



**CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE**

**GIOVANNI MAMMONE**

# **RELAZIONE**

**sull'amministrazione della giustizia nell'anno 2018**

**SINTESI**



Roma, 25 gennaio 2019



**«Corte di Cassazione adunque vuol dire un Corpo incaricato non di valutar le prove de' fatti, o la sincerità de' titoli, o la probità de' testimoni, né in generale i motivi di credibilità che han persuaso i giudici; ... ma di esaminare se i giudici nell'eseguire le anzidette operazioni abbiano o no violata la legge; e ciò nel fine non di riformare le loro sentenze, ma di rispettarle se la violazione della legge non è rigorosamente dimostrabile, o di abrogarle, se l'errore su cui son fondate possa essere redarguito con dimostrazione irrepugnabile».**

(GIUSEPPE DE THOMASIS, *Della Gran Corte di cassazione ultimamente denominata Suprema Corte di Giustizia*, Napoli, 1832)





CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

GIOVANNI MAMMONE

# RELAZIONE

sull'amministrazione della giustizia nell'anno 2018

SINTESI



Roma, 25 gennaio 2019



*Signor Presidente della Repubblica,*

*La ringrazio per aver voluto onorare con la Sua presenza l'Assemblea generale della Corte di cassazione, convocata per l'inaugurazione dell'anno giudiziario 2019.*

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

*Desidero dedicare questa giornata a quanti, magistrati e non, svolgono il loro lavoro per le Istituzioni, con impegno e competenza, a volte con sacrificio, ma sempre con l'orgoglio di essere al servizio della collettività.*

\* \* \* \* \*





§ 1. Negli ultimi giorni del 2018 è caduto il settantesimo anniversario della proclamazione della Dichiarazione universale dei diritti umani, approvata dall'Assemblea generale delle Nazioni unite il 10 dicembre 1948. La Costituzione italiana, promulgata solo un anno prima, aveva anticipato in termini non molto diversi la solenne affermazione che “tutti gli esseri umani nascono liberi ed uguali in dignità e diritti”, contenuta nel primo articolo della Dichiarazione, e a quei diritti aveva già dato specifico contenuto. Il concetto di “dignità” costituisce infatti il fondamento stesso dell'intero nostro dettato costituzionale, in cui l'individuo è centro e punto di riferimento di ogni diritto.

È compito degli Stati moderni apprestare strumenti idonei per dare risposta alla richiesta di tutela che gli individui, cittadini e non, richiedono per i loro diritti. Le moderne costituzioni predispongono a strumento istituzionale di tutela i giudici e, più in particolare, le strutture giudiziarie, come articolate nei vari settori della giurisdizione e nei gradi di giudizio. Evitare ogni regressione in materia di diritti umani è un compito che si è dato la comunità internazionale e che ha trovato esplicita formulazione nel recente vertice G20 di Buenos Aires, che per la prima volta ha visto la presenza dei rappresentanti delle Corti supreme dei Paesi partecipanti.

Particolarmente importante per l'affermazione e la salvaguardia dei diritti è, infatti, la funzione delle Corti supreme che negli ambiti nazionali e sovranazionali sono chiamate a fissare i principi generali di interpretazione del diritto ed a guidare le decisioni di tutti i giudici. Nell'ambito del comune ordinamento europeo tale funzione è condivisa dalle Corti dei Paesi membri con la Corte di Giustizia dell'Unione europea, se è vero che, secondo l'insegnamento della Corte costituzionale, “con l'adesione ai Trattati comunitari, l'Italia è entrata a far parte di un *ordinamento* più ampio, di natura sopranazionale, cedendo parte della sua sovranità, anche in riferimento al potere legislativo, nelle materie oggetto dei Trattati medesimi, con il solo limite dell'intangibilità dei principi e dei diritti fondamentali garantiti dalla Costituzione” (sentenza n. 348 del 2007). Considerazioni in qualche misura diverse, ma di contenuto analogo, possono svolgersi con rife-

rimento alla Corte ed alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo, alla osservanza dei cui principi lo Stato italiano è tenuto ai sensi della Costituzione.

Funzione delle Corti e quindi dei giudici, nel rispetto dei propri ambiti istituzionali, non è tuttavia solo quella di affermare i diritti, ma anche quella di sollecitare ciascuno, nella scrupolosa attuazione della legge, ad adempiere ai doveri che specularmente accompagnano quei diritti, richiamando i soggetti pubblici e privati, individuali e collettivi, all'assolvimento dei compiti che ad essi fanno capo nell'ordinamento dello Stato e nel contesto sociale. In questo senso depono la lettura dell'articolo 29 della Dichiarazione universale ("ogni individuo ha dei doveri verso la comunità, nella quale soltanto è possibile il libero e pieno sviluppo della sua personalità") e degli articoli 2 e 4 della nostra Carta costituzionale, per i quali "La Repubblica ... richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale" (art. 2) e "ogni cittadino ha il dovere di svolgere ... un'attività o una funzione che concorra al progresso materiale o spirituale della società" (art. 4).

**§ 2.** Nel 2018 si è insediato il nuovo Consiglio superiore della magistratura, che da poco più di tre mesi è entrato nel pieno delle sue funzioni ed a cui, quale componente di diritto, esprimo il mio sincero augurio di proficuo e fruttifero lavoro.

Il Consiglio, in ragione dei tempi del calendario politico e parlamentare, è stato chiamato fin dalle prime sedute all'impegnativo compito di dare parere su alcuni importanti disegni di legge in discussione dinanzi al Parlamento. La redazione dei pareri sui disegni di legge concernenti l'ordinamento giudiziario e l'amministrazione della giustizia costituisce una delle attribuzioni più delicate assegnate al Consiglio dalla legge istitutiva. Il suo esercizio rappresenta un momento di collaborazione istituzionale dell'Organo di autogoverno con il Ministro della Giustizia, che quei pareri richiede, e con il Parlamento, che degli stessi pareri conosce al momento dell'esame e della formulazione del testo della legge.

