



## UNIONE DELLE CAMERE PENALI ITALIANE OSSERVATORIO CASSAZIONE

### Relazione sui dati delle inammissibilità in Cassazione:

Anche quest'anno la Cassazione ha iniziato a diffondere i dati statistici relativi alla propria "produttività". Già prima che questi dati venissero divulgati il Primo Presidente aveva espresso la sua soddisfazione per quanto l'organo della nomofilachia era stato in grado di fare nel corso del 2016.

Si legge difatti nella relazione presidenziale che quanto alla gestione dei procedimenti si registra, nel settore penale, una significativa inversione di tendenza rispetto agli anni precedenti, con un aumento del numero di procedimenti definiti ed una contestuale riduzione delle pendenze.

Risultati che vengono definiti "eccellenti" e frutto per il pres. Canzio della elevatissima produttività dei suoi magistrati (ciascuno dei quali definisce in media 481 procedimenti) e dei nuovi modelli di organizzazione del lavoro.

Questi due elementi hanno fatto sì che venissero definiti procedimenti iscritti nel biennio 2015-2016, rispettando un tempo medio di durata di otto mesi (al di sotto della media europea) e con un numero di dichiarazione di prescrizione assolutamente irrisorio, pari a poco più dell'1% - per la precisione l'1,3% - delle decisioni adottate.

Sin da subito si può osservare che l'apprezzamento del Primo presidente sulla maggior produttività dei magistrati del Supremo collegio appare decisamente eccessiva, per la semplice ragione che negli ultimi anni il numero di decisioni adottate dal singolo giudice appare pressoché costante.

I dati sono tratti dalla ben più completa relazione del 2015: nel 2013 le decisioni sono state 493, nel 2014 477, e nel 2015 487. A voler essere meticolosi si dovrebbe dire che rispetto all'anno passato vi è stato invece un decremento di produttività.

Al di là di questa notazione, analizzando i dati forniti dalla Cassazione risulta decisamente elevata, come rileva lo stesso presidente Canzio, la percentuale delle pronunce di inammissibilità dei ricorsi, pari al 63,5%, rispetto a quelle di rigetto, 12,7%, e di annullamento, 22%.

Perché un numero così alto di dichiarazioni di inammissibilità dei ricorsi?

La stessa è solo frutto dell'incapacità degli avvocati di redigere atti che siano in grado di superare la soglia di valutabilità di un ricorso o dietro questi numeri si nasconde dell'altro?

Sebbene non si abbia ancora la disponibilità della relazione completa dell'Ufficio Statistica per l'anno 2016, si possono certamente svolgere alcune considerazioni sul tema che a noi preme analizzare: l'incidenza delle pronunce di inammissibilità nella gestione degli affari penali da parte del Supremo collegio.

I dati del 2016 sembrano confermare l'andamento del 2015, ossia che all'incirca i due terzi dei procedimenti penali vengono definiti con una pronuncia di inammissibilità.

Su di un totale di **58.018** procedimenti definiti nel corso del 2016, **36.638** si sono conclusi con una dichiarazione di inammissibilità: in termini percentuali il 63,5%.

In realtà questo dato potrebbe non essere corrispondente all'effettivo numero di pronunce di inammissibilità. Una lettura "più attenta" dei dati forniti dal Supremo collegio ci consente di cogliere l'esistenza di un numero imponente di pronunce nascoste (certamente anche di inammissibilità), ulteriori rispetto a quelle registrate dagli uffici statistici; un numero che finisce certamente per incrementare quello - già molto rilevante - delle inammissibilità che emergono dalle tabelle.



Per comprendere questa affermazione occorre tener conto della circostanza che oggetto delle rilevazioni statistiche sono i procedimenti e non ricorsi. Questo tema si è già posto anche in altri ambiti di ricerca, ad esempio in quello della Commissione che si occupa di raccogliere i dati sulle misure cautelari. Come ha fatto osservare Emanuele Antonini, giovane membro del nostro Osservatorio, gli statistici coinvolti nella rilevazione e nell'analisi dei dati hanno fatto rilevare questo problema per la sua capacità di condizionare la genuinità dei risultati che vengono offerti.

