In primo luogo, è apparsa di interesse comune la questione della gestione giudiziale della prova scientifica (o esperta). Sono state poi esaminate l'incidenza e la sufficienza dell'art. 2087 cod. civ. ai fini del fondamento della responsabilità datoriale in sede civile e in sede penale, nonché le problematiche connesse all'appalto di manodopera (e al reato di sfruttamento del lavoro) e le questioni relative alla prevenzione (in relazione agli artt. 2, comma 2, lett. n. e 18, comma 1, lett. q, d.lgs. n. 81/2008) e agli obblighi datoriali di tutelare l'ambiente esterno all'azienda.

Sulle problematiche della valutazione giudiziale della prova scientifica, sull'art. 2087 cod. civ. e sullo sfruttamento del lavoro sono state redatte relazioni sintetiche sugli orientamenti della giurisprudenza.

- 3.6. Il gruppo in materia di risarcimento del danno ha concentrato i suoi lavori sulla problematica dell'accertamento della causalità giuridica, che ha diffusamente trattato anche con riferimento al rapporto tra la valutazione del giudice in sede penale e in sede civile.

Con specifico riguardo al tema del nesso di causalità nei procedimenti che riguardano l'esposizione dei lavoratori di sostanze nocive – in particolare per i tumori da esposizione ad amianto – la questione è stata altresì oggetto di discussione in sede di assemblea dei componenti della Quarta Sezione penale.

- 3.7. Il gruppo in materia sanzionatoria ha tenuto svariate riunioni.

La discussione ha investito, in primo luogo, il tema della qualificazione dal punto di vista sostanziale in base ai criteri "Engels" delle sanzioni amministrative, tributarie e disciplinari. Si è poi sì è approfondita l'analisi dei criteri "Engels" al fine di equiparare a quelle penali da un punto di vista sostanziale le sanzioni aventi

formalmente diversa natura e i cui parametri sono: 1) la funzione della sanzione in chiave punitiva e deterrente e non già meramente riparatoria; 2) la quantificazione della sanzione in termini economici; 3) la previsione di eventuali sanzioni accessorie interdittive, che influiscono fortemente sullo *status* giuridico dei soggetti incisi. L'esame degli orientamenti interni è stato quindi operato alla luce dei principi affermati in sede unionale, per cui le sanzioni devono coniugare tre caratteristiche fondamentali: l'effettività, la dissuasività e la proporzionalità. In particolare, è emersa la necessità di approfondire il principio di proporzionalità, parametro di rilievo fondamentale per la Corte di Giustizia.

- 4) Nel corso del 2024 le attività così avviate si evolveranno con l'attivazione dell'ulteriore fase di dialogo interno nelle Sezioni per la discussione degli esiti raggiunti dai gruppi di lavoro.

7. Ufficio per il processo (UPP) e tirocini formativi

7.1. L'Ufficio per il processo

Con il decreto-legge 9 giugno 2021, n. 80, recante "Misure urgenti per il rafforzamento della capacità amministrativa delle pubbliche amministrazioni funzionali all'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e per l'efficienza della giustizia", convertito – con modificazioni – dalla legge 6 agosto 2021, n. 113, è stata prevista l'istituzione dell'Ufficio per il processo anche presso la Corte di cassazione.

Sin dalla sua introduzione, alla struttura organizzativa denominata Ufficio per il processo (UPP) è stata assegnata la finalità di "garantire la ragionevole durata del processo, attraverso l'innovazione dei modelli organizzativi ed assicurando un più efficiente impiego delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione".

L'UPP è stato concepito, sin dal suo inizio, come una struttura di supporto all'attività giurisdizionale in tutte le sue articolazioni (dall'esame preliminare dei ricorsi al deposito e pubblicazione dei provvedimenti), che si colloca all'interno della complessiva struttura della Corte e ne costituisce una articolazione specializzata.

Nella scelta del modello operativo è stata privilegiata una concezione unitaria della struttura posta al servizio dell'intero ufficio, ma articolata in tre grandi settori: penale, civile – organizzati secondo servizi sezionali – e trasversale.

Nel febbraio-marzo 2022 hanno preso servizio 167 addetti all'UPP, che sono stati distribuiti tra i diversi settori.

Le priorità dell'ufficio concentrate soprattutto nel settore civile ove si registravano le pendenze più significative e i tempi di definizione maggiori, con criticità sia del flusso statistico, sia dei processi di lavorazione, e con l'ulteriore variabile costituita dalla prevista cessazione della Sesta Sezione civile per il 31 dicembre 2022, hanno condotto ad assegnare 127 unità a tale ambito.

Quanto al settore penale, la prevedibile criticità concernente l'ulteriore riduzione, imposta dalla legge n. 134 del 2021, dei tempi di definizione dell'intera fase di impugnazione (registrazione da parte della cancelleria centrale; trasmissione dei fascicoli alle singole Sezioni; esame preliminare dei ricorsi da parte degli uffici spoglio sezionali ai fini della selezione dei ricorsi inammissibili da inviare alla Settima sezione penale e di quelli da trattare in Sezione; formazione dei calendari di udienza e dei ruoli) ha indotto a individuare in 30 il numero di addetti da assegnare per il monitoraggio dei fascicoli e il supporto delle attività di esame preliminare dei ricorsi e di definizione semplificata, anche mediante l'implementazione della definizione da parte della Settima sezione penale.

Infine, i restanti 10 addetti sono stati destinati al servizio trasversale, collocato presso il Segretariato generale, per lo svolgimento di attività di monitoraggio statistico e delle situazioni patologiche di lavorazione dei fascicoli, oltre che di coordinamento delle attività amministrative inerenti al PNRR e supporto nella attività volta alla digitalizzazione e all'innovazione della Corte.

La composizione dell'Ufficio per il processo vede coinvolte diverse figure poiché, accanto agli addetti, sono presenti i magistrati (in ispecie, oltre al Primo Presidente e al Presidente Aggiunto, i Presidenti di sezione titolari, i Presidenti di sezione coordinatori dello spoglio e i magistrati addetti allo spoglio), il personale amministrativo in funzione di collegamento con la complessiva struttura della Sezione, nonché i giovani laureandi e laureati che svolgono lo *stage* e il tirocinio formativo presso la Corte (cd. tirocinanti). Inoltre, è inserito anche il personale EUAA (già EASO, *research officers*) che collabora con la Prima sezione civile a seguito del Protocollo stipulato con l'Agenzia dell'Unione europea per l'asilo.

Questo assetto, pur rimasto costante nel tempo, ha visto una concreta evoluzione dei contenuti e dell'attività svolta sia per il settore civile – attraversato, tra l'altro, da rilevanti cambiamenti organizzativi con la formazione e la progressiva consapevolezza in via organica di aree tematiche interne alle sezioni, sulla cui operatività va riconosciuto il ruolo attivo svolto dagli addetti all'UPP – sia per il settore penale.

È opportuno rimarcare sul punto la progressiva maturazione di una specifica professionalità degli addetti, che, nonostante le difficoltà derivanti dall'esodo di non pochi di loro (in numero di ben 81, con un organico residuo, pur a fronte dell'ingresso di alcune ulteriori unità a metà del 2022, di 115 addetti al settembre 2023), sono cresciuti in punto di efficacia ed efficienza del loro contributo.

Al riguardo costituisce un elemento certamente positivo la modifica dei parametri del PNRR nazionale consentita dalla Commissione europea il 24 novembre 2023 e ulteriormente esplicitata l'8 dicembre scorso, che autorizza l'estensione dei contratti a tempo determinato degli addetti e dei tecnici di amministrazione fino al 30 giugno 2026 e l'assunzione di nuovo personale. Il Ministero della Giustizia, al quale è stata ripetutamente segnalata la criticità della situazione, ha confermato che, sulla base dell'autorizzazione ricevuta in sede europea, è prossima la pubblicazione di un bando di concorso finalizzato a coprire gli attuali vuoti d'organico dell'UPP.

Il monitoraggio periodico, con cadenza trimestrale, ha permesso di registrare i contenuti più pregnanti dei rispettivi settori e la progressiva sempre maggiore integrazione degli addetti all'UPP nell'attività giurisdizionale, articolata con una varietà di modelli procedurali nell'ambito del settore penale e in una fase dinamica in piena evoluzione nel settore civile con la realizzazione dei nuovi moduli organizzativi.

Nel settore civile, infatti, sin dall'inizio gli addetti sono stati destinati a compiti di assistenza per l'analisi delle pendenze e dei flussi delle sopravvenienze e di supporto ai magistrati e all'attività giudiziaria in senso ampio, comprendente, tra l'altro, l'esame preliminare, con strumenti informatici, sia dei ricorsi pendenti (il cd. magazzino) – in funzione della razionalizzazione nella gestione dei ruoli, con la compilazione della scheda del ricorso, corredata delle informazioni pertinenti quali la materia, la sintesi dei motivi e l'esistenza di precedenti specifici -, sia dei ricorsi sopravvenuti (spoglio) ai fini della verifica della ammissibilità, procedibilità e manifesta fondatezza o infondatezza, nonché per stabilire il rito. Gli altri addetti forniscono, infine, il loro contributo nell'analisi delle pendenze in vista di una formazione ragionata dei ruoli da parte dei presidenti o dei loro delegati, mediante la selezione delle cause che meritano una trattazione prioritaria, perché prevista da specifiche norme di legge (come ad es. protezione internazionale o misure cautelari personali e reali) o perché la decisione comporta la soluzione di problemi di particolare rilievo nomofilattico o perché pongono tematiche seriali. Gli addetti all'UPP svolgono anche ricerche di giurisprudenza e di dottrina a supporto dei magistrati.

Nel 2023 il settore civile è stato contrassegnato dall'adozione di un nuovo modello organizzativo, oggetto di disciplina con il decreto n. 76/2023, che, in relazione alla cessata operatività della Sesta Sezione civile, ha comportato un accresciuto ruolo e contributo degli addetti in questo ambito.

I monitoraggi trimestrali dell'andamento delle attività rivelano che, in linea con i compiti previsti, l'attività svolta in prevalenza – fino ad occupare mediamente il 65% del lavoro degli addetti – è stata finalizzata al completamento della classificazione delle pendenze e alla collaborazione nello spoglio delle sopravvenienze.

Per quanto attiene l'attività di classificazione affidata agli AUPP è stato assegnato, come parametro quantitativo, il compito di effettuare la schedatura di 80 fascicoli al mese a testa. Il decreto n. 76/2023 ha indicato che gli stessi, in stretta collaborazione con i magistrati spogliatori, inseriscano nella scheda di spoglio, da fare prioritariamente sull'applicativo *desk* del magistrato, gli elementi significativi del ricorso quali ad esempio i codici fiscali delle parti (se mancanti), numero dei motivi e numero pagine dei motivi, controllo della regolarità delle notifiche e degli atti, eventuali connessioni con altri ricorsi, i riferimenti normativi ed eventuali precedenti con redazione di schede di classificazione.

La prevalenza data all'attività di spoglio è stata utile per la formazione dei ruoli da portare in udienza/adunanza, nonché per l'immediata correzione del codice-materia erroneamente attribuito al momento dell'iscrizione del ricorso con la devoluzione ad altra area della medesima Sezione o ad altra Sezione.

In tale funzione di supporto, inoltre, hanno contribuito all'individuazione dei ricorsi per la formulazione delle proposte di definizione accelerata per ricorsi inammissibili, improcedibili o manifestamente infondati ai sensi dell'art. 380-*bis* cod. proc. civ.

Gli addetti espletano, inoltre, compiti di: riaggregazione di tipo tematico; analisi della giurisprudenza; collaborazione nella ricerca informatica dei ricorsi per questioni omogenee o di complessità e particolare rilevanza. L'esaurimento dello spoglio dei fascicoli pendenti a dicembre 2022 ha consentito pertanto di porre in risalto, nell'unità organizzativa per ora limitata agli addetti e con alcune significative collaborazioni del personale amministrativo (secondo le previsioni dell'art. 4 del decreto legislativo n. 151 del 2022, ancora *in itinere*), effettive funzioni di primo trattamento dei ricorsi, un tempo oggetto di analisi solo posteriormente alla fissazione delle rispettive udienze di trattazione.

In conclusione, l'apporto delle articolazioni dell'UPP ha intercettato in modo diretto il nuovo contesto dello "spoglio", accompagnando la transizione verso un ruolo coevo alla diffusione del PCT (con la sua obbligatorietà dal 1° gennaio 2023). L'istituzione dei magistrati responsabili dello spoglio e la delimitazione di nuovi compiti di coordinamento dei presidenti delle aree sezionali hanno così guidato l'ingresso degli addetti al nuovo Ufficio, valorizzando in modo crescente i loro compiti.

L'Ufficio per il processo, sia pur in termini adattati alle diverse realtà sezionali, si è subito proposto come l'ambito di elezione della classificazione dei ricorsi: il passaggio dalle modalità di svolgimento dello spoglio in SIC ovvero su archivi interni (promiscui nel mezzo di conservazione) allo spoglio in PCT ha impresso una diffusa consapevolezza della essenzialità di recupero di basi di conoscenza analitiche, votate innanzitutto alla canalizzazione dei ricorsi rispettivamente verso udienze omogenee, accorpate per valenza nomofilattica, programmate rispetto a precedenti consolidati.

La crescita dei volumi di procedimenti oggetto di classificazione evoluta (in particolare, come elemento comune, quelli iscritti dal 1° gennaio 2023) ha a propria volta stimolato l'aggregazione delle mansioni degli addetti in termini di ulteriore valore aggiunto rispetto alla sola attività di cd. agenda (la fissazione delle udienze): la lavorazione tempestiva dei fascicoli in ingresso (con la formazione di una scheda contenente l'esatta indicazione della materia di trattazione e con elementi più sofisticati e integralmente interattivi rispetto alla ricerca documentale) assolve a compiti di assistenza all'area di destinazione, via via emancipando i funzionari da mansioni amministrative, tramontate nel nuovo contesto digitale ovvero meno utili nel più ampio progetto della Corte di assicurare la più approfondita conoscenza del proprio contenzioso.

Più strutturata risulta la situazione nel settore penale, che già aveva avviato una efficiente attività di spoglio e un consolidato modello di selezione dei ricorsi attraverso la Settima Sezione penale.

I monitoraggi hanno portato ad evidenziare che la gestione del lavoro degli addetti – in misura assolutamente prevalente a diretto supporto della giurisdizione (79%), assumendo incidenza solo residuale quella a supporto della cancelleria – avviene secondo una pluralità di modelli organizzativi. In particolare:

- 1) preminenza di specializzazione in un compito principale (preparazione di udienze monotematiche; redazione di bozze di ordinanze di inammissibilità; spoglio);
- 2) equa ripartizione fra più compiti;

- 3) metodo “filiera”, che prevede che gli addetti seguano un certo numero di fascicoli da momento dello spoglio fino, talvolta, all’esecuzione del provvedimento (Sesta Sezione);
- 4) potenziamento della digitalizzazione.

Per ragioni di efficienza, inoltre, in tutte le Sezioni è diffusa la tendenza a specializzare in mansioni specifiche alcuni addetti anche se essi sono formati in tutte le attività, in modo da poter garantire una sostituzione in caso di assenza dell’addetto specializzato.

Le attività più incisive tra quelle svolte dagli addetti sono:

- l’esame preliminare dei fascicoli, dove è frequentemente realizzato un supporto congiunto di addetti e tirocinanti;
- l’organizzazione delle udienze e dei ruoli anche mediante la creazione di brogliacci informatici (*excel*) elaborati per razionalizzare la formazione dei ruoli di udienza;
- la predisposizione di bozze di provvedimenti, particolarmente semplici;
- la catalogazione delle sentenze rilevanti per la giurisprudenza di Sezione raccolte in modo informatico costantemente aggiornate e accessibili da remoto.

7.2. I tirocini formativi

La Corte di cassazione ha dato ingresso da diversi anni al tirocinio formativo *ex art. 73*, del d.l. n. 69 del 2013, conv. nella legge n. 98 del 2013 e succ. modificazioni.

Ai tirocinanti è offerta l’opportunità di svolgere un’esperienza di formazione teorico-pratica in campo giuridico attraverso la partecipazione al giudizio di legittimità e la condivisione dei nuovi modelli organizzativi che accompagnano il lavoro giurisdizionale della Corte di cassazione.

Le tabelle della Corte di cassazione 2020/2023 dedicano al tirocinio formativo il par. 92., al fine di stabilire che lo stesso si svolga attraverso un percorso strutturato, avvalendosi della collaborazione dei magistrati che hanno esperienza in materia di formazione e con verifiche periodiche dell’andamento del tirocinio medesimo.

È previsto che il tirocinio sia seguito dal Segretariato generale, dalla Struttura della formazione decentrata, e da due magistrati coordinatori, uno per il settore penale e uno per il settore civile, nominati a seguito di interpello.

A ciascun tirocinante è affiancato un magistrato *tutor*, selezionato anch'esso a seguito di interpello.

L'attività dei tirocinanti e l'esito della stessa è illustrata dai tutor con relazioni semestrali e dai coordinatori con la relazione conclusiva.

Il giudizio finale sull'esito del tirocinio è formulato dalla Prima Presidente in ragione del complessivo percorso formativo che hanno svolto e delle valutazioni rese dai *tutor* e dai Coordinatori.

Inoltre, presso la Corte di cassazione si svolge, ai sensi dell'art. 37, del d.l. n. 98 del 2011, il tirocinio sostitutivo dell'attività didattica del primo anno della SSPL La Sapienza, a seguito di Convenzione Quadro di formazione e orientamento tra “La Sapienza -Università di Roma” la “Scuola di Specializzazione per le professioni legali” e la Corte Suprema di Cassazione.

L'ultimo bando per il tirocinio *ex art. 73* è stato pubblicato nel mese di luglio 2023 e ha consentito l'accesso al percorso formativo di 55 tirocinanti, che si aggiungono ai 59 tirocinanti del bando 2022.

Il tirocinio presso la giurisdizione di legittimità consente di aggiornare “in tempo reale” la preparazione universitaria, in modo utile per la partecipazione ai concorsi pubblici e per l'abilitazione professionale e di conoscere il lavoro del Magistrato di legittimità e il funzionamento dell'Ufficio.

Dopo il d.l. 80 del 2021 progressivamente, dapprima in sede di normazione secondaria (Linee guida C.S.M. 13 ottobre 2021) e tabellare (decreto del Primo Presidente n. 119 del 2021), e poi con legislazione primaria (d.lgs. n. 151 del 2022, artt. 7 e 8), è stato istituito l'Ufficio per il processo della Corte di cassazione, nel quale (art. 4) sono stati inseriti anche i Tirocinanti.

Dunque, sino al 2021, atteso che non era stato ancora istituito l'UPP della Corte di cassazione, il tirocinio presso la Corte di cassazione si è svolto privilegiando funzionalmente il ruolo del magistrato *tutor* e la partecipazione del tirocinante all'attività giurisdizionale dello stesso, sia pure nel più ampio contesto del Collegio e della Sezione.

Nello svolgimento del tirocinio – bando anno 2022 – si è cominciato ad apprezzare il positivo rilievo del nuovo modulo organizzativo costituito dall'UPP per la formazione dei tirocinanti. La partecipazione dei tirocinanti all'UPP ha costituito una esperienza del tutto positiva, e nel settore penale sono state promosse, in proposito, prassi che hanno arricchito la formazione teorico-pratica.

Nell'ultimo bando, anno 2023, si è tenuto conto del nuovo contesto organizzativo sancito dal legislatore, atteso che il d.lgs. n. 151 del 2022, come si è ricordato, ha istituito l'UPP della Corte di cassazione.

Ed infatti, dalla complessiva disciplina positiva emerge il permanere della figura del magistrato affidatario/*tutor*, ma occorre considerare che il “coadiuva[re] il magistrato nel compimento delle ordinarie attività” (art. 73 del d.l. n. 98 del 2013) si declina oggi in un contesto normativo e organizzativo diverso di cui occorre tenere conto, al quale contribuiscono anche le recenti riforme processuali.

La Corte di cassazione, nel bando di tirocinio anno 2023, ha evidenziato che i tirocinanti, come stabilito dal legislatore (d.lgs. n. 151 del 2022) compongono, insieme ad altre figure professionali, l'Ufficio per il Processo (UPP) delle Sezioni civili e penali della Corte, ed in tal modo, hanno l'opportunità di partecipare, con compiti di supporto diretto alla giurisdizione coerenti con il percorso di formazione teorico-pratica, alle diverse fasi del procedimento giurisdizionale che si conclude con la decisione.

Occorre, in proposito, considerare che è ormai patrimonio culturale comune la consapevolezza che nell'esercizio della giurisdizione accanto all'interpretazione delle norme assume rilievo il tema dell'organizzazione.

Proprio l'affermarsi della cultura dell'organizzazione concorre ad una nuova fisionomia del lavoro giudiziario, rispetto al quale diventa centrale una prospettiva di condivisione e confronto nei rapporti con gli altri magistrati dell'Ufficio, non solo con il Collegio.

Nel bando tirocini 2023, quindi, si è inteso valorizzare le novità ordinamentali dell'UPP, sia pure nella cornice delle previsioni tabellari e organizzative vigenti sul tirocinio e sull'UPP che potranno costituire oggetto di un intervento coerenziatore di sistema, sia in sede primaria che regolamentare.

Alla consueta dinamica di esame di un caso, da studiare con la guida del *tutor* per il confronto in sede collegiale anche con gli altri tirocinanti e i magistrati della Sezione, si affianca una dimensione dinamica, nella quale i tirocinanti, con i magistrati dell'UPP in coordinamento con il *tutor*, hanno modo di confrontarsi, sia nel settore civile che in quello penale, con l'iniziale inquadramento processuale e sostanziale dei ricorsi, in un'attività condivisa e guidata.

L'avvicendamento temporale dei tirocinanti all'interno di un contesto a forte riconversione digitale, quale occasionato dalla vigenza della obbligatorietà del PCT dal 1° gennaio 2023 con la anticipazione al febbraio anche di significativi istituti dei decreti legislativi nn. 149 e 151 del 2022, ha vieppiù

inciso, nel settore civile, sul più tradizionale profilo metodologico di affiancamento professionale dei giovani al consigliere relatore. Il descritto processo riorganizzativo, per come a propria volta oggetto di profondi interventi di adeguamento e di impulso determinati dai decreti nn. 58 e 76 del 2023, ha così spostato il baricentro dell'effettiva attività del tirocinante nella nuova unità cellulare della Corte, cioè le singole aree interne alle Sezioni. È divenuto pertanto centrale il bisogno di raccordo con i ruoli nel frattempo emersi, specie secondo l'art. 4 del cit. d.lgs. n. 151 del 2022 e, dunque, l'attribuzione anche ai tirocinanti di una configurazione al contempo tecnologica e metodologica: essi sono infatti "assistenti in PCT" e, al contempo, continuano a partecipare alle udienze.

Pur non avendo dunque essi perduto il profilo formativo dell'orientamento partecipativo alla 'presenza nell'Ufficio', il conferimento dell'accesso diretto al *desk* con le citate prerogative, la supervisione dei magistrati addetti allo spoglio a tutte le attività dell'area e dunque anche alla profilazione degli atti dei tirocinanti, inducono a definire i compiti di addetto oggettivamente ad un gruppo di lavoro oltre che al singolo affidatario. Questo nuovo bilanciamento tra bisogno formativo e servizio all'Ufficio ha segnato nel 2023 elevati indici di soddisfazione, tenuto conto della fase di primo impatto di molte funzioni del PCT, con la partecipazione strutturata alle relative competenze anche da remoto per una figura, come il tirocinante, che divide il suo impegno con concomitanti percorsi di studio e ricerca.

CAPITOLO 4

ORIENTAMENTI NOMOFILATTICI

1. Il processo come strumento di attuazione dei diritti

La “concretizzazione giurisdizionale dei diritti” è da tempo all’attenzione dei giuristi e nell’ultimo decennio, almeno a partire da Corte Cost. n 238 del 2014 (in tema di giurisdizione e crimini di guerra), è stata declinata come diritto sostanziale alla tutela effettiva, in forza dell’art. 24 Cost.

Non è quindi un caso se questa sentenza si trova citata in una delle decisioni più significative rese dalle Sezioni Unite civili nel corso del 2023, la n. 9479, che ha dovuto risolvere il problema, posto da quattro pronunce della Corte di Giustizia UE, della tutela giurisdizionale dei diritti riconosciuti al consumatore dalla Direttiva 93/13/CEE alla luce delle regole dettate dal codice di rito italiano in tema di procedimento di ingiunzione.

La tematica dell’effettività della tutela giurisdizionale, consacrata enciclopedicamente sin dal 2007, ha raggiunto una sistemazione teorica grazie a scritti che rimandano a insegnamenti dei teorici del diritto come “ragione che trasforma il comando in dato di pensiero” (secondo le parole di Vassalli), voce “del buono e del giusto”.

Tuttavia, la dottrina continua saggiamente a osservare con interesse la giurisprudenza, per cogliere gli sviluppi interpretativi che danno corpo al principio di effettività e, quindi, attuano i diritti delle persone e, più spesso, della persona.

È in questo contesto che si collocano la meritevolezza quale principio riequilibratore del contratto, l’attenzione verso una distribuzione dell’onere della prova maggiormente rispondente a concetti in linea con i tempi, il favore verso l’ampliamento del catalogo delle eccezioni rilevabili di ufficio e la riduzione dei limiti alla loro rilevabilità, il consenso a una concezione espansiva in rilievo della nullità contrattuale.

In questi anni particolare successo ha riscosso il canone ordinante della sentenza giusta: la Corte di cassazione civile nel 2023 ha menzionato diciotto volte (sentenze nn. 36585 -35708 – 31224 -28217 – 28144 – 23645 – 22645 – 19714 – 15879 – 12601 – 11111 – 10951 – 9810 – 7630 – 4835 – 4549 – 3890

– 2963) il criterio della *giustizia della decisione*, facendo applicazione di precedenti che ne hanno tratteggiato i caratteri: ne ha esplorato prudentemente, ma efficacemente nuovi momenti applicativi.

È il processo, la sua applicazione attenta, sensibile e responsabile, il veicolo attraverso il quale il fatto costruisce la risposta dell'ordinamento e seleziona, se necessario, il rimedio appropriato o consente di rigettare tentativi azzardati.

In questa prospettiva meritano segnalazione, già in questa sede, alcune pronunce espressive dei predetti principi intervenute nel corso del 2023.

Le Sezioni Unite (sentenza n. 22048) hanno ritenuto ammissibile il ricorso per cassazione *ex art. 111 Cost.* avverso il decreto emesso dal tribunale a seguito di reclamo contro il diniego di assenso al rilascio di passaporto al genitore di prole minore, riconoscendo la definitività, ancorché allo stato degli atti, del provvedimento impugnato.

In tema di opposizione all'esecuzione è stata tenuta ferma la necessità di salvaguardare il titolo esecutivo da tentativi di modificarne surrettiziamente la portata precettiva: così Sez. 3, n. 22714 ha ritenuto non consentita la deduzione della scarsa importanza dell'inadempimento o del ritardo nell'adempimento per ottenere una riduzione del "*quantum*" della misura coercitiva *ex art. 614-bis cod. proc. civ.* A sua volta Sez. 3, n. 1942 ha escluso un'integrazione, tanto meno extratestuale, del titolo esecutivo quando è univoca e certa la struttura del suo comando e quando gli ulteriori elementi potevano essere sottoposti al giudice della relativa cognizione o dell'eventuale gravame nel giudizio in cui quel titolo si è formato.

Ancora le Sezioni Unite civili (n. 33954), muovendosi sul versante dei diritti sostanziali, sono giunte a riconoscere che, ai fini della verifica del rispetto della regola di sussidiarietà di cui all'art. 2042 cod. civ., la domanda di arricchimento è proponibile ove la diversa azione, fondata sul contratto, su legge ovvero su clausole generali, si riveli carente *ab origine* del titolo giustificativo. Hanno in tal modo rimosso una incongruità che riduceva i margini di tutela dell'avente diritto.

Per altro verso la Terza Sezione (n. 29082) ha avuto modo di stabilire che la notifica dell'atto di citazione, anche dinanzi al giudice che si dichiara privo di giurisdizione, produce comunque effetti sostanziali, tra i quali l'interruzione della prescrizione. Ha cassato dunque la sentenza che aveva ritenuto prescritto il diritto di un medico specializzando a essere risarcito dei danni asseritamente derivanti dalla tardiva attuazione di Direttive comunitarie da parte dello Stato italiano, sentenza che aveva ritenuto privo di efficacia

interruttiva della prescrizione l'atto introduttivo di un giudizio conclusosi con una pronuncia declinatoria della giurisdizione del giudice ordinario.

Si propongono, per la via qui appena accennata, un recupero di quella tendenziale coincidenza tra verità sostanziale e processuale, che dovrebbe condurre – è stato autorevolmente notato – a una loro coincidenza, per quanto imperfetta, e una rinnovata attenzione alla qualità della domanda che rischia di essere compromessa da interventi legislativi o da indirizzi esegetici espressione di rigori formalistici, destinati a incrinare la fiducia del cittadino nella giustizia.

2. *Settore civile*

2.1. I diritti della persona: *focus* sull'effettività

2.1.1. Nuovi soggetti: la collettività e gli enti pubblici territoriali

Il sistema assiologico dei diritti della persona disegnato dalla Costituzione e dal sistema europeo di tutela multilivello, tradizionalmente dedicato alla persona umana, non solo nella sua dimensione individuale ma anche in quella relazionale variamente declinata, ha trovato, nell'ultimo anno, nella giurisprudenza di legittimità, un nuovo orizzonte di applicazione soggettiva: i soggetti pubblici e le collettività territorialmente definite.

Nozioni costituzionali come la dignità personale ed il diritto all'identità, affermate negli artt. 2 e 3 della Costituzione ed ampiamente sviluppate attraverso il dialogo continuo e permanente tra la giurisprudenza nel suo insieme, la dottrina e le domande di tutela, hanno gradatamente perso la loro esclusiva riferibilità alle persone fisiche, non solo nell'ambito della tutela risarcitoria dell'offensività di condotte penalmente rilevanti.

Con la pronuncia n. 15601 del 2023, le Sezioni Unite civili si sono trovate, come giudice della giurisdizione, ad esaminare un'azione popolare, proposta da alcuni cittadini di un Comune italiano che richiedevano la rimozione dell'atto amministrativo di conferimento della cittadinanza onoraria ad un uomo politico straniero. A sostegno della domanda essi hanno invocato il diritto del Comune alla propria identità storico-culturale, frontalmente contrastante con i valori propugnati dalla persona cui la cittadinanza onoraria era stata conferita. Le Sezioni Unite hanno affermato il difetto assoluto di giurisdizione per la valenza meramente simbolica dell'onorificenza non attributiva di alcuna situazione giuridica soggettiva, ritenendo radicalmente inidonea allo scopo un'azione, come quella proposta, a natura sostitutiva e non correttiva. La garanzia della giustiziabilità, tuttavia, non è stata del tutto esclusa. Il

singolo appartenente ad una comunità territoriale può usufruire della tutela risarcitoria ove l'onorificenza, sia pure meramente simbolica, sia attribuita ad una persona del tutto indegna per aver commesso gravi crimini. Tale agire può configurare un fatto illecito, perché gravemente offensivo e lesivo del sistema di valori costituzionali che sostengono la convivenza civile libera e democratica.

L'apertura delle Sezioni Unite verso il riconoscimento di uno statuto di diritti "fondamentali" degli enti pubblici territoriali (e conseguentemente dello Stato) che si rispecchiano nella declinazione costituzionale della dignità, della libertà e dell'uguaglianza sostanziale e che sono patrimonio dell'ente, ma anche dei componenti delle comunità territoriali, ha trovato un ulteriore rilevante sviluppo nella successiva pronuncia n. 26801 del 2023.

In questo secondo caso, avente ad oggetto l'azione popolare rivolta verso il Ministero dell'Interno e le sue articolazioni interne territorialmente competenti (la Provincia e l'ente locale di riferimento), è stata formulata domanda risarcitoria per il grave *vulnus* derivato al Comune interessato ed alla sua cittadinanza a causa delle condizioni inumane e degradanti nelle quali versavano i migranti trattenuti presso il Centro d'identificazione ed espulsione, condizioni che determinavano la negazione della dignità delle persone. L'ente locale aderiva alla domanda e il giudice del merito la accoglieva sotto il profilo dell'intervenuta lesione dell'identità storico-culturale incentrata sui valori costituzionali ed il rispetto della persona umana della comunità locale, quale espressa nelle norme contenute nello statuto comunale.

Il giudice di legittimità ha riconosciuto in astratto la risarcibilità del danno non patrimoniale derivante dalla lesione dell'identità cittadina, intesa come patrimonio storico culturale di valori solidaristici e umanitari non compatibili con le condizioni di vita nel CPR, *medio tempore* chiuso, ma ha ritenuto che ai fini della concreta esistenza del danno, liquidabile in via equitativa, fosse insufficiente ai fini probatori fermarsi alla violazione della previsione statutaria, in quanto incompatibile con le condotte denunciate, ma dovendo accertarsi se e come tali condotte avessero concretamente inciso sul sentimento collettivo dell'intera comunità cittadina.

Il diritto, in parte inedito, all'identità di un Comune, e della sua collettività, non è stato negato ma, coerentemente con quanto già affermato dalle Sezioni Unite nella pronuncia precedentemente illustrata, si è affermato che, ove se ne denunci la lesione, è necessaria una rigorosa verifica in chiave di effettività.

Si è aperto un orizzonte nuovo e fecondo che interroga l'interprete sul ruolo che la giurisdizione può svolgere nel sempre più complesso rapporto tra collettività, suoi rappresentanti (singoli od enti esponenziali) e pubblici poteri.

Occorre avere consapevolezza che è prevedibile uno sviluppo di questo orizzonte, molto stimolante e nuovo di domande di tutela di diritti di natura non patrimoniale appartenenti a comunità che si riconoscono nel sistema assiologico di valori disegnato dalla Costituzione. È necessario proseguire nel solco, già tracciato, della delimitazione della giustiziabilità delle istanze variamente espresse e della riconducibilità di esse all'interno di un sistema di rimedi fondati sul principio di effettività in considerazione della peculiarità dei soggetti coinvolti.

Sul medesimo versante problematico del rapporto – conflittuale – con il potere pubblico si colloca la tutela antidiscriminatoria dei diritti inviolabili della persona. Nella sentenza n. 30517 del 2023 è stata ritenuta ammissibile l'azione antidiscriminatoria prevista dall'art. 44 d.lgs n. 286 del 1998 anche quando la condotta lesiva sia stata attuata mediante un atto amministrativo legittimo (di esercizio della prelazione culturale su un immobile del quale era già aggiudicataria per asta pubblica una associazione islamica) che sia stato posto in essere al fine di ostacolare il godimento del bene da parte di un'associazione professante la fede islamica. La sentenza ha ritenuto che in questa ipotesi il giudice ordinario può disapplicare l'atto e rimuoverne gli effetti discriminatori senza che ciò costituisca interferenza nell'esercizio dei poteri amministrativi, in considerazione della natura del diritto violato.

2.1.2. Uguaglianza sostanziale e dignità nelle relazioni affettive e familiari

La declinazione del principio di uguaglianza sostanziale e di effettività delle tutele ha trovato un rilevante spazio d'intervento nell'ambito delle relazioni affettive e familiari, in particolare nel progressivo riconoscimento di pari dignità e pari diritti per le relazioni e le convivenze di fatto, pur se successivamente trasformate in unioni giuridicamente codificate. Le questioni poste all'attenzione delle Sezioni Unite hanno riguardato, rispettivamente, la rilevanza della convivenza di lunga durata antecedente il matrimonio ai fini dell'applicazione dei criteri di attribuzione e determinazione dell'assegno di divorzio e dell'assegno da riconoscere ad uno dei componenti dell'unione civile dopo il suo scioglimento.

La Corte è stata chiamata ad affrontare la questione se la fase in cui la relazione si è stabilizzata e ha assunto una fisionomia dettata dalle scelte comuni di conduzione della vita familiare e dai ruoli endofamiliari possa essere priva di rilievo in sede di definizione dei rapporti economico patrimoniali successivamente allo scioglimento del vincolo.

Le Sezioni Unite, con la sentenza n. 35385 del 2023, hanno dato una risposta alla prima delle due questioni, affermando che ai fini dell'attribuzione

e determinazione dell'assegno di divorzio, quando il matrimonio si ricollega ad una convivenza prematrimoniale caratterizzata da stabilità e continuità, in ragione di un progetto di vita comune, deve tenersi conto di questa fase della relazione nella verifica dell'apporto prevalente od esclusivo alla conduzione della vita familiare e degli eventuali sacrifici e rinunce professionali causalmente riconducibili alla definizioni dei ruoli endofamiliari assunti. La relazione deve essere considerata nella sua effettività dinamica, ove si sia dipanata senza soluzione di continuità ai fini del riconoscimento del diritto all'assegno di divorzio.

Si tratta di una decisione che poggia sulle solide basi costituzionali degli artt. 2,3, e 29 della Costituzione, oltre che sul rilievo del legame “*de facto*” ai fini del riconoscimento del diritto alla vita familiare fondato sull'art. 8 CEDU. Essa afferma l'infrazionabilità di una relazione che ha assunto, fin dal suo sorgere, caratteri omogenei e continuativi, all'interno della quale la formalizzazione costituita dal matrimonio rappresenta un passaggio rilevante, ma inidoneo a determinare una sorta di cancellazione della precedente fase del rapporto.

Di analogo tenore è la sentenza 35969, dello scorso 27 dicembre, con la quale le Sezioni Unite hanno affermato il principio secondo cui in caso di scioglimento dell'unione civile, la durata del rapporto, prevista dall'art. 5, sesto comma, della legge n. 898 del 1970, richiamato dall'art. 1, comma venticinquesimo, della legge n. 76 del 2016, quale criterio di valutazione dei presupposti necessari per il riconoscimento del diritto all'assegno in favore della parte che non disponga di mezzi adeguati e non sia in grado di procurarseli, si estende anche al periodo di convivenza di fatto che abbia preceduto la formalizzazione dell'unione, ancorché lo stesso si sia svolto in tutto o in parte in epoca anteriore all'entrata in vigore della legge n. 76.

Secondo la Corte, negare rilevanza alla convivenza di fatto tra persone del medesimo sesso, successivamente sfociata nella costituzione di un'unione civile, per il solo fatto che la relazione ha avuto inizio in epoca anteriore all'entrata in vigore della legge n. 76 del 2016, si tradurrebbe inevitabilmente in una violazione dell'art. 8 della CEDU, oltre che in un'ingiustificata discriminazione a danno delle coppie omosessuali, il cui proposito di contrarre un vincolo formale non ha potuto concretizzarsi se non a seguito dell'introduzione della disciplina delle unioni civili, a causa della precedente mancanza di un quadro giuridico idoneo ad assicurare il riconoscimento del relativo status e dei diritti ad esso collegati.

2.1.3. *Il diritto alla vita privata e familiare dei cittadini stranieri*

Il d.l.n. 130 del 2020 ha espressamente riconosciuto, tra le ipotesi normative di applicazione del principio di non *refoulement* cui consegue il diritto alla protezione nazionale (speciale), l'esistenza di un vincolo familiare stabile che evidenzi il radicamento e l'integrazione del cittadino straniero nel territorio italiano.

La giurisprudenza di legittimità ne ha definito il perimetro applicativo valorizzando l'effettività e non il modello formale dei rapporti dedotti in giudizio. Ne ha individuato gli indicatori nella natura e caratteristiche concrete dei legami familiari, nella durata del soggiorno nel territorio nazionale del richiedente e nell'esistenza di legami familiari, culturali e sociali con il paese d'origine di rilievo equivalente. È stato recentemente sciolto il precedente dubbio interpretativo relativo alla necessità che il radicamento sul territorio italiano richiedesse sia l'integrazione sociale (lavorativa e/o culturale, conoscenza della lingua italiana, formazione in Italia etc.) che quella familiare o, invece, ai fini dell'applicazione del principio di non *refoulement* fosse sufficiente il godimento in Italia di una delle due situazioni giuridiche soggettive contenute nell'art. 8 CEDU. L'opzione prescelta è stata la seconda, coerentemente con l'autonomia affermata anche dalla Corte Edu tra il diritto alla vita privata (nella specie espresso dall'inserimento socio-lavorativo) e quella familiare (Cass. n. 30736 del 2023).

La salda collocazione della protezione nazionale nell'alveo dei diritti umani da parte della giurisprudenza di legittimità dovrà confrontarsi con il nuovo assetto normativo introdotto dal d.l. n. 50 del 2023 che ha espunto le ipotesi sopra descritte di non *refoulement* dall'art. 19, comma 1.1 del d.lgs n. 286 del 1998.

2.1.4. *Il diritto del cittadino straniero ad essere informato*

È stato affermato in una recente sentenza della Prima sezione civile (n. 32070 del 2023) che il cittadino straniero che all'ingresso sia stato oggetto di provvedimento di respingimento e trattenimento debba essere informato in modo effettivo sulla possibilità di richiedere il riconoscimento della protezione internazionale nel nostro paese, secondo le chiare indicazioni provenienti dall'art. 8 della Direttiva 2013/32 e dall'art. 10-ter del d.lgs n. 286 del 1998. Per dimostrare l'avvenuta osservanza di questo obbligo non è sufficiente il generico richiamo, con formula di stile, all'adempimento informativo, nel provvedimento di trattenimento cui consegue la privazione della libertà personale per un tempo predeterminato, o la mera menzione della mancata volontà di richiedere la protezione da parte del trattenuto.

La necessità di rimuovere, almeno tendenzialmente, gli ostacoli e la asimmetria informativa del contraente debole che permea la disciplina contrattuale diventa un requisito fondante la titolarità e l'esercizio dei diritti fondamentali nei confronti delle autorità pubbliche al fine di definire il perimetro della loro legittima ingerenza.

2.1.5. *I minori e le relazioni parentali*

Con la sentenza n. 8268 del 2023, le Sezioni Unite civili si sono occupate della norma che preclude la possibilità di far valere lo stato di figlio prima di aver rimosso il titolo da cui risulta uno *status* contrastante. La condizione di figlio nato durante il matrimonio è ostativa all'accoglimento della domanda di dichiarazione giudiziale di paternità da parte di colui che assume di essere il padre biologico, atteso che deve, prima, essere rimosso lo stato di figlio "legittimo" con accertamento efficace *erga omnes* e la rimozione dell'impedimento, costituito da un diverso stato di figlio, decorre solo dal passaggio in giudicato dell'azione di disconoscimento.

La Corte ha escluso che dalla regola della previa demolizione dello *status* incompatibile discenda la necessaria inammissibilità della parallela e contemporanea azione volta a far dichiarare il nuovo *status*. A tal fine, è stata ammessa la possibilità, in alcuni casi, del *simultaneus processus* tra azione di disconoscimento (o di impugnazione del riconoscimento o di contestazione dello *status* di figlio) ed azione di dichiarazione giudiziale di paternità; e si è riconosciuto che la rigidità del sistema può essere temperata attraverso il riconoscimento della possibilità di sospendere il giudizio relativo all'attribuzione del nuovo *status*, in attesa che sia definito con sentenza passata in giudicato quello sulla rimozione dello *status* preesistente.

In sostanza, pervenendo all'enunciazione del principio di diritto secondo cui il giudizio di disconoscimento di paternità è pregiudiziale rispetto a quello in cui viene richiesto l'accertamento di altra paternità così che, nel caso della loro contemporanea pendenza, si applica l'istituto della sospensione per pregiudizialità *ex art. 295 cod. proc. civ.*, la Corte di cassazione ha rivisto in termini semplificanti il rapporto tra demolizione e accertamento dello stato, escludendo che la domanda di accertamento dello stato sia destinata ad essere dichiarata inammissibile in mancanza del previo passaggio in giudicato della sentenza demolitiva.

Continua l'elaborazione della giurisprudenza di legittimità (e di merito) relativa alla richiesta di riconoscimento giuridico di nuove forme di genitorialità, in assenza di una regolazione legislativa che tenga conto del diritto insopprimibile del minore a non essere discriminato a causa delle

scelte relazionali dei genitori genetici, dei genitori “sociali”, più in generale della coppia di sesso diverso o dello stesso sesso che, grazie alle tecniche di procreazione assistita, ha deciso di creare un nucleo familiare attraverso un progetto generativo complesso e non assimilabile sul piano fenomenico a quello biologico.

Sono state, in particolare, le coppie omoaffettive a richiedere negli ultimi dieci anni il riconoscimento dello *status* di figlio al minore frutto di questo progetto familiare e genitoriale.

Le risposte della giurisprudenza di legittimità provengono da un complesso percorso che ha visto coinvolti le Sezioni Unite e la Corte costituzionale.

Allo stato attuale possono distinguersi tre diverse soluzioni per tre diverse situazioni:

- coppia omogenitoriale femminile che richiede la trascrizione di atto di nascita o di adozione formato all'estero, con conseguente riconoscimento dello *status* genitoriale ad entrambe le componenti la coppia;
- coppia omogenitoriale femminile che chiede l'iscrizione nel registro degli atti di nascita del minore nato in Italia con conseguente riconoscimento dello *status* genitoriale ad entrambe le componenti la coppia;
- coppia omogenitoriale maschile che chiede la trascrizione dell'atto di nascita formato all'estero con conseguente riconoscimento dello *status* genitoriale ad entrambi i componenti la coppia.

Con riferimento all'ultima ipotesi, la giurisprudenza delle Sezioni Unite (Cass. n. 38162 del 2022) esclude la trascrivibilità dell'atto di nascita, perché il progetto procreativo si è realizzato mediante la gestazione per altri, pratica radicalmente contraria ai principi di ordine pubblico che costituiscono il limite alla circolazione degli atti giurisdizionali ed al loro riconoscimento in Italia. La tutela del minore è assicurata mediante la richiesta di adozione *ex art. 44* lettera d) della legge n. 184 del 1983.

Relativamente al primo dei casi in precedenza indicati, la giurisprudenza di legittimità non ha ravvisato la contrarietà ai richiamati principi di ordine pubblico internazionale nella realizzazione del progetto procreativo da parte di coppia omogenitoriale femminile e, quindi, ha ritenuto che l'atto sia trascrivibile e lo *status* genitoriale debba essere attribuito alla madre gestante e alla madre “sociale”. L'orientamento, costante nella giurisprudenza di legittimità, è stato di recente confermato dalla pronuncia n. 32527 del 2023 in relazione ad un atto di adozione formato in Spagna, con ampi richiami alle ragioni sottese alla compatibilità del riconoscimento con i nostri principi di ordine pubblico.

Diverso è l'orientamento della giurisprudenza di legittimità in relazione alla seconda delle ipotesi soprarichiamata, ossia la richiesta di iscrizione nei registri degli atti dello stato civile del minore nato in Italia, da coppia omogenitoriale femminile. Il divieto di accesso alla procreazione medicalmente assistita, per le coppie dello stesso sesso, stabilito nella legge n. 40 del 2004, costituisce, secondo l'orientamento della Prima Sezione civile della Corte di cassazione, ostacolo insormontabile alla costituzione dello *status* per la madre "sociale". Anche in questa fattispecie è possibile accedere all'adozione in casi particolari *ex art. 44 lettera d)* legge n. 184 del 1983.

2.2. Credito e intermediazione finanziaria

Nel corso del 2023, la Corte ha consolidato con più decisioni il proprio orientamento secondo cui il riscontrato inadempimento della banca agli obblighi di adeguata informazione ingenera una presunzione legale di sussistenza del nesso causale tra inadempimento e danno patito dall'investitore suscettibile di prova contraria da parte dell'intermediario; quest'ultima, tuttavia, non può risolversi nella dimostrazione della generica propensione al rischio del cliente (Sez. 1, n. 19322 del 7/7/2023; Sez. 1, n. 12990 del 12/5/2023; Sez. 3, n. 7288 del 13/3/2023).

È stato altresì precisato, in una controversia relativa all'acquisto di *bond* argentini, che ai fini dell'esercizio dell'azione risarcitoria per inadempimento degli obblighi informativi, la prescrizione non decorre dal momento in cui viene impartito l'ordine d'acquisto dei titoli, bensì da quello in cui si manifesta in concreto il pregiudizio patrimoniale, ossia la conseguenza dannosa rappresentata dalla perdita patrimoniale sofferta (Sez. 1, n. 2066 del 24/1/2023).