L'esercizio di tale funzione consultiva rappresenta uno strumento di natura tecnica, che è frutto dialettico delle culture e delle competenze di cui sono portatori i componenti dell'organo collegiale, laici e togati, che la Costituzione ha voluto eletti dai magistrati e dal Parlamento, e che quindi provengono dalle varie categorie dell'esperienza giuridica. L'auspicio è che la formulazione dei pareri continui ad essere animata dalla volontà di confronto delle esperienze e delle competenze e sia mirata ad una sincera collaborazione alla qualità dell'attività legislativa.

**§ 3.** L'esame dell'attività degli uffici giudiziari a livello nazionale nell'anno appena trascorso pone in evidenza positivi progressi nel funzionamento del sistema Giustizia.

Considerando il complesso dei dati, nel settore civile il numero dei procedimenti pendenti si presenta in diminuzione secondo un *trend* che negli ultimi anni è sempre stato costante, passando dai circa sei milioni del 2009, ai poco più di tre milioni e seicentomila al 30 giugno 2018, con una percentuale di riduzione del 4,85 % rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente. Nel periodo luglio 2017 – giugno 2018 le nuove iscrizioni si sono ridotte dinanzi ai tribunali, mentre dinanzi ai giudici di pace ed alle corti di appello sono rimaste sostanzialmente stabili.

Diversa è la modulazione del contenzioso a livello locale, con ricadute diversificate sulle pendenze e sulle definizioni in ragione delle specificità dei singoli distretti. Dalle indicazioni provenienti da alcune corti d'appello, risulta l'aumento del contenzioso lavoristico, in particolare con riferimento alle controversie di pubblico impiego nel settore della Scuola. L'estensione della negoziazione assistita anche alle ipotesi di separazione consensuale, divorzio e modifica delle condizioni della separazione o del divorzio, ha invece influito positivamente sul giudiziale, determinando un calo, sia pure contenuto, delle relative procedure.

Valutazioni differenti sono pervenute in ordine ai riflessi prodotti sulle procedure di fallimento dalle riforme in tema di presupposti di accesso alle procedure di concordato preventivo. È stato inoltre rilevato

un significativo aumento delle procedure di liquidazione coatta amministrativa e di sovraindebitamento. Va qui segnalato, tuttavia, che è in fase di promulgazione il nuovo codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza, contenuto in un decreto legislativo recentemente approvato dal Consiglio dei Ministri in attuazione della delega conferita dalla legge 19 ottobre 2017 n. 155. Si tratta di un provvedimento molto atteso che comporta una profonda revisione della regolazione legislativa della crisi dell'impresa, con innovazioni della legge fallimentare e dei rimedi concorsuali dettate non solo da una visione più moderna del mondo dell'economia, ma anche dall'esigenza di assegnare una funzione meglio definita all'intervento del giudice.

Preoccupazioni sono state espresse con riguardo alle controversie concernenti la colpa medica, per le quali si teme un appesantimento delle procedure per la necessità di espletare gli accertamenti tecnici preventivi richiesti dalla legge 8 marzo 2017 n. 24 e per l'esigenza di revisione degli albi dei consulenti tecnici.

Criticità sono state segnalate con riferimento alla istituzione presso i tribunali, ai sensi del decreto legge 17 febbraio 2017 n. 13, convertito dalla legge 13 aprile 2017 n. 46, delle sezioni specializzate in materia di protezione internazionale, competenti in unico grado e composte da magistrati togati che sono sottratti alle altre sezioni, le quali saranno di conseguenza depotenziate.

**§ 4.** Sempre a livello nazionale il numero dei procedimenti penali nei confronti di autori noti pendenti al 30 giugno 2018 è diminuito del 4,1 % rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente. Parimenti sono diminuiti anche i nuovi procedimenti iscritti (-2,6%) e quelli definiti (-4,7%).

La durata media dei procedimenti nell'anno giudiziario 2017-2018 è cresciuta in primo grado del 17,5% (da 369 a 396 giorni), mentre l'appello ha registrato una riduzione del 3,4% dei tempi di definizione (da 906 a 861 giorni), pur attestandosi su elevati valori assoluti dai quali verosimilmente deriva il notevole tasso di incidenza delle prescrizioni nel grado, pari al 25% circa (25,8% nel 2017 e 24,8% nel

primo semestre del 2018) del numero dei procedimenti definiti dalle Corti di appello.

Gli uffici GIP/GUP definiscono con riti alternativi soltanto il 9% del contenzioso (6% per patteggiamenti e giudizi abbreviati, 3% per decreti penali irrevocabili), a riprova della scarsa appetibilità di tali soluzioni semplificate, e circa l'11 % con rinvio a giudizio, a conferma della efficace funzione di filtro svolta.

Con riguardo al giudizio di appello, buona parte dei quasi due anni e mezzo che esso attualmente richiede sono imputabili a “tempi di attraversamento” che nulla hanno a che vedere con la celebrazione del giudizio. Mi riferisco all’attesa degli atti di impugnazione; alla collazione degli stessi; alla predisposizione dei fascicoli da trasmettere alla Corte d’appello; alla trasmissione degli stessi e ad altre incombenze di carattere procedurale che consumano in buona parte il “tempo” processuale. Lo snellimento delle procedure, l’attribuzione di maggiori risorse umane e tecnologiche e un migliore utilizzo di esse potrebbe ridurre drasticamente la durata media del secondo grado.

