

CONSIDERAZIONI SUI “NUMERI” DELLA CASSAZIONE (*)

a cura di Fabio Alonzi e Adelmo Manna

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. La maggiore produttività della Suprema Corte è anche sinonimo di maggior qualità della giustizia? – 3. Lo sconcertante numero delle pronunce di inammissibilità.

1. Introduzione.

Anche quest’anno la Cassazione ha pubblicato i dati statistici relativi alla propria “produttività”.

L’annuario relativo all’anno 2018 ci offre l’opportunità per dire la nostra su quanto emerge dall’analisi dei numeri messi a disposizione degli utenti del sistema giustizia da parte del Supremo collegio.

All’indomani della pubblicazione di questi dati non sono mancate voci che hanno espresso un giudizio sostanzialmente positivo per il lavoro svolto dalla Corte¹. In particolare si apprezza l’efficienza dei Giudici di piazza Cavour che ha consentito di “smaltire” un numero di ricorsi superiore a quelli sopravvenuti e con tempi di definizione sensibilmente più contenuti rispetto a quelli degli anni precedenti (dai 200 giorni del 2017 si è passati ai 180 del 2018). Una contrazione temporale addirittura più sensibile per i giudizi cautelari che hanno una durata media di 74 giorni.

L’annuario statistico ci restituirebbe pertanto l’immagine di una Corte di Cassazione efficiente sia sotto il profilo quantitativo, che dei tempi di definizione, soprattutto in considerazione dell’eccessivo numero di procedimenti che la Corte si trova a dover decidere. Un giudizio che viene, solo in parte, ridimensionato dalla circostanza che la gran parte dei giudizi di legittimità viene definito con l’inammissibilità del ricorso. Un dato che per lo stesso autore «*evidenzia una patologia del*

(*) Documento presentato dai direttori dell’Osservatorio sulla Corte di Cassazione all’*Open Day* dell’U.C.P.I. a Rimini il 7-9 giugno 2019. Oltre al Componente di Giunta Prof. Avv. Nicola Mazzacuva, i componenti dell’Osservatorio – dei quali molti hanno contribuito con elaborati propri alla stesura del presente documento – sono gli Avvocati Vincenzo Arrigo, Massimiliano Belli, Giancarlo Biancardi, Francesco Calabrese, Camillo Celebrano, Rocco Chinnici, Manuele Ciappi, Graziella Colaiacomo, Renato D’Antuono, Amelia Ferrari, Emanuele Fragasso jr, Raffaella Geraci, Bruno Larosa, Andrea Mattioli, Fabrizio Merluzzi, Giovanni Passalacqua, Luca Perrone, Margherita Piccardi, Pietro Pomanti, Chiara Quintiliani, Manuel Sarno, Guglielmo Starace, Lorenzo Vannozzi, Daniele Vicoli, Fabio Viglione.

¹ Cfr. G.L. GATTA, [La Cassazione penale in numeri: pregi e difetti del giudizio di legittimità](#), in questa *Rivista*, 13 febbraio 2019.

sistema impugnatorio, determinata da fattori molteplici sul quale sarebbe opportuno tornare a riflettere».

A questo compito non si vuole certamente sottrarre l'Osservatorio Cassazione dell'UCPI, che da tempo si occupa di questo argomento denunciando, in particolare, l'insostenibilità di un sistema nel quale circa il 2/3 dei ricorsi per Cassazione cadono sotto la scure dell'inammissibilità.

Anche questa volta non vogliamo far mancare il nostro contributo all'analisi dei dati statistici relativi all'anno 2018 consegnando agli studiosi ed alla magistratura le nostre riflessioni.

Verifichiamo per sommi capi cosa emerge dall'annuario statistico.

Il primo dato che rileva è la diminuzione dei procedimenti iscritti in Cassazione con un calo, rispetto al 2017, del 8,3 %: nel 2018 sono stati iscritti 51.956 procedimenti rispetto ai 56.632 dell'anno precedente.

Se si analizza la tabella 3.1 contenente la classificazione per tipologia di procedimento iscritti, emerge che il minor numero di ricorsi che giungono in Cassazione si può considerare come il riflesso delle modifiche apportate al giudizio di legittimità dalla riforma Orlando.