Quanto poi ad altro tema tipizzante tale contenzioso, ossia il rapporto fra contratto/quadro e singoli ordini, Sez. 1, n. 24648 del 16/8/2023 ha dichiarato che "l'inadempimento degli obblighi informativi gravanti sull'intermediario ben può giustificare tanto la risoluzione del contratto quadro, quanto quella dei singoli ordini, nella misura in cui si riveli idoneo a determinare un'alterazione dell'equilibrio contrattuale, atteso che l'assolvimento di tali obblighi costituisce il ponte endocontrattuale di passaggio tra la funzione di investimento, come resa dal contratto quadro, e i singoli investimenti, come inevitabilmente espressi dai singoli ordini, consistendo, in questa «cinghia di trasmissione», la protezione sostanziale che il sistema vigente viene ad assicurare all'investitore". Peraltro, rispetto al tema della protezione dell'investitore per i contratti conclusi "fuori sede" – di cui all'art. 30 del d.lgs. n. 58 del 1998 – si è precisato che "non è sufficiente che l'avviso sul diritto di recesso spettante all'investitore sia inserito nel contratto quadro di investimento, neppure ove

si assuma l'esistenza di un collegamento negoziale tra tale contratto e le schede di prenotazione dei successivi ordini di investimento, essendo invece necessario che l'avviso sia inserito nei singoli ordini che danno luogo al collocamento degli strumenti finanziari”.

Sul rapporto di conto corrente e l'esecuzione secondo buona fede del contratto Sez. 1, n. 30588 del 3/11/2023 ha affermato che, pur non facendo capo all'istituto di credito un dovere generale di monitorare la regolarità delle operazioni ordinate dal cliente, nondimeno – in esecuzione del mandato secondo buona fede – ad esso è ascritto un obbligo di protezione che, ogni qualvolta l'operazione appaia all'evidenza anomala e non rispondente agli interessi del correntista, impone di rifiutarne l'esecuzione o, quantomeno, di informare il cliente. Sullo stesso tema si è precisato, quanto alle conseguenze restitutorie derivanti dalla nullità contrattuale (per difetto di forma), che siffatta patologia negoziale implica il venir meno dalla causa giustificatrice delle attribuzioni patrimoniali, con conseguente applicazione delle norme sulla ripetizione dell'indebitato; così che, da un lato, deve essere restituito alla banca, anche mediante addebito in conto corrente, non solo il capitale erogato, ma anche gli interessi al tasso legale e, dall'altro, la banca deve restituire alla controparte le somme ricevute in eccesso in forza del contratto nullo e, quindi, non il capitale mutuato (che comunque le deve essere restituito), ma gli interessi ricevuti al tasso pattuito nel contratto viziato (Sez. 1, n. 27390 del 26/9/2023).

Sempre in tema di conto corrente, si è precisato che qualora, a fronte di un'azione di ripetizione dell'indebitato esercitata dal correntista, la banca convenuta eccepisca la prescrizione del diritto di credito sul presupposto della natura solutoria delle rimesse, l'esistenza di un contratto di apertura di credito che consenta di attribuire semplice natura ripristinatoria della provvista alle rimesse oggetto della ripetizione dell'indebitato e, conseguentemente, di far decorrere il termine di prescrizione a far data dalla chiusura del rapporto, costituisce una eccezione in senso lato, come tale rilevabile d'ufficio dal giudice anche in grado di appello, purché l'affidamento risulti dai documenti legittimamente acquisiti al processo o dalle deduzioni contenute negli atti difensivi delle parti (Sez. 1, n. 20455 del 17/7/2023).

Sul tema ricorrente dei tassi usurari si è ritenuto che, ai fini del relativo calcolo, va conteggiato, anche il costo dell'assicurazione sostenuto dal debitore per ottenere il credito, in base all'art. 644, comma 4, cod. pen., non assumendo contraria rilevanza la diversa indicazione contenuta nelle istruzioni della Banca d'Italia, in quanto mere norme di natura secondaria Sez. 2, n. 29501 del 24/10/2023; Cass. Sez. 3, n. 27545 del 28/9/2023 ha ritenuto che la pretesa della banca di riscuotere interessi divenuti usurari nel corso del

rapporto, avendo ad oggetto l'esecuzione di una prestazione oggettivamente sproporzionata, sia contraria al principio di buona fede.

In tema di conto corrente bancario, la scelta del correntista circa il momento – anteriore all'instaurazione del giudizio da promuoversi contro la banca (con le eventuali conseguenze sull'istanza *ex art.* 210 cod. proc. civ. se formulata, ricorrendone i presupposti, nel medesimo giudizio) o in pendenza dello stesso – in cui esercitare la facoltà di richiedere all'istituto di credito la consegna di documentazione *ex art.* 119, comma 4, del d.lgs. n. 385 del 1993, deve tenere conto, necessariamente, al fine del successivo, tempestivo deposito di detta documentazione, oltre che del termine (novanta giorni) spettante alla banca per dar seguito alla ricevuta richiesta, di quello, diverso e prettamente processuale, sancito, per le preclusioni istruttorie, dall'art. 183, comma 6, cod. proc. civ. con le relative conseguenze ove esso rimanga inosservato; è fatta salva, tuttavia, in quest'ultima ipotesi, la possibilità di valutare, caso per caso, se la condotta del correntista possa considerarsi meritevole di tutela mediante l'istituto della rimessione in termini (Sez. 1, ordinanza n. 12993 del 12/5/2023) da correlare al principio espresso in Sez. 1, n. 24641 del 13/9/2021.

Si registrano poi diverse pronunce in tema di contenzioso originato dalla cd. crisi delle banche verificatasi verso la fine degli anni 2010 (tra cui banche venete, Banca delle Marche, Carife ed altre) come Cass. Sez. 1, n. 11321 del 2/5/2023 sul procedimento diretto per l'ottenimento di un indennizzo da parte del fondo di solidarietà; Cass. Sez. 3, n. 17834 del 21/6/2023 in tema di efficacia del titolo esecutivo nei confronti della banca cessionaria; Cass. Sez. 1, n. 27524 del 28/9/2023 in tema di l.c.a. della banca ed accertamento dell'insolvenza su istanza del commissario liquidatore. Si è così stabilito che, dal momento che la disciplina delineata per la gestione della crisi delle banche (l. n. 208 del 2015, d.l. n. 59 del 2016, d.p.c.m. n. 82 del 2017, d.m. n. 83 del 2017) permette ai soli obbligazionisti subordinati – aventi speciali requisiti di patrimonio e di reddito – di ricorrere alla procedura diretta forfettaria al fine di ottenere l'indennizzo da parte del fondo di solidarietà, l'"alternatività" della tutela diretta rispetto a quella arbitrale non è configurabile quando l'investitore non abbia i requisiti previsti, risultando in tal caso carente della legittimazione ad esperire il rimedio del ristoro automatico asseritamente "alternativo". Ancora, si è precisato che il titolo esecutivo formato contro la banca, in un giudizio già pendente al momento della cessione dei debiti *ex art.* 3 del d.l. del 2017, può essere azionato nei confronti del cessionario in virtù del fenomeno successorio di cui all'art. 111 cod. proc. civ., secondo cui la lite pendente prosegue con la parte originaria, dotata di legittimazione meramente sostitutiva e processuale, ma gli effetti sostanziali della pronuncia si producono nei soli confronti del cessionario, indipendentemente dal suo, pur possibile, intervento

nel processo. E si è statuito che, in tema di liquidazione coatta amministrativa delle banche, il commissario liquidatore che richieda la dichiarazione dello stato di insolvenza della banca non è in conflitto di interessi qualora egli stesso abbia precedentemente ricoperto l'incarico di commissario straordinario della amministrazione straordinaria della medesima impresa bancaria.

Sulla questione ricorrente della legittimazione a seguito di operazioni di cartolarizzazione di crediti (cessioni in blocco) Sez. 3, n. 4277 del 10/2/2023 ha statuito che, in caso di cessione in blocco dei crediti da parte di una banca *ex art. 58 d.lgs. n. 385 del 1993*, la produzione dell'avviso di pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale che rechi l'indicazione per categorie dei rapporti ceduti "in blocco" è sufficiente a dimostrare la titolarità del credito in capo al cessionario, senza che occorra una specifica enumerazione di ciascuno dei rapporti oggetto della cessione, allorché gli elementi che accomunano le singole categorie consentano di individuarli senza incertezze; resta comunque devoluta al giudice di merito la valutazione dell'idoneità asseverativa dell'avviso, alla stregua di un accertamento di fatto non censurabile in sede di legittimità in mancanza dei presupposti di cui all'art. 360, comma 1, n. 5, cod. proc. civ.

Da notare che per Cass. Sez. 3, n. 61 del 3/1/2023, "Il saggio d'interessi previsto dall'art. 1284, comma 4, cod. civ., trova applicazione alle obbligazioni restitutorie derivanti da nullità contrattuale". Secondo tale pronuncia, la disposizione di cui all'art. 1284, quarto comma, cod. civ., individua il tasso legale degli interessi, in linea generale, per tutte le obbligazioni pecuniarie (salvo diverso accordo delle parti e salva diversa espressa previsione di legge), per il periodo successivo all'inizio del processo avente ad oggetto il relativo credito, fino al momento del pagamento. In questo senso orienta la stessa *ratio* della norma, che è stata introdotta al fine di contenere gli effetti negativi della durata dei processi civili, riducendo il vantaggio, per il debitore convenuto in giudizio, derivante dalla lunga durata del processo, attraverso la previsione di un tasso di interesse più elevato di quello ordinario, dal momento della pendenza della lite: si tratta, quindi, di una disposizione (*lato sensu* deflattiva del contenzioso giudiziario), che ha lo scopo di scoraggiare l'inadempimento e rendere svantaggioso il ricorso ad inutile litigiosità, scopo che prescinde dalla natura dell'obbligazione dedotta in giudizio e che si pone in identici termini per le obbligazioni derivanti da rapporti contrattuali come per tutte le altre.

La decisione si occupa di un tema molto avvertito tra gli operatori e gli interpreti, tanto da costituire oggetto di due rinvii pregiudiziali, già assegnati alle Sezioni Unite.

Si tratta delle questioni interpretative sollevate dal Tribunale di Milano e dal Tribunale di Parma.

Il Tribunale di Milano, in particolare, ha posto la questione se in tema di esecuzione forzata – anche solo minacciata – fondata su titolo esecutivo giudiziale, ove il giudice della cognizione abbia omesso di indicare la specie degli interessi al cui pagamento ha condannato il debitore, limitandosi alla loro generica qualificazione in termini di “interessi legali” o “di legge” ed eventualmente indicandone la decorrenza da data anteriore alla proposizione della domanda, si debbano ritenere liquidati soltanto gli interessi di cui all’art. 1284, primo comma, cod. civ. o – a partire dalla data di proposizione della domanda – possano ritenersi liquidati quelli di cui al quarto comma del predetto articolo. Il Tribunale milanese chiede, in sostanza, alla Corte di chiarire se, ogni qualvolta il titolo esecutivo preveda il pagamento di interessi legali (non meglio precisati), la condanna debba (o possa) intendersi, anche in sede esecutiva, implicitamente ed automaticamente estesa, a decorrere dal momento della domanda giudiziale, agli interessi previsti dall’art. 1284, quarto comma, cod. civ.

Il Tribunale di Parma, a sua volta, ha sollevato la questione se l’art. 429, terzo comma, cod. proc. civ. – nella parte in cui stabilisce che alla condanna al pagamento di somme di denaro per crediti di lavoro debbano aggiungersi «gli interessi nella misura legale», oltre che il maggior danno eventualmente subito dal lavoratore per la diminuzione di valore del suo credito – costituisca norma speciale rispetto all’art. 1284, quarto comma, cod. civ., da ritenersi, dunque, inapplicabile in caso di crediti di lavoro, oppure se, al contrario, il citato art. 429 contenga un rinvio all’art. 1284 nella sua interezza, tale da includere anche il quarto comma e, così, “gli interessi legali maggiorati” (o “super-interessi”) a far data dalla domanda giudiziale.

Investe il tema degli interessi, ma su un piano diverso, il rinvio pregiudiziale sollevato da un altro giudice di merito, con riguardo all’ammortamento “alla francese”. La questione è quali conseguenze derivino dalla omessa indicazione, all’interno di un contratto di mutuo bancario, del regime di capitalizzazione “composto” degli interessi debitori, pure a fronte della previsione per iscritto del tasso annuo nominale (TAN), nonché della modalità di ammortamento “alla francese”: in particolare, se tale carenza di espressa previsione negoziale possa comportare l’indeterminatezza o l’indeterminabilità del relativo oggetto, con conseguente nullità strutturale in forza del combinato disposto degli artt. 1346 e 1418, secondo comma, cod. civ., nonché – stante la specialità della materia bancaria, soggetta alla disciplina del decreto legislativo n. 385 del 1993 (TUB) – la violazione delle norme in materia di trasparenza e, segnatamente, di quella di cui all’art. 117, comma 4, TUB, che impone, sotto pena di nullità, che i contratti indichino il tasso d’interesse e ogni altro prezzo e condizione praticati, inclusi, per i contratti di credito, gli eventuali maggiori oneri in caso di mora.

Ancora, in tema di trasparenza bancaria e con decisione suscettibile di applicazione a numerose fattispecie, Sez. 1, n. 4597 del 14/2/2023, ha stabilito che “l’indice sintetico di costo (ISC), altrimenti detto tasso annuo effettivo globale (TAEG), è solo un indicatore sintetico del costo complessivo dell’operazione di finanziamento, che comprende anche gli oneri amministrativi di gestione e, come tale, non rientra nel novero dei tassi, prezzi ed altre condizioni, la cui mancata indicazione nella forma scritta è sanzionata con la nullità, seguita dalla sostituzione automatica *ex art.* 117 del d.lgs. n. 385 del 1993; l’applicazione di condizioni più sfavorevoli di quelle pubblicizzate può, tuttavia, determinando la violazione di regole di condotta della banca, dar luogo a responsabilità contrattuale o precontrattuale di quest’ultima.

2.3. L’impresa e la sua crisi

La materia concorsuale è stata attraversata nell’ultimo biennio da un molteplice intervento del legislatore, in attuazione della legge n. 155 del 2017. Tale intervento ha incrociato le scadenze di attuazione nel frattempo maturate dalla Direttiva *restructuring* n. 1023 del 2019. Ne sono scaturiti regimi intertemporali diversi, i cui vigenti perimetri di regolazione, tuttavia e per quanto opportunamente distinti sul piano del diritto interno fra la previgente legge fallimentare e il codice della crisi d’impresa e dell’insolvenza, continuano entrambi a sollevare problemi di coordinamento rispetto alla primazia della norma eurounitaria: essa non solo influenza le nuove norme (originate dal decreto legislativo 12 gennaio 2019, n. 14, entrato pienamente in vigore a metà luglio del 2022), ma costituisce parametro di necessaria verifica della coerenza anche di quelle anteriori, sottoposte all’esame della Corte a seguito dei ricorsi pervenuti anche nel 2023. La notoria dipendenza delle procedure concorsuali da procedimenti promossi verso gli organi (come le opposizioni allo stato passivo) o da questi ultimi (come le azioni revocatorie), inoltre, spiega la persistenza di giudizi regolati da norme ancora anteriori e diversificate, cioè proprie di assetti che sono stati continuamente riformati a partire dalla prima legge delega n. 80 del 2005 e poi con decretazione d’urgenza pressoché annuale. La difficile riconduzione a sistema del contenzioso proprio dei conflitti della crisi d’impresa, affidata alla Corte di cassazione, ha dato luogo ad alcuni interventi nomofilattici, con sentenze – delle Sezioni Unite e della Prima Sezione, che se ne occupa in via tabellare – di rilevante impatto operativo, che hanno, per un verso, orientato la giurisprudenza nei termini di una più netta separazione rispetto alle sopravvenute norme del codice della crisi. Così, Sez. U, n. 8557 del 27/3/2023 ha chiarito che i creditori titolari di un diritto di ipoteca o di pegno sui beni compresi nel fallimento costituiti in garanzia per crediti vantati

verso debitori diversi dal fallito non sono abilitati ad avvalersi della verifica dello stato passivo di cui al titolo II, capo V della legge fallimentare, non potendosi anticipare la diversa scelta effettuata con l'attuazione della citata riforma.

In tema di arbitrato e procedure concorsuali, a loro volta, Sez. U, n. 5694 del 23/2/2023 hanno tratto spunto dalla omogeneità delle norme fallimentari rispetto alle previsioni del codice della crisi per affermare il comune effetto della improcedibilità dell'arbitrato se la relativa clausola compromissoria acceda ad un contratto dal quale il curatore si sia sciolto al sopraggiungere di una procedura concorsuale. Le Sezioni Unite, n. 11287 del 28/4/2023 hanno, a loro volta, precisato che, quando i presupposti di un rapporto tributario si siano formati prima della dichiarazione di fallimento, il contribuente dichiarato fallito cui sia stato notificato l'atto impositivo può impugnarlo, *ex art. 43 legge fall. (ora art. 143 codice della crisi)*, se sia accertata una condizione di particolare inerzia del curatore astenutosi dall'impugnazione, secondo una condotta oggettiva anche indipendente da consapevolezza e volontà, difettando in caso contrario, per il fallito, la mancanza della capacità processuale di impugnare l'atto impositivo, rilevabile come vizio anche d'ufficio, in ogni stato e grado del processo. Altro intervento, reso a composizione di incertezze su comuni istituti del sistema probatorio civilistico, è costituito da Sez. U, n. 25442 del 29/8/2023 che hanno stabilito che, nella sede dell'accertamento del passivo, qualora sulla richiesta di un creditore sia eccepita dal curatore la prescrizione presuntiva e il creditore deferisca giuramento decisorio, la dichiarazione del curatore di non sapere se il pagamento sia avvenuto o meno produce gli effetti del mancato giuramento, ove il rapporto sia riconducibile alla previsione dell'art. 2956, comma 1, n. 2, cod. civ.

Il contenzioso pendente in Corte a seguito di ricorsi vertenti sulle nuove norme del codice della crisi è, allo stato, ancora minoritario, ed è essenzialmente fondato sulla contestazione della apertura della procedura di liquidazione giudiziale, in taluni casi preceduta dall'insuccesso di precedenti procedure o da istituti di regolazione della crisi alternativi o preventivi. La maturità dell'esperienza di "spoglio", condotta dal relativo Ufficio per l'area, ha tuttavia consentito in termini innovativi, al di là delle mere schede di classificazione dei ricorsi, la formazione di un'attendibile mappa istituzionale del contenzioso. La sua divisione sperimentale per questioni, con i molteplici abbinamenti sia delle norme di cui sia indicata più frequentemente la violazione sia dei procedimenti da cui i conflitti sono originati avanti ai giudici di merito, può allora diventare la base utile, grazie alla ricostruzione per raggruppamenti tematici e questioni di specie, per un disegno prognostico sull'imminente nuovo contenzioso. È così emerso che ben il 40% delle questioni concorsuali attiene, sia per i fallimenti

che per le amministrazioni straordinarie e le liquidazioni coatte amministrative, alle dispute sui crediti ordinari, non ammessi, o ammessi solo in parte, ai rispettivi stati passivi. Tale dato – scrutinato con riguardo al contenzioso 2015-2023 – non ha avuto scostamenti annuali significativi. La sua logica correlata ad altra area affine censita nella materia (relativa ai crediti dei professionisti maturati nel corso delle procedure di ristrutturazione sfociate, per insuccesso, in procedure d’insolvenza e pari a quasi il 6% complessivo), restituisce l’assai significativo effetto generativo diretto, sui flussi e le pendenze della Cassazione, conseguente all’abolizione delle competenze in materia delle Corti d’appello, a seguito del pieno dispiegarsi delle riforme introdotte dai decreti legislativi n. 5 del 16 luglio 2006 e n. 169 del 12 settembre 2007. A tali dati, vanno aggiunti i contenziosi interni che, per le percentuali censite, permettono di affermare che, nel settore delle procedure concorsuali, stabilmente almeno la metà dei ricorsi appartiene in termini aggregati a competenze nelle quali il dialogo della Corte di cassazione non è intermediato da un secondo giudice di merito (o comunque dall’esito di una cognizione piena definita in due gradi) e dunque, di fatto, avviene con tutti i Tribunali italiani. L’osservazione si accompagna alla consapevole preoccupazione della Corte di dover fungere da organo risolutore di conflitti che, per un verso, possono ancora non aver conosciuto una diffusa disamina giurisprudenziale e che però, per altro profilo, condizionano le prospettive di soddisfazione delle masse dei creditori, oltre alla durata delle procedure avanti ai Tribunali.

Una efficace risposta nomofilattica, non solo delle Sezioni Unite, è per tali ragioni stata affidata al bilanciamento tra trattazioni in udienza pubblica e trattazioni in camera di consiglio, con prudente utilizzo delle proposte di definizione accelerata di cui all’art. 380-*bis* cod. proc. civ., così da favorire la formazione progressiva, in costante dialogo con le Avvocature e ascolto della dottrina, di orientamenti affidabili per stabilità del precedente e sensibilità ai citati mutevoli contesti normativi. Si tratta degli strumenti ordinari e nuovi dell’attività della Corte, tanto più selettivi per materie, come quella in illustrazione, che interpellano in breve tempo il giudice di legittimità senza, peraltro, che un quadro interpretativo diffuso e pluralistico sia nel frattempo maturato tra i giudici di merito.

Va poi aggiunto che nella materia l’indispensabile progetto di programmazione delle udienze già sta fruendo, grazie al nuovo assetto organizzativo adottato, delle scelte di specializzazione ordinamentale inaugurate con la costituzione, tra le altre, di un’apposita area specializzata (interna alla Prima Sezione civile), così assecondando più adeguatamente le indicazioni normative che, sin dall’art. 43 comma 4, legge fall. prescrivono la trattazione prioritaria delle controversie in cui sia parte un fallimento. Nella prospettiva del codice

della crisi la citata priorità ha poi, come noto, trovato la sua formalizzazione ancor più precisa, con l'art. 362 cod. proc. civ., appositamente dedicato al giudizio di cassazione e alla necessaria destinazione di magistrati per la trattazione prioritaria di questo tipo di contenzioso, direttamente incidente sul tessuto economico.

L'attività di definizione dovrà ragionevolmente esercitarsi anche in altre due grandi aree del contenzioso concorsuale: le impugnazioni avverso i provvedimenti di apertura delle procedure d'insolvenza e le azioni recuperatorie. Quanto alle prime, delicate anche per la connessione con frequenti, paralleli processi penali, il 15% circa ha riguardo ad aperture dirette e il 7% circa ad aperture progressive (cioè, seguite all'insuccesso di procedure ristrutturative). Le stesse percentuali stanno emergendo con riguardo al contenzioso sorto (nel 2023) in relazione alle regole fissate dal codice della crisi. Oltre un quarto delle proposte di definizione accelerata definite poi con decreti di estinzione ha riguardato proprio questo tipo di contenzioso. Le relative udienze pubbliche, dunque a valenza nomofilattica, sono state le meno numerose della Prima Sezione civile, ma il dato si riferisce solo alla legge fallimentare, non al codice delle crisi. I flussi in arrivo sono stati costanti nel periodo analizzato in sede di spoglio (2015-2023).

Relativamente alle azioni recuperative, una parte significativa del contenzioso concerne le azioni revocatorie, censite nella misura di circa il 13%, con flussi d'ingresso costanti, espressivi delle scelte legislative operate tra il 2006-2007 di contrazione dei presupposti di esercizio di tali iniziative da parte degli organi delle varie procedure concorsuali.

2.4. Conflitti d'impresa: società e diritto industriale

Nel corso del 2023, in materia societaria la Corte è intervenuta chiarendo il perimetro dell'azione di responsabilità prevista dall'art. 2497 cod. civ., promovibile nei confronti di enti che, esercitando attività di direzione e coordinamento di altre società, agiscono nell'interesse imprenditoriale proprio o altrui in violazione dei principi di corretta gestione societaria e imprenditoriale delle società medesime. È stato precisato che la definizione postula che i primi svolgano su queste ultime un controllo rispondente al paradigma dell'art. 2359 cod. civ., norma che esige – fuori dai casi di dominio o influenza assembleare – che lo stesso si fondi su di un particolare vincolo contrattuale, non essendo sufficiente un mero vincolo di fatto, scaturente da una dipendenza economica e tecnologica delle società asseritamente eterodirette e dall'erogazione del credito a lungo termine a loro favore. Il relativo accertamento è riservato al giudice del merito e, scaturendo dalla valutazione delle prove, lo stesso è

sindacabile in sede di legittimità solo per vizio motivazionale, ma nei ristretti limiti di cui all'art. 360, comma 1, n. 5, cod. proc. civ. (Sez. 1, ordinanza n. 7930 del 20/3/2023).

In tema di società per azioni, il nuovo testo dell'art. 2358 cod. civ., introdotto dal d.lgs. n. 142 del 2008, pur avendo consentito il prestito per l'acquisto di azioni proprie in presenza di specifiche condizioni (quali l'autorizzazione dell'assemblea straordinaria e la predisposizione di una relazione illustrativa da parte degli amministratori), prevede ancora un divieto generale di tali operazioni di assistenza finanziaria – volto a tutelare l'interesse di soci e creditori alla conservazione del patrimonio sociale – la cui violazione, trattandosi di norma imperativa di grado elevato, comporta la nullità *ex art.* 1418 cod. civ. non solo del finanziamento, ma anche dell'atto di acquisto, ove ne sia dimostrato, anche mediante presunzioni, il collegamento funzionale da chi intenda far valere la nullità dell'operazione nel suo complesso (Sez. 1, ordinanza n. 28148 del 6/10/2023)

In caso di intestazione fiduciaria di partecipazioni sociali, al fiduciario che non restituisca le azioni, una volta richiesto dal fiduciante, e non riversi al medesimo i dividendi azionari percepiti è inapplicabile il regime degli artt. 1147 e 1148 cod. civ. sul possesso di buona fede della cosa, risolvendosi per intero la vicenda nell'ambito della disciplina delle obbligazioni e dei contratti, così che il fiduciario è tenuto a pagare quanto ricevuto a titolo di dividendi sin dal momento in cui li abbia riscossi dalla società, mentre sugli stessi sono altresì dovuti gli interessi di pieno diritto dal medesimo o, in presenza di una domanda in tal senso limitata *ex art.* 99 civ. proc. civ., dal giorno della messa in mora. (Sez. 1, ordinanza n. 12353 del 9/5/2023)

Nel dominio del diritto industriale, in particolare in tema di protezione del diritto d'autore, nel regime giuridico che precede l'introduzione dell'art. 43-*bis* legge n. 633 del 1941, è stato chiarito che alla rassegna stampa si applica in via estensiva il disposto dell'art. 65, comma 1, legge cit. ed è pertanto lecita la riproduzione in essa di articoli, informazioni e notizie, pubblicati su giornali e periodici editi, non oggetto di riserva di riproduzione e utilizzazione, purché venga indicata la fonte da cui sono tratti, la data di pubblicazione e il nome dell'autore, se riportato (Sez. 1, ordinanza n. 1651 del 19/1/2023).

Ancora, ai sensi dell'art. 12 della legge n. 633 del 1941, la prima pubblicazione dell'opera artistica, tramite la sua utilizzazione economica, non coincide necessariamente con la cessione onerosa a terzi dell'opera stessa, potendosi realizzare anche con altre diverse modalità, attraverso le quali l'autore manifesta la sua volontà di assumere la paternità del manufatto e di

immetterlo nel circuito artistico, come la presentazione a mostre e musei aperti alla partecipazione del pubblico. (Sez. 1, ordinanza n. 23935 del 7/8/2023).

In tema di proprietà intellettuale, l'art. 45 della legge n. 633 del 1941, nel prevedere che al produttore spetta l'esercizio dei diritti di utilizzazione economica dell'opera cinematografica, detta una presunzione che vale fino a prova contraria, presupponendo che il produttore si assicuri preventivamente dagli autori (di soggetto, sceneggiatura e musica) i diritti di sfruttamento cinematografico dell'opera per tutta la durata del diritto di utilizzazione economica spettante all'autore, così da prevenire, in radice, ogni possibile controversia giuridica relativa a tali futuri diritti. Ne consegue che chi contesti al produttore cinematografico l'intervenuta acquisizione a titolo derivativo della titolarità dei diritti di utilizzazione dell'opera, o anche solo l'estensione o l'ambito temporale di essi, è tenuto a fornirne la prova alla luce delle concrete pattuizioni contrattuali. In applicazione del principio, la Corte ha ritenuto che un'opera cinematografica, diffusa da un privato sul proprio canale *YouTube*, non fosse caduta in pubblico dominio dopo 50 anni dalla pubblicazione, sul rilievo che l'acquisto, ad opera del produttore, del diritto di utilizzazione economica facente capo agli autori, giustifichi – salvo prova contraria – il riconoscimento della stessa tutela attribuita agli autori medesimi dall'art. 32 della predetta legge, (ovvero di 70 anni dalla morte dell'ultimo dei coautori), valendo la diversa tutela per la durata di 50 anni, *ex art. 78-ter* della legge in questione, per il diritto secondario, attribuito direttamente al produttore, connesso ai supporti materiali su cui è stata impressa l'opera (Sez. 1, ordinanza n. 14117 del 23/5/2023).

In tema di brevetto per varietà vegetali, tra i requisiti del diritto di costituire occorre che la varietà sia nuova e distinta, concetto, quest'ultimo, che ai sensi dell'art. 104 comma p.i., ricorre quando la varietà vegetale si contraddistingue nettamente da ogni "altra", la cui esistenza, alla data del deposito della domanda di privativa, sia notoriamente conosciuta. Ove si discorra della medesima varietà per la quale lo stesso costituente o il suo dante causa abbia chiesto all'estero l'attribuzione della privativa, non viene in questione un difetto di distinzione ai fini del giudizio previsto dalla legge, in quanto la "medesima" varietà non può rientrare nel concetto di "altra" varietà già altrimenti notoriamente conosciuta (Sez. 1, ordinanza n. 6074 del 28/2/2023).

In tema concorrenza sleale, la tutela risarcitoria va riconosciuta anche con riferimento alla realizzazione di atti preparatori rispetto a quelli presi in considerazione dall'art. 2598 cod. civ., qualora sia dimostrata l'esistenza di un danno eziologicamente collegato a questi ultimi; ove il pregiudizio riguardi l'immagine e l'apprezzamento che i consumatori nutrono per i prodotti commercializzati con un determinato segno distintivo, il risarcimento

è parametrato, oltre che sul danno emergente e sul danno non patrimoniale, anche sul danno da lucro cessante, sempreché la condotta lesiva abbia determinato una contrazione dei ricavi del danneggiato o abbia avuto, comunque, un'incidenza sul relativo importo. (Sez. 1, ordinanza n. 6876 del 8/3/2023).

In tema di brevetto di invenzione, il danno da perdita di valore del brevetto dipendente dalla sua contraffazione è suscettibile di essere risarcito e il ristoro patrimoniale ben può essere commisurato alla diminuita o annullata redditività del titolo di privativa, calcolato sulla base dell'ammontare delle *royalties* non percepite per effetto dell'illecito posto in essere; resta tuttavia escluso che attraverso la liquidazione del danno in questione possa pervenirsi ad alcun effetto duplicativo del ristoro spettante all'avente diritto (Sez. 1, ordinanza n. 31170 del 9/11/2023).

Infine, nella vicenda di pretesa contraffazione del modello della Vespa, Sez. 1, n. 33100 del 28 novembre 2023 ha condiviso la configurazione di un'ipotesi di plagio-contraffazione e non anche di elaborazione creativa da parte delle ricorrenti, produttrici dell'opera plagiaria, meramente «ispirata» alla forma della Vespa del '46; la Corte ha osservato che nemmeno il giudice di merito aveva parlato di semplice «ripresa di elementi non espressivi, come lo stile», avendo piuttosto ravvisato l'imitazione di elementi essenziali specifici, nel loro insieme. La tutela del diritto d'autore copre invero sia l'opera originaria che le successive elaborazioni, operate dallo stesso autore (non da terzi), che sono comunque tutelate in quanto solo all'autore dell'opera originaria spetta il diritto esclusivo di elaborarla.

2.5. Lavoro, previdenza e assistenza

In questi ultimi anni il compito del Giudice di legittimità nella materia del lavoro e della previdenza-assistenza è stato segnato dalla necessità di coniugare le tante riforme sostanziali e processuali che si sono susseguite in materia con i principi del nostro ordinamento costituzionale ed eurounitario, al fine di svolgere la funzione nomofilattica in costante armonia con la natura del diritto del lavoro quale “fondamentale diritto di libertà della persona umana” (Corte Cost. n. 54/1965- Corte Cost. n. 194/2018).

Il diritto al lavoro e della previdenza ed assistenza si colloca in tempi di profondi cambiamenti economici e sociali ed ha esso stesso mutato assetti e prospettive, così costituendo una sorta di cartina di tornasole dei differenti rapporti socio-economici che, nel tempo, hanno caratterizzato la storia del nostro Paese.

Il Giudice, anche di legittimità, ha dovuto confrontarsi con questo mondo in costante cambiamento tenendo ben presenti i principi regolatori quale, tra i principali, quello della dignità del lavoro e del lavoratore; principio, questo, che contiene in sé molteplici aspetti: è valore fondante delle nostre Carte, principio giuridico, limite posto dall'ordinamento per qualificare "soglie minime", invalicabili, di condizioni dell'esistenza e della vita (art. 36 Cost.). Si tratta di valore che evoca direttamente l'umano, il rispetto della persona nella sua integrità, ponendola al centro del sistema dei diritti e del modello di sviluppo economico.

In questa cornice di riferimento vanno collocate le pronunce più significative rese nell'anno appena concluso.

Risolvendo una questione di massima di particolare importanza, le Sezioni Unite, con la sentenza n. 36197 dello scorso 28 dicembre, hanno affermato il principio secondo cui la prescrizione dei crediti retributivi dei lavoratori nel pubblico impiego contrattualizzato decorre sempre – tanto in caso di rapporto a tempo indeterminato, tanto di rapporto a tempo determinato, così come di successione di rapporti a tempo determinato – in costanza di rapporto (dal momento di loro progressiva insorgenza) o dalla sua cessazione (per quelli originati da essa), attesa l'inconfigurabilità di un *metus* nell'ipotesi di rapporto a tempo determinato, anche per la mera aspettativa del lavoratore alla stabilità dell'impiego, in ordine alla continuazione del rapporto suscettibile di tutela.

Con l'ordinanza del 9 marzo 2023, n. 7029 la Sezione lavoro si è espressa sull'individuazione del concreto contenuto della clausola generale relativa alla "giusta causa" di licenziamento *ex* art. 2119 cod. civ., in relazione alla condotta di un dipendente che aveva apostrofato una collega con tono di scherno, facendo riferimento alle sue scelte sessuali che erano state rivelate alla presenza di terzi. Ha affermato che tale condotta viola i principi in tema di pari dignità e di libera esplicazione della personalità sul luogo di lavoro (artt. 3,4 e 35 Cost.), di tutela antidiscriminatoria per ragioni legate al sesso ai sensi del d.lgs. n. 198/2006 (Codice delle pari opportunità) e di diritto alla riservatezza con particolare riguardo alla protezione dei dati personali sancita dal d.lgs n. 196/2003. Ha, quindi, rilevato che tale condotta si pone in conflitto con valori ormai radicati nella coscienza sociale – espressione della consapevolezza, frutto della evoluzione sociale degli ultimi decenni – quali il rispetto che merita qualunque scelta sessuale e il fatto che essa appartiene ad una sfera intima e assolutamente riservata dell'individuo.

Con sei sentenze in tema di "salario minimo costituzionale" emesse all'esito della pubblica udienza del 14 settembre 2023 (sentenze nn. 27711, 27769, 27713, 28320, 28321, 28323 del 2023), la Corte ha precisato la nozione di

«salario minimo costituzionale» in base all'art. 36 Cost., e riaffermato la possibilità per il giudice di merito di “disapplicare” il trattamento insufficiente, anche se corrispondente a un contratto collettivo nazionale di lavoro firmato dai sindacati maggiormente rappresentativi, riconoscendo la possibilità di utilizzare quale parametro anche un contratto di un settore affine o per mansioni analoghe e, nell'ambito dei poteri *ex art.* 2099, comma 2 cod. civ., di fare riferimento ad indicatori economici e statistici secondo quanto suggerito dalla Direttiva 2022/2041/UE.

In tema di disabilità, con la sentenza del 31 marzo 2023, n. 9095 la Corte ha statuito che, in ipotesi di licenziamento di un disabile determinato da superamento del periodo di comportamento (cioè del periodo nel quale il lavoratore non può essere licenziato per il solo fatto di essere malato o disabile), in applicazione di un orientamento della CGUE, è possibile che configuri discriminazione indiretta l'applicazione dell'ordinario sistema di computo del periodo di comportamento senza esclusione dei giorni di assenza derivanti da stati morbosi collegati alla disabilità. Ciò in quanto la mancata considerazione dei rischi di maggiore morbilità dei lavoratori disabili può trasmutare il suddetto sistema di calcolo, apparentemente neutro, in un comportamento discriminatorio nei confronti di un appartenente al particolare gruppo sociale protetto in quanto in posizione di particolare svantaggio (quello dei disabili).

Nel solco dell'orientamento consolidato che ravvisa la responsabilità del datore di lavoro per danni alla salute del dipendente che subisca condotte vessatorie nell'ambiente di lavoro (come: “*mobbing*” o “*straining*” o situazioni consimili), la pronuncia del 18 ottobre 2023, n. 28923 ha ravvisato la violazione dell'art. 2087 cod. civ. nel caso in cui il datore di lavoro consenta, colposamente, il mantenersi di un ambiente “stressogeno” fonte di danno alla salute dei lavoratori ovvero ponga in essere comportamenti i quali, anche in sé non illegittimi, sono tali da poter indurre disagi o *stress*, sia che si manifestino isolatamente sia che si connettano ad altri comportamenti inadempienti, contribuendo ad inasprirne gli effetti e quindi incidendo sulla gravità del pregiudizio per la personalità e la salute latamente intesi.

In materia di provvidenze assistenziali la pronuncia del 9 marzo 2023, n. 7032 ha affermato che, ai fini dell'attribuzione dell'indennità di accompagnamento, viene in rilievo l'impossibilità di compiere gli atti quotidiani della vita, requisito che, pur differendo dalla mera difficoltà di compiere i suddetti atti, non si ravvisa soltanto nell'assoluta inidoneità allo svolgimento di ogni attività, ma pure nella soggettiva incapacità – per età o condizioni o qualità personali (elementi che il giudice di merito è tenuto a considerare nella valutazione della complessiva autonomia del soggetto) – d'intendere il significato, la portata, la necessità e l'importanza degli atti quotidiani, vieppiù

ai fini della salvaguardia della propria condizione psicofisica, in relazione ai diversi e imprevedibili frangenti della vita di ogni giorno. Ne deriva che, per il riconoscimento della indennità di accompagnamento, assume rilevanza anche l'impossibilità di compiere un solo atto, se avente una cadenza quotidiana inerente in modo costante alla persona e connotato da una funzione essenziale per le ripercussioni sulla vita e sulla salute dell'interessato in rapporto agli altri atti della vita giornaliera che esso rende possibili.

Con la sentenza del 31 marzo 2023, n. 9131 è stato affermato che, ai fini del riconoscimento dell'assegno sociale, occorre distinguere la posizione dei cittadini stranieri, in via generale, e quella dei familiari stranieri di cittadini italiani o di altri Stati dell'Unione europea che esercitano il diritto al ricongiungimento familiare: solo per i primi, infatti, il diritto interno richiede, per l'attribuzione della prestazione, il permesso di soggiorno di lunga durata; per gli altri è invece necessario e sufficiente il possesso della carta di soggiorno per familiare al seguito, nella ricorrenza degli ulteriori requisiti di legge.

Con la decisione del 14 settembre 2023, n. 26615 si è stabilito che il diritto all'indennizzo previsto dall'art. 1, comma 1, della legge n. 210 del 1992 in favore dei soggetti danneggiati da complicanze di tipo irreversibile a causa di vaccinazioni obbligatorie, trasfusioni e somministrazione di emoderivati, deve essere riconosciuto, alle condizioni e nei modi previsti dalla medesima legge, anche a coloro che abbiano riportato danni irreversibili derivanti da vaccinazione antinfluenzale, come stabilito anche dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 268 del 2017, intervenuta nelle more del presente giudizio. A tale conclusione si perviene, perché la vaccinazione antinfluenzale risponde alla salvaguardia dell'interesse generale alla tutela della salute anche collettiva ed è raccomandata dal Ministero della Salute.

In sede di rinvio pregiudiziale *ex art. 363-bis* cod. proc. civ. assegnato alla Sezione Lavoro (decreto del 29 maggio 2023), con la decisione del 27 ottobre 2023 n. 10072 si è affermato, che:

- a) in ragione della natura incidentale del procedimento ed in assenza di oneri imposti alle parti ai fini della partecipazione al giudizio di cassazione, della fissazione dell'udienza pubblica deve essere dato avviso alle parti costituite nel giudizio di merito;
- b) il provvedimento del Primo Presidente di assegnazione alla Sezione semplice o alle Sezioni unite della trattazione del rinvio pregiudiziale, ai sensi dell'art. 363-*bis* cod. proc. civ., con riferimento al requisito della rilevanza della questione rispetto al giudizio di merito, ha natura deliberatoria, spettando al Collegio chiamato a fissare i principi di diritto la individuazione

di quanto necessario, sul piano giuridico, per definire tutte le domande formulate nel processo di provenienza, salva la facoltà del Collegio di enunciare in termini più o meno astratti e generali i principi stessi, in modo da contemplare, quando opportuno, anche casi diversi.

Nel merito, alla luce delle indicazioni date dalla Corte di Giustizia UE con ordinanza del 18 maggio 2022 in causa C-450/21, è stato affermato che la Carta Docente di cui all'art. 1, comma 121, legge n. 107 del 2015, va riconosciuta, a titolo di adempimento in forma specifica ed in applicazione della clausola 4 dell'Accordo Quadro allegato alla Direttiva 1999/70/CE, anche ai docenti non di ruolo che ricevano incarichi annuali fino al 31 agosto o incarichi fino al termine delle attività didattiche, ovverosia fino al 30 giugno, purché essi, al momento della pronuncia giudiziale sul loro diritto, siano interni al sistema delle docenze scolastiche, perché iscritti nelle graduatorie per le supplenze, incaricati di una supplenza o transitati in ruolo, spettando altrimenti, qualora essi siano fuoriusciti dal sistema delle docenze scolastiche, soltanto il risarcimento del danno, che può essere liquidato in via equitativa entro il massimo costituito dal valore della Carta, salvo allegazione e prova specifica di un maggior pregiudizio.

Con la decisione del 14 aprile 2023 n. 10080 si è ribadito il carattere onorario della funzione svolta dai vice procuratori ed in genere dai magistrati onorari, e si è poi escluso che sul piano del diritto interno la pretesa equiparazione ai magistrati togati possa essere fondata sulla nozione di lavoratore elaborata dalla Corte di Giustizia UE (Corte di Giustizia 16 luglio 2020, in causa C-658/18 in relazione alla natura del rapporto che si instaura con i giudici di pace). Si è, inoltre, affermato che quella nozione può rilevare solo limitatamente a specifici diritti attribuiti dalle Direttive, ma non giustifica l'integrale applicazione della disciplina del rapporto di impiego pubblico né l'estensione del trattamento giuridico ed economico previsto per la magistratura ordinaria.

La pronuncia del 9 marzo 2023 n. 7110, pur richiamando l'orientamento secondo cui il dipendente pubblico (nella specie il dirigente medico) non può fondatamente azionare una pretesa retributiva e rivendicare un trattamento economico che la contrattazione collettiva subordina alla previa adozione da parte del datore di un atto di macro organizzazione (nella specie graduazione delle funzioni dirigenziali), tuttavia ha precisato che, ove la contrattazione medesima includa l'emolumento tra le voci del trattamento fondamentale o accessorio, l'ingiustificata inerzia della Pubblica Amministrazione può essere posta a fondamento di un'azione di risarcimento del danno da perdita di *chance*.

2.6. La responsabilità civile

In tema di responsabilità sanitaria, la Sezione Terza ha adottato rilevanti pronunce, tra le quali si segnalano, in particolare, quelle sui danni da infezioni nosocomiali e sul consenso informato.

Con la sentenza n. 6386, è stato affermato che, in tema di infezioni nosocomiali, la responsabilità della struttura sanitaria non ha natura oggettiva, sicché, a fronte della prova presuntiva, gravante sul paziente, della contrazione dell'infezione in ambito ospedaliero, la struttura può fornire la prova liberatoria di aver adottato tutte le misure utili alla prevenzione delle stesse, consistente nell'indicazione: a) dei protocolli relativi alla disinfezione, disinfestazione e sterilizzazione di ambienti e materiali; b) delle modalità di raccolta, lavaggio e disinfezione della biancheria; c) delle forme di smaltimento dei rifiuti solidi e dei liquami; d) delle caratteristiche della mensa e degli strumenti di distribuzione di cibi e bevande; e) delle modalità di preparazione, conservazione ed uso dei disinfettanti; f) della qualità dell'aria e degli impianti di condizionamento; g) dell'avvenuta attivazione di un sistema di sorveglianza e di notifica; h) dei criteri di controllo e di limitazione dell'accesso ai visitatori; i) delle procedure di controllo degli infortuni e della malattie del personale e delle profilassi vaccinali; j) del rapporto numerico tra personale e degenti; k) della sorveglianza basata sui dati microbiologici di laboratorio; l) della redazione di un "report" da parte delle direzioni dei reparti, da comunicarsi alle direzioni sanitarie al fine di monitorare i germi patogeni-sentinella; m) dell'orario della effettiva esecuzione delle attività di prevenzione del rischio.

In ordine al consenso informato, ai fini della risarcibilità del danno inferto sia alla salute (per inadempiente esecuzione della prestazione sanitaria), sia al diritto all'autodeterminazione (per violazione degli obblighi informativi) l'ordinanza n. 16633 ha affermato i seguenti principi:

- se ricorrono: a) il consenso presunto (ossia può presumersi che, se correttamente informato, il paziente avrebbe comunque prestato il suo consenso), b) il danno iatrogeno (l'intervento ha determinato un peggioramento delle condizioni di salute preesistenti), c) la condotta inadempiente o colposa del medico, è risarcibile il solo danno alla salute del paziente, nella sua duplice componente relazionale e morale, conseguente alla non corretta esecuzione, inadempiente o colposa, della prestazione sanitaria;
- se ricorrono: a) il dissenso presunto (ossia può presumersi che, se correttamente informato, il paziente avrebbe rifiutato di sottoporsi all'atto terapeutico), b) il danno iatrogeno (l'intervento ha determinato un

- peggioramento delle condizioni di salute preesistenti), c) la condotta inadempiente o colposa del medico nell'esecuzione della prestazione sanitaria, è risarcibile sia, per intero, il danno, biologico e morale, da lesione del diritto alla salute, sia il danno da lesione del diritto all'autodeterminazione del paziente, cioè le conseguenze dannose, diverse dal danno da lesione del diritto alla salute, allegare e provare (anche per presunzioni);
- se ricorrono sia il dissenso presunto, sia il danno iatrogeno, ma non la condotta inadempiente o colposa del medico nell'esecuzione della prestazione sanitaria (cioè, l'intervento è stato correttamente eseguito), è risarcibile la sola violazione del diritto all'autodeterminazione (sul piano puramente equitativo), mentre la lesione della salute – da considerarsi comunque in relazione causale con la condotta, poiché, in presenza di adeguata informazione, l'intervento non sarebbe stato eseguito – dev'essere valutata in relazione alla eventuale situazione “differenziale” tra il maggiore danno biologico conseguente all'intervento ed il preesistente stato patologico invalidante del soggetto;
 - se ricorre il consenso presunto (ossia può presumersi che, se correttamente informato, il paziente avrebbe comunque prestato il suo consenso) e non vi è alcun danno derivante dall'intervento, non è dovuto alcun risarcimento;
 - se ricorrono il consenso presunto e il danno iatrogeno, ma non la condotta inadempiente o colposa del medico nell'esecuzione della prestazione sanitaria (cioè, l'intervento è stato correttamente eseguito), il danno da lesione del diritto, costituzionalmente tutelato, all'autodeterminazione è risarcibile qualora il paziente allegghi e provi che dalla omessa, inadeguata o insufficiente informazione gli siano comunque derivate conseguenze dannose, di natura non patrimoniale, diverse dal danno da lesione del diritto alla salute, in termini di sofferenza soggettiva e contrazione della libertà di disporre di se stesso, psichicamente e fisicamente.