Costante è la diminuzione dei casi di prescrizione, che nella maggioranza dei casi matura nel giudizio di appello e nella fase delle indagini preliminari. Al riguardo non hanno ancora inciso le sospensioni di diciotto mesi per ciascun grado di giudizio introdotte con le modifiche apportate all’art. 159 cod. pen., applicabili soltanto ai reati commessi dopo il 3 agosto 2017. Si tratta di una riforma che è stata valutata positivamente perché idonea a contemperare l’esigenza di ostacolare le impugnazioni dilatorie con quella di assicurare una ragionevole durata del processo.

Sul punto, peraltro, è recentemente intervenuta la legge n. 3 del 2019 che introduce l’ulteriore e radicale modifica del sistema, con particolare riguardo alla sospensione del corso della prescrizione dopo la sentenza di primo grado, la cui concreta operatività è tuttavia rinviata al 1° gennaio 2020, sicché è impossibile fornire valutazioni in merito. Occorre peraltro che il legislatore in tale spazio temporale proceda ad interventi di adeguamento del sistema processuale penale per accelerare il corso dei processi.

§ 5. Gli uffici dell'amministrazione giudiziaria italiana sono 1.012 e sono variamente disseminati sul territorio nazionale, secondo i criteri della revisione effettuata negli anni passati per meglio utilizzare le risorse umane e strutturali disponibili, con una articolazione delle circoscrizioni giudiziarie che è essa stessa uno strumento di razionalizzazione. Oggi, tuttavia, la gestione della struttura giudiziaria risente nel suo complesso di una persistente carenza di risorse, soprattutto per quel che riguarda il personale amministrativo, come quasi tutti i presidenti delle corti di appello hanno fatto rilevare nelle loro relazioni.

Per gli organici del personale amministrativo addetto agli uffici giudiziari si registra una percentuale di scopertura nazionale del 21,38% (43.658 posti in pianta organica contro solo 34.322 presenti), in flessione rispetto all'anno precedente (in cui la scopertura era del 23,04%) grazie al ricorso alle assunzioni di personale di recente assicurato dal Ministero, pur sempre rilevante tuttavia, tenuto conto che per alcuni distretti la scopertura supera il 25%.

L'età media del personale in servizio è sempre elevata (54,28 anni), con una leggera flessione rispetto al 2017 (55,34 anni) grazie all'immissione in servizio di 2.759 assistenti giudiziari. Nonostante le recenti assunzioni, viene da tutti segnalato un quadro che non potrà che aggravarsi con i previsti pensionamenti del personale attualmente in servizio, che è sempre più prossimo all'età di quiescenza, tenuto anche conto degli effetti che potranno derivare dalle nuove norme in campo previdenziale. Particolare affidamento, pertanto, deve essere riposto nell'ormai certa assunzione di 3.000 nuove unità di personale di area II e III da inquadrare nei ruoli dell'Amministrazione giudiziaria, da attuare nel triennio 2019-2021 con modalità concorsuali semplificate (art. 1, comma 307 della legge di bilancio 2019).

Per quanto riguarda i magistrati, va valutata positivamente la previsione contenuta nella legge di bilancio 30 dicembre 2018 n. 145 che ha autorizzato l'assunzione nell'anno 2019 dei magistrati vincitori di concorsi già banditi ed ha previsto l'incremento di 600 unità della pianta organica della magistratura ordinaria.

Di conseguenza l'organico è attualmente fissato per legge in 10.751 unità, di cui 9.921 attribuiti agli uffici giudiziari (7.430 giudicanti + 2.491 requirenti, compresi i magistrati in tirocinio), mentre la restante parte è costituita da magistrati fuori ruolo (217) e dai 600 posti ancora da attribuire.

Alla fine del 2018 l'organico della magistratura ordinaria era scoperto per una percentuale dell'11,38%, equamente distribuita tra magistrati addetti agli uffici giudicanti (-11,45%) e requirenti (-11,16%). Il recente incremento dell'organico della magistratura determinerà una crescita ulteriore del tasso di scopertura che, nonostante la prevista assunzione dei vincitori di due concorsi in via di esaurimento, richiederà ragionevolmente almeno un triennio per essere riassorbito.

Giova, peraltro, ricordare che per quanto riguarda la rappresentanza di genere, i magistrati sono equamente distribuiti con una leggera preponderanza di quello femminile (53%).

Rilievo importante assume l'apporto dei 3.518 magistrati onorari (giudici di pace, giudici onorari di tribunale, vice procuratori onorari, giudici ausiliari di Corte d'appello, consiglieri ausiliari della Corte di cassazione) e degli esperti chiamati a prestare la loro opera nei vari uffici giudiziari ove la loro presenza è prevista dalla legge.

L'assegnazione ai magistrati onorari di compiti rientranti nell'ordinario lavoro giudiziario costituisce un ausilio offerto al complessivo funzionamento della giustizia, anche se la riforma della magistratura onoraria (d.lgs. 13 luglio 2017 n. 116) non ha ancora consentito di fornire una risposta adeguata ai bisogni di efficiente utilizzo di tali professionalità.

**§ 6.** Di fronte alle iniziative dirette ad ottimizzare le risorse delle strutture giudiziarie, assume primaria importanza l'innovazione tecnologica ed informatica. Superata la fase dell'automazione dei servizi giudiziari e dell'informatizzazione individuale, con l'estensione della disciplina del codice dell'amministrazione digitale (CAD) al processo civile ed al processo penale, gli interventi sono ora approdati all'esercizio stesso della giurisdizione.