Sono, innanzitutto, diminuiti i procedimenti iscritti a seguito di «*ricorso avverso sentenze di patteggiamento*». In questo caso l'annuario registra nel 2018, rispetto al 2017, una riduzione delle iscrizioni di circa il 40 %²; tale sensibile contrazione, con buona probabilità, si può reputare l'effetto della nuova previsione inserita nell'art. 448 c.p.p. che limita la possibilità di proporre ricorso per cassazione avverso le pronunce di patteggiamento «*solo per motivi attinenti all'espressione della volontà dell'imputato, al difetto di correlazione tra la richiesta e la sentenza, all'erronea qualificazione giuridica del fatto e all'illegalità della pena o della misura di sicurezza*».

In termini percentuali si registra una contrazione più significativa dei procedimenti iscritti per la proposizione di ricorsi avverso le decisioni di archiviazione: i dati raccolti segnalano un decremento di circa il 77%³. Anche in questo caso una conseguenza della legge 103 del 2017 che ha sottratto alla Cassazione il controllo di legittimità sui provvedimenti di archiviazione per affidarlo al Tribunale in composizione monocratica, in virtù della nuova disposizione contenuta nell'art. 410-bis c.p.p.

Emerge, inoltre, una riduzione, pari al 56 % dei procedimenti iscritti per i ricorsi proposti avverso le sentenze di non luogo a procedere⁴. Ancora una volta un riflesso della riforma Orlando che, tornando all'antico, ha individuato sostanzialmente

² Si è difatti passati dai 4.981 procedimenti del 2017 ai 2988 del 2018.

³ A fronte dei 1.112 procedimenti del 2017 si è passati ai 375 del 2018.

⁴ Nel 2017 erano stati iscritti in sede di legittimità 423 procedimenti che sono scesi a 184 nel 2018. In relazione all'impugnazione delle sentenze di non luogo a procedere colpisce un elemento: in questo caso si rileva quasi il 50 % degli annullamenti (con o senza rinvio). Percentuali che non è dato rilevare in ordine alle altre tipologie di ricorso.

nell'appello il mezzo di impugnazione esperibile nei confronti della sentenza emessa all'esito dell'udienza preliminare (cfr. nuovo art. 428 c.p.p.⁵).

Sempre alla Corte di appello la legge 103/2017 ha poi attribuito la competenza a decidere sulla rescissione del giudicato *ex art. 629-bis c.p.p.*: un mutamento che ha provocato un sostanziale dimezzamento dei procedimenti iscritti per tale impugnazione straordinaria in Cassazione⁶.

Incide infine sul minor numero di procedimenti iscritti in Cassazione anche la diminuzione dei ricorsi ordinari che sono scesi a 33.481, nel 2018, rispetto ai 35.481 del 2017 (con un - 5 % circa).

In questo caso non è agevole, come per le voci precedenti, considerare questo minor afflusso di procedimenti in Cassazione come un effetto dalla riforma Orlando, sebbene alcune delle sue previsioni possano aver rivestito una qualche incidenza.

Un'influenza può averla assunta, ad esempio, l'interpolazione subita dall'art. 613 c.p.p., per l'effetto della quale l'imputato è stato privato della possibilità di proporre personalmente ricorso per Cassazione. Sebbene non sia venuta meno la legittimazione a ricorrere in sede di legittimità per l'imputato, indubbiamente il nuovo sistema ha reso più difficoltoso adire i controlli di legittimità soprattutto per quei soggetti che sono assistiti da un difensore di ufficio "non cassazionista". Al riguardo la legge 103 del 2017 non si è fatta carico minimamente di questo problema lasciando agli interpreti il faticoso compito di sanare in via interpretativa una lacuna che incide in maniera così determinante sul diritto di difesa dell'imputato.

Ed ancora, un effetto disincentivante sulla proponibilità del ricorso in Cassazione può averlo avuto anche l'inasprimento delle sanzioni previste dal primo comma dell'art. 616 c.p.p. in virtù della nuova previsione che rende possibile che la somma di denaro possa essere triplicata «*tenuto conto della causa di inammissibilità del ricorso*».