Nella controversa materia delle responsabilità speciali, con particolare riguardo alla responsabilità per i danni cagionati dalle cose in custodia (art. 2051 cod. civ.), le sentenze nn. 26142 e 11152, facendo chiarezza sulla natura della fattispecie e sul riparto dell'onere probatorio, nonché sul relativo contenuto, hanno affermato che la responsabilità di cui all'art. 2051 cod. civ. ha natura di responsabilità oggettiva, la quale prescinde da ogni connotato di colpa, sia pure presunta, talché è sufficiente, per la sua configurazione, la dimostrazione da parte dell'attore della derivazione del danno dalla cosa, nonché del rapporto di fatto custodiale tra la cosa medesima e il soggetto individuato come responsabile, mentre la prova liberatoria, di cui è onerato il custode, ha

ad oggetto non già l'assenza di colpa, bensì la sussistenza di un fatto (fortuito in senso stretto) o di un atto (del danneggiato o di un terzo) che si pone esso stesso in relazione causale con l'evento di danno, caratterizzandosi, ai sensi dell'art. 41, secondo comma, primo periodo, cod. pen., come causa esclusiva di tale evento.

In relazione alla altrettanto discussa tematica della responsabilità per i danni cagionati da animali (art. 2052 cod. civ.), le ordinanze nn. 31335, 31342, 34654 hanno ribadito il principio che la responsabilità della Pubblica Amministrazione per i danni provocati dalla fauna selvatica è disciplinata dall'art. 2052 cod. civ., norma applicabile non solo agli animali domestici ma anche alle specie selvatiche protette ai sensi della legge n. 157 del 1992, le quali rientrano nel patrimonio indisponibile dello Stato e sono affidate alla cura e alla gestione di soggetti pubblici in funzione della tutela generale dell'ambiente e dell'ecosistema. Hanno altresì affermato che, nel caso di sinistro stradale causato dall'urto tra un autoveicolo ed un animale, la presunzione di responsabilità a carico del conducente (art. 2054 cod. civ.) concorre con (ma non prevale su) la presunzione di colpa a carico del proprietario dell'animale, cosicché, se uno dei soggetti interessati superi la presunzione posta a suo carico, la responsabilità graverà sull'altro; se tutti e due vincono la presunzione di colpa, ciascuno andrà esente da responsabilità; se nessuno dei due raggiunga la prova liberatoria, la responsabilità graverà su entrambi in pari misura.

Con riguardo alle tipologie di pregiudizi risarcibili, l'ordinanza n. 33276 ha ribadito il principio secondo cui il danno non patrimoniale derivante dalla lesione dei diritti inviolabili della persona è risarcibile a condizione che: a) l'interesse leso abbia rilevanza costituzionale; b) che la lesione dell'interesse sia grave, nel senso che l'offesa superi la soglia minima di tollerabilità imposta dai doveri di solidarietà sociale; c) il danno non sia futile, ovvero non consista in meri disagi o fastidi; d) vi sia specifica allegazione del pregiudizio, non potendo assumersi la sussistenza del danno *in re ipsa*.

L'ordinanza n. 6443 ha statuito che il danno conseguente alla lesione dell'integrità psicologica della persona è risarcibile come danno morale, se si mantiene nei termini della mera compromissione dell'equilibrio emotivo-affettivo del soggetto, e come danno biologico nel caso di degenerazione patologica, suscettibile di accertamento medico-legale, idonea ad esplicare un'incidenza negativa sulle attività quotidiane e sugli aspetti dinamico-relazionali della vita del danneggiato, ferma restando la possibilità, per quest'ultimo, di dimostrare l'effettiva compresenza nel caso concreto delle due voci di pregiudizio.

L'ordinanza n. 24050, infine, in tema di pregiudizio da perdita di un'occasione favorevole, dopo avere ricordato che la "chance" è integrata dalla seria

e consistente possibilità di ottenere il risultato sperato, ha affermato che la sua perdita, distinta dal risultato perduto, è risarcibile, trattandosi di una situazione giuridica a sé stante e suscettibile di autonoma valutazione patrimoniale, a condizione che di essa sia provata la sussistenza, tenendo, peraltro, conto che l'accertamento del nesso di causa avente ad oggetto la perdita di “*chance*” di conseguire un risultato utile non richiede anche l'accertamento della concreta probabilità di conseguire il risultato.

2.7. La materia tributaria nella logica dei doveri costituzionali

Nella giurisprudenza delle Sezioni unite resa nel corso del 2023 è da segnalare in primo luogo la sentenza n. 7682 del 16/3/2023 la quale ha affermato che la scrittura privata non autenticata di ricognizione di debito che, come tale, abbia un carattere meramente ricognitivo di una situazione debitoria certa, non avendo per oggetto una prestazione a contenuto patrimoniale, è soggetta ad imposta di registro in misura fissa solo in caso d'uso.

Notevole risalto ha avuto Sez. U, n. 14432 del 24/5/2023, secondo cui qualora in un atto notarile vengano enunciate disposizioni di altri atti, scritti o verbali, posti in essere dalle stesse parti, ma non già registrati, l'imposta di registro dovuta per questi deve qualificarsi come imposta principale e, in rettificata dell'autoliquidazione, l'amministrazione può legittimamente richiederla emettendo un avviso di liquidazione, purché, trattandosi di contratti verbali non soggetti a registrazione in termine fisso, gli effetti di essi non siano già cessati o cessino con l'atto che li enuncia; in tal caso, ai sensi dell'art. 57, comma 1, TUR, il notaio che ha rogato o autenticato l'atto enunciante è responsabile per il pagamento dell'imposta in solido con le parti dell'atto stesso.

Tra le pronunce della Sezione tributaria mette conto segnalare la sentenza n. 13343 del 16/5/2023 che ha ritenuto in tema di IRES, costituzionalmente legittima, secondo l'interpretazione fornita dalla sentenza n. 288 del 2019 della Corte costituzionale, l'addizionale per il settore bancario e finanziario, di cui all'art. 2 del d.l.n. 133 del 2013, conv. con modif. dalla legge n. 5 del 2014, in quanto assicura copertura finanziaria all'operazione redistributiva di alleggerimento del carico fiscale derivante dalla seconda rata IMU. Inoltre, essa è dovuta anche dalle S.G.R., poiché le peculiari caratteristiche del mercato finanziario (quali, l'esistenza di barriere all'entrata, la concorrenza limitata ai soli operatori autorizzati ed il carattere necessitato dei servizi finanziari) costituiscono specifico ed autonomo indice di capacità contributiva.

La medesima ispirazione muove Cass. n. 16875 del 13/6/2023 secondo cui l'imposta addizionale prevista dall'art. 33 del d.l. n. 78 del 2010, conv.

dalla legge n. 122 del 2010, trattenuta dal sostituto di imposta al momento dell'erogazione degli emolumenti riconosciuti ai dirigenti sotto forma di bonus e *stock options* quando detti compensi eccedano la parte fissa della retribuzione, si applica nei confronti dei dirigenti delle imprese operanti nel settore finanziario, con clausola generale riferita al predetto settore nella sua globalità e complessità, sì da ricomprendere nella nozione anche soggetti non necessariamente sottoposti a vigilanza o che svolgano attività rivolta al pubblico, e quindi anche i dirigenti di “*holding*” industriali, stante la ragione socio-economica di un intervento diretto a comprendere tutti gli attori di compagini che, essendo attive sulla scena finanziaria, sono in grado, direttamente o indirettamente, di indurne torsioni pregiudizievoli per effetto di abnormi incentivi retributivi.

In materia di IVA è stato affermato che la traslazione dell'imposta attraverso il meccanismo della rivalsa preclude il rimborso in favore del soggetto passivo ove determini per quest'ultimo un ingiustificato arricchimento desumibile, in via presuntiva, dalla mancata restituzione della rivalsa IVA indebitamente incassata, salva la prova, a carico del medesimo, di circostanze idonee a dimostrare l'insussistenza della lesione del principio di neutralità (sentenza n. 24777 del 18/8/2023).

Sempre in tema di verifica del corretto adempimento del primario dovere sociale di sopportare gli oneri fiscali è stato escluso che configuri di per sé elusione l'avvenuta stipulazione di un leasing traslativo in luogo dell'acquisto del bene, benché all'interno di un gruppo societario, dovendosi invece verificare e accertare se, alla base dell'operazione, vi sia stato un uso distorto del contratto e dei negozi ad esso collegati al fine di perseguire indebiti vantaggi fiscali (sentenza n. 29936 del 27/10/2023).

Di intenso rilievo chiarificatore è stata, in tema di impresa familiare, la sentenza n. 33149 del 29/11/2023 che ha sancito che il reddito percepito dal titolare, che è pari al reddito conseguito dall'impresa al netto delle quote di competenza dei familiari collaboratori, costituisce un reddito d'impresa, mentre le quote spettanti ai collaboratori – che non sono contitolari dell'impresa familiare – costituiscono redditi di puro lavoro, non assimilabili a quello di impresa, e devono essere assoggettati all'imposizione nei limiti dei redditi dichiarati dall'imprenditore; ne consegue che, dal punto di vista fiscale, in caso di accertamento di un maggior reddito imprenditoriale, lo stesso deve essere riferito soltanto al titolare dell'impresa, rimanendo escluso che possa essere attribuito pro quota agli altri familiari collaboratori aventi diritto alla partecipazione agli utili d'impresa.

In materia di imposte indirette ha portata nomofilattica il principio secondo cui nella imposizione di registro della divisione ereditaria *ex art. 34*

del d.P.R. 131 del 1986, al fine di stabilire la massa comune e, di conseguenza, al fine di accertare la eventuale divergenza tra quota di fatto-quota di diritto e la presenza di eccedenze-conguagli tra coeredi tassabili come vendita-trasferimento, si deve tenere conto del valore del bene donato in vita dal *de cuius* ad uno dei coeredi dividendi e come tale oggetto di collazione *ex* artt. 724 e 737 cod. civ. (sentenza n. 2588 del 27/1/2023)

In tema di imposta sulle successioni e donazioni, l'art. 56-*bis*, comma 1, del d.lgs. n. 346 del 1990 è stato interpretato nel senso che le liberalità diverse dalle donazioni, ossia tutti quegli atti di disposizione mediante i quali viene realizzato un arricchimento (del donatario) correlato ad un impoverimento (del donante) senza l'adozione della forma solenne del contratto di donazione tipizzato dall'art. 769 cod. civ., e che costituiscono manifestazione di capacità contributiva, sono accertate e sottoposte ad imposta in presenza di una dichiarazione circa la loro esistenza, resa dall'interessato nell'ambito di procedimenti diretti all'accertamento di tributi, se sono di valore superiore alle franchigie oggi esistenti (sentenza n. 5802 del 24/2/2023).

Anche in materia di IVA e tributi doganali sono state emesse sentenze di portata chiarificatrice: quanto agli interessi relativi alle obbligazioni tributarie si è detto che essi si pongono in rapporto di accessorietà rispetto a queste ultime unicamente nel momento genetico, atteso che, una volta sorta, l'obbligazione di interessi acquista una propria autonomia in virtù della sua progressiva maturazione, uniformandosi, pertanto, quanto alla prescrizione, al termine quinquennale previsto, in via generale, dall'art. 2948, n. 4, cod. civ., che prescinde sia dalla tipologia degli interessi sia dalla natura dell'obbligazione principale (sentenza n. 2095 del 24/1/2023).

Inoltre, la disposizione dell'art. 303, comma 3, lett. e), del d.P.R. n. 43 del 1973 (TULD), come sostituito dall'art. 11 del d.l. n. 16 del 2012, conv. con modif. dalla legge n. 44 del 2012, nel determinare la sanzione per il diritto di confine non dichiarato in un importo minimo fisso di 30.000 euro senza la possibilità di adeguamento della sanzione stessa alle circostanze specifiche del singolo caso, eccede il limite necessario per assicurare l'esatta riscossione dell'imposta e per evitare l'evasione di un dazio doganale non versato in misura superiore a 4.000 euro, ma inferiore a 5.000 euro, e, pertanto, va disapplicata in quanto contraria al diritto dell'Unione europea, nell'interpretazione data dalla Corte di giustizia (ordinanza n. 20058 del 13/7/2023).

Ed ancora: in tema di IVA, il soggetto non residente con stabile ed operativa organizzazione in Italia non può accedere al rimborso cd. agevolato *ex* art. 30, comma 3, lett. e, d.P.R. n. 633 del 1972, neppure con riferimento alle operazioni compiute direttamente, cioè senza il coinvolgimento della

stabile organizzazione, atteso che, alla luce della giurisprudenza unionale, cui la disciplina italiana presta fedele attuazione, la posizione IVA di tale soggetto confluisce integralmente in quella della stabile organizzazione, con conseguente esercizio del diritto alla restituzione dell'imposta mediante il meccanismo della detrazione (sentenza n. 25685 del 4/9/2023).

Mette conto infine riferire, in materia di tributi locali di Cass. 33106 del 28/11/2023 che ha affermato che il concessionario di un porto turistico detiene, in forza della concessione, il demanio marittimo e lo specchio acqueo antistante ed è, pertanto, soggetto passivo del tributo per la raccolta dei rifiuti relativamente ai cc.dd. posti-barca, anche se questi sono oggetto di contratti che ne attribuiscono la disponibilità a terzi, giacché tali contratti non estinguono, ma anzi presuppongono, la detenzione.

2.8. La giurisdizione: il riparto e il sindacato

Il nostro sistema è caratterizzato da più giurisdizioni, ciascuna con proprie e specifiche attribuzioni, e fondato sul principio dell'unità non organica, ma soltanto funzionale della giurisdizione.

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

Le Sezioni Unite sono investite del compito di dichiarare a quale plesso giurisdizionale spetta decidere la controversia e di controllare che le decisioni dei giudici speciali di più antica tradizione non siano viziate sotto il profilo dell'eccesso di potere giurisdizionale.

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

Il pluralismo delle giurisdizioni non rappresenta mondi tra loro separati, ma tende ad assicurare, sulla base di distinte competenze, una più adeguata risposta alla domanda di giustizia.

Questo, del resto, è il senso profondo dell'art. 24 Cost., la cui portata non risiede soltanto nel dare copertura alla distinzione tra diritti soggettivi e interessi legittimi e, di conseguenza, alla struttura dualista della tutela giurisdizionale nei confronti della Pubblica Amministrazione. La garanzia costituzionale del diritto di agire in giudizio per la tutela dei propri diritti e interessi legittimi è, soprattutto, espressione di unitarietà funzionale e di unificante sistema di tutela giurisdizionale.

L'effettività della tutela giurisdizionale richiede criteri semplici di riparto della giurisdizione e forme di concentrazione dei rimedi esperibili dinanzi al medesimo giudice. La prevedibilità della regola di riparto è coesistente all'effettiva accessibilità del servizio pubblico della giustizia.

Non sempre è compito facile tracciare in modo univoco nei casi concreti la linea di confine.

La prima difficoltà nasce dalla stessa complessità di distinguere tra diritto soggettivo e interesse legittimo.

Il diritto soggettivo, infatti, non vive più in una assoluta irrelata o in una autosufficienza quiritaria, ma spesso ha bisogno del potere, dell'amministrazione pubblica e delle politiche pubbliche per realizzare le sue potenzialità.

La stessa facoltà di escludere gli altri, tipica del modello proprietario, ha lasciato il passo, nello Stato costituzionale di diritto, al vivere associati, e la Repubblica ha assunto il compito di rimuovere gli ostacoli di fatto che impediscono la piena realizzazione della persona umana e, nel riconoscere e garantire i diritti inviolabili, richiede anche l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà.

Dalle politiche pubbliche dipende la vita quotidiana di una società complessa e, quindi, anche dei diritti soggettivi.

Il contesto di riferimento è cambiato anche perché è cambiata l'Amministrazione. Il rapporto del cittadino con l'Amministrazione tende a porsi sempre più chiaramente come un rapporto impostato su basi paritarie; i due settori del diritto pubblico e del diritto privato si avvicinano in una osmosi ancora in atto; il potere si avvale delle categorie generali dell'esperienza civilistica, come la buona fede o la correttezza.

È cambiato anche l'interesse legittimo. L'interesse legittimo non può più essere identificato in un diritto soggettivo depotenziato, né essere riconosciuto come interesse occasionalmente protetto o come esistente, *in rerum natura*, in uno spazio intermedio tra il diritto soggettivo e l'interesse semplice. Esso si presenta come posizione di vantaggio riservata ad un soggetto in relazione ad un bene della vita interessato dall'esercizio del potere pubblicistico. È una posizione attiva che condiziona il potere dal suo interno.

Nel corso del 2023, significative sono state le pronunce in tema di giurisdizione.

In materia di riparto di giurisdizione tra giudice ordinario e giudice amministrativo, merita di essere menzionata l'ordinanza n. 9791, che ha dichiarato la giurisdizione del giudice ordinario in un giudizio avente ad oggetto

il diniego opposto dal Questore alla conversione del già rilasciato permesso di soggiorno per motivi umanitari in permesso di soggiorno per lavoro. Le Sezioni Unite, in aderenza alla propria consolidata giurisprudenza, hanno chiarito come il diritto alla protezione umanitaria abbia, al pari del diritto allo *status* di rifugiato e al diritto costituzionale di asilo, consistenza di diritto umano fondamentale, come tale dotato di un grado di tutela assoluta e non degradabile ad interesse legittimo per effetto di valutazioni discrezionali affidate al potere amministrativo. A quest'ultimo, difatti, può essere rimesso solo l'accertamento dei presupposti di fatto che legittimano la protezione, nell'esercizio di una mera discrezionalità tecnica.

Le Sezioni Unite hanno affrontato la questione del riparto di giurisdizione in materia di diritti fondamentali non solo nell'ambito della protezione internazionale. Numerose, difatti, sono state le pronunce delle Sezioni Unite in tema di riparto e tutela del diritto alla salute. Particolare menzione merita, invero, l'ordinanza n. 9837, con la quale le Sezioni Unite hanno precisato che il riparto della giurisdizione in tema di diritto alla salute è – per diritto vivente – soggetto a tre principi: una regola, un'eccezione ed un'eccezione all'eccezione (che ovviamente fa risorgere la regola). La regola è che la domanda di risarcimento del danno da lesione della salute spetta al giudice ordinario, in quanto avente ad oggetto un diritto soggettivo. L'eccezione è che la suddetta domanda è devoluta al giudice amministrativo in caso di giurisdizione esclusiva. L'eccezione all'eccezione è che anche nelle materie di giurisdizione esclusiva, del danno alla salute conosce il giudice ordinario quando la lesione è causata da meri comportamenti materiali. Tale tripartizione deriva dalla affermazione contenuta nella sentenza della Corte costituzionale n. 140 del 2007, secondo cui il giudice amministrativo “è idoneo ad offrire piena tutela ai diritti soggettivi, anche costituzionalmente garantiti, coinvolti nell'esercizio della funzione amministrativa”. A tale affermazione consegue che “non esiste nell'ordinamento un principio che riservi esclusivamente al giudice ordinario la tutela dei diritti costituzionalmente protetti”. Nel caso analizzato dalla Corte il danno alla salute sarebbe stato causato non da una condotta materiale, ma da provvedimenti adottati dal consiglio di classe e dal dirigente scolastico, nell'esercizio delle rispettive funzioni. Tali organi, difatti, con atto formale, avevano escluso dalla partecipazione ad una gita scolastica uno studente. Per le Sezioni Unite, in tale ipotesi, ricorre un caso di danno arrecato da un provvedimento adottato nello svolgimento di un pubblico servizio, in quanto tale devoluto alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo.

Nella medesima prospettiva, l'ordinanza n. 18540 ha ritenuto sussistente la giurisdizione del giudice amministrativo sulla domanda, avanzata da alcuni privati, di risarcimento del danno alla salute asseritamente agli stessi causato

dalla gestione governativa dell'emergenza pandemica da Covid-19. Le Sezioni Unite, difatti, hanno rilevato che il pregiudizio prospettato deriva, anche in tale ipotesi, da provvedimenti adottati nello svolgimento di un pubblico servizio.

L'ordinanza n. 5668, a sua volta, ha dichiarato la sussistenza della giurisdizione del giudice ordinario in una controversia che vedeva un privato agire contro Comune e Regione lamentando sì, da parte degli enti convenuti, un'inerzia amministrativa relativa all'emissione dei provvedimenti necessari per la tutela dell'ambiente dall'inquinamento, ma chiedendo, nella sostanza, il risarcimento del danno alla salute e alla vita di relazione asseritamente subito in conseguenza di quella inerzia.

Affronta il tema della tutela del diritto alla salute, infine, l'ordinanza n. 3875, la quale, in un caso in cui i proprietari di un immobile domandavano il risarcimento dei danni biologici subiti per le immissioni superiori alla normale tollerabilità causati dai lavori di ristrutturazione della piazza comunale, ha dichiarato la giurisdizione del giudice ordinario. Il Collegio ha evidenziato che sussiste la giurisdizione del giudice amministrativo allorché il comportamento della P.A., cui si ascrive la lesione, sia la conseguenza di un assetto di interessi conformato da un originario provvedimento espressione di un potere amministrativo (in concreto) esistente, cui la condotta successiva si ricollega in senso causale, mentre la giurisdizione spetta al giudice ordinario se la domanda trova causa in condotte connesse per mera occasionalità a quelle indispensabili per la realizzazione dell'opera pubblica e compiute su immobili fin dall'origine esclusi dell'oggetto di tale opera.

In tema di riparto di giurisdizione e tutela delle persone diversamente abili, con l'ordinanza n. 2481 la giurisdizione ordinaria è stata riconosciuta in una controversia riguardante il risarcimento dei danni conseguenti alla mancata corresponsione dell'assegno di cura previsto dalla Regione per favorire la permanenza a domicilio delle persone non autosufficienti in condizioni di disabilità gravissima (*ex art. 3 dei dd.mm. 7 maggio 2014 e 1° maggio 2015*) e per sostenere i loro familiari nel carico di cura.

Pronunce significative, poi, hanno riguardato la tutela del legittimo affidamento del privato nei rapporti con la P.A. Le Sezioni Unite, confermando il proprio precedente orientamento, hanno chiarito come, in tali ipotesi, chi agisce non metta in discussione l'illegittimità del provvedimento a sé favorevole, né deduca di essere titolare di un interesse legittimo al mantenimento del bene della vita acquisito con tale provvedimento (e perduto con la relativa caducazione). Egli non si duole, cioè, della lesione di una situazione soggettiva di interesse legittimo alla conservazione del bene della vita concessogli con il provvedimento illegittimo (e, perciò, successivamente caducato), ma si duole

del fatto che l'amministrazione lo ha indotto, con l'emissione di un provvedimento illegittimo, a sostenere spese e a compiere attività che la successiva caducazione del medesimo provvedimento ha reso inutili (lesione dell'affidamento). In tali controversie, in altri termini, come chiarito dall'ordinanza n. 10975, non viene in questione l'esercizio di un potere amministrativo, in quanto il provvedimento ampliativo, ancorché illegittimo, non produce *ex se* alcun danno al suo destinatario, ma costituisce un mero fatto storico esterno alla *res iudicanda*; l'oggetto del giudizio, invece, attiene al complessivo *modus* comportamentale dell'amministrazione che si assume contrario alle regole di correttezza e buona fede, con lesione della situazione di diritto soggettivo.

In tema di contratti ad evidenza pubblica, sono devolute al giudice ordinario controversie inerenti alla fase successiva all'aggiudicazione del contratto, quando concernenti questioni relative alla delimitazione del contenuto del rapporto e all'adempimento delle relative obbligazioni. Come chiarito dall'ordinanza n. 116, difatti, la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo concerne solo le procedure di selezione del contraente e gli atti prodromici alla stipula del contratto, ma non anche le controversie riguardanti l'esecuzione e l'interpretazione del contratto o scaturenti da eventuale inadempimento delle parti (ordinanze nn. 25427, 25432 e 25437). Sul punto, sono da menzionare le ordinanze nn. 5971 e 9654: in tema di concessione dei beni pubblici, rientrano nella giurisdizione del giudice ordinario le controversie con un contenuto meramente patrimoniale, senza che assuma rilievo un potere di intervento della Pubblica Amministrazione a tutela di interessi generali; quando, invece, la controversia coinvolga la verifica dell'azione autoritativa della Pubblica Amministrazione sul rapporto concessorio sottostante, o quando investa l'esercizio di poteri discrezionali valutativi nella determinazione del canone – e non semplicemente di accertamento tecnico dei presupposti fattuali economico-aziendali – la stessa è attratta nell'ambito della giurisdizione del giudice amministrativo.

In materia di trasporto aeroportuale, con l'ordinanza n. 18610 la Corte ha dichiarato la giurisdizione del giudice ordinario, distinguendo le attività svolte in ambito aeroportuale in attività *cd. aviation* (inerenti alle operazioni di volo ed ai servizi strumentali e collegati) e attività *cd. non aviation* (relative a servizi commerciali offerti ai passeggeri all'interno dell'area aeroportuale). Le controversie attinenti alla seconda tipologia di attività, come quella oggetto di giudizio (relativa ai rapporti di subconcessione di spazi situati all'interno del demanio aeroportuale *cd. non aviation*), spettano, difatti, alla giurisdizione ordinaria.

Qualora un fondo rustico di proprietà di un ente pubblico venga aggiudicato in esito ad asta pubblica – condizionatamente al mancato esercizio del

diritto di prelazione agraria da parte dell'affittuario coltivatore diretto, poi successivamente esercitato – la controversia, con la quale l'aggiudicatario chieda il riconoscimento della propria qualità di acquirente e contesti i presupposti di quella prelazione, ancorché promossa sotto il profilo della illegittimità dei provvedimenti con cui l'ente pubblico ha disposto l'indicato successivo trasferimento, spetta alla cognizione del giudice ordinario, atteso che investe posizioni di diritto soggettivo – cioè il diritto di proprietà e la relativa titolarità – che discendono da rapporti di natura privatistica e che non sono suscettibili di degradazione od affievolimento per effetto dei suddetti provvedimenti. Inoltre, la prelazione legale si configura come un diritto soggettivo potestativo, non suscettibile di essere degradato o affievolito da provvedimenti amministrativi. Ne consegue che, se la P.A. bandisce l'asta pubblica per l'alienazione di un bene, in relazione al quale esistano titolari del diritto di prelazione, che non partecipino all'asta, ma in favore dei quali il bene venga trasferito allo stesso prezzo dell'aggiudicazione, la controversia promossa dal soggetto destinatario della proposta di aggiudicazione contro l'Amministrazione ed i prelationari, benché introdotta da soggetto titolare di un mero interesse legittimo in quanto non aggiudicatario definitivo, e prospettata sotto il profilo dell'illegittimità dei provvedimenti con cui l'ente pubblico ha disposto il successivo trasferimento del bene, rientra nella giurisdizione del giudice ordinario, siccome l'azione esercitata tende a contestare il legittimo esercizio del diritto di prelazione del quale i convenuti sono titolari, nonché il diritto di proprietà dagli stessi acquistato sul bene (ordinanza n. 2753).

Sempre in tema di delimitazione delle fattispecie devolute alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, è da segnalare l'ordinanza n. 310, resa in un giudizio nel quale era in contestazione un contratto di appalto aggiudicato direttamente da Poste Italiane S.p.a. e avente ad oggetto i servizi in materia di prevenzione e sorveglianza sanitaria ai sensi del d.lgs. n. 81 del 2008, da prestarsi obbligatoriamente a tutela di tutti i dipendenti, ivi compresi quelli destinati allo svolgimento di attività diverse dai servizi postali. Il Collegio ha ribadito il principio per cui la devoluzione alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo delle controversie in materia di affidamento di pubblici lavori, servizi e forniture postula che la sottoposizione dell'appalto al regime pubblicistico discende esclusivamente dalle sue caratteristiche oggettive e da quelle soggettive della stazione appaltante e non è, pertanto, configurabile nel caso in cui quest'ultima, pur non essendovi tenuta, si sia – come nella specie – volontariamente vincolata all'osservanza del predetto regime.

Nel corso del 2023, significative sono state le pronunce che hanno interessato il riparto di giurisdizione in tema di finanziamenti, sovvenzioni e alloggi di edilizia residenziale pubblica.

Si è affermato (ordinanze nn. 9816 e 23991) che la situazione giuridica individuabile in capo a chi aspiri a finanziamenti o sovvenzioni è di interesse legittimo tutte le volte in cui la norma di previsione affidi all' amministrazione il discrezionale apprezzamento sull'*an*, sul *quid* e sul *quomodo* dell'erogazione, comportante la ponderazione delle ragioni di pubblico interesse ad essa sottese; mentre è di diritto soggettivo laddove si tratti di erogazione riconosciuta direttamente dalla legge, sulla base di condizioni puntualmente indicate, e all'Amministrazione spetti solo di verificare l'esistenza dei relativi presupposti, senza alcuna ponderazione degli interessi pubblici sottostanti.

Con le ordinanze n. 17757 e 19966, le Sezioni Unite hanno dichiarato la giurisdizione del giudice ordinario in controversie aventi ad oggetto l'annullamento del decreto con cui era stata disposta la decadenza del privato dal contributo economico previsto dalla normativa sugli investimenti forestali non produttivi, osservando che, in ipotesi di revoca di un finanziamento per inadempimento del beneficiario alle prescrizioni dell'atto di concessione, la giurisdizione appartiene al giudice ordinario allorché l'amministrazione faccia valere la decadenza del beneficiario dal contributo in ragione della mancata osservanza, da parte sua, di obblighi al cui adempimento la legge o il provvedimento condizionano l'erogazione.

In materia di assegnazione di alloggi di edilizia residenziale pubblica, le ordinanze nn. 4012 e 9929 hanno enunciato il principio per cui la controversia appartiene alla giurisdizione del giudice ordinario allorché si collochi nella fase successiva all'emissione del provvedimento di assegnazione dell'alloggio, che segna il momento a partire dal quale l'operare della Pubblica Amministrazione non è più riconducibile all'esercizio di pubblici poteri, ma si colloca nell'ambito di un rapporto paritario. Anche dopo l'entrata in vigore dell'art. 133 cod. proc. amm., difatti, il riparto di giurisdizione tra giudice ordinario e giudice amministrativo si collega alla natura della posizione giuridica che in concreto viene fatta valere; per cui, mentre fino al momento dell'assegnazione dell'alloggio l'operato della Pubblica Amministrazione costituisce esercizio di un potere pubblico (con giurisdizione del giudice amministrativo), nella fase successiva all'assegnazione, il rapporto tra l'amministrazione e il privato assume connotati tipicamente privatistici, collocandosi le due parti su un piano di parità (e la giurisdizione appartiene al giudice ordinario).

Le domande di accertamento dell'illegittimità della procedura ablativa con protratta occupazione del fondo del privato, di risarcimento del danno e di rilascio del fondo stesso sono devolute al giudice amministrativo. Rientrano nella *potestas iudicandi* del giudice amministrativo, difatti, le cause nelle quali il comportamento della P.A., cui si ascrive la lesione, sia la conseguenza diretta di un assetto di interessi conformato da un originario provvedimento

ablativo, legittimo o illegittimo, ma comunque espressione di un potere amministrativo (in concreto) esistente, cui la condotta successiva si ricollega in senso causale. Alla giurisdizione del giudice ordinario, invece, sono devolute le cause nelle quali l'attore manifesta la volontà di conseguire non già il ristoro del pregiudizio patrimoniale sofferto in conseguenza di un torto civile, ma l'indennità prevista per la privazione temporanea (che si assume essere illecita) della disponibilità del fondo (ordinanza n. 6099). Rientrano nella giurisdizione del giudice ordinario le fattispecie di sconfinamento, i casi, cioè, in cui la realizzazione dell'opera pubblica abbia interessato un terreno diverso o più esteso rispetto a quello considerato dai provvedimenti amministrativi di occupazione e di espropriazione, oltre che dalla dichiarazione di pubblica utilità (ordinanza n. 24291).

Detta giurisdizione sussiste anche quando il danno dedotto sia conseguenza della cattiva esecuzione dell'opera pubblica (ordinanza n. 11701).

In tema di riparto di giurisdizione, di notevole rilievo sono diverse decisioni in materia di pubblico impiego. Circa il conferimento e la revoca di incarichi dirigenziali, in particolare, si segnala l'ordinanza n. 2403, la quale ha applicato il consolidato principio secondo cui rientrano nella fattispecie di cui all'art. 63, comma 1, del d.lgs. n. 165 del 2001 e sono, perciò, devolute alla giurisdizione del giudice ordinario, le controversie concernenti l'assunzione al lavoro, il conferimento e la revoca degli incarichi dirigenziali, anche se la procedura comporti l'assunzione a termine di soggetti esterni, purché la selezione del destinatario non abbia carattere concorsuale. Il termine "concorsuale", peraltro, – ha precisato l'ordinanza n. 4643 – dev'essere inteso in senso restrittivo, dovendo identificarsi la procedura concorsuale esclusivamente in quella caratterizzata dall'emanazione di un bando, dalla valutazione comparativa dei candidati e dalla compilazione finale di una graduatoria di merito, la cui approvazione, individuando i vincitori, rappresenta l'atto terminale del procedimento preordinato alla selezione dei soggetti idonei. Con tale pronuncia, pertanto, le Sezioni Unite hanno devoluto al giudice ordinario la controversia promossa da chi aveva chiesto l'accertamento del proprio diritto alla partecipazione ad una procedura di stabilizzazione, ai sensi dell'art. 20, primo comma, d.lgs. n. 75 del 2017, e all'assunzione con contratto a tempo indeterminato da parte di un Comune. Il Collegio ha rilevato che l'Amministrazione non aveva bandito un concorso, ma si era limitata a dare avviso della procedura di stabilizzazione e della possibilità degli interessati di presentare domanda.

Sul versante dei rapporti con la giurisdizione contabile, numerose sono state le pronunce che hanno contribuito a delineare l'ambito applicativo della competenza giurisdizionale della Corte dei conti. Con l'ordinanza n. 14951, le Sezioni Unite richiamano la consolidata giurisprudenza secondo la quale

la società concessionaria del servizio di riscossione delle imposte, in quanto incaricata, in virtù di una concessione contratto, di riscuotere denaro di spettanza dello Stato o di enti pubblici, del quale la stessa ha il maneggio nel periodo compreso tra la riscossione ed il versamento, riveste la qualifica di agente contabile, ed ogni controversia tra essa e l'ente impositore, che abbia ad oggetto la verifica dei rapporti di dare e avere e il risultato finale di tali rapporti, dà luogo ad un giudizio di conto (devoluto, perciò, alla giurisdizione della Corte dei conti).

A precisare l'ambito delle azioni a tutela del credito erariale esperibili dinanzi alla Corte dei conti è intervenuta l'ordinanza n. 1881, la quale ha affermato che l'azione revocatoria esercitata dal Procuratore regionale della Corte dei conti, ai sensi dell'art. 1, comma 174, della legge n. 266 del 2005, non appartiene alla giurisdizione del giudice ordinario, ma alla giurisdizione della Corte dei conti, senza che possa pervenirsi a diversa conclusione per il fatto che, come nella specie, vi sia stato già un accertamento, con sentenza definitiva, del credito risarcitorio erariale.

L'ordinanza n. 9794 ha affermato che, in tema di responsabilità erariale, la reciproca indipendenza tra la giurisdizione civile e penale, da un lato, e la giurisdizione contabile, dall'altro, anche quando investono il medesimo fatto materiale, comporta che l'eventuale interferenza tra i relativi giudizi pone esclusivamente un problema di proponibilità dell'azione di responsabilità da far valere davanti alla Corte dei conti, preclusa solo a fronte di un già avvenuto integrale risarcimento del danno la cui eventuale duplicazione potrà risolversi in sede esecutiva, senza dare luogo a una questione di giurisdizione. Il principio in esame è stato, da ultimo ribadito, con l'ordinanza n. 13088, la quale ha affermato che l'azione di responsabilità per danno erariale e quella di responsabilità civile promossa dalle singole Amministrazioni interessate davanti al giudice ordinario restano reciprocamente indipendenti, anche quando investano i medesimi fatti materiali, essendo la prima volta alla tutela dell'interesse pubblico generale, al buon andamento della Pubblica Amministrazione ed al corretto impiego delle risorse, con funzione prevalentemente sanzionatoria, e la seconda, invece, al pieno ristoro del danno, con funzione riparatoria ed integralmente compensativa, a protezione dell'interesse particolare della parte attrice.

Con specifico riguardo ai requisiti necessari ai fini della configurazione di un rapporto di servizio, merita di essere segnalata l'ordinanza n. 7740, con cui le Sezioni Unite ribadiscono il principio secondo cui, in tema di danno erariale, ai fini della sussistenza di un rapporto di servizio tra la Pubblica Amministrazione erogatrice di un contributo o finanziamento e il soggetto privato percettore, con conseguente radicamento della giurisdizione contabile, è sufficiente che la risorsa sia stata illegittimamente percepita dal beneficiario;

ciò perché un rapporto di servizio tra la Pubblica Amministrazione erogatrice di contributo e il soggetto privato si configura in tutti i casi in cui quest'ultimo, ponendo in essere i presupposti per la illegittima percezione di un finanziamento pubblico o disponendo della somma erogata in modo diverso da quello preventivato, abbia frustrato lo scopo perseguito dall'Amministrazione, distogliendo le risorse conseguite dalle finalità cui erano preordinate.

In tema di società pubbliche, diverse sono state le pronunce che hanno contribuito a definire puntuali coordinate di riferimento. In primo luogo, va richiamata l'ordinanza n. 3869, con cui le Sezioni Unite hanno ribadito il consolidato principio secondo cui l'accertamento caso per caso della sussistenza dei caratteri tipici dell'*in house providing* deve essere svolto con riguardo al momento di commissione dei fatti contestati, e non con riferimento a quello di proposizione dell'azione di responsabilità. Ciò posto, la Corte ha precisato che, una volta accertata la qualità di *in house*, viene meno la distinzione tra danno arrecato al patrimonio sociale e danno inferto all'ente pubblico di comando, con la conseguenza che, se può certamente escludersi la natura erariale del danno derivante da *mala gestio* degli amministratori al patrimonio di una società a partecipazione pubblica, non legata da un rapporto di servizio con il socio-ente pubblico (stante la distinzione tra società e soci, nonché la piena autonomia patrimoniale dell'ente), non altrettanto può dirsi allorquando il danno venga fatto valere nella gestione di una società *in house* (caratterizzata da un rapporto di servizio qualificato con l'ente pubblico), dovendosi in tale ultima ipotesi devolvere la controversia alla cognizione del giudice contabile.

Importanti precisazioni ermeneutiche sono state, altresì, fornite con l'ordinanza n. 11186: è da ricondurre nella giurisdizione contabile anche il danno cagionato ad una società *in house* attraverso la condotta di un soggetto svolgente la propria attività per conto di altra società *in house*, partecipata dallo stesso Comune, di cui la prima si sia avvalsa per la realizzazione dei propri scopi.

In tema di incarichi extraistituzionali non autorizzati, l'ordinanza n. 3872 ha ribadito il consolidato orientamento della Corte, secondo il quale la giurisdizione spetta al giudice contabile *ex art. 53, comma 7 bis, TUIP* se l'azione giudiziaria è proposta dalla Procura contabile per responsabilità da danno erariale, mentre spetta al giudice ordinario se l'azione giudiziaria è proposta dalla P.A. per recuperare le somme derivanti dai compensi non autorizzati. Secondo le Sezioni Unite, tale riparto di giurisdizione non muta se l'azione è intrapresa dal dipendente – e non dalla P.A. di appartenenza – nei confronti dell'ente pubblico-datore di lavoro al fine di ottenere un accertamento negativo, che muove dalla contestazione di una condotta tipicamente datoriale nell'ambito di un rapporto di lavoro contrattualizzato, come tale devoluto al giudice ordinario.

Sull'ambito della giurisdizione della Corte dei conti in materia di pensioni è intervenuta l'ordinanza n. 11744, con la quale le Sezioni Unite ribadiscono che spettano in via esclusiva alla giurisdizione della Corte dei conti tutte le controversie funzionali alla pensione e, quindi, non solo quelle aventi ad oggetto il sorgere ed il modificarsi del diritto alla pensione, ma anche quelle relative ai problemi connessi, quali il riscatto dei periodi di servizio, la ricongiunzione di periodi assicurativi, gli assegni accessori, interessi e rivalutazione, ovvero il recupero di somme indebitamente erogate.

La figura dell'eccesso di potere giurisdizionale riveste un ruolo centrale nell'ambito dei motivi inerenti alla giurisdizione. Nel corso dell'ultimo anno, le Sezioni Unite si sono pronunciate sul tema con numerose e rilevanti decisioni.

Il ricorso per cassazione avverso le sentenze del Consiglio di Stato e della Corte dei conti per motivi attinenti alla giurisdizione (ai sensi dell'art. 111, ottavo comma, Cost.) non può essere utilizzato per lamentare *errores in procedendo o in iudicando*. Lo scrutinio delle Sezioni Unite è ammesso, infatti, quando il giudice speciale afferma la propria giurisdizione nella sfera riservata al legislatore o all'amministrazione (cd. invasione o sconfinamento) o, al contrario, la nega sull'erroneo presupposto che la materia non possa formare oggetto, in via assoluta, di cognizione giurisdizionale (cd. arretramento), ovvero nelle ipotesi di cd. difetto relativo di giurisdizione (vale a dire quando il giudice amministrativo afferma la propria giurisdizione su materia attribuita ad altra giurisdizione o, al contrario, la nega sull'erroneo presupposto che appartenga ad altri). Si ribadisce, pertanto, che il controllo del limite esterno della giurisdizione, affidato dalla Costituzione alla Corte di cassazione, non include il sindacato sulle scelte ermeneutiche del giudice speciale – suscettibili di comportare meri *errores in iudicando o in procedendo* –, con la conseguenza che il controllo di giurisdizione non può estendersi neppure al sindacato di sentenze ritenute abnormi o anomale, ovvero frutto di uno stravolgimento delle norme di riferimento.

I contorni ed i limiti del sindacato della Corte di cassazione sulle decisioni dei giudici speciali sono stati ulteriormente tratteggiati in linea con la giurisprudenza della Corte di giustizia UE (causa C-497/20, *Randstad c. Italia*), la quale ha precisato che il rimedio per ovviare alle eventuali violazioni del diritto euro-unitario compiute dal Consiglio di Stato non risiede nell'allargamento del sindacato delle Sezioni Unite, ma consiste nell'obbligo, per ogni giudice amministrativo dello Stato membro interessato, di disapplicare la giurisprudenza non conforme al diritto dell'Unione e, in caso di inosservanza di detto obbligo, nella possibilità per la Commissione europea di proporre un ricorso per inadempimento contro lo Stato membro.

Un particolare aspetto connesso al tema dell'eccesso di potere giurisdizionale è rappresentato dalla invasione della sfera riservata alla discrezionalità del legislatore.

Non è infrequente, infatti, che le sentenze dei giudici speciali vengano censurate sul rilievo che le stesse non si sarebbero limitate a fare applicazione delle norme vigenti, ma esorbitando dai poteri di interpretazione, avrebbero creato norme inesistenti.

Secondo il consolidato e risalente indirizzo delle Sezioni Unite, l'eccesso di potere giurisdizionale per invasione della sfera riservata al legislatore è configurabile solo allorché il giudice speciale abbia applicato non la norma esistente, ma una norma da lui creata, esercitando un'attività di produzione normativa che non gli compete, e non invece quando si sia limitato al compito interpretativo che gli è proprio, anche se tale attività ermeneutica abbia dato luogo ad un provvedimento abnorme o anomalo ovvero abbia comportato uno stravolgimento delle norme di riferimento, atteso che in questi casi può profilarsi, eventualmente, un *error in iudicando*, ma non una violazione dei limiti esterni della giurisdizione. Le Sezioni Unite (ordinanza n. 10078) tracciano il rigoroso perimetro entro cui può configurarsi l'invasione delle attribuzioni riservate al legislatore, precisando che si tratta di una evenienza estrema, ravvisabile solo allorché detto giudice abbia applicato non la norma esistente, ma una norma da lui creata, esercitando un'attività di produzione normativa che non gli compete.

L'errore di interpretazione ridonda sempre, anche quando gravissimo, in violazione di legge, non conoscibile dalle Sezioni Unite in sede di controllo sulla giurisdizione.

La fattispecie dell'eccesso di potere giurisdizionale per invasione della sfera del legislatore viene in tal modo relegata all'ipotesi della formale produzione di norma da parte del giudice.

Le Sezioni unite hanno in proposito precisato che, mentre l'interpretazione, costituendo tipica funzione giurisdizionale, non trasmoda mai in produzione normativa, il fraintendimento della disposizione, quale errata percezione dell'enunciato linguistico, si traduce nella creazione di una norma giuridica altrimenti inesistente. L'eccesso di potere giurisdizionale, infatti, è un vizio del potere esistente.

In questa prospettiva, incorre in eccesso di potere giurisdizionale il giudice che accolga una soluzione fuori del cerchio delle possibilità lasciate aperte dalla disposizione e dal sistema che ad essa fa da contesto. Incorre, invece, in una mera violazione di legge, in un normale *error in iudicando*,

non sindacabile dalle Sezioni Unite, il giudice che, tra le differenti opzioni potenzialmente riconducibili alla disposizione, perché racchiuse nell'ambito delle sue potenzialità, abbia individuato quella meno convincente.

Si tratta di un'impostazione in linea con il principio di effettività, perché la giurisdizione va misurata non soltanto in relazione alla competenza giurisdizionale di un giudice rispetto ad un altro, ma anche come tutela giurisdizionale dei diritti e degli interessi, per assicurare l'eguaglianza.

In questo senso si segnala l'ordinanza n. 2370, con cui le Sezioni Unite hanno riconosciuto l'eccesso di potere giurisdizionale della Corte dei conti in un caso in cui un magistrato amministrativo era stato ritenuto, dal giudice contabile, responsabile per danno erariale da disservizio a causa del ritardo nel deposito delle sentenze. La pronuncia in esame ha stabilito che il mero ritardo nel deposito dei provvedimenti, da parte del magistrato, non integra, di per sé, responsabilità amministrativa per danno da disservizio, essendo rimessa la valutazione di tale condotta all'organo disciplinare di governo autonomo (nel caso di specie il Consiglio di presidenza della giustizia amministrativa), perché inerente al rispetto dei doveri del magistrato nell'esercizio delle sue funzioni. Al fine di poter configurare una responsabilità amministrativa-contabile del magistrato, secondo le Sezioni Unite, è necessario un *quid pluris* che può essere ravvisato: a) nel danno aggiuntivo di carattere patrimoniale nei confronti dello Stato, condannato al pagamento di un indennizzo a titolo di equa riparazione o al risarcimento per diniego di giustizia; b) nell'assenza di una connessione tra il potere esercitato ed il fine istituzionale per il quale sia stato attribuito tale potere, o nel mancato assolvimento della prestazione lavorativa.

Rilevante è anche la sentenza n. 32559, con cui le Sezioni Unite – in relazione alla declaratoria di inammissibilità degli interventi svolti innanzi all'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato, anche a sostegno delle ragioni dell'originario ricorrente, da associazioni e da una Regione – hanno statuito che la questione relativa alla titolarità di una posizione qualificabile come interesse legittimo collettivo, che attribuisce agli enti associativi esponenziali la legittimazione ad agire per la tutela giurisdizionale innanzi al giudice amministrativo, integra un problema di giurisdizione, in quanto attiene ai limiti esterni delle attribuzioni di detto giudice ed è deducibile con ricorso per cassazione; pertanto, se la posizione soggettiva fatta valere ha consistenza di interesse legittimo collettivo, il giudice amministrativo, essendo fornito della giurisdizione, è tenuto ad esercitarla, incorrendo altrimenti in diniego o rifiuto della giurisdizione, vizi censurabili dalle Sezioni Unite.