L'adozione del processo telematico ha dato luogo ad importanti realizzazioni negli uffici di primo e secondo grado, incentrate soprattutto nel settore civile, dato che le diversità concettuali riscontrabili nel processo penale creano difficoltà oggettive di progettazione e rallentano l'adozione del processo telematico anche nella giustizia penale.

I problemi che oggi si pongono, in una fase dell'informatizzazione ormai matura, sono quelli della compatibilità delle realizzazioni tecniche adottate, del raccordo tra le esperienze dei singoli settori, della formazione culturale dei magistrati e degli altri operatori. In questo senso risulta avviata una proficua collaborazione istituzionale tra il Ministero della Giustizia, il Consiglio superiore della magistratura e la Scuola superiore con l'obiettivo di supportare i magistrati nel non semplice compito di coniugare l'innovazione tecnologica con l'autonomia, la qualità e la trasparenza della giurisdizione.

La Corte di cassazione, che vanta una lunga e risalente tradizione nell'ambito del progresso dell'informatica giuridica e giudiziaria, offre a questo tavolo di lavoro la collaborazione delle sue strutture, prima tra tutte quella del Centro elettronico di documentazione (CED), il quale con metodologie innovative ha in corso di sperimentazione il deposito telematico dei ricorsi civili di cassazione e nel nuovo anno darà corso definitivo a questa innovazione.

I progressi continui dell'informatica impongono tuttavia di essere pronti ad affrontare anche le future (ed in alcuni casi, prossime) realizzazioni.

Senza spingersi troppo avanti, rimanendo nell'ambito delle soluzioni tecniche oggi percorribili, deve prendersi atto che l'informatica è entrata nella quotidianità della giurisdizione e che in essa va vista una risorsa, tanto più preziosa quanto più riuscirà ad integrarsi nel processo di lavoro delle strutture giudiziarie.

**§ 7.** In questo contesto, fatto di tradizione ma anche di innovazione, si inserisce la Corte di cassazione, organo di vertice della giurisdizione, chiamato per disposizione costituzionale ed ordinamentale a svolgere la sua insostituibile funzione di nomofilachia. Nella società



moderna l'interpretazione della legge è attività resa complessa dalla pluralità delle fonti giuridiche, nazionali e sovranazionali, e dalla complessità della legislazione, che sempre più tende ad articolarsi per comparti normativi settoriali e specializzati.

A livello europeo l'interconnessione tra i sistemi giudiziari è assicurata non solo dagli strumenti giuridici previsti dai Trattati europei e dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo, ma anche dalle Reti giudiziarie. Si tratta di due *networks* organizzativi, facenti capo rispettivamente alla Corte di Giustizia dell'Unione europea e alla Corte europea dei diritti dell'uomo, aventi lo scopo di facilitare il contatto di queste ultime con le Corti nazionali di vertice, le quali possono a loro volta accedere mediante apposito accordo di adesione. Le Reti sono concepite come piattaforme di scambio di informazioni e di dialogo tra le Corti europee e gli organi giurisdizionali partecipanti; per l'Italia nella prima applicazione hanno aderito la Corte costituzionale, la Corte di cassazione, il Consiglio di Stato e il Consiglio superiore della magistratura.

La nuova dimensione in cui è entrata la giurisdizione nazionale richiede che tutti i magistrati, ed in particolar modo coloro che esercitano le funzioni di legittimità, siano adeguati al loro ruolo e siano in grado di accrescere la loro professionalità non solo coltivando i tradizionali studi giuridici generalisti, ma anche entrando nei nuovi campi del diritto e arricchendo il proprio bagaglio di conoscenze con sempre nuove acquisizioni.

La capacità di aggiornare in ogni momento le proprie competenze è ormai parte della deontologia del giudice e del pubblico ministero che, accanto ai basilari presidi di indipendenza pubblica e privata, debbono inserire l'ulteriore requisito della adeguatezza professionale per affrontare le nuove sfide.

La Corte di cassazione ha già iniziato il percorso di adeguamento, dato che nel quinquennio passato ha intrapreso un profondo mutamento generazionale, acquisendo risorse umane nuove e qualificate, a questo rinnovamento di persone associando l'innovazione dei sistemi e dei metodi di lavoro. In proposito può richiamarsi la creazione di un apposito ufficio di relazione con i mezzi di comunicazione, istituito

per attuare le indicazioni fornite dal Consiglio superiore della magistratura, per una corretta ed immediata diffusione delle decisioni di maggiore rilevanza e favorirne la comprensione.

**§ 8.** Questi propositi la Corte di cassazione ha coltivato negli ultimi anni, soprattutto nel settore civile, adottando una vera e propria autoriforma organizzativa, tanto che nell'anno appena trascorso, grazie anche all'impegno notevole dei magistrati e delle strutture delle Sezioni, è aumentato in maniera consistente il numero dei ricorsi civili definiti, con un aumento percentuale del 7,3% rispetto al 2017.

La situazione alla fine del 2018 ha visto, però, il sovvertimento dei parametri di riferimento. I nuovi ricorsi civili, che negli anni precedenti si erano andati stabilizzando per numero e davano affidamento di progressiva riduzione dell'arretrato, sono aumentati in maniera inattesa, nella misura del 21,7%, a causa dell'incremento delle sopravvenienze in materia tributaria (+ 9,8%) e in materia di protezione internazionale (+ 512,4%). L'imponenza del fenomeno ha statisticamente annullato il pur consistente incremento dei procedimenti definiti nel 2018, trasversale a tutte le Sezioni ordinarie, dando luogo ad un aumento del 4,1% dei procedimenti pendenti, che alla fine dell'anno ammontavano a 111.353 (per il 49% in materia tributaria).