Se entrambe queste considerazioni sono corrette non ci si può tuttavia esimere da un'osservazione critica: ancora una volta si è finito per perseguire la deflazione del giudizio di legittimità a discapito soprattutto dei diritti dell'imputato attraverso l'utilizzo di misure che per un verso sono inique e per l'altro incidono direttamente proprio sulla effettività del diritto di difesa che la Carta fondamentale qualifica inviolabile⁷.

⁵ Nel nuovo sistema delle impugnazioni previste per la sentenza di non luogo a procedere residua uno spazio per la proponibilità del ricorso per cassazione. Nel comma 3-*bis* dell'art. 428 c.p.p. è infatti prevista la possibilità di esperire tale mezzo di impugnazione nei confronti della sentenza di non luogo a procedere pronunciata in grado di appello, seppur ristretta ai motivi cui alle lettere a), b) e c) del comma 1 dell'art. 606 c.p.p.

⁶ Dai 106 del 2017 si è giunti ai 49 del 2018.

⁷ L'analisi di questi dati consente di affermare che la riforma Orlando, sul piano del promovimento dei ricorsi ha inciso quasi esclusivamente (ma comunque meno di quanto fosse lecito attendersi) sui ricorsi contro sentenze di patteggiamento e contro provvedimenti di archiviazione, poco rilevando sugli altri. I ricorsi ordinari sono diminuiti ma, se si va a verificare l'incidenza sul totale, sono passati dal 62 % al 64,4%: in poche parole ciò significa che si è fatto "in proporzione" un maggior ricorso al mezzo di impugnazione che "più impegna" i giudici di Piazza Cavour.

2. La maggior produttività della Suprema corte è anche sinonimo di maggior qualità della giustizia?

Leggendo la relazione fornita dalla Cassazione, grande risalto viene dato dagli stessi compilatori del documento alla maggiore produttività dei Giudici di legittimità ed alla crescente diminuzione dei tempi medi di definizione dei procedimenti.

Si legge tra le “principali evidenze” che nel 2018 si è registrato un indice di ricambio del 110,8% «*ad indicare che ogni 100 ricorsi iscritti in cancelleria penale ne sono stati effettivamente esauriti 110,8*» e che allo stesso tempo sono ulteriormente diminuiti i tempi di definizione dei processi da parte della Cassazione «*passando dagli 8 mesi del 2016 ai 6 mesi e 20 giorni del 2017 ai 6 mesi dell’anno in corso (pari rispettivamente a 240, 200 e 180 giorni)*».

Di primo acchito verrebbe da accogliere con particolare favore questi dati. La laboriosità dei Giudici merita certamente plauso così come merita di essere apprezzata la contrazione dei tempi medi di definizione dei ricorsi: non vi è alcun dubbio che la tempestività delle decisioni sia uno dei predicati di una giustizia “giusta”.

Quest’apprezzamento si riduce, tuttavia, fino a sfumare del tutto, se si riflette con la dovuta attenzione sui “costi” che in termini qualitativi si stanno pagando per ottenere simili risultati.

Essendo rimasto pressoché invariato il numero dei magistrati assegnati al Supremo collegio, si può subito osservare come la ragione della maggiore capacità di definizione dei procedimenti, verrebbe da dire di “smaltimento”, da parte dell’Organo di legittimità deve dipendere da un *quid* che non sia legato ad un aumento delle forze in campo.

Si potrebbe forse pensare ad una migliore organizzazione delle risorse disponibili, ma non sussistono evidenze a sostegno di una simile conclusione.

Ed allora le cause si devono trovare altrove. A nostro avviso un ruolo decisivo può essere attribuito al numero sempre crescente delle decisioni di inammissibilità adottate dal Supremo collegio, la maggior parte delle quali dichiarate dalla sezione settima e, in un numero significativo di casi, con procedura *de plano*, da parte delle singole sezioni.

Come emerge dalla tabella 4.2., in termini di incidenza, il 10,3 % dei procedimenti delle sezioni ordinarie viene definito con procedura *de plano*⁸. Numeri che si possono considerare l’effetto della nuova previsione inserita nell’art. 610 c.p.p. che, semplificando la procedura volta all’adozione della pronuncia di inammissibilità, ha ridotto ulteriormente gli spazi di interlocuzione offerti alla difesa nell’ambito del giudizio in Cassazione.