Sempre in tema di eccesso di potere, le Sezioni Unite hanno esaminato *funditus* il profilo dell'invasione della sfera riservata alla discrezionalità della Pubblica Amministrazione.

In via generale, l'ordinanza n. 4386, in linea con il consolidato orientamento di legittimità, precisa che le decisioni del giudice amministrativo concernenti la legittimità dei provvedimenti adottati dalla P.A. possono essere impugnate con il ricorso per cassazione, ai sensi dell'art. 111, ottavo comma, Cost., qualora siano affette da eccesso di potere giurisdizionale sotto il profilo dello sconfinamento nella sfera del merito, vizio che è configurabile quando l'indagine svolta dal giudice amministrativo ecceda i limiti del riscontro di legittimità del provvedimento, dimostrandosi strumentale ad una diretta e concreta valutazione dell'opportunità e convenienza dell'atto, ovvero se la decisione finale, pur nel rispetto della formula dell'annullamento, evidenzi l'intento dell'organo giudicante di sostituire la propria volontà a quella dell'Amministrazione mediante una pronuncia che – in quanto espressiva di un sindacato di merito ed avente il contenuto sostanziale e l'esecutorietà propria del provvedimento sostituito – non lasci spazio ad ulteriori provvedimenti dell'Autorità amministrativa.

Ancora, l'ordinanza n. 2408 rileva come l'accertamento in ordine alla adeguatezza della motivazione con la quale la P.A. abbia o non abbia riconosciuto la sussistenza del rischio di contiguità mafiosa esula dal profilo della violazione dei limiti esterni alla giurisdizione, poiché tale ultimo vizio si verifica soltanto nelle ipotesi in cui il giudice amministrativo, eccedendo i limiti del riscontro di legittimità del provvedimento impugnato, compia una diretta e concreta valutazione dell'opportunità e convenienza dell'atto, ovvero sostituisca la propria volontà a quella dell'Amministrazione.

In tema di omesso esercizio della giurisdizione, l'ordinanza n. 13844 precisa che il rifiuto di giurisdizione determinato dalla affermata estraneità della domanda alle attribuzioni giurisdizionali del giudice speciale è sindacabile dalle Sezioni Unite solo se si tratta di un rifiuto "in astratto" – che è quello derivante dalla erronea affermazione del giudice speciale secondo cui la situazione soggettiva è priva di tutela per difetto di giurisdizione, in contrasto con la *regula iuris* che gli attribuisce il potere di *ius dicere* sulla domanda –, mentre esula dal suddetto sindacato il rifiuto "in concreto", che si ha quando la negazione della tutela alla situazione soggettiva azionata è la conseguenza della inesatta interpretazione delle norme ovvero della non corretta ricognizione e valutazione degli elementi in fatto.

Non meno significative sono le decisioni in tema di difetto di potere giurisdizionale.

Tra queste, si segnala anzitutto l'ordinanza n. 15601, già in precedenza richiamata, la quale ha dichiarato il difetto assoluto di giurisdizione sulla domanda di annullamento promossa in via di azione popolare per contestare la deliberazione di un Consiglio comunale che aveva attribuito la cittadinanza onoraria del Comune all'allora Presidente della Repubblica federale del Brasile. La cittadinanza onoraria, essendo un titolo onorifico, con valenza meramente simbolica, non costituisce alcuna posizione soggettiva in capo al destinatario, in termini di *status civitatis* o anche semplicemente di residenza anagrafica, e neppure incide nella posizione dei *cives*, venendo essa conferita dal Consiglio comunale – organo di rappresentanza della comunità territoriale di riferimento – nell'ambito di una attività libera ed autonoma, non soggetta ad alcuna normazione e non vincolata ad un fine desumibile dal sistema. Ne consegue che il cittadino elettore non ha una pretesa giustiziabile a far valere vizi di legittimità della relativa deliberazione di conferimento, neppure con l'azione popolare di cui all'art. 9 del testo unico sugli enti locali, riguardando essa azioni di tipo sostitutivo e non correttivo, in cui gli attori si pongano in contrasto con l'ente stesso. Il difetto assoluto di giurisdizione – chiarisce ancora l'ordinanza – fotografa il ritrarsi della giurisdizione da un atto, il conferimento della cittadinanza onoraria, non perimetrato da una disciplina di legge, improduttivo di effetti nella sfera giuridica del beneficiario e di soggetti terzi e disposto sulla base di scelte libere ed autonome da parte di un organo, il consiglio comunale, rappresentativo della comunità territoriale e investito di funzioni di indirizzo politico. I meccanismi di controllo non passano, dunque, attraverso la giustiziabilità dell'atto, ma sono affidati alla discussione libera e democratica ed agli strumenti delle libertà costituzionali, dei diritti fondamentali, della democrazia e del pluralismo. Tuttavia, anche a fronte di una benemeranza conferita per operare esclusivamente sul piano simbolico, non può essere esclusa, in casi estremi, la garanzia della giustiziabilità e dell'intervento del giudice comune: non per esercitare un sindacato su un atto di per sé normalmente improduttivo di effetti nella sfera giudica di soggetti terzi, ma per sanzionare le conseguenze di un fatto illecito, perché offensivo di quel comune sentimento di giustizia rappresentato dal tessuto di principi attraverso i quali si esprimono, secondo la Costituzione, le condizioni della convivenza, in relazione ai valori della persona e delle libertà democratiche.

In tema di adozioni, le Sezioni Unite, con ordinanza n. 27177, hanno affermato che non può essere dichiarato il difetto assoluto di giurisdizione in ipotesi di mancato rilascio della lettera di garanzia di cui all'art. 9 del Protocollo di collaborazione tra l'Italia e la Bielorussia per le adozioni internazionali, non potendo quest'ultima essere qualificata alla stregua di un atto politico né in ragione della sua incidenza sulle relazioni internazionali

intrattenute dallo Stato Italiano nei confronti della Bielorussia, né in considerazione del suo muoversi in un ambito non giuridicamente predeterminato e libero nei fini. Le Sezioni Unite hanno osservato che il Protocollo di collaborazione tra la Commissione per le adozioni internazionali presso la Presidenza del Consiglio dei ministri della Repubblica Italiana e il Ministero dell'istruzione della Repubblica di Belarus in materia di adozione dei cittadini minorenni della Repubblica di Belarus da parte dei cittadini italiani ha natura meramente operativa e attuativa, nella misura in cui contiene unicamente disposizioni di carattere procedurale finalizzate a realizzare una proficua collaborazione tra le autorità centrali degli Stati contraenti. La lettera di garanzia di cui all'art. 9 del citato Protocollo, pertanto, si inserisce nel contesto delle condizioni procedurali dell'adozione internazionale regolate dalla Convenzione dell'Aja ed è atto necessario per finalizzare l'adozione, con cui si attesta il possesso dei requisiti prescritti in capo agli aspiranti adottanti. Ne consegue che la lettera di garanzia non integra un atto politico (non trattandosi di un atto libero nel fine, espressivo di scelte di direzione suprema generale dello Stato), ma è, piuttosto, un atto amministrativo che esplica una funzione procedurale di collaborazione. In via ulteriore, la decisione evidenzia che la non giustiziabilità dell'inerzia non può neppure fondarsi sul rilievo che l'attività contemplata dall'art. 9 del Protocollo sarebbe destinata a esaurire i suoi effetti diretti sul versante dei rapporti tra Stati e sul piano del solo ordinamento di diritto internazionale, poiché la previsione dell'art. 9 può essere invocata a proprio vantaggio da soggetti titolari di posizioni giuridiche tutelate dall'ordinamento e portatori di interessi qualificati alla positiva e legittima conclusione delle procedure finalizzate alle adozioni internazionali.

Sul versante del riparto della giurisdizione tra giudice ordinario e giudice tributario, nel corso dell'anno 2023 sono intervenute pronunce di rilievo.

L'ordinanza n. 1115 ha escluso la natura tributaria dei contributi integrativi per l'utilizzo temporaneo di frequenze correlate ad autorizzazioni ministeriali generali già rilasciate, in considerazione: a) del carattere prettamente opzionale e tecnico-funzionale, rispondente non all'erogazione di un servizio di interesse generale, bensì alla messa a disposizione di ulteriori frequenze in funzione meramente strumentale ed agevolativa della diffusione da parte di soggetto già autorizzato; b) della finalizzazione non già a fronteggiare una spesa pubblica indistinta o di funzionamento generale dell'ente pubblico, ma, in parte, a tenere indenne quest'ultimo dai costi strettamente afferenti alla pratica di erogazione e, in maggior parte, a fungere da corrispettivo o canone sinallagmaticamente commisurato ai parametri tecnico-dimensionali dell'erogazione supplementare stessa; c) dell'estraneità della prestazione economica a parametri riconducibili ad una specifica capacità contributiva.

Le ordinanze nn. 7278 e 7284 ribadiscono la natura tributaria dei contributi dovuti, ai sensi dell'art. 10, comma 7-ter della legge 10 ottobre 1990 n. 287, per le spese di funzionamento dell'AGCM, trattandosi di una prestazione patrimoniale imposta dalla legge a favore dell'Autorità indipendente, con carattere coattivo, che si caratterizza per la doverosità della prestazione e che prescinde completamente da qualsiasi rapporto sinallagmatico con l'Autorità.

Di particolare interesse è l'ordinanza n. 24191, con cui le Sezioni Unite hanno dato seguito al consolidato orientamento di legittimità che ha affermato la natura tributaria del contributo unificato e, quindi, anche sulla base di una lettura estensiva dell'art. 19 del d.lgs. 31 dicembre 1992, n. 546, la devoluzione al giudice tributario delle controversie concernenti l'impugnazione di atti che riguardino la pretesa dell'Amministrazione alla corresponsione del relativo contributo rimasto inevaso. Trattasi, osservano le Sezioni Unite sul punto, di orientamento recentemente ripreso dalla Sezione Tributaria di questa Corte che, disattendendo la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2 del d.lgs. n. 546/1992, prospettata in relazione all'art. 111, secondo comma, Cost., ha affermato che, sebbene tale contributo possa in parte concorrere al funzionamento dell'intero sistema di giustizia tributaria ed anche a coprire le spese per i compensi dei giudici tributari, ciò non incide affatto sull'indipendenza e l'imparzialità di questi ultimi a trattare la relativa questione, non essendovi alcuna relazione diretta tra il contributo unificato, e ancor meno l'individuazione della parte tenuta a corrisponderlo, e il compenso delle persone fisiche che decidono la causa, parimenti a quanto, peraltro, avviene nei giudizi ordinari.

Le ordinanze nn. 4040 e 4227 individuano il discrimine tra giurisdizione tributaria e giurisdizione ordinaria nelle controversie su atti di riscossione coattiva di entrate di natura tributaria. In particolare, le Sezioni Unite, con le pronunce citate, ribadiscono il consolidato principio di diritto secondo cui alla giurisdizione tributaria spetta la cognizione sui fatti incidenti sulla pretesa tributaria (inclusi i fatti costitutivi, modificativi od impeditivi di essa in senso sostanziale) che si assumano verificati fino alla notificazione della cartella esattoriale o dell'intimazione di pagamento, se validamente avvenute, o fino al momento dell'atto esecutivo, in caso di notificazione omessa, inesistente o nulla degli atti prodromici. Alla giurisdizione ordinaria spetta la cognizione sulle questioni di legittimità formale dell'atto esecutivo come tale (a prescindere dalla esistenza o dalla validità della notifica degli atti ad esso prodromici), nonché sui fatti incidenti in senso sostanziale sulla pretesa tributaria, successivi all'epoca della valida notifica della cartella esattoriale o dell'intimazione di pagamento o successivi, in ipotesi di omissione, inesistenza o nullità di detta

notifica, all'atto esecutivo che abbia assunto la funzione di mezzo di conoscenza della cartella o dell'intimazione.

Spetta alla giurisdizione del giudice tributario – ha affermato l'ordinanza n. 4079– la cognizione sulla domanda con la quale l'utente del servizio pubblico di erogazione dell'acqua contesta l'importo preteso per la fornitura dal gestore del servizio in base a una determinata tariffa, trattandosi di controversia relativa al rapporto individuale di utenza che non vede coinvolta la Pubblica Amministrazione nella veste di autorità.

Quanto alla giurisdizione nelle cause transfrontaliere, l'ordinanza n. 22113 ha statuito che il fatto che una società commerciale di diritto estero istituisca in Italia una sede o una stabile organizzazione alla quale demandi lo svolgimento di alcune attività non vale ad attribuire a tale sede od organizzazione una personalità giuridica distinta ed autonoma da quella della società estera.

L'ordinanza n. 19571, a sua volta, ha precisato che allorché il convenuto non sia domiciliato in uno Stato membro dell'Unione Europea, la giurisdizione deve essere verificata alla stregua dei criteri stabiliti dall'art. 7 del Regolamento (UE) n. 1215 del 2012, per le controversie in materia contrattuale, individuando l'autorità giurisdizionale del luogo di esecuzione dell'obbligazione dedotta in giudizio, fatta salva la previsione di un foro esclusivo convenzionale in favore del giudice di un determinato Stato.

Va segnalata la sentenza n. 18199, in tema di riconoscimento dell'efficacia della sentenza straniera di affidamento dei minori. Qualora trovi applicazione la Convenzione dell'Aja del 18 ottobre 1996 in base all'art. 42 legge n. 218 del 1995, le condizioni sostanziali di riconoscimento delle misure di protezione dei minori disposte dalla giurisdizione straniera risultano fissate dall'art. 23 di detta Convenzione e non dall'art. 64 della legge n. 218 del 1995, mentre il procedimento del riconoscimento innanzi al giudice italiano resta disciplinato, come previsto dall'art. 24 della medesima Convenzione, dalla legge italiana. Tale principio è stato affermato in relazione al riconoscimento in Italia dell'efficacia di una sentenza estera, emessa in uno Stato non appartenente all'Unione europea, relativa all'affidamento dei figli minori e pronunciata in un giudizio nel quale la parte convenuta, pur ritualmente costituitasi innanzi al giudice straniero, non aveva in quella sede sollevato alcuna eccezione circa la carenza della competenza giurisdizionale del giudice adito.

L'ordinanza n. 13504 ha ribadito che, ai fini della individuazione della giurisdizione in tema di risarcimento del danno, ai sensi del Regolamento UE n. 1215 del 2012 deve intendersi “luogo dell'evento dannoso” sia quello in cui ha avuto luogo la condotta lesiva sia quello in cui il danno si è concretizzato,

avendo riguardo al “danno iniziale” e non alle conseguenze negative derivanti da un pregiudizio verificatosi altrove. Su questa base, la Corte ha affermato la giurisdizione del giudice tedesco sulla domanda di accertamento negativo della violazione di privativa e di risarcimento del danno da illecita interferenza, proposta da una società italiana per far valere l’illegittimità della condotta di una società tedesca, la quale aveva diffidato un’altra società, anch’essa tedesca, dalla commercializzazione e produzione in Germania di un prodotto dell’attrice italiana, asseritamente realizzato in violazione della contestata privativa.

In tema di vendita internazionale a distanza di beni mobili, con l’ordinanza n. 11346 si è statuito che la controversia avente ad oggetto il pagamento della merce va devoluta, ai sensi dell’art. 7, n. 1, lett. b), del Reg. UE n. 1215 del 2012, alla giurisdizione dell’autorità giudiziaria del luogo della consegna materiale dei beni, a tal fine dovendosi considerare la clausola *Incoterms “Ex Works” (EXW)*, se richiamata nel contratto, come idonea a disciplinare non solo il trasferimento del rischio, ma anche il luogo di consegna della merce e, conseguentemente, la giurisdizione, salvo che dal contratto medesimo risultino diversi ed ulteriori elementi che inducano a ritenere che le parti abbiano voluto un diverso luogo della consegna.

Di interesse è anche l’ordinanza n. 9782, secondo cui, ai sensi degli artt. 15, paragrafo 1, e 16, paragrafo 1, della Convenzione di Lugano del 30 ottobre 2007 (ratificata dall’UE con decisione del Consiglio del 27 novembre 2008 ed entrata in vigore nei rapporti con la Confederazione elvetica il 1° gennaio 2011), sussiste la giurisdizione del giudice italiano sulla domanda di nullità contrattuale formulata dal consumatore nei confronti di un istituto di credito di diritto svizzero che abbia svolto o svolga o abbia diretto o diriga in Italia, anche per il tramite di mandatari o di società strettamente collegate, attività professionali a cui sia riconducibile il contratto per cui è causa. Il principio è stato affermato con riferimento ad una controversia relativa alla dedotta nullità di un contratto di conto corrente personale, concluso in Italia in violazione dell’art. 132 T.U.B. – per svolgimento di attività bancaria non autorizzata dalla Banca d’Italia – e collegato ad un rapporto bancario costituito in *trust*, mediante l’intervento di una società estera, avente il ruolo di gestore patrimoniale, che aveva promosso l’operazione e, comunque, collaborato alla sua conclusione nell’interesse della banca svizzera convenuta.

Merita di essere segnalata l’ordinanza n. 5830: ai fini della corretta individuazione della giurisdizione nei giudizi di separazione personale tra coniugi (cittadini di diversi Stati dell’UE) secondo il criterio della «residenza abituale» previsto dall’art. 3 del Reg. (CE) n. 2201 del 2003, le certificazioni provenienti dai registri di stato civile – che hanno l’essenziale funzione di dare la certezza di fatti giuridicamente rilevanti, rendendoli conoscibili a

chiunque in modo sicuro – ammettono la prova contraria, purché questa sia estremamente rigorosa nella sua evidenza e certa nei suoi esiti. Nella specie, la Corte ha dichiarato la giurisdizione italiana, ritenendo che le risultanze della certificazione anagrafica non fossero superate dall’attestazione contraria di un funzionario dell’ambasciata italiana all’estero e da altri elementi presuntivi afferenti alle abitudini di vita e di lavoro.

L’ordinanza n. 361 ha affermato il seguente principio: qualora, nell’ambito di un contratto di compravendita tra un’impresa italiana ed una straniera, la clausola di proroga della giurisdizione in favore di uno degli Stati membri – per la quale l’art. 17 della Convenzione di Bruxelles del 27 settembre 1968 e, in seguito, l’art. 23 del Regolamento (CE) n. 44 del 2001 e l’art. 25 del Regolamento (UE) n. 1215 del 2012 prescrivono il requisito della forma scritta – sia inserita tra le condizioni generali di contratto, non sottoscritte, e ad essa sia fatto riferimento soltanto mediante un rinvio, nell’indice del contratto sottoscritto, al capitolo recante le condizioni generali, si deve escludere che la clausola attributiva della giurisdizione sia stata effettivamente oggetto di una pattuizione manifestata, in modo chiaro e preciso, tra le parti e che pertanto il suddetto requisito sia stato rispettato.

3. *Settore penale*

3.1. Sezioni Unite penali

Nel corso dell’anno 2023, l’opera delle Sezioni Unite di risoluzione dei contrasti insorti tra le Sezioni semplici ha avuto ad oggetto, oltre a tematiche generali già affrontate nel corso dell’anno precedente, nuovi profili, attinenti sia al diritto sostanziale che processuale.

3.1.1. *La pena*

Un primo tema su cui le Sezioni Unite hanno avuto l’occasione di ritornare nel corso dell’anno è stato quello della esatta perimetrazione del concetto di pena illegale, determinante anche ai fini di valutarne la possibile rilevanza *ex officio*. La pronuncia n. 877 del 14/7/2022, dep. 2023, intervenendo in fattispecie di procedimento di applicazione della pena, ha chiarito che la pena determinata a seguito dell’erronea applicazione del giudizio di comparazione tra circostanze eterogenee concorrenti è illegale soltanto nel caso in cui essa ecceda i limiti edittali generali previsti dagli artt. 23 e ss, nonché 65 e 71 e ss, cod. pen., oppure i limiti edittali previsti per le singole fattispecie di reato, a nulla rilevando invece il fatto che i passaggi intermedi che portano alla sua determinazione siano computati in violazione di legge. Le Sezioni Unite hanno in

particolare affermato che il principio di legalità della pena informa di sé tutto il sistema penale, valendo sia per le pene detentive che per le pene pecuniarie, e comporta che pena legale sia soltanto quella prevista dall'ordinamento giuridico e non eccedente, per genere, specie o quantità, il limite legale. Esso opera sia in fase di cognizione che di esecuzione, e vieta l'esecuzione di una pena (anche se inflitta con sentenza non più soggetta ad impugnazione ordinaria) che non trovi fondamento in una norma di legge, perché avulsa da una pretesa punitiva dello Stato. La legalità della pena è valore consacrato dall'art. 1 cod. pen., dall'art. 25, comma secondo, e dall'art. 27, comma terzo, Cost., nonché, a livello sovranazionale, dall'art. 7, § 1, della Convenzione EDU, dall'art. 49 della Carta di Nizza e dall'art. 15 del Patto internazionale sui diritti civili e politici adottato a New York il 16 dicembre 1966, reso esecutivo in Italia con legge 25 ottobre 1977, n. 881. Ribadendo enunciazioni già formulate dalle stesse Sezioni Unite nel corso del 2022 (in particolare, tra le altre, con le sentenze nn. 38809 e 47182), si è dunque confermato che «attraverso la predeterminazione di limiti astratti per ciascuna specie di pena, e di limiti edittali riferibili a ciascun reato, il legislatore fissa – per ciascuna pena e per ciascun reato – il *minimum* cui possa riconoscersi concreta valenza rieducativa ed il limite massimo oltre il quale la pena perderebbe la predetta valenza e si risolverebbe nell'inflizione di una mera e non rieducativa sofferenza». È dunque illegale la pena che non corrisponde, per specie ovvero per quantità (sia in difetto che in eccesso), a quella astrattamente prevista per la fattispecie incriminatrice, così collocandosi al di fuori del sistema sanzionatorio delineato dal codice penale, mentre tale non è la pena che, pur se inficiata da «un vizio nell'*iter* di determinazione della sua entità», si mantenga entro la cornice editale, pervenendo ad un risultato posologico al quale «sarebbe stato possibile giungere attraverso diversa modulazione dei vari passaggi intermedi».

Sempre agli aspetti latamente sanzionatori, oltre che ai rapporti degli stessi con il principio della retroattività, può assimilarsi la questione in ordine alla natura da attribuire alla confisca per equivalente. Proprio la riconducibilità di tale misura al novero delle sanzioni ha, infatti, condotto le Sezioni Unite ad affermare che la disposizione di cui all'art. 578-*bis* cod. proc. pen., introdotta dall'art. 6, comma 4, d.lgs. 1° marzo 2018, n. 21, ha, con riguardo alla confisca per equivalente (nella specie trattavasi della confisca per reati tributari *ex art. 12-bis* del d.lgs. n. 74 del 2000) e alle forme di confisca che presentino comunque una componente sanzionatoria, natura anche sostanziale e, pertanto, è inapplicabile in relazione ai fatti posti in essere prima della sua entrata in vigore (Sez. U, n. 4145 del 29/9/2022, dep. 2023). Significativamente si è chiarito che, allorquando un soggetto ponga in essere una condotta illecita, lo stesso deve essere messo in grado di prevedere le conseguenze cui si esporrà

trasgredendo il precetto penale, nel “fuoco della prevedibilità” rientrando anche tutte le conseguenze sanzionatorie della condotta. Di qui la considerazione che una disposizione normativa che, come quella dell’art. 578-*bis* cit., modificando le disposizioni previgenti, determina un effetto “a sorpresa” si porrebbe in contrasto col dettato costituzionale e con quello convenzionale, avendo i consociati diritto ad essere preventivamente e adeguatamente informati dallo Stato sia dei precetti da osservare, sia di tutte le conseguenze sanzionatorie che derivano dalla loro violazione, nonché «di accedere e calcolare in un preciso arco temporale, ossia al momento in cui è posta in essere la condotta, se e quale comportamento tenere, avendo essi il diritto a non essere sorpresi *ex post* da estensioni interpretative o da mutamenti dello stato di fatto non conoscibili e, dunque, non prevedibili *ex ante*».

Sempre in punto di pena, vale rammentare la pronuncia n. 17615 del 23/2/2023) che, affermando che la riformulazione dell’art. 132 d.lgs. 1° settembre 1993, n. 385, riguardante il reato di esercizio abusivo di attività finanziaria ad opera dell’art. 8, comma 2, d.lgs. 13 agosto 2010, n. 141, ha comportato l’abrogazione tacita dell’art. 39 della legge 28 dicembre 2005, n. 262, nella parte relativa al raddoppio delle pene comminate per il suddetto reato, ha ribadito con nettezza, ripercorrendo passaggi già enunciati da Sez. U, n. 698 del 24/10/2019, dep. 2020, che l’abrogazione tacita disciplinata dall’art. 15 delle preleggi si distingue in due ipotesi, configurandosi sia nel caso in cui la norma successiva risulti incompatibile con la precedente, sia laddove la norma di nuova introduzione provveda a disciplinare *ex novo* la materia, sostituendosi alla precedente disposizione, non necessariamente incompatibile con la più risalente.

3.1.2. Altri aspetti di diritto sostanziale

Quanto ad altri istituti di diritto sostanziale merita ricordare due pronunce sostanzialmente accomunate dall’esame dell’elemento soggettivo dei reati in ciascuna di esse considerati. Con una prima sentenza si è affermato che, nel delitto di furto, il fine di profitto che integra il dolo specifico del reato va inteso come qualunque vantaggio anche di natura non patrimoniale perseguito dall’autore (n. 41570 del 12/10/2023); la nozione di profitto, infatti, non può che essere calibrata sul vantaggio che l’autore intende trarre dall’impossessamento; e ciò perché il profitto rilevante, quale connotato della specifica direzione della volontà che va a svolgere un’ulteriore funzione delimitatrice rispetto al mero profilo oggettivo della condotta di sottrazione e di impossessamento, è quello che, indipendentemente dalla sua idoneità ad essere apprezzato in termini monetari, viene tratto immediatamente dalla costituzione dell’autonoma signoria sulla *res* e non quello che può derivare attraverso ulteriori

passaggi dall'illecito. Con una seconda pronuncia (n. 49686 del 13 /07/2023) si è poi affermato che le omesse o false indicazioni di informazioni contenute nell'autodichiarazione finalizzata a conseguire il reddito di cittadinanza integrano il delitto di cui all'art. 7 d.l. 28 gennaio 2019 n. 4, conv. in legge 28 marzo 2019 n. 26 solo se funzionali ad ottenere un beneficio non spettante ovvero spettante in misura superiore a quella di legge; significativo quanto affermato nella citata sentenza in ordine al fatto che il dolo specifico, in tale contesto, svolge una funzione selettiva tra condotte penalmente rilevanti e quelle che tali non sono, estromettendo dalla fattispecie quelle insuscettibili di mettere in pericolo il bene protetto. Se l'agente ha comunque diritto al beneficio, la non corrispondenza al vero delle informazioni a tal fine rese non qualifica il falso come "inutile", ma rende puramente e semplicemente atipica la condotta, dovendosi escludere la natura indebita del beneficio stesso, così venendo meno un elemento del fatto tipico.

3.1.3. Impugnazione per i soli interessi civili

Sempre nell'ambito delle impugnazioni ma con particolare riferimento al rapporto tra le statuizioni penali e quelle civili della sentenza, deve farsi menzione della sentenza di Sez. U, n. 38481 del 25/5/2023, il cui intervento è stato occasionato dalla necessità di risolvere il contrasto intervenuto tra tre singole sezioni in relazione all'individuazione dell'esatto momento applicativo della nuova norma dell'art. 573, comma 1-*bis*. Con tale disposizione, infatti, introdotta dal d.lgs. n. 150 del 2022, ed ispirata, nell'intento del legislatore della riforma, alla necessità di privilegiare, in assenza di indicazioni vincolanti sul punto ad opera della legge delega, una volta esaurita la "questione penale", la via della totale dismissione di quella civile, con "prosecuzione" del giudizio nella unica sede ritenuta come ormai totalmente "assorbente", si è previsto che «quando la sentenza è impugnata per i soli interessi civili, il giudice di appello e la Corte di cassazione, se l'impugnazione non è inammissibile, rinviando per la prosecuzione, rispettivamente, al giudice o alla sezione civile competente, che decide sulle questioni civili utilizzando le prove acquisite nel processo penale e quelle eventualmente acquisite nel giudizio civile».

Assenti, infatti, nel decreto legislativo citato, disposizioni transitorie sul punto, mentre un primo orientamento della Corte aveva optato per una immediata applicabilità della nuova norma con riferimento a tutte le impugnazioni pendenti al momento di entrata in vigore della norma, un secondo si era invece indirizzato per la applicabilità relativamente alle sole impugnazioni nei confronti delle sentenze emesse a partire da tale data (ovvero il 30 dicembre 2022). La Corte ha tuttavia ritenuto, sulla premessa, comune, per vero, ad entrambi gli orientamenti, che il criterio discriminante in ordine alla scelta dell'opzione

da seguire, dovesse essere quello della necessità di “non tradire” l’intervenuto “affidamento” ingenerato in capo alla parte impugnante dal quadro normativo preesistente, di dovere preliminarmente chiarire la natura dei rapporti tra il giudizio penale e il giudizio civile sorgente “in prosecuzione” rispetto al primo, in caso di non inammissibilità dell’impugnazione ai soli effetti civili, solo da tale inquadramento potendo poi derivare la soluzione al quesito posto.

Le Sezioni Unite hanno allora ritenuto che il nuovo quadro normativo, del tutto inedito quanto all’appello e da tenere evidentemente distinto dalla previsione dell’art. 622 cod. proc. pen. rimasta inalterata, quanto al ricorso per cassazione, abbia, in realtà, comportato un rilevante «mutamento di coordinate»: il fatto che l’impugnazione per i soli interessi civili, nel precedente assetto decisa secondo le regole del rito penale, sia stata oggi attribuita alla decisione del giudice civile, restando devoluto al giudice penale il solo compito di vagliarne l’ammissibilità, verificata la quale deve essere disposto il rinvio «per la prosecuzione», significa che tale giudizio debba, appunto, continuare senza cesure o soluzioni di continuità, tanto che il giudice civile, proprio in ragione della unicità del giudizio, utilizzerà le prove già acquisite in sede penale, oltre a quelle eventualmente acquisende innanzi a sé. E per tale ragione il giudizio che prosegue innanzi al giudice civile non può avere natura autonoma rispetto a quello iniziato innanzi al giudice penale, sicché non appare conciliabile con l’appena descritto nuovo assetto quanto già affermato dalla giurisprudenza con riguardo al giudizio di rinvio instaurato a seguito dell’annullamento *ex art. 622* cod. proc. pen., circa la *emendatio libelli* funzionale ad adeguare la domanda presentata in sede penale ai parametri propri del giudizio civile: «la necessità di un tale adeguamento nel passaggio tra i due giudizi è ormai superata dalla già iniziale impostazione, oggi richiesta dal nuovo art. 78, comma 1, lett. d), cit. della pretesa civile secondo le più estese coordinate dell’atto introduttivo di cui all’art. 163 cod. proc. civ. nella previsione di un simile, possibile, epilogo. Anzi, e di più, proprio la comparazione tra l’art. 573, comma 1-*bis*, cod. proc. pen. e l’art. 622 cod. proc. pen. (quale norma che continua a presupporre pur sempre un ordinario quadro che attribuisce alla Corte di cassazione penale la decisione sull’impugnazione anche agli effetti civili) sembra rivelare come l’unica lettura possibile della nuova disciplina sia quella appena considerata, giacché, ove il legislatore della riforma avesse invece inteso lasciare sostanzialmente immutato il quadro normativo come letto dalla costante giurisprudenza di legittimità, ben poco senso avrebbe avuto l’adozione del nuovo art. 573, comma 1-*bis*, cit., finendo quest’ultima norma per sovrapporsi irrazionalmente, negli esiti, proprio a quella dell’art. 622 cit. Dunque, è proprio il ben diverso rapporto cronologico a fondamento della nuova norma rispetto a quello posto alla base dell’art. 622 cit. (tra decisione e successivo rinvio, nell’art. 622, e tra rinvio

e successiva decisione, nell'art. 573, comma 1-*bis*) a rendere non assimilabili tra loro l'assetto attuale e quello precedente di cui l'art. 622 cit. rappresenta pur sempre, come detto, nell'eccezione così introdotta alla regola dell'attrazione dell'azione civile al processo penale, una esplicazione».

A ciò conseguirebbe dunque che «il possibile epilogo decisorio oggi rappresentato, in caso di impugnazione residuata per i soli interessi civili, dall'art. 573, comma 1-*bis*, cit., dovrà essere contemplato dalla parte civile sin dal momento dell'atto di costituzione e a tale epilogo la stessa dovrà dunque far fronte strutturando le ragioni della domanda in necessaria sintonia con i requisiti richiesti dal rito civile. Ciò significa, allora, che, se nella vigenza del precedente tenore della norma, secondo la costante giurisprudenza di legittimità, era del tutto sufficiente, ad integrare la *causa petendi* cui si riferisce l'art. 78, comma 1, lett. d) cit., il mero richiamo al capo d'imputazione descrittivo del fatto allorquando il nesso tra il reato contestato e la pretesa risarcitoria azionata risultasse con immediatezza (...), ciò non può più bastare a fronte della nuova disciplina. Sarà infatti necessaria una precisa determinazione della *causa petendi* similmente “alle forme prescritte per la domanda proposta nel giudizio civile”, come già affermato da una sola iniziale pronuncia di questa Corte, poi rimasta superata dalle pronunce appena ricordate, e che ora, per effetto del mutato quadro, riprende evidentemente vigore; cosicché, ai fini dell'ammissibilità della costituzione, non sarà più sufficiente “fare riferimento all'avvenuta commissione di un reato bensì sarà necessario richiamare le ragioni in forza delle quali si pretende che dal reato siano scaturite conseguenze pregiudizievoli nonché il titolo che legittima a far valere la pretesa” (Sez. 2, n. 8723 del 7/5/1996). In altre parole, dunque, sarà necessario che le ragioni della domanda vengano illustrate secondo gli stilemi dell'atto di citazione nel processo civile, ovvero, secondo quanto prevede oggi l'art. 163, comma 3, n. 4, cod. proc. pen. con “l'esposizione in modo chiaro e specifico” delle stesse (...). Non, dunque, in un mero “aggiustamento cosmetico” si è risolta la specificazione inserita nell'art. 78 cit., bensì nella necessaria proiezione, sul piano della domanda di parte civile, della mutata regolamentazione della impugnazione della sentenza agli effetti civili. E tutto ciò è stato appunto riassunto dalla Relazione illustrativa menzionata laddove, come già ricordato in principio, si è fatto riferimento all'onere del danneggiato di prevedere l'eventualità del rinvio di cui all'art. 573 comma 1-*bis* sin dal momento della costituzione di parte civile».

L'assetto dei rapporti tra il giudizio penale e quello civile “in prosecuzione”, così analizzato, ha dunque portato le Sezioni Unite a dare alla questione controversa una soluzione diversa da quelle in precedenza prospettate dai due orientamenti in contrasto: ed invero, «il necessario rispetto delle ragioni di affidamento dell'impugnante nella non variazione del quadro di sistema

coesistente al momento dell'impugnazione, ragioni evidentemente dirimenti anche nel caso di specie, deve [...] indurre inevitabilmente ad individuare nel momento del deposito dell'atto di costituzione di parte civile lo spartiacque di delimitazione tra impugnazioni soggette al regime previgente e impugnazioni assoggettate, invece, alla nuova normativa».

Di qui, dunque, l'affermazione, condensata nel principio di diritto, per cui «l'art. 573, comma 1-*bis*, cod. proc. pen., introdotto dall'art. 33 del d.lgs. n. 10 ottobre 2022, n. 150, si applica alle impugnazioni per i soli interessi civili proposte relativamente ai giudizi nei quali la costituzione di parte civile sia intervenuta in epoca successiva al 30 dicembre 2022, quale data di entrata in vigore della citata disposizione».

3.1.4. La legittimazione all'impugnazione

Un ulteriore tema ricorrente anche nell'anno 2023 ed esaminato sotto molteplici sfaccettature è stato quello determinato da contrasti insorti in ordine alla assoggettabilità o meno ad impugnazione di specifici provvedimenti giurisdizionali ovvero circa la attribuibilità o meno a determinati soggetti dei poteri di impugnazione.

Sotto il primo, oggettivo, versante, la pronuncia n. 19415 del 27/10/2022, dep. 2023, ha chiarito che nei confronti della sentenza resa all'esito di concordato in appello è proponibile il ricorso per cassazione con cui si deduca l'omessa dichiarazione di estinzione del reato per prescrizione maturata anteriormente alla pronuncia di tale sentenza, posto che la formulazione della richiesta di concordato in appello non equivale a rinuncia alla prescrizione del reato. Il modulo procedimentale del concordato in appello, che non costituisce procedimento speciale e non si discosta dal modello ordinario in relazione alla rinuncia ai motivi e alla valutazione di quelli non rinunciati, consente infatti di assegnare priorità alla verifica dell'insussistenza delle cause di non punibilità previste dall'art. 129 cod. proc. pen., verifica da compiersi, da parte del giudice, indipendentemente dalla piattaforma negoziale concordata tra le parti. Di qui l'ulteriore considerazione per cui, anche dopo la legge n. 103 del 2017, l'eventuale errore in cui sia caduto il giudice di appello che abbia omesso di dichiarare la già intervenuta prescrizione del reato, pur se non eccepita dalla parte interessata in quel grado, è ricorribile per cassazione. Né si potrebbero dedurre elementi in senso contrario dalla disposizione dell'art. 610, comma 1-*bis*, cod. proc. pen., introdotta appunto dalla predetta riforma, che si limita ad individuare i presupposti in presenza dei quali è prevista la procedura *de plano* avverso la sentenza di applicazione della pena su richiesta delle parti e quella pronunciata a norma dell'art. 599-*bis* cod. proc. pen. senza riguardare i

presupposti di ammissibilità dei rispettivi ricorsi che, quanto al cd. patteggiamento, sono stati previsti nell'art. 448-*bis* cod. proc. pen. solo nell'ambito della disciplina del rito speciale.

Sempre in tale ambito oggettivo le Sezioni Unite hanno escluso che sia suscettibile di impugnazione, da parte dell'interessato, il provvedimento del giudice dell'udienza preliminare di rigetto della richiesta di dissequestro di beni sottoposti a sequestro probatorio (n. 32938 del 19/1/2023). A fronte di due orientamenti tra loro contrastanti, di cui il primo volto a ritenere applicabile estensivamente il meccanismo operativo di cui all'art. 263, comma 5, cod. proc. pen. – stante la sostanziale assimilabilità della decisione assunta dal giudice dell'udienza preliminare, nel contraddittorio delle parti, a quella resa sull'opposizione dell'interessato decisa ai sensi della indicata disposizione – con conseguente ammissibilità del ricorso per cassazione, ed il secondo, invece, inteso ad individuare nell'appello cautelare ai sensi dell'art. 322-*bis* cod. proc. pen. il mezzo di impugnazione prescelto, pur se espressamente riferito alle ordinanze in materia di sequestro preventivo ed al decreto di revoca del sequestro emesso dal pubblico ministero, le Sezioni Unite hanno scelto una terza via, ovvero quella della non impugnabilità, affacciata nel tempo ancor prima di tali due opzioni e poi non più coltivata.

A tale soluzione hanno condotto il canone del *numerus clausus* dei mezzi di impugnazione, da interpretare secondo parametri di stretta legalità, e la necessità di evitare criteri di interpretazioni estensiva od analogica non consentiti, nella specie, da un quadro normativo con essi non compatibile.

Ribadendo concetti già espressi, la pronuncia ha confermato come sia l'interpretazione estensiva che quella analogica, ancorché finalizzate alla garanzia dei diritti costituzionalmente protetti, non possano prescindere dalla lettera della legge, ostandovi il principio, parimenti munito di copertura costituzionale, della legalità processuale, sancito dall'art. 101, comma secondo, Cost. che impone la necessaria «fedeltà del giudice al tenore letterale della disposizione normativa, quale canone fondamentale di interpretazione cui si deve attenere»; un principio che costituisce, come già affermato in passato dalle Sezioni Unite, non un mero criterio interpretativo della legge, «ma il limite di ogni altro criterio ermeneutico».

Sotto il versante soggettivo, invece, il tema che ha coinvolto le Sezioni Unite è stato fundamentalmente quello, rinvenibile nella disposizione dell'art. 593-*bis*, comma 2, cod. proc. pen., attinente ai poteri di impugnazione della sentenza da parte del procuratore generale in rapporto ai poteri di impugnazione del procuratore della Repubblica e all'acquiescenza di quest'ultimo (n. 21716 del 23/2/2023, P.G. in proc. A.V.). Le Sezioni Unite hanno segnatamente

affermato tre principi: a) la legittimazione del procuratore generale a proporre appello *ex art. 593-bis* cod. proc. pen. avverso le sentenze di primo grado, derivante dall'acquiescenza del procuratore della Repubblica, consegua alle intese o alle altre forme di coordinamento richieste dall'*art. 166-bis* disp. att. cod. proc. pen. che impongono al procuratore generale di acquisire tempestiva notizia in ordine alle determinazioni dello stesso procuratore della Repubblica in merito all'impugnazione della sentenza; b) l'acquiescenza del procuratore della Repubblica al provvedimento di cui all'*art. 593-bis*, comma 2, cod. proc. pen., quale presupposto di legittimazione ad appellare del procuratore generale, non è riferibile anche al pubblico ministero che abbia presentato le conclusioni nel giudizio di primo grado; c) in assenza delle condizioni per presentare appello ai sensi dell'*art. 593-bis*, comma 2, cod. proc. pen., il procuratore generale non è legittimato a proporre ricorso immediato per cassazione *ex art. 569* cod. proc. pen. né ricorso ordinario ai sensi degli artt. 606, comma 2, e 608 cod. proc. pen. Rimandando, per il resto, all'analitico percorso motivazionale della sentenza, preme soprattutto rilevare, quanto al primo, più rilevante, profilo, che, non venendo il concetto di acquiescenza definito dal codice di rito penale, le Sezioni Unite hanno fatto ricorso al dato positivo – da valutare in stretta connessione con l'esiguo contenuto dell'*art. 593-bis*, comma 2, cod. proc. pen. – di cui all'*art. 166-bis* disp. att. cod. proc. pen., significativamente introdotto dall'*art. 8* dello stesso d.lgs. n. 11 del 2018, secondo cui «al fine di acquisire tempestiva notizia in ordine alle determinazioni relative all'impugnazione delle sentenze di primo grado, il procuratore generale presso la Corte d'appello promuove intese o altre forme di coordinamento con i procuratori della Repubblica del distretto». Attraverso il riferimento a tali intese il legislatore della novella ha infatti voluto affidare al Procuratore generale di ciascuna Corte di appello il potere-dovere di verificare, volta per volta, con riferimento ad ogni singola sentenza di primo grado emessa da un giudice del distretto, quali siano le intenzioni del procuratore della Repubblica competente, titolare della legittimazione per così dire principale ad appellare, e conseguentemente se vi siano le condizioni per lo stesso procuratore generale di esercitare la facoltà di proporre tale impugnazione, in alternativa, sulla base della sua legittimazione sussidiaria. Sempre relativamente ai poteri del procuratore generale, le Sezioni Unite hanno altresì, con ulteriore pronuncia, affermato che lo stesso è legittimato ad impugnare, con ricorso per cassazione, per i motivi di cui all'*art. 606* cod. proc. pen., l'ordinanza di ammissione alla prova ritualmente comunicatagli, e, in caso di omessa comunicazione della stessa, ad impugnare quest'ultima unitamente alla sentenza di estinzione del reato per esito positivo della prova (n. 14840 del 27/10/2022, dep. 2023). Anche in tale occasione, ciò che preme significare è che il percorso della decisione ha preso le mosse dal dato letterale chiarendo, come già a suo tempo fatto da Sez. U, n. 22531 del

31/5/2005, con riferimento all'art. 570 cod. proc. pen., che, ove il legislatore non fornisca alcuna specificazione, come nel caso di cui all'art. 464-*quater*, comma 7, cod. proc. pen., limitandosi ad indicare il termine "pubblico ministero", esso vada inteso come riferito sia al procuratore della Repubblica che al procuratore generale della Repubblica presso la Corte di appello.

Significativo, per i suoi profili inediti, poi, il principio affermato dalla stessa sentenza con riguardo all'istituto dell'ammissione alla prova di cui all'art. 168-*bis* cod. pen. di cui si è affermata la non applicabilità con riferimento alla disciplina della responsabilità degli enti di cui al d.lgs. 28 giugno 2001, n. 231, avendo peraltro la Corte affermato che la messa alla prova dei maggiorenni ha natura di "trattamento sanzionatorio" penale, modulato sull'imputato persona fisica e sui reati allo stesso astrattamente riferibili, non estensibile, per il principio della riserva di legge, agli enti, la cui responsabilità amministrativa è riconducibile ad un "*tertium genus*".

3.2. Sezioni semplici

3.2.1. Questioni di diritto sostanziale

1) Successione di leggi

Il principio di retroattività della *lex mitior* ha condotto la Quarta Sezione ad affermare che la disposizione di cui all'art. 131-*bis* cod. pen., come modificata dall'art. 1, comma 1, lett. c) n. 1, d.lgs. 30 ottobre 2022, n. 150, che ha introdotto più ampi parametri legali di applicabilità della causa estintiva del reato, si applica anche ai fatti-reato commessi prima della entrata in vigore del citato decreto legislativo (Sez. 4, n. 17190 del 16/3/2023).

Il principio di irretroattività della legge più sfavorevole è, invece, alla base del principio secondo cui, in tema di reati contro la Pubblica Amministrazione, la riparazione pecuniaria prevista dall'art. 322-*quater* cod. pen., introdotta dall'art. 4 della legge 27 maggio 2015, n. 69 per il caso di condanna per peculato e corruzione, modificata ed estesa anche al corruttore dalla legge 9 gennaio 2019, n. 3, in quanto sanzione civile accessoria avente connotazione punitiva, non è applicabile in relazione a fatti di reato commessi prima dell'entrata in vigore della norma ampliativa (Sez. 6, n. 8959 del 25/1/2023).

Si è ormai consolidato, nella giurisprudenza di legittimità, il principio di diritto in forza del quale, ai fini dell'operatività della disciplina transitoria di cui all'art. 95, comma 1, d.lgs. 10 ottobre 2022, n. 150, in riferimento all'art. 20-*bis* cod. pen., la pronuncia della sentenza di appello determina la pendenza

del procedimento innanzi alla Corte di cassazione, con la conseguenza che, per i processi in corso in tale fase alla data di entrata in vigore del citato d.lgs. (30 dicembre 2022), una volta formatosi il giudicato, il condannato potrà avanzare istanza di sostituzione della pena detentiva al giudice dell'esecuzione (Sez. 6, n. 34091 del 21/6/2023; Sez. 5, n. 37022 del 28/6/2023; Sez. 4, n. 43975 del 26/9/2023).

La natura mista, sostanziale e processuale, della querela e la sua concreta incidenza sulla punibilità dell'autore del fatto hanno condotto la Quinta Sezione ad affermare che, in tema di reati divenuti perseguibili a querela a seguito della modifica introdotta dal d.lgs. 10 ottobre 2022, n. 150, il giudice, in forza dell'art. 2, comma quarto, cod. pen., deve accertare l'esistenza della querela stessa anche per i reati commessi anteriormente all'intervenuta modifica (Sez. 5, n. 22641 del 21/4/2023).

La Terza Sezione ha poi chiarito, in tema di reati edilizi, che non può essere revocata, *ex art.* 673 cod. proc. pen., la sentenza che abbia dichiarato estinta per prescrizione la contravvenzione di lottizzazione abusiva e disposto contestualmente la confisca delle opere ad essa relative nel caso in cui, in assenza di *abolitio criminis* derivante da abrogazione o da declaratoria di illegittimità costituzionale della norma, si verifichi un mutamento dell'orientamento giurisprudenziale affermato dalle Sezioni Unite della Corte di cassazione o dalla Corte Edu (Sez. 3, n. 32469 del 1/6/2023).