La Sezione Tributaria, grazie all'impegno generoso della sua intera struttura, nell'anno 2018 ha definito quasi 10.000 ricorsi, risultato mai raggiunto in precedenza (con un aumento del 9,8% rispetto al 2017). Il suo arretrato è tuttavia aumentato a causa del numero veramente inaspettato dei nuovi ricorsi iscritti nel 2018, che si presenta in controtendenza con quanto rilevato dinanzi agli uffici di merito, ove il carico dei ricorsi sopravvenuti è in consistente diminuzione.

Nell'anno 2018, inoltre, si sono riversati sulla Corte di cassazione gli effetti della legge di conversione del decreto legge n. 13 del 2017, la quale ha previsto che le neoistituite sezioni specializzate dei tribunali in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea decidono con provvedimento non reclamabile e ricorribile solo per cassazione. Tale disposizione ha

comportato l'improvviso aumento dei ricorsi in materia di protezione internazionale, con un afflusso che, nonostante l'impegno della Sezione interessata (la Prima civile), ha comportato un aumento considerevole della pendenza.

I nuovi ricorsi civili concernenti le materie diverse da quella tributaria e dell'immigrazione sono rimasti invece numericamente stazionari, di modo che le Sezioni civili (Seconda, Terza e Lavoro) hanno potuto procedere ad una consistente riduzione dell'arretrato di loro competenza.

**§ 9.** Nel settore penale nell'anno 2018, anche grazie alla riforma del processo introdotte dalla legge n. 103 del 2017, la Corte di cassazione ha visto ridotto dell'8,3% rispetto all'anno precedente il numero dei procedimenti iscritti (51.956 procedimenti, rispetto ai 56.632 del 2017).

L'impegno dei magistrati delle Sezioni penali della Corte non ha subito flessioni e, anzi, ha registrato un consistente aumento delle definizioni con un indice di ricambio che, anche nel 2018, si attesta largamente sopra il 100%, dato che per ogni 100 ricorsi iscritti in cancelleria penale, ne risultano esauriti 111 (nel 2017 l'indice era stato del 100,2%). Di conseguenza, il numero dei procedimenti pendenti è ulteriormente diminuito, passando dalle 30.226 unità del 1° gennaio 2018 alle 24.609 del 31 dicembre 2018 (con una variazione in diminuzione pari al 18,6%).

Si tratta di risultati soddisfacenti che confermano la tendenza positiva degli ultimi anni, in cui le Sezioni penali della Corte si sono costantemente attestate su tempi medi di definizione dei ricorsi sempre più contenuti (180 giorni nel 2018, 20 in meno rispetto al 2017) e ben al di sotto del limite annuale stabilito dalla legge Pinto.

Il numero dei procedimenti definiti è pari a 57.117: il 63,3% ha riguardato ricorsi ordinari contro sentenze di condanna o assoluzione, il 7% sentenze di patteggiamento e il 9,8% misure cautelari (personali nel 7,6% dei casi e reali nel 2,2%). Si è trattato di procedimenti che hanno avuto per oggetto principalmente delitti contro il patrimonio diversi dai furti (17,8%), reati legati agli stupefacenti (11,5%) e furti (7,4%). Hanno invece avuto un'incidenza sul totale delle definizioni pari al 4,8% i

ricorsi per delitti contro la pubblica amministrazione in genere e al 4% i ricorsi per delitti contro l'amministrazione della giustizia in particolare. I delitti contro la famiglia sono il 2,8% del totale (in crescita rispetto al 2017), mentre i reati connessi alla circolazione stradale costituiscono il 2,4% del totale (in diminuzione rispetto all'anno precedente).

I procedimenti definiti con dichiarazione di prescrizione del reato (1,1% del totale) sono stati 646, con un decremento rispetto al precedente anno di 14 unità.

Nonostante alcune difficoltà applicative attribuibili alla scarsità di risorse, ha riscosso consenso l'introduzione (disposta dal d.lgs. 6 febbraio 2018, n. 11) del nuovo art. 165-*bis* delle disp. att. cod. proc. pen., che detta una disposizione organizzativa di particolare importanza, prevedendo una serie di adempimenti ai quali tribunali e corti d'appello sono tenuti nel momento della trasmissione degli atti al giudice della impugnazione. La novella prende in seria considerazione le esigenze della successiva fase o grado del procedimento o del giudizio, sicché risponde a logiche di indubbia funzionalità.

Gli uffici di primo grado, almeno nei distretti più efficienti, stanno adeguandosi, sicché le corti d'appello e la Corte di cassazione trarranno sicuro beneficio dall'osservanza di detta disposizione, in forza della quale al momento della trasmissione dovranno essere indicate a cura del giudice *a quo* alcune informazioni funzionali al rapido esperimento del giudizio di impugnazione, quali l'indicazione dei termini di scadenza delle misure cautelari e di prescrizione del reato, i nomi dei difensori e le dichiarazioni, elezioni o determinazioni di domicilio dell'imputato, ecc.

**§ 10.** Tra le sentenze più importanti pronunziate dalla Corte di cassazione nel 2018, nel settore civile debbono essere ricordate la sentenza a Sezioni unite n. 18287 in materia di assegno di divorzio, che ha risolto il contrasto tra due orientamenti della giurisprudenza di legittimità. Le S.U. hanno affermato che l'assegno di divorzio in favore dell'ex coniuge ha natura assistenziale e allo stesso tempo perequativo-compensativa, in applicazione del principio costituzionale di

solidarietà. La concessione dell'assegno richiede l'accertamento dell'inadeguatezza dei mezzi a disposizione del beneficiario o dell'impossibilità per lo stesso di procurarseli, sulla base dei criteri dell'art. 5, sesto comma, della legge n. 898 del 1970. È necessaria quindi la valutazione comparativa delle condizioni economico-patrimoniali delle parti, considerando il contributo fornito dal coniuge più debole alla vita familiare e alla formazione del patrimonio comune, la durata del matrimonio, l'età dell'avente diritto e le aspettative professionali sacrificate per il bene della famiglia.