Una tendenza che connota anche l’atteggiamento della Suprema corte nell’interpretare le garanzie difensive sia nel processo *lato sensu* inteso, sia in relazione al giudizio di legittimità.

⁸ Nel 2017 l’incidenza era invece dello 0,9 %.

Si assiste, in particolare, negli ultimi anni ad un progressivo svilimento dell'intervento delle difese nel corso delle udienze, pubbliche o camerale. La domanda, o meglio l'invito, che riecheggia quotidianamente in tutte le aule della Cassazione, volta ad accertare chi intende "riportarsi ai motivi", appare espressiva della maniera di interpretare la partecipazione delle difese alla dialettica processuale. Una sollecitazione che certamente sortisce l'effetto di contenere i termini di durata delle singole udienze - altrimenti non si potrebbero definire in media 45 procedimenti - ma che priva di senso la celebrazione dell'udienza stessa⁹.

A poco vale l'obiezione che la difesa ha già messo per iscritto, nel ricorso, le proprie doglianze avverso il provvedimento impugnato.

La discussione orale è momento imprescindibile di ogni difesa. La stessa è innanzitutto lo strumento attraverso il quale si possono chiarire passaggi del procedimento, o la portata di alcune censure, che il giudice al quale è affidata la relazione dimostra proprio con quel suo intervento di non aver compreso o di aver mal interpretato.

In secondo luogo, la discussione serve alla difesa per contrastare le argomentazioni espone dalla pubblica accusa nella requisitoria orale. Ed infine con la propria arringa l'avvocato illustra all'intero collegio il proprio ricorso rendendo così ogni suo membro un partecipante attivo ed informato della successiva camera di consiglio.

Proprio queste ultime osservazioni fanno comprendere come il depotenziamento della dialettica dell'udienza provoca un impoverimento della qualità stessa del giudizio di legittimità. Un dato che non può mai essere sottovalutato quando si affronta le questioni della Giustizia. Le analisi tutte incentrate sui profili dell'efficienza finiscono per far cadere in secondo piano il profilo qualitativo dell'intervento giurisdizionale e, soprattutto, la sua *ratio* ontologica e valoriale.

La sensazione che emerge sempre più forte è che si stiano perseguendo esclusivamente le ragioni dell'efficienza a tutto discapito dei diritti e delle garanzie che il nostro ordinamento, in *primis* la Costituzione, riconoscono ad ogni cittadino.

3. Lo sconcertante numero delle pronunce di inammissibilità.

Il terzo dato che emerge in maniera evidente dall'annuario statistico, come si è già avuto modo di accennare, è il numero sproporzionato delle inammissibilità dichiarate dal Supremo collegio. Nel 2018 circa il 70,1 % dei procedimenti sono stati definiti con una pronuncia di inammissibilità dalla Cassazione, con un ulteriore incremento del dato percentuale rispetto agli anni immediatamente precedenti¹⁰, a

⁹ Un invito che può risultare anche pericoloso nella misura in cui può persino provocare, nei difensori, false illusioni di un esito positivo del ricorso.

¹⁰ Questo tema è stato sempre al centro dei lavori dell'Osservatorio Cassazione che ha dedicato all'incidenza delle pronunce di inammissibilità in Cassazione un convegno svoltosi a Roma nei giorni del 19 e 20 maggio 2017 i cui interventi sono ora raccolti in *Inammissibilità: sanzione o deflazione?*, Milano, 2018.

fronte di una percentuale di rigetti pari al 10,7% e di annullamenti per circa il 16 % dei procedimenti (cfr. tabella 4.5).

Se si scende più nel particolare e si analizzano le inammissibilità per tipologia di procedimento emergono altri dati che meritano attenzione.

Il primo che salta all'occhio è che a subire questa sorte sono i due terzi dei ricorsi ordinari (con una percentuale del 75,1%).

Il secondo dato che emerge è che nel corso del 2018 si è registrata una clamorosa tendenza all'aumento delle dichiarazioni di inammissibilità pronunciate dalle sezioni ordinarie a scapito di quelle emesse dalla sezione settimana (le prime aumentate del 14 % le seconde diminuite in percentuale analoga)¹¹.