2) Le fasce deboli

La Quarta Sezione ha ritenuto manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale, in riferimento all'art. 25 Cost. enunciativo dei principi di tassatività e determinatezza delle norme incriminatrici, dell'art. 603-*bis*, comma terzo, n. 1 cod. pen. nella parte in cui, nell'enumerare gli indici di sfruttamento lavorativo, vi include la reiterata corresponsione di retribuzione difforme da quella prevista dai contratti collettivi nazionali o territoriali, posto che tali indici, quali meri criteri-guida per l'interprete, sintomatici della sussistenza del fatto tipico, sono finalizzati a riempire di contenuto concreto il concetto di sfruttamento (Sez. 4 n. 9473 del 30/11/2022, dep. 2023).

La Sesta Sezione ha affermato, in tema di “*mobbing*” verticale, che integra il delitto di maltrattamenti la condotta vessatoria che si consuma con l'abituale prevaricazione ed umiliazione poste in essere dal datore di lavoro nei confronti del dipendente, approfittando della condizione subordinata di questi, a nulla rilevando la formale legittimità delle iniziative disciplinari assunte verso il soggetto “*mobizzato*”, anche in relazione a comportamenti reattivi dallo stesso assunti (Sez. 6, n. 38306 del 14/6/2023).

A proposito del reato di atti persecutori, la Quinta Sezione ha messo in luce che, ai fini della configurabilità della circostanza aggravante di cui all'art. 612-*bis*, comma secondo, cod. pen., la “relazione affettiva” tra autore del reato e persona offesa, pur se non intesa necessariamente soltanto come “stabile condivisione della vita comune”, postula quantomeno la sussistenza, da verificarsi in concreto, di un legame connotato da un rapporto di fiducia, tale da ingenerare nella vittima aspettative di tutela e protezione, costituendo l'abuso o l'appropriamento di tale legame il fondamento della *ratio* di aggravamento della disposizione in esame (Sez. 5, n. 21641 del 2/3/2023).

Con riferimento, invece, al reato di cui all'art. 600-*quater* cod. pen., la Terza Sezione ha ritenuto che rientri nel concetto di detenzione di materiale pedopornografico anche la disponibilità di *file* fruibili, senza limiti di tempo e di luogo, mediante accesso ad un archivio virtuale integralmente consultabile con credenziali di autenticazione esclusive o comunque note a chi le utilizzi (Sez. 3, n. 4212 del 19/1/2023).

Sempre la Terza Sezione ha rimarcato come, in tema di tentata prostituzione minorile, sia irrilevante, ai fini del giudizio sull'idoneità degli atti, che la promessa di dazione di danaro, quale corrispettivo dell'attività sessuale, non abbia influito sulla determinazione del minore di accettare l'incontro propostogli per finalità sessuali, posto che deve ritenersi *ex ante* idonea ogni condotta che possa condizionare la libertà sessuale del predetto, mediante la prospettazione di uno scambio sinallagmatico tra la prestazione e un corrispettivo di natura patrimoniale, essendo l'incriminazione finalizzata alla tutela del libero sviluppo psico-fisico del minore rispetto alla mercificazione del suo corpo (Sez. 3 n. 44178 del 19/9/2023).

Significativa è poi la pronuncia relativa all'art. 609-*quinquies*, comma primo, cod. pen., che ha affermato il principio di diritto in forza del quale il delitto di corruzione di minorenni realizzato mediante il compimento di atti sessuali in presenza di persona infraquattordicenne al fine di farla assistere, è configurabile anche nel caso in cui tali atti, pur compiuti a distanza, siano condivisi con il minore mediante *videochat*, nel corso della loro commissione, posto che il mezzo di comunicazione telematica, volutamente utilizzato dall'agente, consente di ritenere gli atti commessi in presenza della persona offesa (Sez. 3, n. 15261 del 23/3/2023).

Quanto alla materia degli infortuni sul lavoro, la Quarta Sezione ha ribadito che la definizione di “lavoratore” di cui all'art. 2, comma 1, lett. a), d.lgs. 9 aprile 2008, n. 81, richiede lo svolgimento dell'attività lavorativa nell'ambito dell'organizzazione del datore di lavoro, indipendentemente dalla tipologia contrattuale ed è più ampia di quella prevista dall'art. 3 d.P.R. 27

aprile 1955, n. 547, che si riferiva, invece, al “lavoratore subordinato” e alla “persona che presta il proprio lavoro alle dipendenze di un datore di lavoro” (art. 2, comma 1, lett. a), d.lgs. 19 settembre 1994, n. 626), sicché, ai fini dell’applicazione delle norme incriminatrici previste nel citato d.lgs. n. 81 del 2008, rileva l’oggettivo espletamento di mansioni tipiche dell’impresa, anche eventualmente a titolo di favore, nel luogo deputato e su richiesta dell’imprenditore (Sez. 4, n. 38464 del 23/6/2023).

3) Reati di criminalità organizzata

Una decisione molto significativa – Sez. 6, n. 45506 del 27 aprile 2023 (relativa al processo indicato dai *media* come il processo cd. della trattativa Stato-mafia) ha precisato che il modello di ricostruzione del fatto penalmente rilevante non può coincidere con l’approccio metodologico di stampo storiografico. In particolare, ha chiarito che, anche quando oggetto del processo penale siano accadimenti di rilievo storico o politico, e, dunque, connotati da una genesi complessa e multifattoriale, l’accertamento del giudice penale non muta la sua natura, la sua funzione e il suo statuto garantistico, indefettibile sul piano costituzionale. In altri termini, anche quando il giudice penale deve confrontarsi con complessi contesti fattuali di rilievo storico-politico, l’accertamento del processo penale resta limitato ai fatti oggetto dell’imputazione e deve essere condotto nel rigoroso rispetto dalle regole epistemologiche dettate dalla Costituzione e dal codice di rito, prima tra tutte quella dell’oltre ogni ragionevole dubbio. In tal senso il «virtuoso paradigma della chiarezza e concisione» impone di discutere, «ove occorra anche diffusamente, solo i fatti rilevanti e le questioni problematiche, liberando la motivazione dalla congerie di dettagli insignificanti che spesso vi compaiono senza alcuna necessità». Si è trattato di una decisione particolarmente delicata anche sotto il profilo di altre questioni giuridiche trattate, tra cui l’ambito applicativo del reato contestato di minaccia al corpo politico di cui all’art. 338 cod. pen., l’istituto del concorso di persone nel reato ed il principio processuale dell’oltre ogni ragionevole dubbio.

Sempre la Sesta Sezione ha riconosciuto la natura di reato eventualmente permanente del reato di concorso esterno in associazione di tipo mafioso, sicché anche il patto politico-mafioso avente ad oggetto “voti contro favori”, al pari di altre relazioni collusive che possono instaurarsi tra il concorrente esterno e il sodalizio al fine di ottenere reciproci vantaggi, può dar vita ad un rapporto occasionale e circoscritto, se riferito ad una singola competizione elettorale (Sez. 6, n. 33749 del 27/4/2023; Sez. 1, n. 27722 del 28/4/2023, ha poi affermato che integra la condotta di “concorso esterno” l’attività del professionista che fornisca un concreto, specifico e volontario contributo idoneo a conservare ovvero a rafforzare le capacità operative del sodalizio, nella consapevolezza

di favorirne, in tal modo, la realizzazione del programma criminoso; si è così affermata la sussistenza del reato nei confronti di un avvocato che, al fine di prevenire l'adozione di provvedimenti ablatori a carico di un esponente di vertice di un'associazione mafiosa in relazione a un immobile di cui questi era proprietario di fatto, ne acquisiva la proprietà formale con un contratto di compravendita e, il giorno stesso, lo rivendeva al fratello del capomafia).

La Seconda Sezione ha affermato, in tema di estorsione, che, ove ricorra l'aggravante di cui all'art. 416-*bis*.1 cod. pen., non può trovare applicazione l'attenuante della lieve entità del fatto, introdotta, in relazione a tale delitto, con sentenza della Corte costituzionale n. 120 del 2023 (Sez. 2, n. 32569 del 16/6/2023).

La Quinta Sezione ha, a sua volta, puntualizzato che, nel reato di estorsione commesso nell'interesse di un'associazione di tipo mafioso, la simultanea presenza di non meno di due persone, necessaria a configurare la circostanza aggravante delle più persone riunite, deve essere individuata in relazione ai plurimi momenti in cui viene effettuata la richiesta estorsiva e alla pluralità dei soggetti che contattano la persona offesa esplicitando la natura collettiva della richiesta proveniente da più soggetti appartenenti al gruppo criminale (Sez. 5, n. 22614 del 16/2/2023).

Circa l'aggravante speciale della transnazionalità di cui all'art. 61-*bis* cod. pen., la Seconda Sezione ha chiarito che, ai fini della sua applicazione, è sufficiente che le attività illecite siano realizzate in diversi Stati e che all'estero possa trovarsi anche uno soltanto dei componenti del gruppo, chiamato a svolgere un'attività essenziale per la perpetrazione degli illeciti, in quanto sono le attività criminali consumate in più di uno Stato che qualificano come transnazionale il gruppo criminale (Sez. 2, n. 11957 del 27/1/2023).

4) I reati contro la Pubblica Amministrazione

I rapporti tra il delitto di turbata libertà degli incanti e le gare (per il reclutamento del personale da parte della Pubblica Amministrazione o per la cessione di beni o l'affidamento dell'esecuzione di un'opera o la gestione di un servizio) sono stati esaminati dalla Sesta Sezione. Si è così affermato che detto delitto non è configurabile nel caso di procedure di concorso finalizzate al reclutamento di docenti universitari, posto che la norma incriminatrice, nel riferirsi testualmente a nozioni tecniche dal significato infungibile, indicato nel codice degli appalti e nella normativa di settore di cui al r.d. n. 2440 del 1923 e al r.d. n. 827 del 1924, circoscrive la tutela alle sole procedure finalizzate alla cessione di beni o all'affidamento all'esterno dell'esecuzione di un'opera o della gestione di un servizio e non ai concorsi per il reclutamento del personale

docente delle università, caratterizzati dalla valutazione di offerte che si risolvono nell'attività pregressa del candidato (Sez. 6, n. 32319 del 24/5/2023). Di conseguenza, le procedure concorsuali per l'assunzione di personale da parte dello Stato e delle sue articolazioni non possono essere ricondotte alla nozione di "gara" di cui la Pubblica Amministrazione si avvale per la cessione di beni ovvero per l'affidamento all'esterno dell'esecuzione di un'opera o la gestione di un servizio, ostandovi il dato testuale dell'art. 353 cod. pen. – facente tassativo riferimento alle gare nei "pubblici incanti e nelle licitazioni private per conto di pubbliche amministrazioni" – e, dunque, il divieto di analogia *in malam partem* (Sez. 6, n. 38127 del 24/5/2023).

Significativa è inoltre la pronuncia che ha affermato il principio di diritto in forza del quale l'attività del parlamentare italiano che, in rappresentanza della propria Camera di appartenenza, sia membro dell'Assemblea Parlamentare del Consiglio d'Europa è qualificabile come attività svolta da un pubblico ufficiale ai sensi dell'art. 357 cod. pen. per l'esercizio della funzione legislativa e di indirizzo politico o, quanto meno, da un incaricato di pubblico servizio a mente dell'art. 358 cod. pen. per lo svolgimento di compiti di rilevanza pubblicistica (Sez. 6, n. 28227 del 24/5/2023).

5) La criminalità economica e del profitto

In tema di reati tributari, la Terza Sezione ha ritenuto manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 23 d.l. 30 marzo 2023, n. 34, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 maggio 2023, n. 56, per contrasto con l'art. 3 Cost., nella parte in cui riconosce la causa speciale di non punibilità ai soli contribuenti che abbiano estinto il debito tributario prima della pronuncia della sentenza di appello, nei termini e con le modalità fissate dalla legge 29 dicembre 2022, n. 197, in quanto appartiene alla discrezionalità del legislatore stabilire per quali periodi fiscali e a quali condizioni possa darsi rilevanza al pagamento del debito tributario ai fini di esclusione della punibilità (Sez. 3, n. 43569 del 13/9/2023).

Sempre in materia di reati tributari, la Terza Sezione ha chiarito che la nozione di "altri documenti", di cui all'art. 2 d.lgs. 10 marzo 2000, n. 74, deve essere intesa come riferita a tutti i documenti destinati ad attestare fatti aventi rilevanza fiscale, cui la normativa tributaria attribuisce valore probatorio analogo a quello delle fatture (Sez. 3, n. 32088 del 22/3/2023).

In materia di usura, la Seconda Sezione ha ribadito che il profitto confiscabile ai sensi dell'art. 644, comma sesto, cod. pen., identificandosi, conformemente alla generale nozione di profitto del reato, nell'effettivo arricchimento patrimoniale conseguito, in rapporto di immediata e diretta

derivazione causale dalla condotta illecita, coincide con gli interessi usurari concretamente corrisposti (Sez. 2, n. 16045 del 22/3/2023).

In tema di bancarotta fraudolenta patrimoniale post-fallimentare, la Quinta Sezione ha affermato che, in presenza di brevetto, il cd. *know how* (ossia il complesso di conoscenze tecniche richieste per produrre un bene o per attuare un processo produttivo o, ancora, per il corretto impiego di una tecnologia) non rappresenta un autonomo elemento patrimoniale suscettibile di integrare, di per sé, un “distacco” quale elemento costitutivo del reato, potendo essere utilizzabile economicamente solo ove presenti il carattere della segretezza e della novità che si perde con il conseguimento del brevetto (Sez. 5, n. 44889 del 10/10/2023).

Sempre in tema di reati fallimentari, la Quinta Sezione ha chiarito che non è configurabile la bancarotta cosiddetta “riparata” nel caso in cui le somme distratte dalla società vengano poi conferite nella stessa per sottoscrivere un aumento di capitale, posto che, con tale attività, l'autore della sottrazione non si limita a far rientrare nella società il danaro sottratto, ma consegue potenziali pretese in ordine alla distribuzione degli utili e all'attribuzione del patrimonio sociale (Sez. 5, n. 42618 del 20/9/2023).

La Quinta Sezione ha, inoltre, chiarito che il delitto di ostacolo all'esercizio delle funzioni dell'autorità di vigilanza, di cui al secondo comma dell'art. 2638 cod. civ., è reato di evento a forma libera e a dolo generico diretto, dovendosi escludere, tra le forme di dolo idonee a integrare la fattispecie incriminatrice, il dolo eventuale atteso l'utilizzo nella disposizione incriminatrice dell'avverbio “consapevolmente” (Sez. 5, n. 21878 del 16/3/2023).

In tema di abusi di mercato, si è affermato il principio di diritto in forza del quale il delitto di aggio informativo ha natura di reato di pericolo concreto e, pertanto, si consuma nel luogo in cui si verifica la diffusione delle notizie false che siano concretamente idonee a porre in pericolo, in quanto oggettivamente percepibili dagli operatori del mercato, il corretto andamento dei titoli cui si riferiscono (Sez. 5, n. 43638 del 6/9/2023).

6) La responsabilità degli enti

In tema di responsabilità degli enti, la Quarta Sezione ha ribadito che, ai fini della configurabilità di tale responsabilità, non sono *ex se* sufficienti la mancanza o l'inidoneità degli specifici modelli di organizzazione ovvero la loro inefficace attuazione, essendo necessaria la dimostrazione della “colpa di organizzazione”, che caratterizza la tipicità dell'illecito amministrativo ed è distinta dalla colpa degli autori del reato (Sez. 4, n. 21704 del 28/3/2023).

Si è, inoltre, puntualizzato che non sussiste contrasto tra giudicati *ex art. 630, comma 1, lett. a)*, cod. proc. pen. tra la sentenza dichiarativa della responsabilità dell'ente ai sensi del d.lgs. 8 giugno 2001, n. 231 e la sentenza di assoluzione dell'imputato del reato presupposto pronunciata in un diverso procedimento nel caso in cui, in quest'ultimo, sia stata accertata la ricorrenza del fatto illecito, discendendo l'inconciliabilità dei giudicati solo dalla negazione del fatto storico su cui essi si fondano e non anche dalla mancata individuazione del suo autore, posto che la responsabilità dell'ente *ex art. 8* del citato d.lgs. sussiste pur se l'autore del reato non risulta identificato (Sez. 4, n. 10143 del 10/2/2023).

Si è ribadito, altresì, che, in tema di responsabilità delle persone giuridiche per i reati commessi dai soggetti apicali, ai fini del giudizio di idoneità del modello di organizzazione e gestione adottato, il giudice è chiamato ad adottare il criterio epistemico-valutativo della cd. "prognosi postuma", proprio della imputazione della responsabilità per colpa: deve cioè idealmente collocarsi nel momento in cui l'illecito è stato commesso e verificare se il "comportamento alternativo lecito", ossia l'osservanza del modello organizzativo virtuoso, per come esso è stato attuato in concreto, avrebbe eliminato o ridotto il pericolo di verificazione di illeciti della stessa specie di quello verificatosi, non richiedendosi una valutazione della "compliance" alle regole cautelari di tipo globale (Sez. 5, n. 21640 del 2/3/2023; in motivazione la Corte ha precisato che il giudice deve operare una verifica in concreto dell'adeguatezza del modello di organizzazione, gestione e controllo e deve quindi verificare se il reato della persona fisica sia la concretizzazione del rischio che la regola cautelare organizzativa violata mirava ad evitare o, quantomeno, tendeva a rendere minimo; ovvero deve accertare che, se il modello "idoneo" fosse stato rispettato, l'evento non si sarebbe verificato).

3.2.2. *Questioni processuali*

1) *Conflitti di giurisdizione*

La Prima Sezione, chiamata a risolvere un conflitto negativo di giurisdizione, ha affermato che sussiste la giurisdizione del magistrato militare di sorveglianza, e non di quello ordinario, sulla richiesta di liberazione anticipata proveniente dal condannato dal giudice militare, quand'anche detto detenuto abbia successivamente perso la qualifica militare (Sez. 1, n. 21949 del 28/2/2023). La Corte ha richiamato l'applicazione dell'art. 665 cod. proc. pen. fatta propria da Sez. U, n. 31461 del 27/6/2006 ed ha sottolineato che la Corte costituzionale, con sentenza n. 104 del 1995, ha affermato che tanto

l'attività di cognizione dell'autorità giudiziaria militare, quanto quella concernente l'esecuzione delle pene militari rappresentano le componenti essenziali della giurisdizione penale militare, unitariamente considerata come un identico sistema i cui limiti sono tracciati dall'art. 103, comma 3, Cost., sicché la giurisdizione del magistrato militare di sorveglianza coincide necessariamente con quella propria dei tribunali militari, come definita dalla ricordata norma costituzionale.

2) Il giudice

In tema di ricusazione, si è puntualizzato che, ai fini dell'accertamento dell'elemento pregiudicante la terzietà del giudice, il momento in cui si realizza, per quest'ultimo, la situazione di incompatibilità deve essere individuato nell'emissione della sentenza-decisione – in cui, con la lettura del dispositivo, si inverte la valutazione di merito di cui consta il giudizio relativo alla situazione pregiudicata – e non nel momento, successivo, della redazione, della sottoscrizione e del deposito della sentenza-documento, in cui il giudizio sulla responsabilità penale è manifestato all'esterno (Sez. 6, n. 8962 del 26/1/2023).

3) Il giudizio

La Corte di cassazione ha analizzato alcuni profili processuali delle nuove pene sostitutive di pene detentive brevi. In particolare, la Seconda Sezione ha avuto modo di puntualizzare, per un verso, che il giudice non è tenuto a proporre all'imputato l'applicazione di una pena sostitutiva, in quanto investito, al riguardo, di un potere discrezionale, sicché l'omessa formulazione, subito dopo la lettura del dispositivo, dell'avviso di cui all'art. 545-*bis*, comma 1, cod. proc. pen. non comporta la nullità della sentenza, presupponendo un'implicita valutazione dell'insussistenza dei presupposti per beneficiare della sostituzione; per altro verso, si è affermato che il difensore che, nelle conclusioni o con richiesta avanzata subito dopo la lettura del dispositivo, non abbia sollecitato l'esercizio, da parte del giudice, dei poteri di cui all'art. 545-*bis* cod. proc. pen. non può dolersi del fatto che non gli sia stato dato l'avviso previsto dal comma 1 di tale disposizione (Sez. 2, n. 43848 del 29/9/2023).

4) Nullità, notificazioni, prove

Sul delicato tema dei tabulati, oggetto di vicende processuali che hanno visto anche l'intervento, in via d'urgenza, del legislatore, la giurisprudenza di legittimità ha ritenuto inutilizzabili nel giudizio abbreviato i dati di geolocalizzazione relativi a utenze telefoniche o telematiche, contenuti nei tabulati acquisiti dalla polizia giudiziaria in assenza del decreto di autorizzazione

dell'Autorità giudiziaria, in violazione dell'art. 132, comma 3, d.lgs. 30 giugno 2003, n. 196, in quanto prove lesive del diritto alla segretezza delle comunicazioni costituzionalmente tutelato e, pertanto, affette da inutilizzabilità patologica, non sanata dalla richiesta di definizione del giudizio con le forme del rito alternativo (Sez. 6, n. 15836 del 11/1/2023).

In tema di giudizio cartolare di appello, celebrato nella vigenza della disciplina emergenziale per il contenimento della pandemia da Covid-19, la Seconda Sezione ha puntualizzato che la mancata comunicazione, in via telematica, al difensore dell'imputato delle conclusioni del Procuratore Generale, in violazione dell'art. 23-*bis* d.l. 28 ottobre 2020, n. 137, convertito, con modificazioni, dalla legge 18 dicembre 2020, n. 176, determina una nullità generale a regime intermedio, deducibile dalla difesa nei limiti previsti all'art. 182, comma 2, cod. proc. pen., allegando uno specifico, concreto e attuale interesse al riguardo (Sez. 2, n. 33455 del 20/4/2023).

Sempre in tema di nullità, la Prima Sezione ha ritenuto nulla per violazione del contraddittorio la sentenza di merito dichiarativa della prescrizione del reato, emessa all'esito di procedimento celebrato in assenza dell'imputato senza che ricorressero le condizioni previste dall'art. 420-*bis* cod. proc. pen., in mancanza di elementi indicativi all'evidenza dell'innocenza dell'imputato (Sez. 1, n. 39097 del 31/3/2023). La citata pronuncia ha valorizzato la decisione n. 111 del 2022 della Corte costituzionale che, dopo aver analizzato il diritto vivente sedimentatosi a partire dalla decisione di Sez. U, n. 28954 del 27/4/2017, ha ritenuto l'interpretazione contenuta in tale sentenza in contrasto con gli artt. 24, secondo comma, e 111, secondo comma, Cost. È stato, così, dichiarato incostituzionale l'art. 568, comma 4, cod. proc. pen., in quanto interpretato nel senso che è inammissibile, per carenza di interesse ad impugnare, il ricorso per cassazione proposto dall'imputato avverso sentenza di appello che, in fase predibattimentale e senza alcuna forma di contraddittorio, abbia dichiarato non doversi procedere per intervenuta prescrizione del reato.

La citata sentenza del giudice delle leggi è stata valorizzata anche dalla Seconda Sezione che ha affermato che il Procuratore Generale presso la Corte di appello non ha interesse ad impugnare la sentenza predibattimentale, emessa dal giudice di appello *inaudita altera parte*, con cui sia stato dichiarato non doversi procedere nei confronti dell'imputato per intervenuta prescrizione del reato, atteso che la Corte costituzionale, con sentenza n. 111 del 2022, ha affermato che, in tal caso, l'interesse ad impugnare sussiste solo per quest'ultimo, limitando la soppressione di un grado di giudizio l'emersione di eventuali ragioni di proscioglimento nel merito (Sez. 2, n. 43366 del 22/9/2023).

5) I procedimenti speciali

Ricostruendo i rapporti tra patteggiamento ordinario e patteggiamento “allargato”, la Sesta Sezione ha messo in luce che la possibilità, per il giudice che emetta sentenza di patteggiamento per uno dei delitti contro la Pubblica Amministrazione di cui all’art. 445, comma 1-*ter*, cod. proc. pen., di applicare le pene accessorie previste dall’art. 317-*bis* cod. pen. opera, oltre che nel caso di patteggiamento ordinario, anche in quello di patteggiamento cd. allargato, purché siano esplicitate, sia nell’uno che nell’altro caso, le ragioni di tale applicazione (Sez. 6, n. 14238 del 11/1/2023).

La Prima Sezione ha ritenuto manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell’art. 442, comma 2-*bis*, cod. proc. pen. per contrasto con gli artt. 3, 25, 27 e 117 Cost. in relazione all’art. 7 CEDU, nella parte in cui non prevede che il beneficio dell’ulteriore riduzione di pena di un sesto per mancata impugnazione della sentenza di condanna si applichi anche ai procedimenti penali pendenti in fase di impugnazione e a quelli definiti con sentenza divenuta irrevocabile prima dell’entrata in vigore del d.lgs. 10 ottobre 2022, n. 150, posto che la condizione processuale che ne consente l’applicazione, costituita dall’irrevocabilità della sentenza per mancata impugnazione, in quanto soggetta al principio del *tempus regit actum*, è ravvisabile solo rispetto a sentenze di primo grado divenute irrevocabili dopo l’entrata in vigore dell’indicato d.lgs., pur se pronunciate antecedentemente, sicché non risultano violati né il principio di retroattività della *lex mitior*, – che riguarda le sole disposizioni che definiscono i reati e le pene che li sanzionano e la cui applicazione è preclusa *ex art. 2*, comma quarto, cod. pen. ove sia stata pronunciata sentenza definitiva -, né quelli di eguaglianza e di responsabilità penale, in quanto il trattamento sanzionatorio difforme è giustificato dalla diversità delle situazioni da disciplinare e non può essere percepito come ingiusto dal condannato che abbia inteso perseguire il medesimo obiettivo con una diversa scelta processuale (Sez. 1, n. 16054 del 10/3/2023).

Sempre con riguardo al giudizio abbreviato (conseguente, in particolare, alla notifica del decreto di giudizio immediato), la Seconda Sezione ha ritenuto consentita la revoca della richiesta nel caso in cui la piattaforma probatoria, in relazione alla quale è stata esercitata l’azione penale ed emesso l’indicato decreto, si arricchisca dell’esito di un accertamento di particolare rilievo per la posizione dell’imputato, di cui lo stesso non sia stato reso edotto con l’avviso di deposito dell’atto e che risulti acquisito al fascicolo successivamente alla formalizzazione della richiesta definitiva con rito alternativo (Sez. 2, n. 34854 del 7/7/2023).

Con riguardo al giudizio immediato nei procedimenti relativi a reati per i quali è prevista la citazione diretta, disciplinato dall'art. 558-*bis* cod. proc. pen., aggiunto al codice di rito dall'art. 32 del d.lgs. 10 ottobre 2022, n. 150, la Prima Sezione ha stabilito che la competenza a decidere sulla richiesta del pubblico ministero spetta al giudice per le indagini preliminari e non al tribunale (Sez. 1, n. 31927 del 16/6/2023).

6) Le impugnazioni

Il tema delle impugnazioni, oggetto di plurimi interventi da parte della recente riforma, ha visto varie pronunce della Corte misurarsi con le questioni poste dalla novella.

La Sesta Sezione ha puntualizzato come l'imputato che rilasci al difensore procura speciale per definire il giudizio con il concordato in appello acconsenta implicitamente a che l'udienza camerale di trattazione del processo si svolga in sua assenza, sicché non deve essere tradotto ove sia detenuto e non abbia chiesto espressamente di essere sentito, né deve essere ascoltato dal magistrato di sorveglianza, ove sia ristretto in luogo posto fuori dalla circoscrizione del giudice che procede (Sez. 6, n. 19336 del 15/3/2023).

La Terza Sezione ha avuto modo di affermare che l'omessa o incompleta trasmissione, da parte della cancelleria della Corte di appello, degli atti indicati nel ricorso per cassazione, in violazione di quanto prescritto dall'art. 165-*bis* disp. att. cod. proc. pen., non è causa di nullità, non essendo tale disposizione assistita da alcuna sanzione e gravando, comunque, sul difensore un onere di diligenza nel verificare l'effettiva trasmissione degli atti e nel provvedere spontaneamente alle allegazioni ritenute necessarie (Sez. 3, n. 32093 del 4/4/2023).

La giurisprudenza di legittimità ha poi puntualizzato che la previsione di cui all'art. 585, comma 1-*bis*, cod. proc. pen., che aumenta di quindici giorni i termini per l'impugnazione del difensore dell'imputato giudicato in assenza, non trova applicazione in caso di appello avverso sentenza emessa in esito a giudizio abbreviato richiesto dal procuratore speciale dell'imputato, da intendersi presente in giudizio *ex art.* 420, comma 2-*ter*, cod. proc. pen., in ragione della scelta del rito effettuata, essendo irrilevante che la sentenza lo abbia indicato assente (Sez. 3, n. 43835 del 12/10/2023).

Quanto agli specifici oneri formali previsti dall'art. 581, comma 1-*qua*-*ter*, cod. proc. pen., novellato dall'art. 33, comma 1, lett. d), d.lgs. 10 ottobre 2022, n. 150 essi sono stati ritenuti applicabili al ricorso per cassazione, proposto dall'imputato nei cui confronti si sia proceduto in assenza (Sez. 5, n. 39166 del 4/7/2023)

Sempre in tema di impugnazioni, la Seconda Sezione ha affermato che l'art. 581, comma 1-ter; cod. proc. pen. (introdotto dall'art. 33, comma 1, lett. d), d.lgs. 10 ottobre 2022, n. 150 ed applicabile alle impugnazioni proposte avverso le sentenze emesse in data successiva all'entrata in vigore del citato decreto), che, ai fini della notificazione del decreto di citazione a giudizio, richiede, a pena d'inammissibilità, il deposito della dichiarazione o elezione di domicilio della parte privata unitamente all'atto d'impugnazione, non opera nel caso in cui l'imputato impugnante sia detenuto (Sez. 2, n. 33355 del 28/6/2023; nella stessa prospettiva, Sez. 2, n. 38442 del 13/9/2023).

Con riguardo all'appello cautelare, si è esclusa la necessità degli specifici oneri formali previsti, ai fini della notifica del decreto di citazione per il giudizio di appello, dall'art. 581, commi 1-ter e 1-quater; cod. proc. pen., novellato dall'art. 33, comma 1, lett. d), d.lgs. 10 ottobre 2022, n. 150, posto che le indicate disposizioni stabiliscono adempimenti specificamente riferiti alla celebrazione della fase processuale del giudizio di merito di secondo grado e, pertanto, non sono astrattamente inquadrabili nel novero dei principi generali che regolano il sistema impugnatorio (Sez. 4, n. 22140 del 3/5/2023).

Per quanto riguarda il giudizio di rinvio, la giurisprudenza di legittimità ha chiarito che nel giudizio di rinvio a seguito di annullamento per inosservanza di norme processuali stabilite a pena di inutilizzabilità, non vi è limitazione dei poteri istruttori del giudice, che, pertanto, può procedere ad integrazione probatoria mediante la rinnovazione di quella stessa prova dichiarativa ritenuta inutilizzabile nel giudizio rescindente e rispetto alla quale era stato enunciato il principio di diritto posto a fondamento della decisione di annullamento (Sez. 6, n. 36766 del 28/4/2023).

7) Le misure cautelari

La Prima Sezione ha chiarito, in tema di sequestro preventivo, che, nel caso di trasmissione per competenza territoriale del procedimento penale nel cui ambito la misura cautelare è stata disposta, competente a decidere sulle questioni relative all'amministrazione dei beni sequestrati è il giudice per le indagini preliminari che procede (Sez. 1, n. 11509 del 28/2/2023).

La giurisprudenza di legittimità ha poi chiarito che il procedimento di convalida dell'arresto in flagranza dinanzi al tribunale in composizione monocratica può svolgersi anche nel caso in cui gli agenti o gli ufficiali di polizia giudiziaria che hanno eseguito la misura precautelare non possano effettuare, per una qualsiasi ragione, la relazione orale prevista dall'art. 558, comma 3, cod. proc. pen., potendo, in tal caso, essere utilizzati – purché ritualmente trasmessi – il verbale di arresto e la relazione di servizio redatti dagli operanti,

in ragione del richiamo alla previsione dell'art. 122 disp. att. cod. proc. pen. operato dall'art. 558, comma 4, cod. proc. pen. o comunque, ove predisposta e trasmessa, la relazione scritta dei predetti, in quanto ciò che il procedimento in oggetto intende assicurare non è l'oralità della relazione afferente all'eseguito arresto, ma la celere definizione della convalida, consentendo la presentazione dell'arrestato anche prima della scadenza del termine di ventiquattro ore previsto dall'art. 386, comma 3, cod. proc. pen. (Sez. 6, n. 31173 del 13/6/2023).

8) Le misure di prevenzione

La Prima Sezione ha affermato che, in tema di procedimento di prevenzione, ai fini della sospensione dei termini di efficacia della confisca per la particolare complessità della motivazione, ai sensi dell'art. 7, comma 10-*septies* d.lgs. 6 settembre 2011, n. 159, in relazione a quanto previsto dall'art. 24 del medesimo d.lgs., è necessario che il Collegio giudicante indichi nel verbale d'udienza l'intenzione di avvalersi della facoltà di depositare la decisione oltre il termine ordinario di quindici giorni (Sez. 1, n. 4489 del 26/10/2022, dep. 2023).

Sempre in tema di misure di prevenzione e, segnatamente, di sorveglianza speciale, si è affermato che, nel giudizio di rinvio seguito ad annullamento, da parte della Corte di cassazione, del provvedimento applicativo della sorveglianza speciale, è preclusa la deduzione di questioni diverse da quelle cui si riferisce la pronuncia rescindente e che non presentino con essa alcun nesso di interdipendenza logico-giuridica (Sez. 6, n. 40438 del 19/9/2023).

9) Mutuo riconoscimento dei provvedimenti giudiziari tra Stati membri dell'Unione europea e cooperazione giudiziale internazionale

Numerose pronunce sono intervenute in tema di mandato di arresto europeo, esplorando profili nuovi, anche alla luce di importanti sentenze della Corte di giustizia dell'Unione europea e della Corte costituzionale.

Si è così affermato, in tema di M.A.E. esecutivo, che non è necessario accertare l'effettivo radicamento nel territorio nazionale del cittadino italiano ai fini della opponibilità del motivo facoltativo di rifiuto della consegna per l'esecuzione in Italia della pena, essendo sufficiente il formale possesso della cittadinanza (Sez. 6, n. 5233 del 2/2/2023).

La Sesta Sezione ha altresì precisato che, in pendenza del ricorso per cassazione *ex art. 22 legge 22 aprile 2005, n. 69*, avverso la decisione che ha ritenuto sussistenti le condizioni per l'accoglimento della richiesta di consegna, la competenza a provvedere sulle istanze di revoca o di sostituzione delle

misure coercitive applicate nel corso della procedura, a seguito delle modifiche alla disciplina dell'euromandato introdotte dal d.lgs. 2 febbraio 2021, n. 10, spetta alla Corte di appello che ha emesso il provvedimento impugnato e non alla Corte di cassazione (Sez. 6, n. 7862 del 21/2/2023).

Sempre in tema di M.A.E., la Prima Sezione ha chiarito che il principio di specialità, sancito dagli artt. 26 e 32 legge 22 aprile 2005, n. 69, non trova applicazione rispetto alla confisca (Sez. 1, n. 15635 del 24/1/2023).

La Sesta Sezione, in una prospettiva tesa a valorizzare le indicazioni offerte dalla giurisprudenza sovranazionale, ha affermato, in conformità appunto all'interpretazione offerta dalla Corte di Giustizia dell'Unione Europea degli artt. 27, parr. 3, lett. g), e 4 e 28, par. 3, della decisione quadro 2002/584/GAI del Consiglio del 26/2/2009, che, nella procedura di estensione della consegna allo Stato di emissione, deve essere necessariamente rispettato il principio del contraddittorio, garantendo al consegnato, in applicazione analogica di quanto previsto dall'art. 710, comma 1, cod. proc. pen. per la procedura di estensione dell'estradizione, la possibilità di manifestare opposizione, per il tramite del proprio difensore, in un'udienza camerale all'uopo fissata, la cui mancata celebrazione determina una nullità *ex art.* 178, comma 1, lett. c), cod. proc. pen. (Sez. 6, n. 19471 del 3/5/2023).

La Corte ha avuto poi modo di affermare che, in tema di mandato di arresto europeo cd. processuale, la consegna ai fini di un'azione penale nei confronti di un cittadino o di una persona che legittimamente ed effettivamente risiede o dimora in via continuativa da almeno cinque anni sul territorio nazionale, è subordinata alla condizione che la stessa, dopo essere stata sottoposta a processo, sia rinviata nello Stato italiano per scontarvi la pena o la misura di sicurezza privative della libertà personale, eventualmente applicate nei suoi confronti nello Stato membro di emissione (Sez. 6, n. 43252 del 19/10/2023).

Sempre in materia di M.A.E., la Sesta Sezione ha affermato che, dovendo intendersi pronunziato "allo stato degli atti" il rifiuto alla consegna per l'esistenza del rischio di sottoposizione del consegnando a trattamenti penitenziari inumani o degradanti nello Stato di emissione, l'Autorità giudiziaria nazionale, a fronte della perdurante inerzia, da parte di tale Stato, nell'evadere la richiesta di informazioni complementari, può assegnare, *ex art.* 15, par. 2, della decisione quadro 2002/584/GAI del Consiglio, un termine ultimo all'Autorità giudiziaria di quello Stato, rapportato alla specificità del caso concreto, affinché siano raccolte le informazioni necessarie, sollecitando, nel contempo, l'evasione della menzionata richiesta attraverso l'intervento di *Eurojust* (Sez. 6, n. 45291 del 8/11/2023).

La giurisprudenza di legittimità ha, inoltre, precisato che il provvedimento di fissazione dell'udienza di trattazione relativa alla richiesta di consegna, ove emesso con riguardo a persona alloglotta, deve essere tradotto in lingua nota alla stessa, in ragione della sua natura di atto introduttivo del giudizio di merito (Sez. 6, n. 45292 del 8/11/2023).

La Seconda Sezione ha poi affermato che, nel caso in cui risulti emesso dall'Autorità giudiziaria straniera, ai sensi del Regolamento UE 2018/1805, un provvedimento di "congelamento" il quale, in esito al riconoscimento del giudice italiano, sia stato eseguito nel territorio nazionale mediante sequestro per equivalente, la competenza a decidere sulla richiesta dall'indagato di sostituzione dei beni immobili vincolati con una somma di danaro non appartiene al giudice italiano, venendo in rilievo una questione riguardante non già la gestione dei beni sottoposti a "congelamento", rimessa *ex art.* 28 del citato Regolamento alla disciplina della legge dello Stato di esecuzione, ma, piuttosto, il contenuto dell'originario provvedimento, incidente, in quanto tale, sulla sua efficacia (Sez. 2, n. 25283 del 6/4/2023).

Sempre in tema di rapporti giurisdizionali con Autorità straniere, si è precisato che lo strumento convenzionale applicabile alla richiesta proveniente dalla Repubblica di San Marino, avente ad oggetto l'esecuzione di un sequestro preventivo a fini di confisca, è la Convenzione del Consiglio d'Europa sul riciclaggio, la ricerca, il sequestro e la confisca dei proventi del reato e sul finanziamento del terrorismo, stipulata a Varsavia il 16 maggio 2005 – a termini della quale la trasmissione diretta della richiesta tra le diverse Autorità giudiziarie è consentita solo in presenza del presupposto dell'urgenza – e non la Convenzione bilaterale di amicizia e buon vicinato tra l'Italia e la Repubblica di San Marino, stipulata a Roma il 31 marzo 1939 e ratificata con legge 6 giugno 1939, n. 1320, che disciplina la diversa materia della richiesta di cooperazione giudiziaria a scopo probatorio (Sez. 6, n. 31174 del 13/6/2023).

CAPITOLO 5

LA CASSAZIONE DIALOGANTE

1. Soggetti e significato del dialogo

La Corte di cassazione è inserita in una fitta trama di rapporti.

Alcuni hanno rilievo esterno e riguardano un'ampia e crescente gamma di interlocutori nazionali, internazionali e sovranazionali; giudiziari e no.

Di particolare rilievo per l'assolvimento della funzione nomofilattica della Corte è, in particolare, la sua capacità di dialogo istituzionale con le Corti e le istituzioni europee ed estere, con la Corte costituzionale, il Consiglio di Stato e la Corte dei conti, con i giudici di merito, con l'Avvocatura.

Altri rapporti si sono invece sviluppati all'interno della Corte e riflettono i profondi cambiamenti intervenuti nelle modalità di lavoro tradizionali per effetto dei molteplici fattori di trasformazione – insieme normativi e di contesto – che hanno trovato decisa accelerazione negli obiettivi posti all'intera giustizia italiana dal PNRR e nelle risorse che la dinamica europea ha consentito di acquisire e liberare per il loro raggiungimento.

Ciò ha determinato una nuova progettualità e ha reso necessari la moltiplicazione e il rafforzamento delle forme di coordinamento fra momenti giurisdizionali, amministrativi e tecnici nei quali è scandita l'attività della Corte.

La trasformazione organizzativa ha direttamente investito la stessa attività giurisdizionale della Corte, che viene ormai supportata da nuove forme di riflessione collettiva in ordine ai temi più rilevanti posti al vaglio dell'attività ermeneutica.

Gruppi di lavoro tematici intersezionali e interdisciplinari sono stati costituiti a tale scopo con appositi decreti della Prima Presidenza e operano ormai stabilmente all'interno della Corte. Essi condividono le loro analisi con l'insieme dei magistrati in servizio, chiamati a contribuire all'elaborazione comune nel corso di apposite riunioni sezionali.

La creazione di tali spazi di riflessione e di scambio di idee consente di mettere a fattore comune intelligenze ed esperienze presenti all'interno della Corte; la diffusione orizzontale delle conoscenze e delle buone

prassi organizzative determina l'emersione di una vera e propria *learning organization*.

Nella cura di tutti questi rapporti il Segretariato generale svolge, secondo le direttive della Presidenza della Corte, un ruolo centrale di promozione, di coordinamento e di sostegno dei sempre più numerosi progetti di riorganizzazione e dei nuovi strumenti di dialogo con e tra tutti gli attori coinvolti. Il mantenimento di collegamenti stabili con i Segretariati generali delle altre Corti, del CSM e dell'Avvocatura dello Stato permette la costruzione di sinergie assai fruttuose, tanto dal punto di vista culturale che operativo.

2. *Il dialogo con la Corte costituzionale*

Nel 2023 è proseguito il dialogo della Corte di cassazione con la Corte costituzionale sia in forma immediata, attraverso l'accesso, in via incidentale, alla giustizia costituzionale, in funzione della soluzione di questioni sollevate dallo stesso giudice di legittimità, sia nella forma mediata dalle istanze provenienti dagli altri giudici.

Questo dialogo, di cui la Corte di cassazione è protagonista in ragione della sua collocazione nell'ordinamento costituzionale quale Corte posta al vertice della giurisdizione ordinaria e regolatrice della giurisdizione, si è svolto nell'ambito di una duplice direzione e nella prospettiva di una proficua relazione biunivoca tra le due Corti.

Ciò, in quanto, per un verso, il sindacato di legittimità costituzionale delle norme di legge e degli atti con valore di legge trova il proprio fondamento, non già nella mera proposizione dispositiva, come posta dalla fonte di produzione, bensì nell'effettivo contenuto normativo di quella disposizione, come risultante dalla consolidata interpretazione della Corte di cassazione, che riflette il carattere aperto e dinamico del diritto e, quindi, il suo continuo divenire; per altro verso, questo contenuto normativo, nell'attività interpretativa della Corte di cassazione, per consentire alla formula legislativa di adattarsi alla variabilità, ai bisogni e alle contingenze della vita sociale, in modo da rispondere sempre al suo alto fine di tutela dell'ordinamento civile, trova una guida sicura nei principi e nei valori della Costituzione, particolarmente in quelli posti a presidio dei diritti della persona, desunti in primo luogo dagli orientamenti della Corte costituzionale.

In questa situazione di reciproca osmosi, in cui la base del giudizio di costituzionalità è costituito dalla giurisprudenza consolidata di legittimità, la quale, a sua volta, si fonda su valori e principi di rilevanza costituzionale, come desumibili in primo luogo dalla giurisprudenza del giudice delle leggi, il

diritto vivente cessa di avere una rilevanza meramente fenomenologica, quale «*costante indirizzo interpretativo della Corte di cassazione*» (Corte cost. n. 212 del 2020), per assumere un fondamento dogmatico.

Fondamento che va ravvisato nel principio di effettività, inteso, peraltro, non quale mera relazione meccanicistica tra fatti socialmente rilevanti governati dalla legge di causalità (come nelle concezioni dell'effettività sociologica), né quale espressione della capacità dell'ordinamento di autolegittimarsi sulla base di rapporti di mera forza (come nelle concezioni dell'effettività istituzionale), bensì come attuazione dei principi e dei valori della Costituzione e, quindi, come effettività della tutela dei diritti della persona, sia che questa tutela operi in via diretta (attraverso le norme costituzionali che disciplinano e proteggono i singoli diritti fondamentali) sia che operi in via indiretta, attraverso le regole poste a presidio dei valori irrinunciabili della dignità dell'uomo, della partecipazione politica, della divisione dei poteri, dello Stato di diritto, dello Stato sociale, dell'autonomia, indipendenza e terzietà dei giudici.

Ciò è reso evidente da alcune decisioni rese nell'anno appena trascorso dal giudice delle leggi, nelle quali l'esigenza di tutela dei diritti fondamentali della persona, resa perspicua dal dialogo "bidirezionale" tra le due Corti, all'insegna dei predetti valori, si è manifestata anche nel campo del diritto processuale, sia civile che penale, con particolare riguardo al diritto di difesa di cui all'art. 24 Cost.

Nell'ambito del diritto processuale civile, la Corte costituzionale, con la sentenza n. 203 del 2023, sulla premessa che «*ricade nel sindacato della Corte costituzionale accertare la compatibilità costituzionale della norma in forza del significato ad essa attribuito da una giurisprudenza consolidata della Corte di cassazione*», ha dichiarato costituzionalmente illegittimi, per violazione degli artt. 3 e 24 Cost., gli artt. 669-*quaterdecies* e 695 cod. proc. civ., nella parte in cui non consentivano, in ragione del loro univoco tenore letterale, di proporre il reclamo, previsto dall'art. 669-*terdecies* cod. proc. civ., avverso il provvedimento che rigetta il ricorso per la nomina del consulente tecnico preventivo ai fini della composizione della lite, di cui all'art. 696-*bis* del medesimo codice, così inibendo il sindacato di un provvedimento con il quale il giudice priva definitivamente la parte di una importante facoltà processuale diretta alla possibile composizione della lite, con compromissione del diritto di agire in giudizio.

Con riguardo al diritto sostanziale la Corte costituzionale, con la sentenza n. 189 del 2023, ha dichiarato costituzionalmente illegittimo l'art. 21- *bis*, comma 1, primo periodo, del d.l. n. 244 del 1995, censurato dalla Corte di cassazione, Sezione Seconda Civile (ordinanza 17 gennaio 2023), per

violazione dell'art. 3 Cost., nella parte in cui non prevedeva la cessione gratuita in proprietà ai relativi assegnatari degli alloggi prefabbricati, costruiti o acquistati dai comuni delle Regioni Campania e Basilicata, quali concessionari del Commissario straordinario per il terremoto del 1980, ai sensi del d.l. n. 776 del 1980. In questa pronuncia la Corte costituzionale ha ritenuto che la norma censurata, nel prevedere il detto trasferimento solo a favore degli assegnatari degli alloggi prefabbricati costruiti dallo Stato, escludesse, senza alcuna logica giustificazione, la platea di beneficiari individuata dal giudice *a quo*, comportando, così, una irragionevole disparità di trattamento fra le due categorie di soggetti.