Vanno poi ricordate quattro sentenze (nn. 12564, 12565, 12566 e 12567) che hanno composto un contrasto giurisprudenziale in tema di *compensatio lucri cum damno*. Le S.U. erano chiamate a pronunciarsi in quattro diverse ipotesi in cui si discuteva, ai fini del risarcimento, della detraibilità di somme ricevute dal danneggiato da un terzo per un titolo riconnesso alla realizzazione del danno (pensione di reversibilità, indennizzo dell'assicuratore privato, rendita da infortunio *in itinere* INAIL, indennità di accompagnamento INPS). Dette pronunzie hanno stabilito che: a) dal risarcimento del danno patito dal familiare di persona deceduta non deve essere sottratto il valore capitale della pensione di reversibilità accordata al superstite; b) dall'ammontare del risarcimento deve essere sottratto l'importo dell'indennità derivante dall'assicurazione contro i danni che il danneggiato abbia riscosso in relazione al medesimo fatto; c) vanno sottratti dal risarcimento globale l'importo della rendita per inabilità permanente corrisposta dall'INAIL per l'infortunio *in itinere* occorso al lavoratore ed il valore capitalizzato dell'indennità di accompagnamento che la parte lesa abbia ricevuto dall'INPS in conseguenza del fatto dannoso.

Le S.U. sono tornate a pronunciarsi, con la sentenza n. 22437, sulla c.d. clausola *claims made* in materia di contratto di assicurazione. Confermando precedente giurisprudenza di legittimità, la sentenza ha riconosciuto che la clausola non richiede il controllo di meritevolezza di cui all'art. 1322, secondo comma, cod. civ. ma solo la verifica della rispondenza del tipo negoziale ai limiti di legge (c.d. causa concreta del contratto). Debbono quindi essere valutati i singoli contratti di as-

sicurazione, considerando la fase precontrattuale e l'adempimento dei relativi obblighi di informazione, verificando se la clausola non sia, nel caso specifico, fonte di uno squilibrio arbitrario tra il rischio assicurato ed il premio.

La sentenza n. 898 a Sezioni unite in tema di intermediazione finanziaria precisa che il requisito della forma scritta del contratto-quadro, posto a pena di nullità dall'art. 23 del d.lgs. n. 58 del 1998, va inteso in senso funzionale, avuto riguardo alla finalità di protezione dell'investitore, sicché il requisito è rispettato ove il contratto sia redatto per iscritto con consegna di copia al cliente e sia sottoscritto da costui e non anche dall'intermediario, il cui consenso ben può desumersi alla stregua di comportamenti concludenti dallo stesso tenuti.

In tema di unioni tra persone di uno stesso sesso, in presenza di matrimonio celebrato all'estero le Sezioni unite con l'ordinanza n. 16957 hanno affermato che la questione della sua trascrivibilità nei registri dello stato civile appartiene alla giurisdizione del giudice ordinario e non di quello amministrativo, essendo necessario l'esame della validità nel nostro ordinamento del matrimonio contratto all'estero. Trattandosi di questione di *status*, ex art. 8, comma 2, del codice del processo amministrativo, insuscettibile di accertamento incidentale, la vertenza è riservata esclusivamente all'autorità giudiziaria ordinaria.

Quanto alla filiazione di figure genitoriali dello stesso sesso, sono state esaminate fattispecie implicanti il riferimento a diversi istituti giuridici (adozione, adozione in casi particolari, fecondazione artificiale). Le soluzioni adottate dalla Prima Sezione civile muovono dal principio costituzionale che l'orientamento sessuale, in sé, non incide negativamente sull'idoneità dell'individuo all'assunzione della responsabilità genitoriale. All'udienza del 6 novembre 2018 è stato discusso in pubblica udienza dinanzi alle Sezioni unite un ricorso che pone la questione se sia trascrivibile la sentenza straniera che, in ipotesi di maternità surrogata realizzata all'estero da coppia omosessuale di cittadini italiani di sesso maschile, riconosca la paternità dei figli nati da tale pratica anche al componente della coppia ad essi non legato geneticamente.

In materia di responsabilità sanitaria con la sentenza n. 3704 (e le successive nn. 20812 e 26700), in fattispecie cui non si applica la legge 8 marzo 2017 n. 24 sulla sicurezza delle cure, la Terza Sezione ha statuito che, in tema di azione risarcitoria contrattuale del paziente verso la struttura sanitaria e il medico in essa operante, è onere del paziente dimostrare l'esistenza del nesso causale, cosicché ove la causa del danno sia rimasta incerta, la domanda va rigettata.

La sentenza n. 5641 ha fatto il punto sui requisiti costitutivi del danno da perdita di *chance*, tanto a proposito delle differenze strutturali tra tale peculiare illecito e quello ordinario, quanto della distinzione tra *chance* patrimoniale e non patrimoniale.

Sempre in tema di responsabilità professionale del medico, l'ordinanza n. 20885 afferma che l'inadempimento dell'obbligo di informazione al paziente può assumere autonomo rilievo a fini risarcitori – pur in assenza di danno alla salute o in presenza di danno non ricollegabile alla lesione del diritto all'informazione – a condizione che sia allegata e provata dall'attore l'esistenza di pregiudizi derivanti dalla violazione del diritto all'autodeterminazione che superino la soglia minima di tollerabilità imposta dai doveri di solidarietà sociale.