Queste percentuali, come in parte già sottolineato, sono con buona probabilità frutto della estesa possibilità di dichiarare *de plano*, ex art. 610 c.p.p., l'inammissibilità che, inevitabilmente ha determinato l'aumento delle inammissibilità pronunciate dalle sezioni ordinarie mentre ha fatto registrare la relativa diminuzione (in percentuale) in capo a quelle della settimana.

Accanto a quelle dichiarate *de plano* vi è certamente una percentuale di pronunce di inammissibilità che vengono dichiarate all'esito della discussione in udienza del ricorso e molte volte utilizzando l'evanescente categoria della "manifesta infondatezza". Una formula oggetto di pressanti critiche da parte della dottrina non essendo assolutamente chiaro dove si debba collocare la linea di discriminazione tra il motivo di ricorso manifestamente infondato e quello che invece è solo infondato¹². Di certo, la Corte non si è mai impegnata in un'opera di chiarimento di questo concetto, né tantomeno sembra attribuire all'avverbio «*manifestamente*» quel significato che invece gli riconosce in altri ambiti¹³. A voler essere maliziosi si può affermare che la conservazione di questa vaghezza sia tutt'altro che casuale, in quanto soddisfa l'esigenza della Corte di avere a disposizione uno strumento assai efficace per la selezione dei ricorsi, che viene, così, sottratto ad ogni forma di controllo.

Anche la circostanza che l'inammissibilità venga dichiarata dopo che già il ricorso abbia superato il vaglio preliminare di ricevibilità suscita perplessità. Se si guarda ai numeri, lo scrutinio che la Cassazione compie nel momento in cui i ricorsi giungono in cancelleria è tutt'altro che sommario. Più della metà del totale delle inammissibilità, pari al 53%, viene dichiarata dalla sezione settima, ed all'incirca il 14 % con procedura *de plano* da parte delle singole sezioni. Resta pertanto all'incirca un 32 % di procedimenti che subisce tale sorte solo all'esito della discussione del ricorso. Un numero che appare decisamente alto ma che forse è in sintonia con la maniera con la quale la Cassazione sta utilizzando la categoria della inammissibilità, trasformando la

¹¹ Non si dispone dei numeri delle singole sezioni, come invece negli anni passati. La loro disponibilità avrebbe permesso di verificare se le percentuali sono costanti per tutte le sezioni o se invece ve ne è qualcuna, come negli anni passati, più "rigorosa" nel valutare l'ammissibilità dei ricorsi.

¹² L'avverbio "manifesto" equivale ad evidente, inequivocabile, incontrastabile e quindi dovrebbero essere dichiarati inammissibili con tale formula quei motivi che si presentano *ictu oculi* infondati.

¹³ Ad esempio quando chiarisce come debba essere intesa la formula della manifesta illogicità della motivazione.

stessa da sanzione processuale in strumento di deflazione dei ricorsi. Un mutamento in cui svolge un ruolo essenziale anche la prescrizione dei reati. Non appare difatti assolutamente casuale il bassissimo numero di pronunce di estinzione del reato per prescrizione dichiarate dalle Cassazione. Anche nel 2018 si registra un ulteriore calo dei procedimenti definiti con una pronuncia di prescrizione che ammontano a solo l'1,1, %¹⁴. Tra i due fenomeni esiste una strettissima connessione, come affermato da autorevoli esponenti del Supremo collegio, i quali non hanno mancato di riconoscere come in sede di legittimità si sia usato lo strumento occulto dell'inammissibilità per impedire la prescrizione dei reati¹⁵. D'altra parte, il tema dei rapporti tra cause di non punibilità e ammissibilità del ricorso è stato per molti anni al centro dell'attenzione della Cassazione che con plurimi interventi delle Sezioni unite ha delineato, con non poca libertà interpretativa, i caratteri di questo rapporto.

Si obietta spesso, soprattutto da parte dei giudici di piazza Cavour, che queste interpretazioni, ed in particolare l'uso strumentale della inammissibilità, sono nate per rispondere ad una duplice esigenza: far fronte al numero abnorme di ricorsi che pervengono alla Corte e superare le inadeguatezze del regime delle impugnazioni che non favorisce la tempestiva definizione dei procedimenti. Ricorre spesso l'affermazione che solo disponendo di un effettivo filtro selettivo dei ricorsi che pervengono alla Cassazione è permesso alla stessa di assolvere il proprio compito.