Nel settore del diritto di famiglia e delle persone, merita di essere segnalata la sentenza n. 183 del 2023, con cui è stata dichiarata non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale, sollevata dalla Corte di cassazione, sez. prima civile, in riferimento all'art. 3 Cost., dell'art. 27, terzo comma, della legge n. 184 del 1983, nella parte in cui esclude che il giudice, nel caso di adozione cd. "piena", possa valutare in concreto il preminente interesse del minore a mantenere rapporti con componenti della famiglia di origine. Condividendo la sollecitazione di fondo del giudice *a quo*, la Corte costituzionale ha riconosciuto che il sistema offre la possibilità di adottare un'interpretazione adeguatrice alla Costituzione che allontani dall'art. 27, terzo comma, della legge n. 184 del 1983 l'immagine di una presunzione assoluta e che, in particolare, escluda un divieto per il giudice di ravvisare un preminente interesse del minore a mantenere talune positive relazioni socio-affettive con componenti della famiglia di origine. La cessazione dei rapporti con la famiglia biologica attiene di necessità e inderogabilmente al piano delle relazioni giuridico-formali. Quanto, invece, alla interruzione dei rapporti di natura socioaffettiva, la norma – ha affermato il Giudice delle leggi – racchiude una presunzione solo *iuris tantum* che il distacco di fatto dalla famiglia d'origine realizzi l'interesse del minore. Simile presunzione non esclude, pertanto, che, sulla scorta degli indici normativi desumibili dalla stessa legge n. 184 del 1983, letti nella prospettiva costituzionale della tutela del minore e della sua identità, il giudice possa accertare che la prosecuzione di significative, positive e consolidate relazioni socio-affettive con componenti della famiglia d'origine realizzi il migliore interesse del minore e, per converso, la loro interruzione sia tale da poter cagionare allo stesso un pregiudizio. Ove sussistano radici affettive profonde con familiari che non possono sopperire allo stato di abbandono, risulta preminente l'interesse dell'adottato a non subire l'ulteriore trauma di una loro rottura e a veder preservata una linea di continuità con il mondo degli affetti, che appartiene alla sua memoria e che costituisce un importante tassello della sua identità.

La “compenetrazione” tra le statuizioni delle due Corti, nell’ambito delle quali il diritto vivente non è soltanto il diritto della Corte di cassazione, assunto a parametro del controllo di costituzionalità, ma è il diritto che trova fondamento e legittimazione nella concreta attuazione dei valori costituzionali attraverso le pronunce giudiziali, destinate ad assurgere a regola effettiva dei rapporti sociali, emerge con ancora maggiore evidenza dalle ordinanze di rimessione alla Corte costituzionale emesse dal giudice di legittimità e persino dalle ordinanze interlocutorie di rimessione di talune questioni alle Sezioni Unite.

Nell’ambito del diritto del lavoro e della previdenza sociale, ad es., con l’ordinanza 8 settembre 2023, n. 29174 della Sezione lavoro, è proseguito, ed è ancora in corso di svolgimento, il fervente dialogo – iniziato con le sentenze n. 104 e 238 del 2022 della Corte costituzionale, con cui è stata dichiarata non fondata la questione di legittimità costituzionale dell’art. 2, comma 26, della legge 8 agosto 1995, n. 335 – sui limiti della legittimità costituzionale dell’obbligo dei professionisti, non iscritti alle Casse di previdenza categoriali, di iscriversi alla gestione separata dell’Istituto Nazionale della Previdenza Sociale.

Se, per un verso, nel porre a parametro del sindacato di costituzionalità la consolidata interpretazione che della norma censurata aveva offerto la giurisprudenza laburistica di legittimità (*ex multis*, Sezione Lavoro, nn. 32166/2018, 519/2019, 1827/2020, 477/2021, 20288/2022), la Corte costituzionale non aveva mancato di evidenziare che l’orientamento della Corte di cassazione, assunto a regola di diritto vivente, «*rinvia il suo fondamento costituzionale nell’obbligo dello Stato di dare concretezza al principio della universalità delle tutele assicurative obbligatorie relative a tutti i lavoratori, rispetto agli eventi previsti nell’art. 38, secondo comma, Cost., nei modi indicati dallo stesso parametro al quarto comma (che assegna tale missione a “organi ed istituti predisposti o integrati dallo Stato”)*», per altro verso la Corte di cassazione, nel prendere atto della declaratoria di incostituzionalità, in riferimento all’art. 3 Cost., dell’art. 18, comma 12, del d.l. n. 98/2011, norma interpretativa del citato art. 2, comma 26 della legge n. 335 del 1995 («*nella parte in cui non prevede che gli avvocati del libero foro non iscritti alla Cassa di previdenza forense per mancato raggiungimento delle soglie di reddito o di volume di affari legislativamente stabiliti, tenuti all’obbligo di iscrizione alla Gestione separata costituita presso l’Istituto nazionale della previdenza sociale, siano esonerati dal pagamento, in favore dell’ente previdenziale, delle sanzioni civili per l’omessa iscrizione con riguardo al periodo anteriore alla sua entrata in vigore*»), ha dichiarato rilevante e non manifestamente infondata, in relazione all’art. 3 Cost., la questione di legittimità costituzionale dello stesso art. 18, comma 12, d.l. n. 98/2011, nella parte in cui non prevede

identico esonero anche con riferimento agli ingegneri e agli architetti, che non possono iscriversi all'INARCASSA per essere contemporaneamente iscritti presso altra gestione previdenziale obbligatoria, *ex art. 21, legge n. 6/1981*, e che siano pertanto tenuti all'obbligo di iscrizione alla gestione separata costituita presso l'INPS.

Sul tema dei rapporti tra illecito penale e illecito civile, quando l'accertamento di quest'ultimo presuppone l'avvenuto esaurimento della cognizione sul primo – sia che debba essere compiuto nell'ambito del processo penale (comb. disp. artt. 538 cod. proc. pen. e 131-*bis* cod. pen.; art. 576 cod. proc. pen.; art. 578, comma 1, cod. proc. pen.); sia che debba essere compiuto nel processo civile (art. 578, comma 1-*bis*, cod. proc. pen.; art. 622 cod. proc. pen.) – la Corte costituzionale, già intervenuta con la sentenza n. 182 del 2021, era tornata con la sentenza n. 173 del 2022, dando atto dell'orientamento espresso dalla Corte di cassazione, sia in sede penale, nel suo massimo consesso (Sez. U, n. 22065/2021) sia, ripetutamente, in sede civile (*ex multis*, Sez. 3, nn. 25918/2019, 457/2021, 30496/2022), secondo cui l'accertamento dell'illecito civile è totalmente autonomo e non risente di quello, ormai esaurito, sull'illecito penale, in considerazione, da un lato, della necessità di riconoscere l'“ontologica” diversità tra i due illeciti (così Corte cost. n. 173 del 2022, in motiv.), nonché, dall'altro lato – e principalmente –, dell'esigenza di salvaguardare il diritto costituzionale alla presunzione di innocenza; diritto da ricostruirsi, sul piano dogmatico, non quale mera garanzia processuale, ma quale vero e proprio diritto fondamentale della persona, in relazione non solo al disposto dell'art. 27 della Costituzione, ma anche a quello dell'art. 6 della Convenzione Europea dei Diritti Umani (CEDU), nonché a quello dell'art. 48 della Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea (CDFUE) e degli artt. 3 e 4 della Direttiva (UE) 2016/343 del Parlamento europeo e del Consiglio del 9 marzo 2016.

Esemplare del “dialogo tra le Corti” è, per quanto attiene al settore penale, la complessa vicenda relativa al cd. “ergastolo ostativo”, la quale ha condotto all'adeguamento dell'art. 4-*bis* Ord. pen. ai parametri costituzionali e agli obblighi convenzionali.

La modifica normativa è seguita all'incidente di legittimità costituzionale introdotto dalla Prima sezione di questa Corte con ord. n. 18518 del 3/6/2020, che, alla luce delle sentenze della Corte cost. n. 253/2019 e della Corte Edu Viola c. Italia del 13 giugno 2019, ha ravvisato la possibile violazione dei principi costituzionali di cui agli artt. 3, 27 e 117 Cost. nell'esclusione del condannato all'“ergastolo ostativo”, in quanto non collaborante, dall'accesso alla liberazione condizionale.

Pronunciandosi sulla questione rimessa dalla Corte di cassazione, la Consulta, con ord. n. 97 del 2021, riconosceva, senza dichiararla, l'incostituzionalità della normativa primaria, rinviando di un anno la trattazione del procedimento al fine di consentire al Parlamento di introdurre una nuova e organica disciplina rispettosa dei principi costituzionali.

Il d.l. 31 ottobre 2022, n. 162, conv. con modif. in legge 30 dicembre 2022, n. 199, ha dunque modificato l'art. 4-*bis* Ord. pen., il cui comma 1-*bis*, nel testo vigente, consente, al ricorrere di determinate condizioni, l'accesso a tutti i benefici penitenziari per i soggetti condannati ai reati cd. "ostativi di prima fascia" anche in assenza di collaborazione con la giustizia.

Pertanto, con ord. n. 227 del 2022, il Giudice delle leggi ha restituito gli atti a questa Corte alla luce dello *ius superveniens*, riconoscendo come il *novum* normativo abbia determinato «una trasformazione da assoluta in relativa della presunzione di pericolosità del condannato all'ergastolo per reati ostativi non collaborante».

A seguito della restituzione degli atti a questa Corte, la Prima sezione penale, con sentenza n. 15197 del 8/03/2023, ha annullato con rinvio l'ordinanza impugnata, ritenendo necessario un nuovo esame di merito condotto alla luce della nuova normativa.

Un'evoluzione del dialogo tra la Corte di cassazione e la Corte costituzionale avviato dalla Prima Sezione penale con la citata ordinanza n. 18158 del 2020 è rappresentata dalla sentenza della stessa Prima Sezione penale n. 15196 del 1/2/2023, la quale ha affermato che, nei procedimenti pendenti dinanzi alla Corte di cassazione all'entrata in vigore della nuova disciplina, il vaglio sulla concedibilità delle misure alternative dell'affidamento in prova e della semilibertà debba essere condotto in sede di merito ai sensi del nuovo comma 1-*bis* dell'art. 4-*bis* dell'Ord. Pen. La Corte ha evidenziato che la Consulta, con l'ord. n. 97 del 2021 rinveniva, anche rispetto a tali istituti, un'evidente frizione con la Costituzione della previgente normativa. Pertanto, la Prima sezione penale ha annullato il provvedimento impugnato con rinvio ai fini dell'esame dell'istanza alla luce dello *ius superveniens*.

Nel contesto delle misure di prevenzione, la sentenza n. 2 del 2023 Corte cost. ha accolto la questione di costituzionalità sollevata dalla Quinta Sezione Penale, con ordinanza del 16/12/2022, dichiarando costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 15 Cost., l'art. 3, comma 4, del d.lgs. n. 159 del 2011, nella parte in cui include i telefoni cellulari tra gli apparati di comunicazione radiotrasmittente di cui il questore può vietare, in tutto o in parte, il possesso o l'utilizzo. La disposizione prevedeva che la misura limitativa in oggetto, capace di incidere su diritti fondamentali – dal momento che i telefoni

mobili o cellulari, secondo l'interpretazione affermata nella giurisprudenza di legittimità, sono da includere nella tutela del parametro evocato –, non sia disposta con atto motivato dell'autorità giudiziaria, bensì, direttamente, dall'autorità amministrativa, cui è attribuito perciò un potere autonomo e discrezionale, senza nemmeno la necessità di successiva comunicazione all'autorità giudiziaria. La Corte costituzionale ha sottolineato che il divieto di possesso e uso di un telefono mobile – considerata l'universale diffusione attuale di questo strumento, in ogni ambito della vita lavorativa, familiare e personale – si traduce in un limite alla libertà di comunicare, spazio vitale che circonda la persona.

Nell'ambito del diritto processuale penale, la Corte costituzionale, con la sentenza n. 18 del 2023, ha accolto la questione di costituzionalità, sollevata dalla Corte di cassazione, Sezione Prima penale (ordinanza 9 febbraio 2022), in riferimento agli artt. 3 e 24, primo comma, Cost., dell'art. 37, primo periodo, della legge n. 161 del 2017 – norma qualificata di interpretazione autentica, ma in realtà innovativa con carattere retroattivo – la quale estendeva alle confische penali allargate *ex art. 12-sexies* d.l. 306/1992 il termine di decadenza di 180 giorni per proporre domanda di ammissione del credito, già previsto per le confische di prevenzione, a far data dalla entrata in vigore della legge interpretata, ossia il 1° gennaio 2013. Sulla premessa che il legislatore non può – senza violare il principio di eguaglianza e il diritto alla tutela giurisdizionale – introdurre un termine di decadenza per il compimento di un atto processuale nella misura in cui esso finisca per essere già in parte, o finanche interamente, decorso al momento dell'entrata in vigore della disposizione che lo prevede, la Corte costituzionale ha ritenuto che la richiamata disposizione, consentendo che detto termine, introdotto per le confische penali solo nel 2017, potesse decorrere retroattivamente, violasse sia il principio di uguaglianza che il diritto alla tutela giurisdizionale.

La Corte di cassazione, con l'ordinanza 12 luglio 2023, n. 30386 della Quarta Sezione penale – movendo dal presupposto che l'interpretazione costituzionalmente orientata dell'art. 578 cod. proc. pen., data dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 182 del 2021, se, per un verso, «*certamente garantisce l'imputato rispetto alla possibilità che, in sede di valutazione della responsabilità civile, vengano rappresentati enti giuridici (il reato) e giudizi (di reità) che contrastano con la presunzione di innocenza, rinvigorita dalla dichiarazione di estinzione del reato*», tuttavia, per altro verso, «*pare interdire la possibilità dell'assoluzione nel merito in luogo della declaratoria di prescrizione*» in contrasto con il *dictum* delle Sezioni unite n. 35490 del 28 maggio 2009 – ha rimesso alle Sezioni Unite medesime la decisione sul motivo di ricorso con cui era posta la questione della regola di giudizio applicabile

allorquando siano presenti le parti civili, a fronte del gravame nel merito proposto da un imputato che rinunci alla prescrizione di un reato che, all'atto della decisione da assumere, si presenti ormai prescritto.

Ciò, sul rilievo del dovere del giudice comune di uniformarsi al contenuto delle sentenze interpretative di rigetto della Corte costituzionale, in mancanza di validi motivi contrari di cui occorre fornire una puntuale e rafforzata spiegazione.

In tema di responsabilità disciplinare del magistrato, le Sezioni Unite Civili, con ordinanza 18 settembre 2023, n. 26693, hanno sollevato questione di legittimità costituzionale – in riferimento agli artt. 3, 97 e 105 all'art. 117, comma 1 (in relazione all'art. 8 CEDU), Cost. – dell'art. 12, comma 5, del d.lgs. 23 febbraio 2006 n. 109, nella parte in cui dispone che si applica la sanzione della rimozione al magistrato che incorre in una condanna a pena detentiva per delitto non colposo non inferiore a un anno la cui esecuzione non sia stata sospesa, ai sensi degli artt. 163 e 164 cod. pen., o per la quale sia intervenuto provvedimento di revoca della sospensione ai sensi dell'art. 168 cod. pen., senza prevedere che sia comunque rimessa all'organo di governo autonomo la valutazione concreta della offensività della condotta al fine di una eventuale graduazione della misura sanzionatoria.

3. *Il dialogo con le Corti europee*

La Corte di cassazione è impegnata da tempo in un'attività interpretativa che punta a leggere la legislazione interna, in qualsiasi settore dell'ordinamento, nel prisma dei principi dettati dalla Costituzione, dalla Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo e dalla Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea.

Tale proiezione ermeneutica non si limita alla pur fondamentale prospettiva applicativa di istituti e disposizioni, siano essi di diritto sostanziale o di diritto processuale, secondo un'opzione coerente con la CEDU e la Carta di Nizza. Si è compiuto, infatti, negli anni, un vero e proprio processo di osmosi, che ha visto la Corte di cassazione protagonista nel creare uno “spirito giurisprudenziale europeo ed unitario” nella prospettiva della tutela integrata dei diritti individuali fondamentali, ai quali i Paesi europei si richiamano.

Il diritto vivente europeo, secondo la felice espressione coniata della Corte costituzionale per descrivere gli orientamenti in qualche misura “stabili” della Corte Europea dei diritti umani, ha trovato nella giurisprudenza della Cassazione una voce stimolante, che sollecita spesso i giudici di Strasburgo e Lussemburgo al confronto, per bilanciare diritti e tutele. Una Corte

nazionale che anticipa, talvolta, le linee di tendenza interpretativa delle Corti europee e le esigenze di tutela che provengono dalle istanze sociali in continuo cambiamento.

Alla base dell'impegno, in generale, che la Cassazione profonde costantemente nel dialogo tra le Corti, vi è la consapevolezza che l'adesione comune a diritti e valori primari condivisi, l'integrazione giudiziaria e la presenza di Corti sovranazionali che garantiscono l'affermazione di tali diritti, ha contribuito a formare una coscienza avanzata di comune appartenenza europea che costituisce il presupposto essenziale di pace e sviluppo tra gli Stati membri dell'UE e che si rivela fondamentale per gli equilibri politici, sociali e culturali mondiali.

In questi tempi drammatici di guerra alle porte dell'Europa è oggi ancor più necessario che tale coscienza si costruisca anche attraverso la cooperazione giudiziaria, il *knowledge sharing* tra le Corti europee e le Corti supreme nazionali degli Stati europei, per superare barriere linguistiche ed ordinamentali e ritrovare i punti cruciali di incontro tra sistemi differenti, arricchendo il dialogo, nel rispetto delle diverse tradizioni giuridiche nazionali.

Dare atto del cammino che prosegue da anni ed è stato percorso anche nel 2023 per sostenere ed ampliare il dialogo con le Corti europee significa, anzitutto, ricordare che la Corte di cassazione ha investito risorse professionali ed organizzative per l'implementazione di una sempre crescente consapevolezza dell'interazione tra giurisprudenza europea e giurisprudenza interna, risorse direttamente coordinate dall'ufficio di Presidenza della Suprema Corte e che svolgono compiti di monitoraggio costante, da un lato, della giurisprudenza della Corte Edu e della Corte di Giustizia di maggior rilievo e di più significativo impatto, dall'altro, della giurisprudenza delle Sezioni semplici e delle Sezioni Unite, che creano, giorno dopo giorno, il confronto dialogico ed interpretativo con i principi sanciti dalle Corti europee, in vista del comune obiettivo di tutela dei diritti.

Queste attività convergono nel coordinamento del Segretariato generale, quale organo di diretta collaborazione della Prima Presidenza, che ha curato – anche grazie al contributo di molti colleghi chiamati a partecipare, di volta in volta, alla redazione di testi, questionari o ad iniziative di studio e scambio di esperienze – una fitta attività di cooperazione con enti e istituzioni europee ed internazionali.

Anche nel 2023 un ruolo fondamentale di ausilio al dialogo tra le Corti superiori è stato fornito dal gruppo di lavoro per l'attuazione dei Protocolli di intesa con la Corte Edu e la Corte di Giustizia, stipulati dalla Corte di cassazione, oramai in epoca pionieristica, ed oggi più che mai vitali e fondamentali,

per stimolare la cooperazione e l'interconnessione tra sistemi giudiziari, diversi ancorché proiettati in una dimensione europea e comune.

Il gruppo, costituito da magistrati della Corte di cassazione, ha diffuso le sentenze delle Corti europee, con approfondimenti di studio (*report* tematici) che consentono alle Sezioni civili e penali di attingere utilmente ad una sorta di banca dati dinamica ed aggiornata mese dopo mese. Negli ultimi anni, tale banca dati ha trovato una veste più compiuta, dal punto di vista sistematico, mediante la redazione e la pubblicazione, sul sito *web* della Corte di cassazione, liberamente accessibile, della Rassegna annuale, indicizzata e tematica, dei *report* del gruppo.

Il rapporto con le Corti europee viene curato dal gruppo attraverso l'istituzionalizzazione dell'invio di segnalazioni periodiche mensili, formulate con brevi *abstract*, di una selezione delle sentenze delle Sezioni semplici e delle Sezioni Unite che hanno fatto vivere nella giurisprudenza di legittimità i principi enunciati dai giudici europei.

La prospettiva in cui si muove tale seconda attività è quella di contribuire alla realizzazione di un vero e proprio osservatorio europeo sulla giurisprudenza delle Corti Supreme europee in materia di diritti fondamentali, mediante piattaforme-dati informatiche accessibili e gestite dalle Corti europee, che sono già una realtà.

Proprio per costruire nuovi spazi di dialogo ed ampliare la percezione pubblica in ordine alla necessità di garantire con crescente intensità i diritti primari delle persone, il gruppo ha riservato specifica, approfondita attenzione, nell'anno trascorso, a temi dal forte impatto ideale e dal contenuto a volte drammaticamente attuale quali la violenza di genere, la violazione del divieto di trattamenti inumani e degradanti, i presupposti per il trattamento nei centri di accoglienza di cittadini extracomunitari irregolari, la discriminazione derivante dall'orientamento sessuale. Ha, inoltre, continuato ad analizzare le ulteriori elaborazioni giurisprudenziali in tema di *fair trial*, di garanzie previste dall'art. 6 CEDU, di principio di proporzionalità e di *ne bis in idem*.

Tutte le attività messe in campo dalla Corte hanno concorso in maniera significativa a diffondere una cultura dell'interpretazione sempre più attenta al diritto convenzionale, a quello eurounitario ed internazionale, nell'ambito di un progetto di ampio respiro condiviso all'interno dell'Ufficio.

Il rapporto osmotico tra giudici nazionali e giudici europei non si atteggia come semplice interferenza o connessione di decisioni giurisprudenziali, ma come luogo ideale di costante innalzamento dei livelli di tutela dei

diritti fondamentali, per quanto declinati secondo forme diverse e dinamiche. L'interazione giurisprudenziale, in evidente crescita e sviluppo qualitativo e quantitativo, ha reso tangibile il successo del dialogo tra le Corti, oramai componente fondamentale del processo ermeneutico.

La Rete dei Presidenti delle Corti Supreme Giudiziarie dell'Unione Europea, di cui è parte attiva la Cassazione e del cui *Board* fa parte la Prima Presidente, contribuisce anch'essa agli scambi di esperienze e di culture giurisdizionali, oltre che a forme di costante confronto.

Anche il rinvio pregiudiziale *ex art.* 267 TFUE è uno strumento essenziale di risoluzione di contrasti ermeneutici interni, in funzione di armonizzazione del diritto nello spazio europeo, sia in ambito civile che penale.

Alcuni passaggi interpretativi sono particolarmente utili da segnalare, poiché attraverso di essi, solo esemplificativi della ricchissima produzione giurisprudenziale di legittimità, viene evocato il forte impatto delle affermazioni della Corte Edu e della Corte di giustizia nel nostro sistema ermeneutico e, viceversa, vengono evidenziati gli spunti e le questioni interpretative proposte alle Corti europee dal giudice di legittimità.

3.1. Il dialogo con la Corte europea di Giustizia

Un esame complessivo della giurisprudenza civile della Corte di cassazione attesta la fitta trama del dialogo con le due Corti europee e il ruolo di giudice europeo assunto progressivamente e specificamente dal giudice di legittimità mediante l'utilizzazione degli strumenti di attuazione del diritto dell'Unione. Interpretazione conforme, rinvio pregiudiziale, disapplicazione: tutte le materie della giurisdizione civile sono attraversate da questo continuo confronto. Pare opportuno, nella presente sede, un sintetico richiamo alle materie che con maggiore frequenza impegnano la Corte nell'interpretazione e applicazione delle fonti sovranazionali.

Per rendersi conto della centralità del dialogo, appare significativo il richiamo ad una pronuncia resa dalle Sezioni Unite civili nell'anno appena trascorso, la n. 9479, con cui la Corte ha esaminato il caso dell'emissione di un decreto ingiuntivo in favore di un professionista che il consumatore non aveva opposto, lamentando, però, in sede di procedura esecutiva per il soddisfo del credito ingiunto, l'omesso rilievo officioso del giudice del procedimento monitorio su una clausola abusiva presente nel contratto fonte di quel credito e, quindi, chiedendo al giudice dell'esecuzione di farsi carico del controllo sull'abusività della clausola contrattuale.

Il Collegio allargato della nomofilachia ha statuito che ai fini del rispetto del principio di effettività della tutela giurisdizionale dei diritti riconosciuti al consumatore dalla direttiva 93/13/CEE, concernente le clausole abusive dei contratti stipulati tra un professionista e un consumatore, e dalle sentenze della CGUE del 17 maggio 2022, nel caso in cui il decreto ingiuntivo non opposto, su cui sia fondata l'esecuzione o l'intervento del creditore, non sia motivato in ordine al carattere non abusivo delle clausole del contratto fonte del credito oggetto d'ingiunzione, il giudice dell'esecuzione ha il dovere di controllare d'ufficio l'eventuale carattere abusivo delle clausole che incidono sulla sussistenza o sull'entità del credito azionato, nel contraddittorio e previa instaurazione di una sommaria istruttoria, a prescindere dalla proposizione di un'opposizione esecutiva (potendo, ove non adito prima dalle parti, dare atto, nel provvedimento di fissazione dell'udienza, della mancanza di motivazione del decreto ingiuntivo e invitare il creditore, precedente o intervenuto, a produrre il contratto). Il giudice dell'esecuzione è altresì tenuto a informare le parti dell'esito del controllo svolto – avvertendo il consumatore che entro quaranta giorni da tale informazione ha facoltà di proporre opposizione al decreto ingiuntivo ai sensi dell'art. 650 cod. proc. civ., esclusivamente per far accertare il carattere abusivo delle clausole incidenti sul credito oggetto di ingiunzione – e a soprassedere alla vendita o all'assegnazione del bene o del credito fino alla vana scadenza del predetto termine o alle determinazioni del giudice dell'opposizione sull'istanza *ex art.* 649 cod. proc. civ.

In forza di un itinerario argomentativo orientato dal principio di effettività – nella calibrazione data ad esso dall'interpretazione della Corte di giustizia –, trova così svolgimento un processo dinamico e complesso di integrazione, tale che la disciplina interna sul processo, ove necessario, si flette sino al punto di mostrarsi adeguata e congruente rispetto agli standard di garanzia richiesti dal diritto eurounitario.

Qui preme sottolineare la prospettiva, che porta ad individuare nell'ordinamento processuale interno la disciplina e il rimedio adeguati al soddisfacimento del bisogno di tutela, nel rispetto della struttura e della funzione degli istituti che essa configura (e, dunque, delle categorie giuridiche in tanto implicate), operando, però, su di essa, ove necessario, quegli adattamenti che sono imposti dal diritto unionale in funzione della tutela della posizione soggettiva da esso regolata.

A prescindere dalla specifica soluzione adottata con la citata decisione, va sottolineato che la sentenza, nello spirito della leale cooperazione di cui all'art. 4 § 3 TUE, si è uniformata al percorso che una decennale elaborazione giurisprudenziale della Corte di Giustizia ha indicato come metodo del dialogo e dell'esercizio dei reciproci ruoli. Ha assolto, in altri termini, al compito di

adottare i rimedi più adeguati e di adattare coerentemente lo svolgimento processuale al fine di preservare la autonomia procedurale nazionale e, nello stesso tempo, di garantire ai diritti di derivazione eurounitaria una tutela idonea a garantirne l'effettività.

In materia tributaria si segnalano le decisioni sulle seguenti questioni: Iva all'importazione e esclusione del carattere di obbligazione doganale secondo il codice doganale UE (Sez. 5 n. 23661 del 3/08/2023); legislazione istitutiva di dazi *antidumping* e loro eventuale incidenza sul termine di decadenza del diritto al rimborso (Sez. 5, n. 29728 del 26/10/2023); presupposto di soggezione del contribuente non residente in Italia alla tassazione in astratto (*liable to tax*) e non in concreto (*subject to tax*), in applicazione della Convenzione sul divieto di doppia imposizione (Sez. 5, n. 23025 del 28/07/2023); limiti di applicazione della *Tobin tax* in caso di cessioni azionarie tra fondi di investimento (Sez. 5, n. 27265 del 25/09/2023); conformità alla giurisprudenza CGUE della ritenuta alla fonte sui dividendi erogati a soggetti non residenti (Sez. V 26204 dell'8/09/2023); valore probatorio delle relazioni OLAF sull'origine delle merci importate nello spazio europeo (Sez. 5, n. 18124 del 23/06/2023); qualificazione come tributi interni delle tasse di imbarco e sbarco e ancoraggio (Sez. U, n. 28621 del 13/10/2023); disapplicazione della legge n. 178/2020, art. 1, comma 628, istitutiva della imposta regionale su benzina per autotrasporto per contrasto con la pronuncia CGUE 9.11.2021 C-255-20 (Sez. 5, n. 6687 del 6/03/2023).

Nella materia lavoristica meritano specifica menzione le decisioni sulle seguenti tematiche: applicazione dell'ordinario periodo di comporto al lavoratore disabile e licenziamento discriminatorio (Sez. 4, n. 9095 del 31/03/2023); utilizzazione degli indicatori economici e statistici di cui alla Direttiva 2022/2041/UE ai fini della determinazione di conformità della retribuzione all'art. 36 Cost. (Sez. 4, n. 27711 del 2/10/2023); applicazione degli obblighi di protezione e prevenzione dei rischi professionali a carico dei sub-committenti e subappaltatori (Sez. 4, n. 2517 del 27/02/2023); delibazione di sentenza danese di irrogazione di sanzioni per comportamento antisindacale a fronte dell'opposizione del datore al suo riconoscimento in Italia per contrasto con l'ordine pubblico (Sez. 1, n. 6723 del 7/03/2023).

Con riferimento al contratto di fideiussione, le Sezioni Unite (ord. n. 5868 del 27/02/2023) hanno stabilito che i requisiti soggettivi per l'applicazione della disciplina consumeristica devono essere valutati con riferimento alle parti di esso, senza considerare il contratto principale, come affermato dalla giurisprudenza unionale (CGUE, 19 novembre 2015, in causa C-74/15, Tarcau, e 14 settembre 2016, in causa C-534/15, Dumitras), dovendo pertanto ritenersi consumatore il fideiussore persona fisica che, pur svolgendo una propria attività

professionale (o anche più attività professionali), stipuli il contratto di garanzia per finalità estranee alla stessa, nel senso che la prestazione della fideiussione non deve costituire atto espressivo di tale attività, né essere strettamente funzionale al suo svolgimento (cd. atti strumentali in senso proprio).

Per quanto riguarda la tutela dei diritti dei consumatori e degli utenti di *internet* la Corte ha disapplicato (Sez. 2, n. 2540 del 27/01/2023) la norma contenuta nell'art. 9 del d.P.R. 502/1998 di esclusione degli obblighi di confezionamento ed etichettatura dei prodotti il cui processo produttivo è già terminato in altro Stato membro dell'Unione per contrasto con la normativa UE. Ha, poi, identificato nel luogo della consegna il criterio di attribuzione della giurisdizione nelle controversie relative a vendite internazionali a distanza di beni mobili (Sez. U, n. 11346 del 2/05/2023). Ha ritenuto non rilevabile di ufficio la abusività delle clausole del contratto – che non siano state accertate nel giudizio preordinato all'impugnazione del titolo – qualora, nell'opposizione distributiva *ex art.* 512 cod. proc. civ., il bene sia già stato trasferito a un terzo (Sez. 3, n. 8911 del 29/03/2023). Ha escluso che l'obbligo di un gestore di sito *web* di deindicizzare le informazioni non più attuali e prive di rilievo pubblico sussista anche in difetto della esplicita richiesta del soggetto interessato (Sez.1, n. 2893 del 31/01/2023 e n. 6806 del 7/03/2023).

Con riguardo ai contributi finanziari del Fondo europeo agricolo di orientamento e garanzia (FEAOG) la Corte di cassazione ha chiarito che, in base al regolamento UE n. 1307 del 2013, gli importi erogabili per ogni Stato membro devono rispettare i massimali annui e, qualora vengano superati, l'Autorità nazionale di coordinamento (in Italia l'AGEA) è obbligata a praticare una riduzione lineare degli importi anche se già erogati (sez. Unite 31730 del 15/11/2023).

In materia di protezione internazionale e di immigrazione la Corte ha ribadito l'obbligo per il giudice della convalida del trattenimento presso i centri di permanenza per il rimpatrio di valutare la misura coercitiva in questione secondo il principio di proporzionalità (Sez. 1, n. 18409 del 28/6/2023). Ha affermato la nullità del decreto di respingimento o trattenimento emanato in assenza dell'adempimento dell'obbligo informativo circa la possibilità di presentare domanda di protezione internazionale (Sez. 1, n. 28149 del 6/10/2023).

La giurisprudenza penale ha dialogato con la Corte di giustizia europea soprattutto sui temi di elezione della cooperazione investigativa e dell'estradizione (l'ordine europeo di indagine attivo, il MAE, le procedure di estradizione), dei reati tributari e del *ne bis in idem*.

Quanto alla vitalità dello strumento del rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia europea nel settore penale, è sufficiente richiamare l'ordinanza

Sez. 6, n. 12079 del 7/12/2022, dep. 2023, M., che, in tema di mandato di arresto europeo e di rifiuto della consegna, ha sottoposto (nuovamente, dopo l'ordinanza Sez. 6, n. 15143 del 14/1/2022), alla Corte di Giustizia dell'Unione europea (ai sensi e per gli effetti, appunto, dell'art. 267 TFUE) la risoluzione di questioni pregiudiziali incidenti su diritti fondamentali in tema di rifiuto o differimento della consegna di donna incinta o di madre con figli minorenni conviventi.

Ed a riprova della capacità della Corte di cassazione di leggere le norme interne e comunitarie in un'ottica di costante tensione volta alla più ampia tutela dei diritti umani fondamentali, la Corte di Giustizia, proprio pronunciandosi su tale questione sollevata nel rinvio pregiudiziale proposto dalla Corte di cassazione, con la recente sentenza C-261/2022, GN, del 21 dicembre 2023, ha stabilito che l'art. 1, paragrafi 2 e 3, della Decisione quadro 2002/584/GAI del Consiglio, del 13 giugno 2002 – relativa al mandato d'arresto europeo e alle procedure di consegna tra Stati membri – come modificata dalla Decisione quadro 2009/299/GAI del Consiglio, del 26 febbraio 2009, letto alla luce dell'art. 7 e dell'art. 24, paragrafi 2 e 3, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, dev'essere interpretato nel senso che esso osta a che l'autorità giudiziaria dell'esecuzione rifiuti la consegna della persona oggetto di un mandato d'arresto europeo per il motivo che tale persona è la madre di minori in tenera età con lei conviventi, a meno che: a) tale autorità disponga di elementi atti a dimostrare la sussistenza di un rischio concreto di violazione del diritto fondamentale al rispetto della vita privata e familiare di tale persona (garantito dall'art. 7 della Carta dei diritti fondamentali), e dell'interesse superiore di detti minori (*best interest of the child*, quale tutelato dall'art. 24, paragrafi 2 e 3, di tale Carta), a causa di carenze sistemiche o generalizzate in ordine alle condizioni di detenzione delle madri di minori in tenera età e di cura di tali minori nello Stato membro emittente; b) sussistano motivi seri e comprovati per ritenere che, tenuto conto della loro situazione personale, gli interessati corrano detto rischio a causa di tali condizioni. Questi principi sono stati recepiti dalla Cassazione con una recentissima sentenza (Sez. 6, n. 51798 del 28/12/2023), indicativa della fecondità del dialogo tra giudice nazionale e giudice sovranazionale.

3.2. Il dialogo con la Corte europea dei diritti dell'uomo

Con riguardo alle materie d'interesse nell'ottica della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, vanno ricordate le pronunce che, alla luce dell'art. 8 della Convenzione, hanno: valorizzato, ai fini della valutazione dell'opposizione dello straniero al decreto di espulsione, la sua stabile convivenza con

un cittadino italiano (Sez. 1, n. n. 28189 del 6/10/2023); ai fini del riconoscimento di una misura atipica di protezione hanno riconosciuto la rilevanza della formazione in Italia di un nucleo familiare attestante un processo di integrazione in atto (Sez. 1, n. 20641 del 17/7/2023); hanno escluso l'esistenza di un automatismo ostativo al rinnovo del permesso di soggiorno per motivi umanitari derivante da una pregressa condanna penale per i reati previsti dall'art. 4, comma 3, del testo unico immigrazione (d.lgs. n. 286 del 1998) dovendosi valutare caso per caso l'attualità della pericolosità sociale ostativa al rilascio o al rinnovo (Sez. 1, n. 23597 del 2/08/2023).

Il principio del *best interest* del minore è stato posto alla base delle pronunce della Cassazione in tema di diritto degli ascendenti a mantenere rapporti significativi con i nipoti minorenni (Sez. 1, n. 2881 del 31/1/2023), di affidamento esclusivo in caso di separazione o divorzio dei genitori (Sez. 1, n. 4056 del 9/2/2023), di adozione in casi particolari *ex art.* 44 lett. d) della legge n. 184/1983 da parte dei parenti entro il quarto grado (Sez. 1, n. 23173 del 31/7/2023).

In materia processuale, e sempre con riferimento alla giurisprudenza della Corte Edu, la Corte di cassazione ha escluso che: il giudizio per durata non ragionevole del processo possa avere ad oggetto la distrazione delle spese (Sez. 2, n. 11623 del 4/05/2023); vi possano essere limiti all'accesso alla giustizia delle controversie in relazione al valore modesto della lite (Sez. 2, n. 9544 del 7/04/2023); la responsabilità disciplinare professionale (sanitaria) abbia natura penale (Sez. 2, n. 9114 del 31/3/2023); il principio di retroattività della *lex mitior* si estenda anche alle norme sulla prescrizione degli illeciti disciplinari (Sez. U, n. 20650 del 17/7/2023); la rilevazione d'ufficio della tardività di una eccezione sia incompatibile con la giurisprudenza Corte Edu.

Infine, quanto al principio di equivalenza, la Corte (Sez. 1 n. 23072 del 28/7/2023) ha escluso che la comparazione possa avere ad oggetto differenti discipline legislative nazionali, dovendo il giudizio analizzare il dato normativo nazionale e valutare in quel contesto la ragionevolezza delle eventuali difformità nella tutela dei diritti sanciti dal diritto dell'Unione europea rispetto a quelli riconosciuti dal diritto interno. Il principio di equivalenza, nel sistema costituzionale multilivello, deriva, per altro verso, proprio dal principio fondamentale di non discriminazione che costituisce una delle strutture portanti dell'ordinamento dell'Unione Europea e del sistema di relazione fra gli Stati aderenti alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

In ambito penale, un esempio importante del dialogo e della “dialettica di fusione” tra la giurisprudenza interna e quella delle Corti europee si è

rivelato, nel corso del 2023, il tema della cd. revisione europea in materia penale, che, prima ancora dell'introduzione dell'art. 628-bis ad opera del d.lgs. n. 150 del 2022 nel codice di rito, ha mostrato l'attenzione della Corte di cassazione al tema del recepimento a livello interno delle sentenze di condanna della Corte Edu. Emblematica, in tal senso è la sentenza Sez. 5, n. 16226 del 4/2/2022, che ha tracciato le direttrici di intervento, poi utilizzate dal legislatore, per assicurare la vincolatività della declaratoria di cessazione della materia del contendere ai sensi degli artt. 37 CEDU e 62 A del Regolamento CEDU, nel procedimento instaurato dal privato dinanzi alla Corte Edu per il riconoscimento della violazione dell'art. 6 CEDU da parte della disciplina normativa interna. Analogamente si è deciso, nel 2023, in materia di riparazione per ingiusta detenzione (cfr. Sez. 4, n. 18288 del 2/2/2023, Ben Slimen).

Nella seconda metà del 2023, la Corte ha dimostrato, peraltro, di aver già ben chiari i principali fronti interpretativi che si agitano proprio intorno alla disposizione dell'art. 628-*bis*, vale a dire la richiesta per l'eliminazione degli effetti pregiudizievoli delle decisioni adottate in violazione della CEDU (espressione preferita dal legislatore a quella di "revisione europea"), depositando due importanti sentenze con le quali ha disegnato il perimetro di operatività del nuovo istituto (Sez. 5, n. 39081 del 13/7/2023) e ne ha scandito alcuni fondamentali perni applicativi (Sez. 5, n. 47183 del 12/10/2023).

In tema di estradizione la Corte ha ritenuto che sia causa obbligatoria di rigetto della domanda la finalità di persecuzione politica dissimulata da una richiesta di consegna per un reato comune, ove siano allegati dall'interessato elementi concreti dai quali desumere che la consegna prelude alla violazione di diritti fondamentali della persona (così Sez. 6, n. 31588 del 14/6/2023).

Infine, sotto diverso profilo, un ultimo esempio dell'attenzione riservata dalla Corte ai diritti fondamentali grazie al dialogo con le altre Corti europee, è costituito dal tema delle condizioni carcerarie e dei rimedi risarcitori nei confronti di soggetti detenuti o internati sottoposti a trattamenti inumani e degradanti (Sez. 1, n. 21494 del 20/12/2022, dep. 2023; Sez. 1, n. 18760 del 20/12/2022, dep. 2023).

4. Il dialogo con il Consiglio di Stato e con la Corte dei conti

Il dialogo tra la Corte Suprema di cassazione, il Consiglio di Stato e la Corte dei conti costituisce un aspetto importante ai fini dell'effettività delle tutele in favore degli utenti della giustizia e nella prospettiva di una cultura comune della giurisdizione.

La premessa del dialogo è la consapevolezza della ricchezza del pluralismo delle giurisdizioni e dell'appartenenza di tutte le giurisdizioni a un sistema comune, anche se diversamente organizzato.

Il dialogo, inoltre, riflette la presa d'atto della crescita, negli anni, del sistema di giustizia amministrativa e del sistema di giustizia contabile.

La crescita della giurisdizione amministrativa ha incrementato in modo significativo la possibilità di tutela del cittadino, in senso quantitativo e anche qualitativo, garantendo un sindacato ampio sull'esercizio del potere.

Parallelamente, le leggi di attuazione della Costituzione hanno esaltato, della Corte dei conti, il ruolo complessivo di garante imparziale dell'equilibrio economico-finanziario del settore pubblico e, in particolare, della corretta gestione delle risorse collettive, quale organo posto a tutela degli interessi obiettivi della pubblica amministrazione. La Corte dei conti è il giudice naturale della responsabilità per danno erariale dei soggetti legati alle pubbliche amministrazioni da un rapporto di impiego o di servizio.

I principi costituzionali garantiscono il diritto di agire in giudizio a tutela della propria posizione sostanziale, sia essa di diritto soggettivo o di interesse legittimo, e delineano lo statuto costituzionale del giudice indipendente e imparziale.

Su questi principi trovano fondamento una cultura comune della giurisdizione e la consapevolezza dell'esercizio di una identica funzione, pur nella diversità delle forme organizzative.

Tale cultura consente di privilegiare le forme riguardanti l'unità della funzione e le conseguenti letture unificanti del sistema di tutela giurisdizionale; permette, inoltre, di ripensare i problemi di valenza tecnica che si prospettano in sede di riparto nel quadro pluralista dello Stato costituzionale di diritto.

La giurisdizione non può essere percepita come una entità intrinsecamente a-economica, espressione solo di sovranità e diritti, dunque senza costo e senza tempo. La prevedibilità della regola di riparto è coesistente all'effettiva accessibilità del servizio pubblico della giustizia.

La Costituzione affida alla Corte di cassazione, quale vertice della giurisdizione ordinaria, il compito di fissare la regola di riparto. Le Sezioni Unite sono investite del compito di dichiarare a quale plesso giurisdizionale spetta decidere la controversia e controllare che le decisioni dei giudici speciali di più antica tradizione non siano viziate sotto il profilo dell'eccesso di potere giurisdizionale (si pensi allo sconfinamento o all'invasione nella sfera riservata alla pubblica amministrazione o al legislatore) o sotto l'aspetto dell'arretramento dovuto alla negazione astratta della tutela giurisdizionale.

La funzione regolatrice affidata alla Corte di cassazione è volta a tracciare nei casi concreti la linea di confine: a dirimere, anche in via preventiva, i conflitti, a imprimere certezza e stabilità, a favorire la prevedibilità e la semplificazione nell'accesso alla giustizia. Tale funzione si svolge in un contesto caratterizzato da punti fermi e certezze acquisite. Se si guarda al riparto in azione, le linee di confine tra i plessi giurisdizionali fissate dalla Corte regolatrice della giurisdizione sono generalmente condivise ed applicate dal giudice amministrativo e dal giudice contabile. Le pronunce delle Sezioni Unite offrono altresì agli utenti della giustizia, a chi deve iniziare una causa, un orientamento chiaro, intellegibile e coerente sulla regola di riparto.

Aprire e coltivare spazi di riflessione, confronto ed elaborazione comuni tra giudici della Corte di cassazione, del Consiglio di Stato e della Corte dei conti; potenziare le interrelazioni in vista di una cultura e una sensibilità condivise; favorire le convergenze e individuare punti di assestamento là dove si profilano zone incerte, costituisce, per la giurisdizione ordinaria e per le giurisdizioni speciali, un dovere nei confronti dei cittadini, per dare loro certezza su quale sia l'organo giudicante al quale l'interessato potrà rivolgere la sua domanda di giustizia.

Il dialogo fra i giudici deve essere proteso al confronto e alla collaborazione in uno spirito di considerazione delle ragioni di ciascuno che sono anche le ragioni di tutti, nell'interesse degli utenti del servizio. Lo spirito che anima chi partecipa a questo dialogo non è quello di chi rivendica ciò che è dominio riservato dell'uno o dell'altro ordine di giurisdizione, ma quello di chi concorre a costruire la casa comune della giustizia.

Anche di fronte ad una nuova legge di impatto rilevante, potrebbe essere valutata l'opportunità di istituire uno spazio di incontro per uno scambio di opinioni su questioni interpretative generali relative al riparto di giurisdizione, allo scopo di proporre in modo non vincolante per i giudici ordinari e amministrativi ipotesi di soluzione nelle controversie che si presenteranno.

In questa prospettiva, consapevoli della dimensione di servizio sottesa alla pluralità dei plessi giurisdizionali e dell'unità funzionale delle tutele offerte dal giudice ordinario e dal giudice amministrativo, la Prima Presidente della Corte di cassazione e il Presidente del Consiglio di Stato, nell'anno che si è appena concluso hanno concordato di creare stabili occasioni di confronto tra i magistrati della Corte di cassazione e del Consiglio di Stato. A tal fine, hanno istituito un gruppo di lavoro congiunto, con il compito di approfondire questioni interpretative su temi generali relativi al riparto di giurisdizione e di verificare la possibilità di elaborare a questo riguardo convergenti linee di orientamento da offrire ai futuri sviluppi giurisprudenziali nelle sedi proprie.

5. *Il dialogo con l'Avvocatura*

L'esigenza di procedere secondo una logica condivisa si trova chiaramente affermata nel nuovo Protocollo stipulato dalla Corte di cassazione, dalla Procura Generale, dall'Avvocatura Generale dello Stato e dal Consiglio Nazionale Forense, sottoscritto in data 1° marzo 2023, sul processo civile in cassazione, destinato a ricomprendere e superare quelli sinora siglati, in una sorta di testo unico dei protocolli.

Nelle premesse, si legge che il Protocollo «intende manifestare la volontà comune di costruire insieme una prassi organizzativa e un'interpretazione condivisa di alcuni snodi altrimenti problematici delle modifiche normative nella convinzione che il modo più efficace per produrre il cambiamento culturale richiesto dalla riforma sia quello del pieno e fattivo coinvolgimento di tutti i soggetti del processo sui quali ricade la comune responsabilità di farlo funzionare, e che nessuna significativa modifica del modo di essere e funzionare della Corte di cassazione può prescindere dal consenso e dal contributo della classe forense.».

Il primo tema di collaborazione individuato nel Protocollo è rappresentato dalle regole redazionali degli atti processuali, nella cornice dell'avvenuta codificazione del principio di chiarezza e sintesi, di cui al novellato art. 121 cod. proc. civ., per il quale si rinvia al § 2.1.d., nel quale è stato espressamente considerato anche il rilievo delle disposizioni concertate fra i soggetti istituzionali.

Sono state, poi, convenute specifiche indicazioni per il nuovo rito camerale unificato, per l'istanza di trattazione della causa in pubblica udienza e, soprattutto, per il nuovo procedimento per la decisione accelerata dei ricorsi *ex art. 380-bis* cod. proc. civ., con particolare riferimento alle informazioni da indicare a corredo della proposta, in conformità alle esigenze manifestate in proposito dall'Avvocatura, ed alle specifiche avvertenze pure da indicare nella proposta.