Con la sentenza n. 24198, la Terza Sezione ha affermato che la discrezionalità della P.A. non può spingersi fino a sindacare l'opportunità dei provvedimenti giudiziari, specie di quelli aventi ad oggetto la tutela del diritto di proprietà, affermato dall'art. 41 Cost. e dagli artt. 6 CEDU ed 1 del Primo Protocollo addizionale CEDU. Costituisce pertanto condotta colposa e fonte di responsabilità l'inerzia del Ministero dell'Interno che, a fronte del provvedimento impartito dalla Procura della Repubblica, abbia trascurato per ben sei anni di dare attuazione al sequestro e al contestuale sgombero di un immobile abusivamente occupato.

Significative sono alcune decisioni pronunziate dalla Seconda Sezione civile in materia di sanzioni irrogate dalla Commissione nazionale per le società e la borsa (CONSOB).

Con l'ordinanza n. 3831 sono dichiarate rilevanti e non manifestamente infondate le questioni di costituzionalità dell'art. 187 *sexies* del Testo unico in materia di intermediazione finanziaria (TUF), nella

parte in cui assoggetta a confisca il profitto dell'illecito, e del seguente art. 187 *quinquiesdecies* nella parte in cui sanziona il ritardo procurato all'inchiesta della CONSOB nei confronti di soggetto indagato per abuso di informazioni privilegiate. L'ordinanza, riprendendo le indicazioni di Corte costituzionale n. 269 del 2017 e ravvisando contrasto della norma di legge con le disposizioni della Costituzione nazionale, nonché con la Convenzione EDU (CEDU) e la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE) (questione della *doppia pregiudizialità*), solleva questione di legittimità costituzionale della norma interna in relazione tanto agli artt. 24, 111 e 117 Cost. quanto all'art. 6 della CEDU ed all'art. 47 della CDFUE.

Le sentenze n. 31632 e n. 31633 decidono controversie in cui la Sezione aveva sollevato questione pregiudiziale dinanzi alla Corte di Giustizia europea (CGUE) circa la possibilità di procedere in via amministrativa (ad iniziativa della CONSOB) per fatti in relazione ai quali l'autore era già stato assolto con sentenza penale irrevocabile di assoluzione. La Corte, in base alla risposta della CGUE, ha deciso che non è compatibile con il principio del *ne bis in idem* l'instaurazione del procedimento amministrativo sanzionatorio (o la sua prosecuzione) qualora l'incolpato sia stato assolto in sede penale con formula piena dal delitto di cui all'art. 184 T.U.F. In questo caso la Corte ha escluso la necessità di rimettere la questione alla Corte costituzionale, sul rilievo di non dover disapplicare nessuna norma interna.

**§ 11.** Le Sezioni unite penali, con la sentenza n. 36072 del 19 aprile 2018, hanno esaminato la questione relativa alla perimetrazione cronologica dei precedenti vincolanti e hanno affermato che la remissione obbligatoria di cui all'art. 618, comma 1-*bis*, cod. proc. pen. trova applicazione anche alle decisioni delle Sezioni Unite intervenute prima dell'entrata in vigore della nuova disposizione. Si è, infatti, ritenuto che, in assenza di disciplina di carattere intertemporale, il valore di «precedente vincolante» è identificabile con la peculiare fonte di provenienza della decisione, indipendentemente dalla collocazione temporale di quest'ultima, se *ante* o *post* riforma.



Le Sezioni unite penali sono nuovamente intervenute in tema di misure di prevenzione, facendo seguito alle sentenze n. 40076 del 27 aprile 2017 e n. 111 del 30 novembre 2017. In applicazione della sentenza n. 291 del 2013 della Corte Costituzionale e della giurisprudenza della stessa Corte EDU in ordine alla necessità che i requisiti che giustificano l'applicazione della misura di prevenzione permangano anche durante la sua esecuzione, hanno affermato la necessità di rivalutare l'attualità e la persistenza della pericolosità sociale nel caso in cui l'esecuzione della misura della sorveglianza speciale resti sospesa per effetto di una detenzione di lunga durata.

Le Sezioni unite, con la sentenza n. 51407 del 2018, hanno valorizzato l'esigenza di un accertamento dell'attualità della pericolosità sociale quale condizione di efficacia della misura di prevenzione ove sussista uno spazio temporale tra la sua applicazione e la sua esecuzione: la mancanza di tale accertamento impedisce la configurabilità del reato di violazione degli obblighi inerenti alla sorveglianza speciale di cui all'art. 75 d.lgs. n. 159 del 2011, non avendo efficacia il provvedimento genetico della misura di prevenzione

A seguito della nuova formulazione degli artt. 571 e 613 cod. proc. pen. introdotta dalla legge n. 103 del 2017 e, segnatamente, in tema di ricorso personale dell'imputato e di ricorsi inammissibili da definire "senza formalità" (art. 610, comma 5 *bis*, c.p.p.), le Sezioni unite, con la sentenza n. 8914 del 21 dicembre 2017, dep. nel 2018, hanno stabilito che il ricorso per cassazione avverso qualsiasi tipo di provvedimento, anche in materia cautelare, non può essere proposto dalla parte personalmente, ma, per la modifica di detti artt. 571 e 613, deve essere sottoscritto, a pena di inammissibilità, da difensori iscritti nell'albo speciale della Corte di cassazione.