Un numero, peraltro, decisamente eccessivo di ricorsi che non avrebbe eguali nei sistemi occidentali ove le Corti supreme si trovano a gestire procedimenti che si contano di solito in poche migliaia: ad es. il numero di ricorsi iscritti nella cancelleria della Cassazione francese sono 7 volte in meno rispetto a quella italiana.

La denuncia dell'anomalia italiana rischia tuttavia di lasciare nell'ombra una certa ambiguità ontologica che connota le funzioni del nostro Organo supremo di giustizia al quale è affidato il controllo di legittimità su tutte le sentenze e su tutti i provvedimenti che riguardano la libertà personale, espressamente riconosciuto come garanzia fondamentale dall'art. 111 comma 7, Cost. un controllo che si iscrive nel compito affidato alla Corte di assicurare l'esatta osservanza e l'uniforme interpretazione della legge, secondo quanto previsto dall'art. 65 dell'ordinamento giudiziario. Ciò ha contribuito a non far sciogliere il quesito se la Cassazione debba assicurare la salvaguardia dello *jus constitutionis*, oppure, risolvendo le questioni secondo giustizia del caso concreto, tutelare lo *jus litigatoris*.

Se, allora, le cause dell'ingente numero di procedimenti che affluisce in Cassazione è di natura identitaria, è in quell'ambito che si deve intervenire se si vuole veramente risolvere questo problema. Di certo non può essere affidato alle elaborazioni/creazioni della Corte che in tal modo si attribuisce un ruolo che l'ordinamento certamente non le riconosce.

¹⁴ Nel 2017 era stato dell'1,2 % mentre nel 2016 era stato del 1,3 %.

¹⁵ Cfr. tra gli altri A. MACCHIA, *Prescrizione, Taricco e dintorni: spunti a margine di un sistema da riformare*, in *Quest. giust.*, 2017, 1 ss., nonché G. FIDELBO, *Il regime dell'inammissibilità e la sezione filtro. Esperienze e prospettive*, in *La Corte assediata. Per una ragionevole deflazione dei giudizi penali di legittimità*, Milano, 2014, p. 57.

Ed allora, all'esito di queste nostre considerazioni si può concludere che il fenomeno dell'inammissibilità, oramai fuoriuscito dalla gestione della settima sezione, costituisce un pericoloso "arnese" nella disponibilità della Suprema corte che finisce per decidere, a suo insindacabile parere, ciò che è rilevante e ciò che non lo è, facendo così proliferare forme sempre più elaborate di giurisprudenza "creativa".

Tutto questo mette in serio pericolo il principio della divisione dei poteri, poiché il giudice nella distinzione tra disposizione e norma costruisce quest'ultima adattandola al caso concreto e quindi sostituendosi al legislatore che a sua volta reagisce con una sia pur ancor timida vincolatività delle pronunce delle Sezioni unite (ex art. 618 c.p.p.).

Il sistema che ne esce fuori è destinato tuttavia a creare non poche frizioni con gli artt. 101 e 107 Cost. nati evidentemente in un periodo storico di primato della legge scritta, sia perché il giudice deve essere sottoposto *solo* alla legge, sia in quanto non è ammessa alcuna forma di gerarchizzazione dell'organo giudicante, che infatti deve distinguersi solo a livello funzionale.

In conclusione, se l'apporto defensionale risulta così ridotto, non solo ciò amplia inevitabilmente i margini della giurisprudenza "giuscreativa", ma sulla stessa funzione nomofilattica, che dovrebbe invece essere frutto di un contraddittorio *effettivo e reale*, rischia di incidere in maniera davvero ridotta la difesa, creando così il pericolo, in definitiva, di assimilare il giudizio in Cassazione a quello dinanzi alla Corte costituzionale, cioè due forme di giudizio ormai sostanzialmente scritte¹⁶.

¹⁶ Cfr. a questo proposito le riflessioni critiche di S. CASSESE, *Dentro la Corte: diario di un giudice costituzionale*, Bologna, 2015.