Nella logica della attualizzazione dei protocolli stipulati in precedenza, sono state anche richiamate le indicazioni sulla digitalizzazione degli atti già depositati in modalità analogica, da veicolare a cura dei difensori utilizzando la piattaforma del PCT, al fine di agevolare il progressivo superamento del regime misto (cartaceo/digitale) e la consultabilità di tutti gli atti processuali tramite l'applicazione in uso ai consiglieri (cd. *desk*).

Infine, è stato costituito un apposito gruppo di referenti per l'attuazione del Protocollo – composto da rappresentanti della Corte, della Procura Generale, e dell'Avvocatura – con il compito di seguire lo sviluppo delle attività atte a

garantire l'attuazione e l'aggiornamento del Protocollo, nonché di promuovere la formazione di tutti i soggetti coinvolti anche attraverso l'organizzazione di iniziative congiunte e trasversali fra i diversi interlocutori istituzionali, oltre che l'adozione delle misure organizzative necessarie a supportare l'avvio della riforma, anche attraverso l'eventuale formulazione di proposte di modifiche normative che si rendessero opportune.

Proprio nel quadro delle sinergie prefigurate nel Protocollo, la Corte di cassazione ed il Consiglio Nazionale Forense hanno promosso congiuntamente un'innovativa iniziativa nella forma di 'dialoghi' fra magistrati della Corte ed avvocati sulle tecniche redazionali dei ricorsi per cassazione e della motivazione dei provvedimenti allo scopo di promuovere la qualità degli atti nella prospettiva dell'effettività della tutela dei diritti fondamentali.

L'iniziativa si è concretizzata con l'organizzazione di una serie di incontri su piattaforma *web*, separati per il settore civile e per quello penale, con cadenza settimanale e ripartizione in sei macroaree a base regionale, nel periodo dal 22 settembre al 17 novembre 2023. Gli incontri, della durata di circa due ore, nei quali sono stati di volta in volta coinvolti per ciascun settore un presidente o un consigliere ed un avvocato, hanno fatto registrare un'amplessissima partecipazione, rappresentando un'occasione privilegiata di confronto e di reciproco stimolo.

CAPITOLO 6

CORTE E GOVERNO AUTONOMO DELLA MAGISTRATURA

1. Il contributo della Corte al circuito del governo autonomo della magistratura

1.1. Premessa

Il Consiglio Direttivo è competente a formulare pareri sulle tabelle di organizzazione della Corte di cassazione sui programmi di gestione *ex art.* 37, sulle valutazioni di professionalità e sugli incarichi extragiudiziari dei magistrati in servizio presso la Corte stessa o la Procura generale oltre che ad esprimere pareri a richiesta del Consiglio Superiore della Magistratura su materie attinenti alle competenze ad esso attribuite e ad avanzare proposte alla Scuola Superiore della Magistratura in materia di programmazione dell'attività didattica della Scuola.

Le funzioni così assegnate costituiscono il contenuto essenziale dell'apporto istituzionale all'Organo di governo autonomo poiché, attraverso i pareri, il Consiglio Direttivo, quale fonte privilegiata per vicinanza e conoscenza diretta delle materie in discussione, partecipa al più ampio procedimento valutativo assegnato al Consiglio Superiore della Magistratura.

In tale prospettiva la complessiva attività del Consiglio Direttivo nel corso del 2023 è stata caratterizzata da un costante afflusso di richieste di pareri nelle materie di competenza con sedute e riflessioni dedicate, in particolare, alla redazione dei pareri su misure organizzative relative alla soppressione della Sesta Sezione civile, alle aree di competenza nelle Sezioni, all'attività di spoglio e classificazione dei fascicoli, ai gruppi di lavoro tematici e, da ultimo, al programma di gestione. In tali contesti si sono susseguiti approfondimenti sulle riforme processuali da ultimo intervenute, determinative di notevoli mutamenti organizzativi nell'attività della Corte.

1.2. Dati statistici

Nel periodo compreso tra gennaio e dicembre 2023, il Consiglio direttivo ha tenuto 22 sedute (di cui 20 ordinarie e 2 sedute straordinarie, nonché 20 da remoto e due in presenza). La scelta di privilegiare le sedute da remoto ha incontrato l'esigenza di rendere più facile la partecipazione dei membri non togati, residenti fuori Roma.

Nel corso dell'anno, inoltre, sono state esaminate complessivamente n. 547 pratiche, di cui 155 in composizione ordinaria e 384 in composizione ristretta.

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

	PRATICHE TRATTATE IN COMPOSIZIONE ORDINARIA	PRATICHE TRATTATE IN COMPOSIZIONE RISTRETTA
2018	202	270
2019	132	284
2020	183	324
2021	126	306
2022	124	354
2023	155	384

Il confronto tra i dati degli anni precedenti e quelli relativi all'anno in esame consente di rilevare un *trend* abbastanza costante del numero complessivo delle pratiche trattate (con un lieve incremento nell'anno in corso), ripropositivo, anche, della ripartizione tra quelle trattate in sede ordinaria rispetto a quelle trattate in sede ristretta

Disaggregando ulteriormente il dato riferito a queste ultime, emerge, rispetto allo scorso anno, un numero elevato e costante di pareri in tema di incarichi direttivi e semidirettivi (209), ed anche di pareri su valutazioni di professionalità (46).

Sempre attestato verso l'alto il numero delle istanze per incarichi extra-giudiziari (nel 2022:64, nel 2023:74). Il Consiglio è stato anche impegnato da un notevole numero di pratiche relative a richieste di autorizzazione a risiedere fuori sede, per le quali è stato deliberato di richiedere un rinnovo in caso di mutamento delle funzioni o in caso di assunzione di incarico direttivo.

Sono stati esitati anche i pareri richiesti per il mutamento delle funzioni (10) che hanno reso necessari approfondimenti specifici sulle caratteristiche propedeutiche alle nuove funzioni oggetto di domanda.

Molto utile per i lavori del Consiglio è stata la riflessione svolta, già alla fine dello scorso anno, in tema di conferme degli incarichi direttivi. Gli orientamenti adottati in sede di prima applicazione delle modifiche normative intervenute (Delibera CSM del 16 giugno 2021 – Modifiche alla circolare n. P. 14858 del 28.7.2015), ulteriormente affinati nella sede collegiale, hanno consentito di indirizzare più facilmente i singoli richiedenti nella selezione e rappresentazione dei dati necessari alla attività valutativa.

Il costante numero di pratiche trattate con riferimento alle valutazioni di professionalità evidenzia il permanere di una fascia generazionale di magistrati ben lontani dalla pensione, con effetti di continuato rinnovamento e confronto, nella Corte di legittimità, tra esperienze e percorsi professionali differenti.

L'elevato numero dei pareri (e comunicazioni) espressi con riguardo a domande per incarichi direttivi, certamente sintomatico di continuo ricambio nelle posizioni apicali della Corte, è stato peraltro influenzato dalle novità introdotte dalla legge n. 71/2022, art. 12co.1 lett. d) di modifica dell'art. 35 d.lgs 160/2006 quanto ai requisiti di età.

Notevole impegno è stato, anche, dedicato ai pareri relativi alle richieste di autorizzazione allo svolgimento di incarichi extragiudiziari, che, confermati nella loro consistenza rispetto allo scorso anno, hanno richiesto attenzione al rispetto delle procedure di richiesta, poste a presidio della trasparenza e della compatibilità con l'attività giurisdizionale e la funzionalità dell'ufficio.

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

Il 2023 si è caratterizzato per il forte impulso organizzativo resosi necessario per dare piena e definitiva attuazione alle regole tabellari, ma, soprattutto, per adeguare gli assetti organizzativi alle nuove previsioni processuali.

L'abolizione della Sesta Sezione civile della Corte di cassazione (legge delega n. 206/2021 e successivo d.lgs. n. 1456 del 2922) e l'introduzione del procedimento per la definizione accelerata delle controversie civili (d.lgs. n. 149 del 2022), oltre che la ridefinizione del rapporto tra giudizio camerale e pubblica udienza, hanno richiesto un notevole impegno di ripensamento organizzativo complessivo. In tale contesto le iniziali strutture degli Uffici

Spoglio Sezionali hanno assunto un ruolo centrale ed hanno dunque determinato un insieme di misure organizzative specificamente dirette ad assecondare il profondo cambiamento e a realizzare nuovi e stabili assetti sezionali e di cancelleria.

Con l'esame dei decreti nn. 76 e 99 della Prima Presidente il Consiglio Direttivo è stato chiamato ad esprimere il proprio parere sulle modifiche che hanno interessato la creazione o rafforzamento (ove esistenti) delle aree telematiche in ciascuna delle Sezioni civili, l'istituzione o il rafforzamento (ove esistenti) di Uffici Spoglio per ciascuna area sezionale. Strutture, queste ultime, preposte ad attività di selezione e classificazione dei fascicoli, finalizzate a facilitare la composizione più utile e ragionata dei ruoli di udienza oltre che alla predisposizione delle proposte di definizione accelerata (PDA). Il rinnovato percorso organizzativo, coinvolgente tutti i magistrati e il personale amministrativo, ha poi riguardato anche gli addetti all'ufficio del processo ed i tirocinanti presenti in Corte.

Le molteplici novità hanno richiesto un attento esame anche dei dati statistici raccolti e valutati dalla Commissione Flussi.

La stretta connessione tra i temi organizzativi e quelli giurisdizionali ha altresì impegnato il Consiglio allorché è stato chiamato ad esprimere il parere sui decreti (nn. 72,73,74,77) istitutivi di gruppi di lavoro interdisciplinari riguardanti sia le Sezioni civili che quelle penali; la riflessione ha evidenziato la stretta interconnessione tra i due settori su tematiche di comune interesse quali, ad esempio, la materia risarcitoria, gli infortuni e le malattie professionali, la crisi di impresa.

Le molteplici novità processuali ed organizzative hanno, infine, trovato complessivo riscontro nel parere espresso dal Consiglio Direttivo sul programma di gestione per l'anno 2023. L'articolato e complesso impianto organizzativo di nuova istituzione ha determinato una valutazione essenzialmente proiettata sull'immediato futuro, attesa la non definitività degli assestamenti organizzativi e dei dati statistici ad essi riferiti.

Per il resto, il Consiglio si è concentrato, in assoluta sinergia e con spirito di costante collaborazione, sulle valutazioni dei provvedimenti in materia organizzativa adottati via via dalla Prima Presidente.

Strumento necessario per ogni tipologia di valutazione richiesta al Consiglio è stato certamente il dato statistico e l'affidabilità dello stesso. Con tale considerazione si vuole evidenziare, ove ve ne fosse bisogno, l'estrema rilevanza che per ogni analisi ed ogni determinazione ha assunto ed assume l'impegno e l'attività svolta dalla Commissione Flussi.

1.4. Pareri sulle pratiche relative ai magistrati della Corte di cassazione

Anche nel 2023, come già rilevato, un aspetto significativo dell'attività del Consiglio è stato costituito dalla formulazione dei pareri attitudinali e dalle comunicazioni prescritte per il conferimento degli uffici direttivi, il cui numero è risultato elevato in conseguenza delle numerose vacanze, nonché del numero sempre maggiore di aspiranti e della complessità delle valutazioni richieste dal vigente Testo unico della dirigenza giudiziaria.

Ulteriore componente di significativa entità del lavoro svolto è quello dei pareri in tema di valutazioni di professionalità. A riguardo deve evidenziarsi come il rinnovamento generazionale dei magistrati della Corte ha determinato un maggior numero di pratiche in tema, spesso contrassegnate dalla difficoltà di coordinare e valutare contestualmente pareri pregressi resi dagli Uffici di provenienza del magistrato.

L'impegno costante del Consiglio è stato quello di rendere il più aderente possibile il parere reso al concreto percorso professionale dei magistrati in valutazione. Tale finalità ha spesso richiesto interlocuzioni con le Sezioni di provenienza per accertare il dato statistico e con i Presidenti di Sezione per valorizzare al meglio le indicazioni circa le attività svolte. Attenzione specifica è stata posta alla raccolta delle valutazioni (parziali) relative al lavoro in precedenza prestatato dai consiglieri presso la Sesta Sezione civile (poi abrogata), al fine di non disperdere dati e significativi elementi di valutazione riferiti a detta specifica funzione.

1.5. Il Comitato per le Pari Opportunità

Il Comitato per le Pari Opportunità (CPO) presso il Consiglio Direttivo della Corte di cassazione è stato istituito da oltre un decennio, in attuazione di delibera del CSM.

Il CPO è presieduto da un componente del Consiglio direttivo scelto tra i magistrati eletti; ne fanno parte tre magistrati, di cui almeno due donne, in servizio presso la Corte di cassazione, e la Procura generale, designati due dalla Sezione Cassazione dell'Associazione Nazionale Magistrati (ANM) e uno dall'Associazione Donne Magistrato Italiane (ADMI), oltre che una donna Avvocato designata dal CNF, un'esperta in materia di parità designata dal Ministro delle pari opportunità e una componente designata dall'Organismo di rappresentanza unitaria del personale amministrativo.

La previsione di un'articolazione in sede decentrata delle Istituzioni di parità, in origine previste presso le sole Amministrazioni centrali ha risposto alla esigenza di favorire in modo diffuso la piena realizzazione di pari opportunità “di lavoro” e “nel lavoro” tra uomini e donne, con l'individuazione di misure volte alla rimozione degli ostacoli di fatto impeditivi di un tale obiettivo.

In sede di governo autonomo, l'istituzione di CPO in sede decentrata ha coinciso con l'ampliamento dei compiti e con il maggior rilievo politico-istituzionale assunto progressivamente dai Consigli giudiziari e dal Consiglio direttivo.

Rispetto all'iniziale prevalente funzione di intervento in materia tabellare per lo sviluppo di una cultura organizzativa in un'ottica di equilibrio di genere e di benessere organizzativo, nel tempo il CPO ha promosso e condiviso con la Corte, l'Accademia, il Foro e altre Istituzioni una significativa riflessione per lo sviluppo e la diffusione della cultura della parità di genere e di contrasto della violenza e degli stereotipi di genere nella società.

Il CPO presso la Corte di cassazione, accanto alla attuazione di un adeguato equilibrio di genere, promuovendo buone prassi e azioni positive in ordine agli istituti tabellari, cura studi, iniziative scientifiche e culturali anche a livello internazionale per una società inclusiva.

Quanto alla prima missione, il CPO concorre alla formazione del “sistema tabellare” che rappresenta il cardine della struttura organizzativa della Corte.

In questo contesto si colloca la prevista consultazione del CPO, da parte della Prima Presidente, nell'ambito delle competenze istituzionali dello stesso, e la collaborazione con la Commissione Flussi.

Con riguardo alle ulteriori finalità perseguite dal CPO nel corso del 2023, in un'ottica di continuità con le attività svolte nel 2022, sono state realizzate importanti iniziative.

Nel 2023 è proseguita la riflessione volta alla promozione di un linguaggio giuridico inclusivo, sia sul piano della prospettiva di genere, sia quanto all'uso di una terminologia ed uno stile che, pur rispettosi del necessario rigore giuridico, possa avvicinare il cittadino alla Corte e favorire la comprensibilità delle sentenze e dei provvedimenti.

Nel gennaio 2023 l'Accademia della Crusca ha comunicato l'attenta e puntuale risposta al “quesito sulla scrittura rispettosa della parità di genere negli atti giudiziari” che gli era stato sottoposto dal CPO (a sua volta

investito dalla Prima Presidente), al fine di evidenziare possibili aspetti critici e di adottare correlate soluzioni per l'uso formalizzato della lingua da parte di un'Istituzione pubblica quale la Corte di cassazione.

Proprio grazie all'attenzione della Prima Presidenza e del CPO su questo tema e al proficuo esito della suddetta iniziativa, si è raggiunto il risultato, nell'anno giudiziario appena trascorso, di aumentare la consapevolezza delle Presidenti e delle Consigliere della Corte di cassazione sulla possibilità di firmare i provvedimenti declinando al femminile la propria funzione.

Il testo dell'Accademia della Crusca è di grande interesse per la Corte ed offre plurimi spunti di approfondimento, in particolare laddove si legge “(...) *va tenuta distinta la libertà della lingua comune nel suo impiego individuale, nella varietà degli stili e delle opinioni, dall'uso formalizzato da parte di organismi pubblici. Anche l'uso giuridico rientra in questa possibile regolamentazione che investe l'impiego della lingua da parte di istituzione dello Stato, ben distinta da altre funzioni della comunicazione (familiare, scherzosa, artistica ecc.), alle quali occorre per contro garantire la massima libertà*”.

Tra le iniziative scientifiche assunte è da segnalare il seminario, svoltosi il 16 novembre 2023 presso l'Aula Magna della Corte, sul tema “Violenza e discriminazione di genere: parole e diritti”, in occasione della giornata internazionale contro la violenza sulle donne nel corso del quale l'argomento è stato analizzato e discusso sotto molteplici prospettive, culturali, sociali, giuridiche, linguistiche.

Il Convegno si è articolato in tre sessioni dedicate rispettivamente al linguaggio, alla violenza e alla discriminazione, con interventi di autorevoli relatori del CPO, della Corte, dell'Avvocatura, dell'Accademia e della Stampa. I relativi atti sono in corso di pubblicazione anche sul sito istituzionale della Corte di cassazione.

Grazie all'iniziativa, si è riaperto il dibattito – avviato già da tempo in Corte – sul linguaggio stereotipato e discriminatorio presente ancora in modo evidente nella società e, talora, nello stesso ambito processuale e nella motivazione dei provvedimenti, con il rischio di fenomeni di vittimizzazione secondaria.

Accanto al tema della discriminazione, individuata come la matrice da cui originano tutte le questioni di violenza di genere e di linguaggio stereotipato e sessista, ed al dibattito sulla violenza vera e propria contro le donne, purtroppo emersa drammaticamente anche nel 2023, il linguaggio giuridico è

stato al centro della riflessione, con l'auspicio di una evoluzione culturale che coinvolga sempre più gli operatori del diritto, sotto ogni punto di vista.

Il CPO ha poi assicurato la propria partecipazione a diversi eventi, convegni e giornate di formazione sui temi di competenza, per il tramite della Presidente ovvero delle Consigliere.

In particolare, l'8 marzo 2023, è stato assicurato l'intervento al seguente evento *live webinar* "Violenza e discriminazione di genere tra diritto nazionale e sovranazionale" che ha dedicato particolare attenzione alla violenza di genere nella giurisprudenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo. Nel corso del convegno è stato presentato il progetto di istituzione di una borsa di studio in favore di una ragazza iraniana in difficoltà economiche e politiche per consentirle di portare avanti il suo percorso di studi.

L'evento si è quindi idealmente collegato all'iniziativa svolta il 6 ottobre 2022, con la quale il CPO ha promosso la giornata di vicinanza alle donne iraniane, nonché alla attività di sensibilizzazione proseguita nel 2023 a favore delle donne iraniane.

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

1.6. La Scuola Superiore della Magistratura e la formazione decentrata

L'anno appena trascorso ha visto la struttura di formazione della Corte di cassazione proseguire le attività formative nel settore civile e penale senza soluzione di continuità con gli obiettivi ed i risultati raggiunti negli anni precedenti. Si è così proseguito il percorso, tracciato ormai da qualche anno, volto a garantire non soltanto l'informazione su tematiche nuove destinate a ripercuotersi sul lavoro all'interno della Corte, ma primariamente la formazione di una cultura comune fra tutti gli operatori di giustizia.

In questa direzione, l'utilizzazione di laboratori che possano costituire il luogo per elaborare, fra i partecipanti e il gruppo di relatori prescelti, modalità e tematiche da affrontare nel corso degli incontri organizzati ha rappresentato un fattore sicuramente virtuoso dell'esperienza fin qui maturata, capace di produrre ricadute importanti sul piano dell'effettività delle iniziative formative. Proprio l'utilizzazione del sistema delle domande elaborate dal gruppo di lavoro e le risposte, numerose, giunte dalla magistratura di merito confermano

come le attività formative debbano necessariamente adeguarsi alla specificità della materia, sperimentando anche formule didattiche fin qui non sempre utilizzate in ambito giuridico.

La necessità di condividere la formazione con la magistratura di merito è stata poi alla base di una rilevante iniziativa formativa che ha messo insieme magistrati di legittimità, di merito ed Avvocatura sul delicato tema delle ricadute prodotte sul giudizio di cognizione e su quello esecutivo da alcune pronunzie della Corte di Giustizia dell'Unione europea in tema di tutela del consumatore.

La sinergia fra la formazione decentrata e quella centrale ha così consentito l'organizzazione comune di un incontro di formazione territoriale svoltosi presso la Corte di cassazione a Roma anche in vista della imminente decisione della questione da parte delle Sezioni Unite civili, alla quale è poi seguito il deposito della sentenza delle Sezioni Unite n. 9479.

Si è in questo modo inteso favorire l'idea che la complessità delle questioni che spesso coinvolgono l'interpretazione di pronunzie provenienti da Corti sovranazionali richiede un approfondimento che prescindendo dalle funzioni di legittimità o di merito svolte, imponendo la diffusione del sapere giuridico in una prospettiva di reciproca e piena cooperazione, alla quale sono chiamati in modo equoordinato la Procura generale della Corte, l'Avvocatura, autentico motore dei diritti, e l'Accademia, il cui apporto scientifico è ineludibile per garantire una risposta giudiziaria efficace. Proprio in questo contesto di sinergia fra i diversi operatori del diritto la struttura ha implementato le occasioni di confronto con l'Università, organizzando diverse iniziative in cooperazione con l'Università Roma 3 in ambito processuale civile e con altre associazioni di studiosi -Associazione civilisti italiani e Associazione Giurisprudenza Superiore - su temi di natura sostanziale collegati al diritto di famiglia, alle obbligazioni ed al danno in materia di occupazioni illegittime. Pari rilevanza hanno avuto altre iniziative che hanno coinvolto i massimi studiosi della materia in ambito processuale sul travisamento della prova quale vizio da far valere con il ricorso per cassazione e nell'ambito *del trust* e del contenzioso condominiale.

Sul versante penale sono stati organizzati momenti di ampia ed approfondita riflessione sui vari istituti sostanziali e processuali interessati dalla recente riforma, sul modello di motivazione dei provvedimenti giudiziari, sul mutato ruolo dei diversi protagonisti della giurisdizione per effetto dei recenti interventi normativi, sulla valenza del contraddittorio quale criterio epistemologico.

Con riguardo al dialogo fra giudice di legittimità e diritto europeo, preme segnalare l'interazione creatasi fra la Corte di cassazione e la Scuola

Superiore della Magistratura nell'approntare un'ampia ricognizione – oggetto di recente pubblicazione – sul rapporto fra giudice nazionale e diritto europeo con particolare attenzione al ruolo della giurisdizione di legittimità, con l'obiettivo di creare una consapevolezza in tutti i livelli della giurisdizione italiana sul fondamentale e complesso ruolo che i giudici svolgono nell'attuazione del diritto europeo, inteso nella sua accezione più larga e, cioè, quella di complessa articolazione del sistema dell'Unione Europea e, nello stesso tempo, di una comunità di Stati che si riconoscono nella tutela condivisa dei diritti umani.

Va poi segnalato l'apporto offerto dalla Formazione alla organizzazione del seminario sui Cento anni della cassazione unica, svoltosi alla presenza del Presidente della Repubblica, che ha costituito un momento straordinario di riflessione scientifica sulle prospettive di evoluzione del giudizio di legittimità e del ruolo della Corte di cassazione, al tempo stesso custode del testo normativo e garante del significato che esso assume rispetto al caso, alla vicenda umana ed ai valori fondamentali che esso coinvolge.

L'obiettivo perseguito in tutti i corsi è stato quello di offrire iniziative di studio e riflessioni capaci di cogliere gli aspetti unificanti fra le diverse professionalità che ruotano attorno al mondo del diritto, nella consapevolezza che la nomofilachia alla quale tende istituzionalmente la Corte di cassazione si costruisce in un circuito orizzontale cui contribuiscono i giudici di merito, primi destinatari della domanda di giustizia, e la Corte di cassazione, l'autorevolezza e la persuasività delle cui decisioni è destinata al vaglio critico dei giudici di merito e dell'Avvocatura, oltre che in un circuito dinamico esterno, arricchito dai contributi scientifici dell'Università e del mondo forense.

Il rapporto di cooperazione fra giudice di merito e giudice di legittimità è stato del resto fortemente incentivato dalle recenti riforme processuali in materia civile (rinvio pregiudiziale alla Corte di cassazione – art. 363-*bis* cod. proc. civ. – revocazione delle decisioni contrarie a sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo – art. 391 *quater* cod. proc. civ.) e penale (revisione – art. 628-*bis* cod. proc. pen. – rinvio pregiudiziale in tema di competenza territoriale – art. 24-*bis* cod. proc. pen.), determinando un progressivo rafforzamento della funzione di orientamento che si affianca a quella tipica di controllo di legittimità delle decisioni del giudice di merito. Ciò che orienta ed orienterà le attività formative verso una dimensione sempre più dialogante e cooperante fra tutti i protagonisti del processo, a pieno titolo coinvolti in un circolo che, senza soluzione di continuità con la giurisprudenza di legittimità, alimenta incessantemente il 'diritto vivente' nella sua dimensione dinamica, in modo da garantirne al meglio l'effettività, l'efficacia e l'adeguatezza rispetto alle istanze del corpo sociale.

Per affrontare la complessità che ciascun operatore del diritto coscienzioso ha oggi davanti e la diversità di modelli giudiziari che caratterizzano la giurisdizione è compito precipuo della formazione offrire mezzi e strumenti capaci di gestire le trasformazioni del sistema giudiziario, per offrire momenti di confronto costanti non solo all'interno dei settori civile e penale, ma anche a livello interdisciplinare, in sintonia con la costituzione, all'interno della Corte, di numerosi gruppi intersezionali ed interdisciplinari.

CAPITOLO 7

IL CONTRIBUTO DELLA CORTE AL FUNZIONAMENTO DEL SISTEMA DEMOCRATICO: UFFICIO ELETTORALE CENTRALE NAZIONALE E UFFICIO CENTRALE PER IL REFERENDUM

1. Ufficio Elettorale centrale nazionale

Il legislatore, nel dare attuazione alle disposizioni costituzionali relative alla elezione della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica e all'istituto del Referendum, nonché per le elezioni del Parlamento europeo, ha attribuito alla Corte di cassazione, in posizione di terzietà, compiti di garanzia.

Presso la Corte di cassazione è costituito, entro tre giorni dalla pubblicazione del decreto di convocazione dei comizi per le elezioni della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica, l'Ufficio elettorale centrale nazionale, composto da un Presidente di sezione e quattro consiglieri nominati dal Primo Presidente (art. 12 del d.P.R. n. 361 del 1957 e d.lgs. n. 533 del 1993).

L'Ufficio svolge rilevanti compiti nel procedimento elettorale preparatorio delle votazioni e nella fase successiva alle stesse, dopo avere ricevuto le comunicazioni degli Uffici centrali circoscrizionali concernenti i nominativi dei candidati da eleggere nei collegi plurinominali, i nominativi dei candidati eletti nei collegi uninominali e le eventuali insufficienze di candidati riscontrate. Proceede, inoltre, ad una serie di operazioni ai fini della proclamazione degli eletti nei diversi casi previsti dalla legge.

Funzioni analoghe sono svolte in caso di elezioni suppletive.

L'Ufficio elettorale centrale nazionale per le elezioni suppletive del Senato della Repubblica nel collegio uninominale n. 6 della Regione Lombardia, indette per il 22 e 23 ottobre 2023, è stato costituito con decreto n. 113 della Prima Presidente del 12 settembre 2023. Non sono stati presentati ricorsi ai sensi dell'art. 23 d.P.R. n. 361 del 1957.

Per la elezione dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia, presso la Corte di cassazione è costituito l'Ufficio elettorale nazionale, composto da un presidente di sezione e da quattro consiglieri, nominati dal Primo

Presidente. L'Ufficio elettorale nazionale è costituito entro tre giorni dalla data di pubblicazione del decreto di convocazione dei comizi.

Nell'anno 2023 l'Ufficio elettorale nazionale costituito presso la Corte di cassazione *ex art.* 8 della legge 24 gennaio 1979, n. 18 si è riunito in data 6 aprile e 5 maggio 2023 per individuare, ai sensi dell'art. 41, comma 2, legge cit., i sostituti in tre seggi resisi vacanti nel Parlamento europeo. Infatti, tre parlamentari europei nel corso del loro mandato, hanno optato per cariche politiche nazionali (assessori della Giunta regionale del Lazio e Consigliere regionale della Lombardia) incompatibili con quella di Parlamentare europeo, rendendo di conseguenza necessario l'intervento dell'Ufficio elettorale nazionale per l'individuazione dei nuovi parlamentari.

2. Ufficio centrale per il Referendum

Presso la Corte di cassazione, a norma dell'art. 12 della legge n. 352 del 1970, che ha dato attuazione alle modalità di attuazione del "Referendum" *ex art.* 75, Cost., è costituito l'Ufficio centrale per il referendum, composto dai tre presidenti di sezione della Corte di cassazione più anziani, nonché dai tre consiglieri più anziani di ciascuna sezione.

Il 12 dicembre 2023 è stato approvato in via definitiva il d.d.l. di conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 18 ottobre 2023, n. 144, recante disposizioni urgenti per gli Uffici presso la Corte di cassazione in materia di referendum.

In sintesi, si ricorda che l'art. 1 è diretto a prorogare le disposizioni introdotte dal d.l. n. 139 del 2021 per garantire la gestione delle iniziative referendarie, focalizzandosi sulle operazioni di verifica e conteggio delle sottoscrizioni e sulla valutazione dell'ammissibilità dei quesiti referendari; poiché la piattaforma digitale prevista per la raccolta delle firme non è ancora pienamente operativa, nelle more è stato previsto l'impiego temporaneo di personale aggiuntivo presso l'Ufficio centrale per il referendum della Corte di cassazione.

L'art. 2 ha attribuito al Ministero della giustizia la titolarità della piattaforma telematica per la raccolta delle firme degli elettori necessarie per i referendum e le iniziative legislative popolari.

Per il Referendum popolare costituzionale, il procedimento referendario prende avvio dalla pubblicazione a cura del Ministro della giustizia sulla Gazzetta Ufficiale dell'annuncio previsto dall'art. 3 della legge n. 352 del 1970 in ordine alla avvenuta approvazione in seconda votazione a maggioranza assoluta, ma inferiore ai due terzi dei membri di ciascuna camera, del testo di

legge costituzionale. I cittadini che vogliono promuovere una raccolta di firme debbono manifestare tale loro intendimento presentandosi presso la cancelleria della Corte di cassazione in numero non inferiore a dieci e muniti dei certificati comprovanti la loro iscrizione nelle liste elettorali. La cancelleria redige apposito verbale *ex art. 7, comma primo, legge cit.* e ne dà immediato annuncio nella Gazzetta Ufficiale del giorno successivo, contenente le indicazioni descritte dall'art. 4 legge cit., a cui seguono tutte le attività previste dalla legge.

I cittadini che intendano promuovere il Referendum popolare per l'abrogazione di una legge o atto avente forza di legge debbono presentarsi presso la cancelleria della Corte di cassazione in numero non inferiore a dieci muniti dei certificati comprovanti la loro iscrizione nelle liste elettorali manifestando tale loro intendimento. La cancelleria redige un verbale, contenente le indicazioni previste dall'art. 27 legge cit. e cura la pubblicazione dell'annuncio nella Gazzetta ufficiale del giorno successivo, a cui seguono tutte le attività previste dalla legge.

Come ha affermato il Giudice delle leggi (sentenza n. 251 del 1975, richiamata nella sentenza n. 16 del 2017), nel complesso procedimento instaurato dalla legge 25 maggio 1970, n. 352, al fine di determinare le modalità di attuazione del referendum popolare per l'abrogazione di una legge o di un atto avente valore di legge, previsto dall'art. 75 della Costituzione, assumono precipuo rilievo le funzioni demandate all'Ufficio centrale per il referendum, costituito presso la Corte di cassazione. Tale Ufficio è, infatti, chiamato ad accertare che la richiesta di referendum sia conforme alle norme di legge, rilevando con ordinanza le eventuali irregolarità e decidendo, con ordinanza definitiva, sulla legittimità della richiesta medesima. Una volta espletate le operazioni di votazione e di scrutinio, è lo stesso Ufficio che, ricevuti i verbali e i relativi allegati, procede all'accertamento delle condizioni prescritte dal penultimo comma dell'art. 75 della Costituzione, e alla conseguente proclamazione dei risultati del referendum (art. 36, legge cit.). Infine, all'Ufficio anzidetto compete dichiarare che le operazioni non hanno più corso, se, prima della data dello svolgimento del referendum, la legge, o l'atto avente forza di legge, o le singole disposizioni cui il referendum si riferisce, siano stati abrogati (art. 39, legge cit.).

Le richieste di referendum devono essere depositate in ciascun anno dal 1° gennaio al 30 settembre (art. 32, della legge n. 352 del 1970). Dal 1° novembre 2021 al 30 settembre 2023 risultano pubblicati 30 annunci di richieste di referendum abrogativo.

Nel corso dell'anno 2023 l'Ufficio centrale per il referendum, si è riunito in data 11 ottobre 2023 e il 15 novembre 2023.

Nella riunione dell'11 ottobre 2023, l'Ufficio ha effettuato un primo esame delle due richieste di referendum *ex art. 75 Cost.*, depositate dal comitato promotore dei referendum relativi alla “*cessione di mezzi, materiali ed equipaggiamenti militari in favore dell'Ucraina*” e alla “*programmazione sanitaria e alla definizione dei livelli uniformi di assistenza*”. Delle menzionate richieste la cancelleria della Corte di cassazione ha dato atto nei verbali del 18 e 31 luglio u.s.

Per detti referendum si è, quindi, proceduto alle consuete operazioni di supporto, verifica e digitazione da parte del personale della Corte.

In data 26 settembre 2023 altri promotori hanno depositato ulteriori cinque richieste di referendum, dichiarando tuttavia a verbale un numero di firme inferiore alle 500.000 prescritte dall'art. 75 Cost. e dalla legge n. 352/70.

Dette richieste di referendum hanno avuto ad oggetto l'art. 842 cod. civ. in materia di accesso ai fondi; leggi speciali in materia di animali; norme in materia di allevamenti intensivi; la sperimentazione sugli animali; le manifestazioni storiche che prevedono il coinvolgimento di animali.

I cittadini che intendono promuovere una proposta di legge debbono presentarsi presso la cancelleria della Corte di cassazione in numero non inferiore a 10 muniti dei certificati comprovanti la loro iscrizione nelle liste elettorali manifestando tale loro intendimento. La cancelleria redige un verbale, nel quale viene indicato il titolo, scelto dai promotori, della proposta di legge e cura la pubblicazione dell'annuncio nella Gazzetta ufficiale del giorno successivo. Le attività di verifica delle sottoscrizioni e conteggio competono alla Camera presso la quale viene presentata la proposta corredata dalle firme degli elettori proponenti.

Le modalità di presentazione dei Referendum stanno costituendo oggetto di una rilevante riforma informatica, in ragione della costituzione della piattaforma informatica per la raccolta delle firme degli elettori necessarie per i referendum previsti dagli articoli 75 e 138 Cost., nonché per i progetti di legge previsti dall'art. 71 Cost.

Per lo sviluppo della piattaforma in esame, prevista dalla legge n. 178 del 2020, è stato costituito un tavolo tecnico avente il compito di esaminare e risolvere le criticità emerse nel corso della sua realizzazione.

Le riunioni dei componenti del tavolo tecnico, tenutesi tra i diversi soggetti coinvolti nella realizzazione della piattaforma, hanno consentito di individuare e risolvere alcune criticità, per il miglior funzionamento della Piattaforma.

CAPITOLO 8

LA CORTE E IL SUO PALAZZO

1. *Restauro e conservazione del Palazzo, valorizzazione del patrimonio storico e culturale*

Il Palazzo di Giustizia di Roma, secondo le direttive volute dal governo dello Stato unitario che mise mano al progetto urbanistico della nuova Capitale con il doppio obiettivo di “pacificare” l’oltraggio di Porta Pia subito da una parte dei cittadini romani, e, dall’altra parte, di manifestare in modo tangibile e anche retorico la presenza del nuovo Stato unitario frutto delle guerre di indipendenza, si affaccia con imponenza, maestosità e monumentalità da un lato sul Tevere, verso l’antica città, e dall’altro su piazza Cavour, zona di nuova espansione urbana all’epoca caratterizzata dai Borghi papalini, accanto alla fortezza di Castel Sant’Angelo che racchiude in sé le vestigia del Mausoleo di Adriano.

Il Palazzo di Giustizia è stato concepito come un edificio emblematico e denso di significati che, nell’immagine generale e nei dettagli, mostra chiari riferimenti al linguaggio architettonico e artistico tardo rinascimentale e barocco, verso il quale tende un ideale ponte di congiunzione storica e politica.

Il linguaggio simbolico del Palazzo non si esaurisce nei moduli architettonici, ma si completa e si arricchisce di altri elementi della comunicazione storica e simbolica: le statue dei grandi della giurisprudenza e della filosofia del diritto e dei valori politici della libertà, sono collocate davanti alla facciata principale sul Tevere: Licinio Crasso, Cicerone, De Luca, Vico e Romagnosi non costituiscono solo un ornamento artistico del Palazzo, sono piuttosto la voce e la memoria storica del Paese.

Nell’arco centrale della facciata principale siede la Giustizia e sulla sommità s’avanza, su una quadriga guidata da cavalli rampanti, la Legge: il gruppo scultoreo bronzeo di Ettore Ximenes rappresenta una grande quadriga con l’Auriga e la Vittoria alata; essa guarda le quadrighe dell’Altare della Patria e, non casualmente, sovrasta il bronzo dell’Arcangelo Michele posto sulla sommità di Castel Sant’Angelo.

Le statue dei grandi pensatori, poste a corona intorno a quella della Legge, che alza la sua fiaccola inesauribile, ornano il grandioso Cortile

d'Onore, circondato dalle effigi dei comuni italici, dove gli scaloni monumentali si aprono scenograficamente sotto gli archi trionfali.

Il Palazzo, anzi la Corte Suprema di Cassazione, possiede anche altre opere d'arte ad ornamento delle sue sale: anzitutto gli affreschi nell'Aula Massima, opera di Cesare Maccari che ha, tra l'altro, decorato la Sala del Senato a Palazzo Madama.

Il grande valore storico e artistico del Palazzo impone una continua e costante opera di conservazione e di restauro che è affidata alla Commissione per la Manutenzione e Conservazione del Palazzo di Giustizia in Roma, istituita con R.D. 26 marzo 1911, n. 435 e successive modifiche e integrazioni, composta da personale e tecnici dell'amministrazione giudiziaria e del ministero delle infrastrutture e dei trasporti, esempio di sinergia istituzionale e di efficienza dell'azione amministrativa.

Grazie ai ciclopici interventi di messa in sicurezza del Palazzo posti in essere negli anni '70 e '80 del secolo scorso, l'edificio si trova oggi in equilibrio statico, tanto che è pienamente fruibile all'uso istituzionale e giudiziario cui è destinato; tuttavia, deve essere prestata la massima e costante attenzione alle condizioni statiche dell'edificio, fortemente sensibile alle variazioni idrogeologiche del terreno fondale e delle aree di contorno. Il Palazzo è, infatti, sottoposto a costante monitoraggio e agli interventi di ripristino che si rendono necessari per assicurare la conservazione dell'importante opera progettata dall'architetto Guglielmo Calderini.

Sempre allo scopo di garantire la sicurezza statica del Palazzo, la Commissione, con il pieno appoggio degli uffici giudiziari, ha attivamente partecipato alla Conferenza dei servizi incaricata di valutare la realizzazione di un'opera privata nei pressi dell'edificio; il rischio idrogeologico, puntualmente documentato sulla base del monitoraggio continuo del Palazzo, sembra avere indotto le autorità preposte a soprassedere all'emanazione degli atti concessori per la realizzazione di un parcheggio privato interrato che avrebbe compromesso la stabilità dell'edificio, attualmente certificata dal Collaudo statico del 1988.

2. *Riorganizzazione degli spazi, manutenzione ed efficientamento energetico: il PNRR*

Il Palazzo, forte della sua vocazione di edificio storico aperto alle innovazioni, richiede anche interventi di razionalizzazione e rifunzionalizzazione degli spazi per renderli sempre più idonei alle mutate esigenze giudiziarie.

Nel corso dell'anno 2023, la Commissione ha avviato importanti opere di restauro del Palazzo: le facciate, le fontane monumentali, le statue, i fregi, gli stucchi e i decori sono oggetto di pulizia, di ripristino e di una attenta opera di conservazione, sotto la guida della Soprintendenza del Ministero della cultura, per restituire loro l'antico splendore.

Il restauro riguarda anche gli ambienti interni, alcuni finemente decorati e stuccati, nei quali sono custodite opere di interesse artistico, architettonico e culturale.

Recenti iniziative hanno consentito di esporre alcuni disegni originali del progetto costruttivo e architettonico, nell'ottica di valorizzare, nel rispetto della funzione istituzionale della Corte Suprema di Cassazione, il patrimonio culturale e di renderlo disponibile non soltanto agli addetti ai lavori.

All'esito di un imponente studio organizzativo, resosi necessario a seguito della cessazione della Sesta sezione civile, la Commissione ha messo a punto un condiviso progetto di riorganizzazione delle Sezioni civili che ha comportato lo spostamento di oltre 500 persone, tra personale di magistratura, di cancelleria e di supporto all'ufficio del processo, oltre ad arredi e circa 50.000 fascicoli processuali.

La soppressione della Sesta sezione civile ha imposto una imponente attività di redistribuzione degli spazi tra le Sezioni civili che, anche attraverso importanti interventi tecnici e di ammodernamento, possono oggi utilizzare maggiori superfici per il lavoro dei magistrati e del personale.

Sono state create aule di udienza destinate alla trattazione dei procedimenti camerali, così da consentire una migliore e più fluida programmazione delle udienze; è stato implementato il numero di studi per i magistrati che possono, così, assicurare una maggiore presenza durante l'arco della settimana; sono state create strutture per lo spoglio dei procedimenti, composte da magistrati e addetti UPP, diversificate a seconda dell'obiettivo di classificazione dell'arretrato e di analisi puntuale delle sopravvenienze, allo scopo di canalizzare la trattazione secondo modelli differenziati di definizione (pubblica udienza, con successiva pronuncia di sentenza; udienza camerale, cui segue l'ordinanza definitiva; proposta di definizione e successivo decreto presidenziale di estinzione).

Anche il settore penale ha, in parte, beneficiato delle attività di ammodernamento e adeguamento tecnologico; è stata avviata la redistribuzione di alcuni ambienti, resi disponibili grazie all'opera di razionalizzazione dell'uso degli spazi; nel corso del prossimo anno la Commissione procederà a rafforzare

gli spazi del settore penale e del CED, compatibilmente con le necessità logistiche del PNRR.

Parallelamente, l'attività di manutenzione e ammodernamento svolta dalla Commissione si è concentrata sui servizi e sugli spazi comuni: sono stati rinnovati numerosi bagni, anche per il pubblico, con la creazione di servizi per diversamente abili; sono stati restaurati i soffitti prospicienti l'Aula Magna, danneggiati da precedenti infiltrazioni; è stata avviata la sostituzione degli ascensori; sono state messe in sicurezza le sottofondazioni del Palazzo ed è stata implementata l'attività di monitoraggio continuo della stabilità dell'edificio.

Dopo la progettazione tecnica affidata a uno studio di ingegneria specializzato nel settore, la procedura di gara per la sostituzione degli ascensori del Palazzo, tempestivamente avviata a seguito della riallocazione delle risorse destinate alla realizzazione di ascensori esterni di difficile implementazione, è stata assegnata a un operatore di rilievo internazionale; attualmente è in fase di esecuzione la progettazione esecutiva dei nuovi impianti che dovranno sostituire quelli ormai in larga parte obsoleti, per migliorare la mobilità interna e ridurre i costi di manutenzione. Il programma dei lavori prevede la temporanea chiusura di un solo elevatore alla volta, così da non impattare sulla funzionalità degli uffici: nel corso del 2024 saranno sostituiti gli impianti di grandi dimensioni; le opere saranno completate nel 2025 con la sostituzione degli ascensori di minori dimensioni che saranno ampliati e resi più efficienti.

Ciò premesso, la più significativa sfida che attende il Palazzo, avviata nel corso del 2023, è la realizzazione dei progetti di efficientamento energetico finanziati nell'ambito del PNRR che devono concludersi entro il 30 giugno 2026.

Le procedure europee di affidamento delle opere, curate in collaborazione con il Provveditorato interregionale delle infrastrutture e dei trasporti, sono state completate e le attività sono già in corso di realizzazione (cantieri aperti nel giugno 2023).

Il complesso e ambizioso progetto prevede: il restauro delle facciate per rimuovere i danni derivanti delle aggressioni chimiche e biologiche e ridonare l'originario splendore al travertino utilizzato per la costruzione; la sostituzione degli infissi esterni con altri di moderna concezione, rispettosi dei canoni estetici classici, destinati a fare conseguire significativi risultati di risparmio energetico; il rifacimento delle coperture piane dell'edificio, per ridurre la dispersione termica e porre fine alle infiltrazioni; la realizzazione di impianti di climatizzazione centralizzata, per raggiungere gli obiettivi di risparmio energetico fissati dall'UE.

Le opere, tutte svolte sotto l'alta sorveglianza della Soprintendenza dei beni culturali, sono sinergicamente destinate a ripristinare l'antico splendore del Palazzo, ma anche a modernizzarlo, con l'adozione di tecnologie avanzate, e a ridurre i costi energetici della struttura.

Per questo ultimo aspetto, gli interventi di risparmio energetico già realizzati nell'ultimo anno (recupero del vapore prodotto dalle caldaie; installazione di valvole di controllo della temperatura delle colonne di mandata ai piani, ecc.) hanno consentito una sensibile riduzione dei consumi di gas (GNL) per il riscaldamento; anche i consumi elettrici sono stati ridotti, mediante una attenta gestione dei sistemi di raffrescamento e di illuminazione.

È stata, inoltre, avviata la progettazione preliminare per l'installazione di pannelli fotovoltaici sulle coperture dell'edificio, allo scopo di rendere il Palazzo parzialmente autosufficiente dal punto di vista energetico.

Le azioni di modernizzazione comprendono anche, in sinergia con gli operatori di telecomunicazioni che si sono assunti i relativi costi, la realizzazione di un sistema di coperture microcellulari, multi-operatore e multiservizio, che prevede l'installazione di antenne di piccole dimensioni e di unità remote nonché il collegamento di dette antenne attraverso la fibra ottica con gli apparati degli operatori di telefonia.

Sotto altro profilo, in sinergia con l'operatore tecnologico incaricato della raccolta dei rifiuti, la Commissione ha avviato l'implementazione della raccolta differenziata all'interno del Palazzo per ridurre l'impatto ambientale complessivo degli uffici.

Alla fine del 2023 la Commissione ha sottoscritto i nuovi servizi integrati di gestione dell'immobile, destinati a sostituire dal 2024 il precedente sistema convenzionale; essi prevedono, tra l'altro, una più attenta gestione degli arredi storici, delle aule di udienza e dei servizi comuni e una forte integrazione con le attività di manutenzione ordinaria delle strutture e degli impianti tecnologici del Palazzo.

La Commissione, anche grazie agli essenziali e insostituibili nuovi apporti di competenze specialistiche acquisiti nell'ambito del PNRR, sta assumendo un ruolo proattivo e di programmazione integrata di tutte quelle attività che consentono agli uffici giudiziari di operare nell'alta cornice istituzionale ove si collocano.

A tale proposito, è doveroso segnalare che le nuove professionalità tecniche recentemente acquisite costituiscono un patrimonio essenziale non solo per il conseguimento degli obiettivi del PNRR, ma anche per proseguire, dopo la conclusione del progetto, nel nuovo approccio integrato alla complessa

problematica che discende dai compiti di manutenzione del Palazzo e di gestione dei servizi che ne assicurano la quotidiana efficienza: sotto tale profilo, è compito del decisore politico di farsi carico di non disperdere le nuove professionalità ed anzi inserirle stabilmente nell'organizzazione giudiziaria allo scopo di conseguire sempre più brillanti risultati di efficientamento.

CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

1. L'impegno della Magistratura nell'attuazione delle riforme

L'anno appena trascorso ha visto l'intera magistratura impegnata nell'applicazione, sia in ambito civile che penale, dei decreti legislativi emanati nel 2022 in attuazione della legge delega del 2021 e volti al conseguimento degli obiettivi fissati dal PNRR cui gli interventi riformatori sono preordinati. Si è trattato di uno sforzo corale animato da alta tensione ideale, da grande senso di responsabilità, da scrupolosa attenzione agli aspetti organizzativi quale componente essenziale della cultura del magistrato. La legittimazione del magistrato si rinnova quotidianamente nelle aule di giustizia mediante una risposta meditata e sollecita, la tutela dei diritti fondamentali della persona, il rigoroso rispetto delle garanzie difensive, l'osservanza del metodo del contraddittorio, l'attento ascolto delle ragioni degli altri, il costante confronto con l'Avvocatura e l'intera comunità dei giuristi, la leale collaborazione con le altre Istituzioni oltre che con comportamenti ispirati a equilibrio, sobrietà e riservatezza.

Attraverso l'esercizio della funzione giurisdizionale si conferisce corpo e sostanza a quei diritti di azione e di difesa che la Costituzione pone a presidio della concreta realizzazione di tutti gli altri diritti. Connaturato al processo è il principio di effettività della tutela in cui si incontrano la dimensione strumentale dello stesso e l'efficienza della giurisdizione, regola cardine della nostra Costituzione, consacrata negli artt. 24 Cost., 19 del Trattato UE, 13 della CEDU, 47 della Carta europea dei diritti fondamentali che prevedono non soltanto il diritto di accesso al giudizio, ma anche il diritto alla misura appropriata.

Una tutela piena esige il contemperamento tra qualità e quantità della risposta giudiziaria e la consapevolezza delle molteplici implicazioni del tempo nella vita delle persone e nello sviluppo economico del Paese. Il tempo è costitutivo della nostra idealità nel senso che assicura una sorta di permanenza a noi interna che riesce a rendere coerenti le varie esperienze facenti parte della nostra vita.

2. *I dati del lavoro svolto da Tribunali e Corti d'appello nel settore civile*

I dati relativi all'amministrazione della giustizia negli uffici di merito sono indicativi di una mutata sensibilità culturale della Magistratura, conscia del fatto che rendere la giustizia efficace attraverso un reale recupero di efficacia dei suoi apparati deve costituire un obiettivo di lunga durata per le Istituzioni di uno Stato moderno, anche in funzione della programmata politica di crescita e di sviluppo.

Le pendenze sono diminuite rispettivamente dell'8,2% per i Tribunali (dai 1.683.910 procedimenti del 2022 ai 1.545.468 procedimenti del 2023) e del 9,8% per le Corti d'appello (dai 196.185 procedimenti del 2022 ai 177.047 procedimenti del 2023).

Il *disposition time* è diminuito per i Tribunali del 6,6% (dai 330 giorni del 2022 ai 308 giorni del 2023) e per le Corti d'appello del 7% (dai 601 giorni del 2022 ai 559 giorni del 2023).

3. *Gli aspetti della riforma che hanno maggiormente inciso sull'effettività della risposta giudiziaria in ambito civile*

Nel settore civile hanno contribuito all'inversione della tendenza dei flussi di lavoro talune delle misure introdotte dal d.lgs. n. 149 del 2022. Tra esse si citano, come più significative, le seguenti:

- la configurazione del rito ordinario come rito tendenzialmente a udienza unica in cui il giudice sia immediatamente in grado di valutare la direzione da imprimere al processo (tentativo di conciliazione, oppure mutamento nel rito semplificato; ammissione delle prove e relativa assunzione; immediata decisione della causa);
- la previsione dello scambio degli scritti difensivi prima dell'udienza di comparizione secondo cadenze temporali ravvicinate;
- l'attribuzione al giudice del potere di formulare proposte transattive o conciliative, fino alla fissazione dell'udienza di rimessione della causa in decisione;
- la semplificazione del processo di cognizione (art. 281-*decies*, cod. proc. civ.) davanti al Tribunale in composizione sia monocratica che collegiale in presenza di determinate condizioni (fatti di causa solo parzialmente controversi; prova documentale; attività istruttoria non particolarmente complessa e pronta soluzione della domanda);
- il rito unico in materia di persone, minori e famiglie (artt. 473-*bis* e ss.);

- i filtri alle impugnazioni;
- l'informatizzazione del processo;
- il rafforzamento dell'arbitrato;
- l'ampliato ambito applicativo della negoziazione assistita e della mediazione.

Con specifico riferimento alla mediazione meritano segnalazione gli interessanti risultati desumibili dai dati ministeriali. Da essi risulta un ruolo sempre più attivo dei giudici civili nel promuovere forme di definizione dei procedimenti già instaurati alternative rispetto alla pronuncia della sentenza, a dimostrazione di un mutamento della cultura di magistrati e avvocati. Con riferimento alla tipologia delle controversie emerge la significativa percentuale di positiva applicazione dell'istituto soprattutto nelle cause in tema di successione, divisione ereditaria, diritti reali, condominio, assicurazione, responsabilità extra-contrattuale.

Come osservato dalla dottrina, il valore della mediazione non risiede soltanto nella sua capacità deflattiva, quanto piuttosto nella sua idoneità a realizzare la coesione sociale, a porre al centro la persona, prima ancora che la "parte", a restituire agli individui l'opportunità di comprendere le ragioni del conflitto e di acquisirne la consapevolezza, a promuovere l'ascolto empatico dell'altro, a gestire relazioni efficaci attraverso il confronto.

4. I dati del lavoro svolto da Tribunali e Corti d'appello nel settore penale

Anche nel settore penale si registra una positiva evoluzione.

Le pendenze si sono ridotte del 13% per i Tribunali e del 6,5% per le Corti d'appello, un dato tanto più significativo ove si consideri l'aumento dei procedimenti di nuova iscrizione pari complessivamente nel 2023 a 2.447.467 rispetto ai 2.413.467 del 2022 e ai 2.423.842 del 2021 (+1,4% rispetto all'anno precedente, +1% rispetto a due anni prima).

Il numero dei procedimenti definiti è aumentato dell'8,3% in primo grado e del 10,6% in appello. Conseguentemente si sta erodendo l'arretrato che, fra il 2019 e il 2020, aveva subito un forte aumento a causa del prolungato blocco dell'attività giudiziaria dovuto all'emergenza pandemica.

Il *disposition time* è sceso, in Tribunale, a 310 giorni, rispetto ai 386 del periodo precedente e, in Corte d'appello, a 689 giorni rispetto agli 815 del periodo precedente. È, quindi, possibile formulare una prognosi di

conseguimento degli obiettivi fissati dal PNRR, pari, rispettivamente, a 282 giorni per i Tribunali e a 601 giorni per gli Uffici di secondo grado.

5. *Gli aspetti della riforma che hanno maggiormente inciso sull'effettività della risposta giudiziaria in ambito penale*

Sono dati che fanno razionalmente sperare e trovano la loro ragione di essere nell'organico intervento riformatore del 2022 che ha comportato un'anticipazione e un rafforzamento delle garanzie nel processo penale, facendo della responsabilizzazione degli attori processuali uno dei valori della modernità, e ha disciplinato gli istituti volti a velocizzare il processo come strumenti per restituire effettività e credibilità alla giustizia penale, adeguando il nostro Paese ai parametri europei.

In questo quadro, norme come quelle sull'iscrizione della notizia di reato, sulle finestre di giurisdizione, sui criteri di priorità, sulle regole di giudizio per l'esercizio dell'azione penale, sui parametri di valutazione prognostica ai fini del rinvio a giudizio hanno un diretto raccordo con la presunzione di innocenza, prima ancora che una mera funzione acceleratoria.

Particolare rilievo assumono, nell'ottica del *fair trial* e dell'effettività della risposta giudiziaria, le nuove previsioni in tema di processo in *absentia*, volte a garantire la compiuta conoscenza da parte dell'imputato degli addebiti a lui mossi, quali risultanti dal provvedimento di *vocatio in iudicium*, contenente la "cristallizzazione della contestazione, idonea a perimetrare l'ambito difensivo. L'effettività della conoscenza è la preconditione per valutare la volontarietà della mancata comparizione dell'imputato all'udienza. La Corte Edu, pur ritenendo che la celebrazione di un giudizio in assenza dell'imputato non sia incompatibile con l'art. 6, ha ripetutamente affermato che occorre che l'imputato abbia conoscenza del processo ed abbia rinunciato in maniera inequivocabile, espressa o tacita, all'esercizio del diritto di partecipare all'udienza e, inoltre, che è necessario garantire i rimedi restitutori, qualora risulti che si è proceduto in assenza in mancanza di prova di una rinuncia a comparire. La giurisprudenza sovranazionale ha, altresì, ritenuto che, sebbene in linea di principio l'art. 6 della Convenzione trovi applicazione anche nel giudizio d'appello, tuttavia, in tale fase, la comparizione personale dell'imputato può non avere la medesima importanza che assume nel giudizio di primo grado, dovendosi avere riguardo alle peculiarità del giudizio e alle questioni in esso dedotte. Si è, quindi, affermato che il giudizio d'appello, al pari di quello di legittimità in cui si discute esclusivamente di questioni di diritto, sono conformi all'art. 6 della CEDU anche se non sia consentito al

ricorrente di esprimersi personalmente, purché vi sia stata un'udienza pubblica in primo grado.

Coerentemente con i principi affermati dalla CEDU, anche la Direttiva 2016/343/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 9 marzo 2016, in tema di presunzione di innocenza e di partecipazione al processo penale, inquadra la presenza dell'imputato all'udienza come diritto ad un equo processo, riconosciuto dall'art. 47 della Carta di Nizza, pur non qualificando tale diritto come assoluto e prevedendo possibili forme di rinuncia, purché l'imputato sia stato informato con congruo preavviso del processo e delle conseguenze della mancata comparizione e sia rappresentato da un difensore.

La riforma ha inteso conformarsi al citato quadro normativo e ai principi enunciati dalla giurisprudenza sovranazionale, superando, in linea del resto con la giurisprudenza più recente delle Sezioni Unite penali, ogni forma di presunzione conseguente alla mera regolarità formale della notifica, disciplinando la sequenza degli accertamenti relativi alla costituzione delle parti, regolando i casi in cui l'imputato deve considerarsi presente, tipizzando le ipotesi di conoscenza (certa o accertata dal giudice), da parte dell'imputato, della pendenza del processo, rafforzando le garanzie del latitante. Con specifico riguardo al giudizio d'appello è stata inserita una disciplina differenziata a seconda che si tratti dell'imputato appellante o non appellante ed è stata reintrodotta la previsione (già contenuta nell'originaria formulazione dell'art. 571, comma 3, cod. proc. pen.) che, qualora l'imputato nei cui confronti si sia proceduto in assenza intenda proporre impugnazione, lo stesso deve depositare, a pena di inammissibilità, con l'atto d'impugnazione del difensore, specifico mandato ad impugnare rilasciato dopo la pronuncia della sentenza e contenente la dichiarazione o l'elezione di domicilio ai fini della notifica del decreto di citazione a giudizio.

Il complesso delle articolate disposizioni introdotte dalla riforma assume un rilievo inedito per porre rimedio all'attuale situazione che registra un numero significativo di sentenze di condanna irrevocabili, emesse all'esito di giudizi celebrati in assenza dell'imputato, destinate a non trovare concreta esecuzione, in quanto alla formazione del titolo esecutivo fa seguito l'instaurazione di procedure di rescissione del giudicato conseguenti all'accertata mancanza di effettiva conoscenza della pendenza del processo e della volontarietà della rinuncia a prendere parte al giudizio. È, inoltre, destinato a contribuire all'alleggerimento del carico di lavoro delle Corti d'appello, impegnate nella celebrazione di processi a carico di imputati, per lo più stranieri, ignari dell'esistenza di un processo a loro carico.

La celebrazione di processi in *absentia* al di fuori delle ipotesi regolate dalla legge trova, infine, rimedio nella rescissione del giudicato o nella “restituzione” dell’imputato nell’esercizio di facoltà da cui era decaduto.

L’intervento riformatore sul punto è apparso particolarmente significativo, in quanto, in coerenza con i principi enunciati dalla CEDU e in precedenza richiamati, consente di sospendere il processo nei confronti di quegli imputati che, pur destinatari di notifiche formalmente regolari, di fatto non hanno reale contezza della instaurazione del processo e, pertanto, non sono in condizione di difendersi. Secondo il consolidato orientamento della giurisprudenza, l’assistenza in questi casi da parte del difensore d’ufficio non può ritenersi di per sé sufficiente a garantire l’effettività della conoscenza o, ogniqualvolta il difensore non sia stato in grado di stabilire concrete forme di comunicazione con l’imputato. La sospensione evita, quindi, la celebrazione di processi destinati, in presenza della dimostrazione della incolpevole mancata conoscenza del processo, ad essere annullati negli ulteriori gradi di giudizio o ad essere vanificati da pronunce di rescissione del giudicato per mancato rispetto delle garanzie fondamentali previste dall’art. 6 CEDU.

Alla dimensione processuale della novella si è accompagnato un organico intervento riformatore nel settore del diritto penale sostanziale contraddistinto dall’introduzione di una regolamentazione compiuta della giustizia riparativa e dal superamento dell’ottica carcerocentrica, da un inedito, ampio ventaglio di risposte punitive, volte, soprattutto per i reati di minore gravità, a privilegiare forme risarcitorie e riparatorie e la maturazione della consapevolezza nell’autore del reato delle negative conseguenze provocate dalla sua condotta criminosa in un’ottica di recupero e risocializzazione. Si tratta, a ben vedere, di novità rilevanti, che vanno ben oltre il mero efficientismo, e contribuiscono ad un recupero di effettività della risposta *lato sensu* punitiva.

6. I dati relativi al lavoro svolto dalla Corte di cassazione

Risultati altrettanto importanti sono stati conseguiti dalla Corte di cassazione.

Nel settore civile, rispetto all’anno 2022 le iscrizioni si sono ridotte del 17,5%, le pendenze del 9,6% (su un totale di 94.759 procedimenti civili il 54,6% è in carico alle Quattro Sezioni civili e il 44,2% alla Sezione Tributaria). Le definizioni ammontano a 34.793. L’indice di ricambio è salito al 141% rispetto al 121,3% del 2022. Il *disposition time* è pari a 1.003 giorni e registra una diminuzione di 60 giorni rispetto al 2022 e di 299 giorni se comparato alla *baseline* del 2019. Per conseguire il *target* di 977

giorni fissato al 30 giugno 2026 è necessaria la diminuzione di ulteriori 26 giorni. Il contenzioso più risalente, ultrabiennale, è passato da 53.077 procedimenti del 2022 a 49.590 al 31 dicembre 2023. Dei 34.793 definiti nel 2023 circa 7.000 (pari a 1/5) risultano iscritti tra il 2022 e il 2023, mentre 1.373 risultano iscritti nel 2023.

In ambito penale, pure a fronte dell'aumento del 4% delle iscrizioni (passate da 45.363 a 47.157), i procedimenti definiti sono stati pari a 50.350 con un indice di ricambio pari al 106,8%, le pendenze sono diminuite del 17,4% (15.125 rispetto alle 18.318 dell'anno precedente), la durata media è scesa dai 184 giorni del 2022 agli attuali 134 giorni, il *disposition time* è pari a 110 giorni rispetto ai 132 dell'anno precedente e, quindi, è già inferiore al *target* dei 166 giorni da conseguire entro il 30 giugno 2026.

I risultati raggiunti in entrambi gli ambiti sono tanto più significativi, ove si considerino la percentuale delle vacanze dell'organico dei magistrati pari al 23%, destinata a crescere per effetto dei pensionamenti e della mancata definizione della procedura di bando per la copertura di 26 posti di consigliere, bandita un anno fa e non ancora definita, la scarsità delle risorse del personale amministrativo che, nel settore civile, registra un deficit del 32% e in quello penale del 34%, la diminuzione degli addetti all'ufficio per il processo scesi da 200 a 103. Dietro l'apparente aridità del dato si nasconde lo sforzo eccezionale compiuto da tutti i magistrati della Corte, chiamati ad affrontare carichi di lavoro che non hanno eguali nel panorama delle altre Corti europee e che sono animati dall'intento di contribuire al recupero della dimensione nomofilattica della Corte.

7. Riforme e giudizio di legittimità

Come esposto nella Relazione illustrativa al d.lgs. n. 149 del 2022, l'intervento che ha interessato la Corte di cassazione nel settore civile è stato essenzialmente diretto a razionalizzare i procedimenti, riducendone i tempi di durata e modellando i riti, sia camerale che in pubblica udienza con misure di semplificazione, snellimento ed accelerazione degli adempimenti.

In tale direzione si pongono due innovazioni centrali per la riorganizzazione della Corte: l'abolizione della Sesta Sezione civile e la contestuale unificazione e razionalizzazione dei riti camerale.

Il «procedimento per la decisione accelerata» (art. 380-*bis* cod. proc. civ.) costituisce nelle intenzioni del legislatore delegato il nuovo “filtro” di accesso al giudizio in cassazione, in luogo dell'intervento devoluto alla soppressa Sesta Sezione della Corte, pur senza sostituzione integrale dei medesimi presupposti.

Il tratto distintivo della nuova procedura risiede nel fatto che, prima che sia fissata la data della decisione, «il presidente della Sezione o un consigliere da questo delegato può formulare una sintetica proposta di definizione del giudizio, quando ravvisa la inammissibilità, improcedibilità o manifesta infondatezza del ricorso principale e di quello incidentale eventualmente proposto».

La proposta di definizione accelerata ('PDA', nell'acronimo rapidamente invalso nella prassi organizzativa in Corte) avvia il procedimento verso due esiti alternativi, a seconda che intervenga o meno la reazione della parte interessata: se «entro quaranta giorni dalla comunicazione la parte ricorrente, con istanza sottoscritta dal difensore munito di una nuova procura speciale» chiede la decisione, la Corte procede ai sensi dell'art. 380-*bis* (vale a dire con le forme del rito camerale unificato), ma «quando definisce il giudizio in conformità alla proposta applica il terzo e quarto comma dell'articolo 96»; se, invece, la parte non si attiva, il comportamento silente viene equiparato alla rinuncia («In mancanza, il ricorso si intende rinunciato») e la «Corte provvede ai sensi dell'articolo 391», vale a dire con decreto di estinzione.

Nel settore penale le modifiche del giudizio di cassazione hanno interessato soprattutto il rito: in coerenza con la funzione e la struttura del giudizio di cassazione, incentrato su un contraddittorio di tipo argomentativo, il modello del giudizio è divenuto il contraddittorio cartolare, salvo il diritto potestativo della parte di richiedere, nei casi rispettivamente previsti dalla legge, la trattazione del ricorso in pubblica udienza o in camera di consiglio partecipata. La scelta legislativa, lungi dal comprimere il diritto al contraddittorio che, anche nella fase di legittimità, assume rilievo centrale ed essenziale, appare coerente con la previsione contenuta nell'art. 111, secondo comma, Cost. e con l'art. 2 della direttiva 89 della legge delega del nuovo processo penale che ha inteso prevedere, per il giudizio di legittimità, una procedura derogatoria rispetto alla procedura del merito e, quindi, un contraddittorio cartolare e non partecipato. Come osservato dalle Sezioni Unite, il rito non partecipato, quale modello portante del giudizio di cassazione, è giustificato dalla peculiarità del processo di legittimità, in cui la Corte giudica senza la presenza delle parti che, considerato il tecnicismo della procedura, sono tenute ad affidare le loro censure a motivi di ricorso scritti senza necessità di illustrazione orale (Sez. U, n. 36848 del 17 luglio 2014; Sez. U, n. 9857 del 30 ottobre 2008; Sez. U, n. 26156 del 28 maggio 2003). La Corte Edu, a sua volta, non ritiene necessaria la pubblicità dell'udienza per i procedimenti che, come il giudizio di cassazione, siano connotati da un alto tasso di tecnicismo (Corte Edu, Lorenzetti c/Italia 2012; Bocellari e Rizza c/Italia del 2007). Nel medesimo solco la Corte costituzionale ha

precisato che il principio di pubblicità non è assoluto, ma consente legittime eccezioni (Corte cost. n. 263 del 2017).

8. *Il percorso di autoriforma della Corte di cassazione*

Il mutamento del paradigma normativo ha profondamente inciso sui modelli di autorganizzazione della Corte, chiamata ad un'importante sfida.

In ambito civile i principali punti di forza del nuovo assetto sono:

- la creazione di aree tematiche all'interno delle Sezioni;
- il rafforzamento della specializzazione dei giudici, preconditione di una visione organica dei principi giurisprudenziali enunciati sulle diverse questioni e del superamento di contrasti giurisprudenziali, oggetto di periodiche segnalazioni da parte dell'Ufficio del Massimario e del Ruolo;
- l'istituzione di uffici spoglio sezionali, composti da un ristretto numero di magistrati, incaricati di operare una cernita ragionata tra ricorsi di rilievo nomofilattico e quelli manifestamente infondati o inammissibili, suscettibili di proposte di definizione anticipata ai sensi dell'art. 380-*bis* cod. proc. civ. e di redigere, con la collaborazione degli addetti all'Ufficio per il processo, schede informatizzate contenenti le principali informazioni e utili per la successiva formazione dei ruoli di udienza;
- l'analisi ragionata delle vecchie pendenze in modo da elaborare piani di definizione per gruppi tematici;
- la predisposizione di ruoli che, sulla base di un rapporto di proporzione, prevedano la contemporanea definizione di una quota parte di ricorsi più risalenti e una percentuale di ricorsi di più recente iscrizione in modo da eliminare in termini significativi l'arretrato, prevenirne la formazione di nuovo, rendere tempestivo l'intervento della Corte su questioni inedite, fornire utili indicazioni a tutti i protagonisti della giurisdizione in vista del futuro contenzioso;
- la piena utilizzazione del processo civile telematico che consente non solo di razionalizzare le varie fasi lavorative, ma anche di creare banche dati del lavoro svolto da porre in relazione con le informazioni riversate nel cd. cruscotto di monitoraggio – messo a punto dal Politecnico di Milano nell'ambito della collaborazione con la conferenza dei Rettori delle Università italiane, a suo tempo promossa dal Ministero della Giustizia – in modo da avere contezza in tempo reale dei flussi di lavoro, dello stato di definizione delle pendenze e dei relativi tempi.

In campo penale è stata potenziata l'attività di esame preliminare dei ricorsi, finalizzata ad individuare prontamente i ricorsi inammissibili o manifestamente infondati, destinati alla trattazione, con procedura semplificata, dinanzi alla Settima Sezione penale che definisce circa la metà dei procedimenti. Questa cernita ragionata, preceduta dalla periodica ricognizione degli orientamenti consolidati e delle questioni oggetto di contrasti irrisolti, consente la trattazione da parte delle Sezioni ordinarie soltanto delle questioni di reale interesse nomofilattico.

Parallelamente, all'esito dei lavori condotti da un gruppo di studio, sono stati condivise nuove tipologie di argomentazione e motivazione delle ordinanze della Settima Sezione penale, destinate ad illustrare in maniera sintetica, ma specifica, al difensore le ragioni le quali i singoli motivi di ricorso sono stati ritenuti inadeguati ad introdurre validamente il giudizio di legittimità.

9. *La necessità di uno stabile quadro di riferimento normativo*

Grazie alle riforme si è avviato un ricco e stimolante percorso culturale che necessita però, di tempi fisiologici di studio, approfondimento, elaborazione giurisprudenziale, affinché le decisioni adottate possano avere uno sviluppo sistematico, possano fornire messaggi coerenti e comprensibili in grado di orientare l'accesso alla giustizia, le scelte dei cittadini e dei loro difensori. La rapida successione di leggi, soprattutto se ispirate da logiche settoriali, provoca incertezze interpretative nella individuazione della regola applicabile con inevitabili riflessi sull'aumento del contenzioso e determina i presupposti di possibili incoerenze del sistema complessivo, oltre che pesanti ricadute sul funzionamento della giustizia, attesa la stretta interdipendenza esistente tra regole sostanziali e processuali e modelli organizzativi proiettati a garantire la corretta e utile celebrazione di processi nell'osservanza dei diritti fondamentali, tempi ragionevoli, rispettosi delle aspettative delle persone e della collettività.

La Corte di cassazione necessita di tempi e spazi per riflettere su questioni di ampio respiro che coinvolgono l'ontologia di un moderno Stato di diritto e il suo ruolo quale supremo organo regolatore della giurisdizione e raccordo tra potere legislativo e potere giudiziario per garantire il primato della legge: la tutela dei nuovi diritti ed il confine dogmatico e valoriale sotteso alla distinzione tra essi, mere aspettative e desideri individuali; le potenzialità e i limiti della interpretazione nella complessità del diritto e delle fonti multilivello; l'adeguatezza e la congruenza del sistema processuale interno rispetto ai livelli di garanzia richiesti dal diritto eurounitario, l'equilibrio e la responsabilità dei pubblici poteri in un ordinamento democratico.

10. *La complessità dell'attività interpretativa*

L'elaborazione giurisprudenziale sopra richiamata è sorretta da un comune denominatore: la centralità delle argomentazioni quale strumento per ricondurre al giudice e al processo interpretativo e applicativo il principio di statuizione e quello di giustificazione, fondamenti di validità del diritto moderno, quale veicolo per legittimare la decisione e il giudice che l'ha adottata quale percorso per rendere più determinato il modello normativo "aperto", quale via per fronteggiare l'incertezza attraverso il dubbio che non arresta il processo, ma sfocia nella sentenza.

L'argomentazione è parte del momento interpretativo che, per la Corte di cassazione, ha una sua specificità ordinamentale e costituzionale, dato che l'art. 65 dell'ordinamento giudiziario affida ad essa l'esatta osservanza e l'uniforme interpretazione della legge e l'unità del diritto oggettivo nazionale, delineando un intreccio indissolubile tra questi compiti, il principio di uguaglianza di tutti i cittadini dinnanzi alla legge – che per essere tale deve comprendere le interpretazioni date alla legge – la tutela dei diritti e delle libertà. L'attività d'interpretazione della legge svolta dal giudice nell'ambito del giudizio, pur collocandosi in un momento successivo alla produzione legislativa, è connotata da un'intrinseca complessità, in quanto realizza un circolo ermeneutico tra fatto e diritto. Il fatto incide non solo sulla individuazione della disposizione da applicare ad esso, ma anche sulla sua lettura nell'ambito di una pluralità di significati incorniciati nella singola disposizione e resi possibili dall'elasticità insita nel linguaggio. Spetta all'interprete portare alla luce un significato precettivo già interamente contenuto nell'insieme delle parole che compongono una disposizione.

L'interpretazione, però, non può giungere oltre il punto che determina il travalicamento o lo stravolgimento della disposizione e deve essere compresa nell'orizzonte di senso dell'enunciato linguistico.

L'inarrestabile divenire sociale pone talora il giudice nella condizione di fornire risposta a richieste di tutela di diritti inedite rispetto alle quali può essere difficile trovare una eventuale e chiara disciplina normativa. In questi casi al giudice è richiesto uno sforzo particolare nell'individuare soluzioni ancorate esclusivamente al diritto positivo e coerenti rispetto al sistema delineato dal legislatore in una dimensione che sappia sapientemente coniugare il principio di effettività della tutela giurisdizionale con quello di leale collaborazione con gli altri poteri dello Stato.

Le considerazioni sinora svolte servono a meglio delineare il ruolo della Corte di cassazione quale supremo organo regolatore della giurisdizione cui

l'art. 65, comma 1, dell'ordinamento giudiziario affida il compito di assicurare l'esatta osservanza e l'uniforme interpretazione della legge" e "l'unità del diritto oggettivo nazionale" mediante la formazione di "precedenti autorevoli". Si tratta di un compito reso sempre più arduo da plurimi fattori: l'ipertrofia legislativa e la scomposizione della categoria della legge in tanti diversi modelli che spaziano dalla *soft law*, alle clausole generali, dalle leggi-provvedimento, al rinvio alle fonti secondarie; la pluralità delle fonti, nazionali e sovranazionali, legislative e giurisprudenziali; il numero dei ricorsi che non ha eguali nel panorama europeo; l'irrisolta dicotomia tra due modelli di riferimento, quello della Corte del "precedente", garante dello *jus constitutionis* e impegnata nell'opera nomofilattica di costruzione di un sistema di precedenti in funzione di orientamento per la decisione di casi futuri, e quello di giudice di terza istanza, teso a garantire lo *jus litigatoris* e la giustizia sostanziale del singolo caso mediante la cognizione del fatto e del merito della causa.

La complessità di questo quadro richiede alla Corte di cassazione, in una rinnovata riflessione sul proprio ruolo, la consapevolezza della centralità dell'interpretazione, l'adozione di solidi canoni ermeneutici, scelte motivate, coerenti e razionali nella costante ricerca di un temperamento tra pluralismo interpretativo e prevedibilità e uniformità delle decisioni, valori cui sono sottesi i principi costituzionali di legalità, uguaglianza, effettività nell'esercizio dei diritti di difesa.

Ad essa spetta, quale organo di vertice del sistema delle impugnazioni, assicurare una sintesi coerente mediante pronunzie espressione di una discrezionalità responsabile e ponderata che segnino un meditato punto di equilibrio tra l'individuazione della disposizione rilevante nel singolo caso e l'enunciazione della regola giuridica posta a base della decisione mediante l'impiego di argomenti oggetto di specifica e puntuale enunciazione, nella consapevolezza che nel sistema garantistico delineato dalla Costituzione la motivazione costituisce il corollario del principio di legalità sancito dall'art. 101, secondo comma.

La necessità della riflessione su tutti questi aspetti è alla base della costituzione di gruppi di studio fra magistrati della Corte di cassazione che, superando anche la tradizionale distinzione tra settore civile e penale, anche comuni ai due ambiti (civile e penale), operano sui temi posti dalle riforme al fine di approfondirne ogni aspetto, di arricchire le argomentazioni giuridiche poste a base dei provvedimenti, di delineare ampie linee ricostruttive sì da rafforzare il complessivo messaggio nomofilattico. La moltiplicazione di spazi di riflessione e confronto non solo promuove una dimensione collegiale del lavoro anche in sedi diverse dall'udienza, ma valorizza l'apporto propositivo di ciascun magistrato alla vita della Corte che si alimenta della pluralità dei punti di vista e delle esperienze.

11. *Nomofilachia “circolare”*

Parte di questo complesso percorso ermeneutico è non solo la Corte di cassazione, ma anche il giudice di merito che vi partecipa in una dimensione circolare quale organo chiamato a fornire risposta alla domanda di giustizia mediante provvedimenti destinati al successivo vaglio negli ulteriori gradi giurisdizionali, a prendere contezza degli esiti delle proprie decisioni nelle successive fasi del giudizio, a misurarsi criticamente con le sentenze della Corte di cassazione e con la loro efficacia persuasiva. In questo senso è possibile affermare che anche il giudice di merito è parte del processo nomofilattico cui è chiamato a fornire il suo responsabile e informato contributo professionale, animato dalla tensione ideale di garantire l'effettività della giurisdizione e di promuovere la tutela dei diritti fondamentali della persona.

In questa prospettiva “circolare”, la nomofilachia si connota non come valore assoluto, né fattore di cristallizzazione degli orientamenti interpretativi, bensì, come acutamente osservato dalla dottrina, come valore metodologico che, nel divenire dell'elaborazione giurisprudenziale, confluisce dinamicamente nel “dovere funzionale di ragionevole mantenimento della soluzione ragionevolmente conseguita”.

Il confronto tra giudici di merito e giudici di legittimità si è significativamente arricchito grazie all'introduzione, in ambito civile, del rinvio pregiudiziale, strumento di sollecitazione all'intervento nomofilattico su questioni nuove sia perché derivanti da innovazioni legislative interne, europee, internazionali, sia perché determinato da divergenze interpretative non risolte nella giurisprudenza di merito e non ancora affrontate da quella di legittimità. Il dialogo sin qui proficuamente sperimentato è destinato a rafforzarsi con effetti virtuosi sull'organizzazione complessiva della funzione nomofilattica, sull'adeguamento del metodo e sui percorsi ermeneutici alle domande di riconoscimento di diritti e tutele sempre più numerose e caratterizzate da elevato grado di complessità.

Ispirato alla medesima finalità è, in ambito penale, l'istituto della definizione preventiva della competenza territoriale ai sensi dell'art. 24-*bis* cod. proc. pen. introdotto dal decreto legislativo n. 150 del 2022.

12. *Nomofilachia dialogica e plurale*

Una nomofilachia che voglia dirsi plurale deve essere aperta al costante confronto con l'intera comunità dei giuristi, a partire dalla dottrina, i cui contributi scientifici sono oggetto di costante studio e approfondimento da parte

dei magistrati della Corte, che da essa traggono linfa anche per rileggere criticamente le loro scelte o per affrontare nuovi e inesplorati profili interpretativi.

Nella consapevolezza che la pluralità degli apporti e la diversità delle prospettive costituisce un fattore obiettivo di arricchimento (nomofilachia dialogica), la Corte di cassazione è impegnata in un fecondo confronto con uno dei protagonisti ineliminabili della giurisdizione, l'Avvocatura, cui spetta promuovere l'equilibrio tecnico dell'esercizio del potere giudiziario, l'osservanza delle garanzie del processo, il rispetto della regola del ragionevole dubbio nella ricerca della verità.

L'avvocato, al pari del giudice, è, inoltre, il garante dell'attuazione dei valori fondamentali enunciati dalla Costituzione, a partire dalla promozione e dalla tutela effettiva della dignità e della libertà della persona che debbono essere assicurate anche da rapporti con i mezzi di informazione improntati a rigorosa deontologia professionale.

La coesione culturale di avvocati e giudici intorno a questo nucleo di valori e alla loro attuazione concretizza la comunità giuridica al servizio del Paese, costituisce la preconditione per rafforzare l'autorevolezza complessiva della giurisdizione e allargarne le prospettive e l'orizzonte interpretativo.

Una moderna concezione della giurisdizione sollecita, inoltre, il contributo dialogico dell'Avvocatura anche alla migliore organizzazione della Corte. Si tratta di un aspetto destinato ad assumere un'importanza centrale per coniugare qualità, efficacia, tempestività della risposta giudiziaria intesa come servizio, nella consapevolezza della centralità del tempo nella vita della persona, essendo, il tempo, grembo in cui si celebrano le epifanie dell'uomo, le sue opere e i suoi giorni. Spetta, quindi, al difensore il non facile compito di coniugare la piena difesa dei diritti della persona con la qualità e la sostenibilità della domanda di giustizia.

Con questa comune sensibilità è stata avviata la seconda esperienza dei "dialoghi" tra magistrati della Corte e avvocati sulle tecniche di redazione dei ricorsi e dei provvedimenti allo scopo di promuovere la qualità degli atti nella prospettiva dell'effettività della tutela giurisdizionale.

Sempre più stretta è l'osmosi tra Corte di cassazione e Corte costituzionale sia in forma immediata, attraverso l'accesso, in via incidentale, alla giustizia costituzionale, in funzione della soluzione di questioni sollevate dallo stesso giudice di legittimità, sia nella forma mediata dalle istanze provenienti dagli altri giudici. Questo dialogo, di cui la Corte di cassazione è protagonista in ragione della sua collocazione nell'ordinamento costituzionale, si è svolto

nell'ambito di una duplice direzione e nella prospettiva di una proficua relazione biunivoca tra le due Corti.

Sotto un primo profilo, infatti, il sindacato di legittimità costituzionale delle norme di legge e degli atti con valore di legge trova la sua ragione di essere, non già nella mera proposizione dispositiva, come posta dalla fonte di produzione, bensì nell'effettivo contenuto normativo di quella disposizione, quale risultante dalla consolidata interpretazione della Corte di cassazione, che riflette il carattere aperto e dinamico del diritto e, quindi, il suo continuo divenire. Sotto un diverso aspetto, i principi e i valori espressi dalla Costituzione, particolarmente quelli posti a presidio dei diritti della persona, e gli orientamenti della Corte costituzionale costituiscono una sicura guida per l'attività interpretativa della Corte di cassazione, impegnata ad adeguare la formula legislativa alle contingenze della vita sociale e al suo inarrestabile divenire e nell'assolvere al suo alto fine di tutela dell'ordinamento civile.

A sua volta, la Consulta pone a base del giudizio di costituzionalità la giurisprudenza consolidata di legittimità, la quale, a sua volta, si fonda su valori e principi di rilevanza costituzionale, come desumibili in primo luogo dalla giurisprudenza del giudice delle leggi; per tale via il diritto vivente cessa di avere una rilevanza meramente fenomenologica, quale «costante indirizzo interpretativo della Corte di cassazione» (Corte cost. n. 212 del 2020), per assumere un fondamento dogmatico.

Il dialogo con le Corti europee è, sua volta, sempre più intenso ed è possibile affermare che, nel corso degli anni, si è verificato un vero e proprio processo di osmosi. La Corte di cassazione ha assunto un ruolo rilevante nel promuovere uno “spirito giurisprudenziale europeo e unitario” nella prospettiva della tutela integrata dei diritti individuali fondamentali. A sua volta il diritto vivente europeo (secondo la felice espressione coniata dalla Corte costituzionale) ha trovato nella giurisprudenza di legittimità una voce che ha spesso sollecitato i giudici di Strasburgo o di Lussemburgo al confronto per bilanciare diritti e tutele: è ormai diffusa la consapevolezza che l'adesione comune a diritti e valori primari condivisi, l'integrazione giudiziaria e l'opera di Corti sovranazionali poste a garanzia del riconoscimento di tali diritti, hanno contribuito a formare una coscienza avanzata di comune appartenenza all'Europa che costituisce il presupposto essenziale di pace e sviluppo tra gli Stati membri ed è fondamentale per gli equilibri politici, sociali, culturali.

Molto stimolante appare il dialogo anche con il Consiglio di Stato e la Corte dei conti, che ha consentito di promuovere l'unità della funzione giurisdizionale sulla base di una comune cultura. Nelle diverse sedi di dialogo è stata condivisa l'idea che la giurisdizione non può essere percepita come

un'entità intrinsecamente a-economica, espressione solo di sovranità e di diritti, dunque senza costo e senza tempo, e che la prevedibilità della regola di riparto di giurisdizione è coesistente all'effettiva accessibilità alla giustizia. In questa prospettiva e nella comune convinzione della dimensione di servizio sottesa alla pluralità dei plessi giurisdizionali e dell'unità funzionale delle tutele offerte dal giudice ordinario e dal giudice amministrativo, la Prima Presidenza della Corte e la Presidenza del Consiglio di Stato hanno concordato il promovimento di stabili forme di confronto mediante la creazione di un gruppo di lavoro congiunto incaricato di approfondire questioni interpretative su temi relativi al riparto di giurisdizione e di verificare la possibilità di elaborazione di convergenti linee di orientamento da offrire ai futuri sviluppi giurisprudenziali nelle sedi proprie.

13. La situazione carceraria. L'esecuzione delle pene

Le riforme in ambito processuale iniziano a produrre i loro effetti di deflazione della popolazione carceraria anche se il problema è ancora lungi dall'essere risolto. A fronte, infatti, di una capienza complessiva del sistema carcerario pari a 51.179 posti, al 31 dicembre 2023 risultavano presenti 60.166 detenuti e 2.541 donne, per un totale di 62.707 presenze. I maggiori problemi di sovraffollamento si registrano in Campania, Lazio, Lombardia, Puglia nei cui territori si superano i mille detenuti complessivamente presenti oltre la capienza regolamentare.

I detenuti definitivi, condannati con sentenza irrevocabile, sono 44.174. Di essi 13.249 sono stranieri.

Il totale dei condannati non definitivi è pari a 6.385; fra essi 2.213 sono stranieri.

Nell'ambito dei condannati in via non definitiva 9.259 sono in attesa di primo giudizio (in tale cifra sono compresi 3.334 stranieri), 3.606 sono appellanti (di essi 1.336 stranieri) e 2.009 sono ricorrenti (di essi 738 stranieri).

I dati esposti dimostrano che il principio di proporzionalità nell'adozione dei provvedimenti limitativi della libertà personale e il ricorso alla custodia cautelare come *extrema ratio* sta provocando una progressiva riduzione del numero di persone ristrette in carcere in esecuzione di misure cautelari, di imputati in attesa di giudizio e di imputati condannati con sentenza non definitiva.

Occorre, inoltre, ricordare che, per effetto delle riforme intervenute nel corso del tempo, per le pene detentive cd. brevi fino a quattro anni di reclusione il pubblico ministero, contestualmente all'ordine di esecuzione della pena,

deve emettere un provvedimento di sospensione della stessa per consentire al condannato di presentare istanza volta volta all'accesso alle misure alternative alla detenzione previste dalla legge. Pertanto, in attesa della presentazione dell'istanza e della relativa decisione da parte del Tribunale di sorveglianza, l'esecuzione non può avere luogo. Si tratta dei condannati cd "liberi sospesi" il cui numero ammonta attualmente ad un totale di 90.120 così ripartito: 41.993 nei distretti di Bologna, Bolzano, Brescia, Genova, Milano, Torino, Trento, Trieste e Venezia, 15.162 nei distretti di Ancona, Firenze, Perugia, Roma, 25.219 nei distretti di Bari, Campobasso, Catanzaro, l'Aquila, Lecce, Napoli, 14.163 nei distretti di Potenza, Reggio Calabria, Salerno e Taranto, 7.746 nei distretti di Cagliari, Caltanissetta, Catania, Messina, Palermo. A tale pendenza, già considerevole, deve essere aggiunta quella, altrettanto significativa, relativa alle pratiche già in carico agli Uffici per l'esecuzione penale esterna (UEPE), incaricati dell'istruttoria delle procedure.

Sul territorio nazionale gli UEPE sono 85. In base alla legge 26 luglio 1975 n. 354, alla legge 28 aprile 2014, n. 67, al decreto legislativo 10 ottobre 2022 n. 150 e alle altre leggi in materia di esecuzione penale i compiti dell'UEPE comprendono cinque aree di intervento: a) attività di indagine sulla situazione individuale e socio – familiare nei confronti dei soggetti che chiedono di essere ammessi alle misure alternative alla detenzione, alla messa alla prova, alle pene sostitutive; b) attività di elaborazione e verifica dei programmi di trattamento; c) svolgimento delle inchieste per l'applicazione, modifica, proroga o revoca delle misure di sicurezza, su richiesta della magistratura di sorveglianza; d) esecuzione delle misure alternative alla detenzione e delle sanzioni e misure di comunità, ivi comprese le pene sostitutive delle pene detentive brevi; e) attività di consulenza agli istituti penitenziari per favorire il buon esito del trattamento penitenziario.

Due recenti circolari del Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità, da cui dipendono gli UEPE, hanno dato indicazioni operative sulla funzione di *probation* affidata al personale UEPE nel seguire il percorso trattamentale (circolare del 5 ottobre 2023) e sulle specifiche funzioni affidate in seguito all'entrata in vigore della legge 24 novembre 2023, n. 168, recante "Disposizioni per il contrasto della violenza sulle donne e della violenza domestica" (circolare Direzione generale per l'esecuzione penale esterna e di messa alla prova del 6.12.2023).

In questo ampio contesto di attribuzioni, attualmente su di un totale di 2.716 unità previste dalla pianta organica risultano coperti 1.635 posti con conseguente copertura di 1.070 posti. Le scoperture più significative sono rappresentate da quelle dei funzionari della professionalità di servizio sociale che, su un totale di 1.603 unità, contano su 1.091 persone in servizio con

conseguente scopertura di 512 posti e quelli dei funzionari delle professionalità pedagogiche che, su un organico di 322 unità, presentano scoperture pari a 309 unità, con un totale di personale presente pari a 13 unità (i dati sono stati acquisiti grazie alla collaborazione della Direzione generale per l'esecuzione penale esterna e di messa alla prova del Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità del Ministero della giustizia, che ha trasmesso una tabella della situazione di organico).

L'elevato numero delle procedure pendenti e le vacanze dell'organico degli Uffici UEPE inducono a ritenere che sussista il rischio obiettivo che, per una larga parte delle persone condannate a pene detentive brevi, l'espiazione della condanna, sia pure in forme alternative a quelle tradizionali, possa intervenire a distanza di molti anni dal fatto, così vanificando il significato costituzionale della pena e negando il diritto alla speranza nei confronti di persone che, dopo la commissione del reato, hanno cambiato vita. Sotto diverso profilo, arretrato e lentezze nella definizione di tali tipologie di procedure dovuti alla scarsità delle risorse umane possono comportare la prescrizione della pena che, ai sensi dell'art. 172 cod. pen., ha inizio il giorno in cui la condanna è divenuta irrevocabile (Sez. U, n. 46387 del 15/7/2021) con conseguente vanificazione della funzione special-preventiva della pena.

14. *Femminicidi*

Il vocabolario Treccani ha scelto come parola dell'anno la parola femminicidio, definita come “uccisione diretta o provocata, eliminazione fisica di una donna in quanto tale, espressione di una cultura plurisecolare maschilista e patriarcale”. Si è trattato di una scelta unanime e determinata per stimolare la riflessione su di un crimine odioso e per sollecitare la presa di coscienza su reati che si verificano con preoccupante frequenza.

Nel periodo in esame, su un totale di 330 omicidi (in lieve aumento rispetto ai 325 dell'anno precedente e ai 308 del 2021), le donne risultano vittime in 97 casi (rispetto ai 104 del 2022 e ai 105 del 2021). In 63 dei 97 casi (rispetto ai 61 del 2022 e agli 80 del 2023) gli autori del reato sono indicati negli uomini con i quali le vittime erano legate (o erano state legate) da relazione affettiva. Desta, però, grave preoccupazione il fatto che dei sette omicidi volontari consumati già nella prima settimana del 2024 tre vedano come vittima una donna e uno di essi sia contestato all'uomo con il quale essa intratteneva un rapporto sentimentale.

I femminicidi costituiscono spesso il tragico epilogo di reati cd. “spia”, espressivi di condotte violente in danno delle donne (violenza privata, violazione

di domicilio, lesioni, maltrattamenti in famiglia, *stalking*) che richiedono particolare attenzione, competenza, professionalità e tempestività d'intervento per impedire conseguenze ben più gravi.

È altrettanto indubbio, però, che un forte impegno della Polizia giudiziaria e della Magistratura non è sufficiente e che esso deve essere preceduto dalla prevenzione culturale e sociale e da iniziative di ampio respiro che coinvolgano non solo la famiglia e la scuola, ma l'intera collettività e siano in grado di incidere sulle cause generali di questa drammatica involuzione delle relazioni interpersonali, in cui sulla dimensione affettiva prevalgono tragicamente l'idea del possesso e del predominio sulla donna e il disconoscimento dell'uguaglianza di genere.

15. *Infortuni sul lavoro*

Dai dati messi a disposizione dall'Inail risulta che le denunce di infortunio sul lavoro con esito mortale sono state, nei primi undici mesi del 2023, 968 e, quindi, 38 in meno rispetto alle 1.006 del periodo gennaio-novembre 2022, 148 in meno rispetto al 2021, 183 in meno rispetto al 2020 e 29 in meno rispetto al 2019.

Le Regioni che presentano i maggiori aumenti sono Friuli Venezia Giulia (+15), Abruzzo (+13), Campania e Umbria (+6), mentre i cali più consistenti sono quelli rilevati in Toscana (-22), Piemonte (-13), Marche (-11), Veneto (-10).

I predetti dati, pur se in lieve flessione rispetto all'anno precedente, continuano ad essere l'espressione di una grave patologia sociale cui è urgente porre rimedio mediante una forte azione preventiva incentrata sul recupero di effettività di controlli seri, efficaci, moderni, capillari.

Una sentenza di condanna nei confronti del responsabile di un omicidio colposo per inosservanza della normativa antinfortunistica non può mai ripagare la perdita di una vita umana.



GANGEMI EDITORE®
S.p.A.
INTERNATIONAL

FINITO DI STAMPARE NEL MESE DI GENNAIO 2024
www.gangemieditore.it