Sul piano sostanziale assume rilievo la sentenza delle Sezioni unite n. 8770 del 21 dicembre 2017, dep. nel 2018, in tema di responsabilità colposa degli esercenti la professione sanitaria e di nuovo statuto penale della colpa medica, come delineato dalla legge 8 marzo 2017, n. 24. Si è affermato che la causa di non punibilità di cui all'art. 590 *sexies* cod. pen. è applicabile ai soli fatti inquadrabili nell'art. 589 o nell'art. 590 cod. pen., ed opera nei soli casi in cui l'esercente la professione sanitaria

abbia individuato e adottato linee guida adeguate al caso concreto e versi in colpa lieve da imperizia nella fase attuativa delle raccomandazioni ivi previste; non è invece applicabile ai casi di colpa da imprudenza e da negligenza, né quando l'atto sanitario non sia governato da linee-guida o da buone pratiche, né quando queste siano individuate da detto esercente in maniera inadeguata con riferimento allo specifico caso; né, infine, in caso di colpa grave da imperizia in sede di attuazione delle raccomandazioni ivi previste. Inoltre, si è precisato che le linee guida definite e pubblicate ai sensi dell'art. 5 della legge 8 marzo 2017 n. 24 non costituiscono veri e propri precetti cautelari vincolanti, capaci di integrare, in caso di violazione, ipotesi di colpa specifica, data la necessaria elasticità del loro adattamento al caso concreto; ne consegue che, nel caso in cui tali raccomandazioni non siano adeguate rispetto all'obiettivo della migliore cura per lo specifico caso del paziente, l'esercente la professione sanitaria ha il dovere di discostarsene.

**§ 12.** Con riferimento alla possibilità di ricorso alla Corte di cassazione contro le sentenze del Consiglio di Stato e della Corte dei conti per motivi attinenti alla giurisdizione, la sentenza n. 6 del 2018 della Corte costituzionale ha riferito l'eccesso di potere giudiziario alle sole ipotesi di difetto assoluto della giurisdizione (nelle forme dello sconfinamento nella sfera riservata al legislatore o all'amministrazione e della negazione della cognizione giurisdizionale), con ciò riprendendo la prevalente giurisprudenza delle Sezioni unite civili. L'effettività della tutela e il giusto processo vanno pertanto garantiti a cura degli organi giurisdizionali a ciò deputati dalla Costituzione e non in sede di controllo sulla giurisdizione.

La predetta pronuncia sta formando oggetto di dibattito dottrinario, ma nelle prime decisioni successive le Sezioni Unite ne hanno recepito le indicazioni, ribadendo di conseguenza che non costituisce violazione dei limiti esterni della giurisdizione l'omissione di pronuncia su questione di legittimità costituzionale o su eccezione di non conformità della normativa interna al diritto eurounitario (sentenza n. 20168 del 2018). Neppure integra una questione ine-

rente alla giurisdizione la violazione, da parte del Consiglio di Stato, dell'obbligo di rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia (sentenza n. 29391 del 2018), né può attribuirsi rilievo, ai fini del controllo di giurisdizione, al dato qualitativo della gravità del vizio (ordinanza n. 16973 del 2018).

Su questo terreno prosegue il dialogo instaurato dalla Corte di cassazione con il Consiglio di Stato e la Corte dei conti nelle già sperimentate sedi di confronto. La Corte di cassazione non si limita, infatti, ad esercitare il controllo giurisdizionale sulle decisioni, ma colloquia e collabora con le altre magistrature sul piano scientifico e, ove necessario, anche in quello più strettamente amministrativo. Le rispettive Presidenze ed i Segretariati generali interloquiscono fattivamente fra loro, condividendo esperienze, scambiando informazioni e definendo, se del caso, linee di azione unitarie.

**§ 13.** L'art. 65 dell'ordinamento giudiziario affida alla Corte di cassazione il compito di assicurare l'esatta osservanza della legge, la sua uniforme interpretazione e l'unità del diritto oggettivo nazionale. La Corte di cassazione è quindi chiamata a ricondurre a sistema le linee interpretative che emergono nell'impetuosa fluidità del diritto contemporaneo: un compito di stabilità e di ordinata evoluzione a garanzia dell'eguaglianza dei cittadini di fronte alla legge, così come interpretata ed applicata dagli organi giurisdizionali.

Queste prerogative, considerate in termini concreti e non astratti, costituiscono la chiave di volta della funzione della giurisdizione nella società moderna, ove è avvertita più che mai l'esigenza di certezza dei rapporti giuridici e la giurisprudenza costante e condivisa costituisce un presupposto dell'ordinato svolgimento dei rapporti sociali, economici ed istituzionali della collettività.

Tale obiettivo è raggiungibile con pronunzie credibili e convincenti, adottate con trasparenza, all'esito del confronto con le parti processuali e i loro difensori, che con la loro capacità professionale ed il loro apporto di conoscenza costituiscono il necessario ausilio della giurisdizione.

§ 14. Concludo il mio discorso, signor Presidente, ricordando le parole da Lei pronunziate nel passato mese di luglio in occasione dell'incontro con i magistrati in tirocinio destinati alla loro prima sede di servizio: "la trasparenza e la comprensibilità dell'azione giudiziaria sono valori che discendono dal carattere democratico dell'ordinamento e sono correlati ai principi d'indipendenza e autonomia della magistratura nonché a una moderna concezione della responsabilità dei magistrati".

Di questi principi tutta la magistratura è consapevole e in essi fortemente crede.

\* \* \* \* \*

*Nel presente opuscolo è pubblicata la sintesi della Relazione sull'amministrazione della giustizia nell'anno 2018, illustrata nella cerimonia di inaugurazione dell'anno giudiziario il 25 gennaio 2019.*



GANGEMI EDITORE<sup>®</sup>  
INTERNATIONAL

FINITO DI STAMPARE NEL MESE DI GENNAIO 2019

[www.gangemieditore.it](http://www.gangemieditore.it)