Si tratta di un problema di notevole importanza poiché un singolo procedimento può certamente comprendere ben più di un ricorso. Ciò comporta che vi sarà un incognito, e maggiorato, numero di ricorsi rispetto ai procedimenti che non sarà rilevato ai fini dell'analisi dei dati forniti dalla Cassazione, il cui autonomo destino processuale (se annullamento, rigetto, accoglimento) rimarrà inevitabilmente – e forse volutamente – nascosto.

Il numero di “imputati” riportato negli schemi pubblicati sul sito della Cassazione supera di alcune migliaia il numero dei procedimenti. Dato il valore percentuale delle inammissibilità rispetto agli altri esiti, si può fondatamente ipotizzare che il dato sommerso relativo all'esito delle migliaia di singoli ricorsi (e non dei singoli procedimenti) esprima una proporzione confrontabile con quel valore e quindi che anche nell'esito dei singoli ricorsi le inammissibilità abbiano un valore assolutamente preponderante. L'analisi empirica che è possibile condurre sui dispositivi (“visualizzazioni sintetiche”) rilasciati dall'Ufficio Informazioni della Cassazione ci viene in ausilio per comprendere quanto stiamo sostenendo. Se si analizzano con attenzione le stampe fornite dall'Ufficio informazioni della Cassazione, immediatamente prima del dispositivo vero e proprio, si legge la voce “esito statistico”. Questa voce varia da “annullamento con rinvio” o “senza rinvio” a “rigetto parziale” o “totale” ad “inammissibilità totale” o “parziale”.

Cosa succede nelle ipotesi in cui siano diversi gli imputati ricorrenti?

A titolo esemplificativo si può portare un procedimento da noi analizzato che vedeva coinvolti nove imputati. Per il relativo dispositivo la voce “esito statistico” è riportata due volte e reca in un caso “annullamento senza rinvio” e nell'altro “rigetto parziale”. Le due voci assegnano dunque a quel procedimento due diversi valori, anziché – almeno – nove, come il numero dei ricorrenti. Ma sono valori che non coprono affatto l'intera varietà di esiti concretamente intervenuti, perché lasciano fuori proprio – chi l'avrebbe mai detto – l'inammissibilità, che ha invece certamente colpito uno dei vari ricorsi, con tanto di condanna all'ammenda.

Questo vuol dire che l'esito del procedimento che si è appena menzionato finirà per incrementare la colonna “annullamento” (+1) e la colonna “rigetto” (+1) dello schema statistico fornito dalla Cassazione, ma non la colonna “inammissibilità” (+0). Dunque: un notevole ridimensionamento del dato degli annullamenti.

Contemporaneamente questo rappresenta un grave problema di leggibilità dei dati diffusi dalla Corte, visto che da un lato si dichiara di registrare gli esiti dei procedimenti (e quindi che l'unità di misura dei numeri riportati nello schema è “1 procedimento”, cioè 1=un procedimento), ma dall'altro che ad un singolo procedimento si assegna più di un esito (con il risultato che il procedimento non è più l'unità di misura di quei numeri, quindi il valore 1 potrà corrispondere ad una frazione di procedimento).

La leggibilità delle percentuali offerte dal Supremo collegio è ipotecata anche da un ulteriore elemento. Se si considerano gli schemi che riportano i dati rilevati dalla Cassazione (ad esempio quello relativo al secondo semestre 2016, sui ricorsi ordinari, pag. 5) il numero dei procedimenti resta invariato in ogni totale delle colonne nelle quali sono ordinati i dati (Secondo la tipologia di udienza, Secondo l'autorità di provenienza, Secondo la presentazione del ricorso, Secondo la decisione adottata). Questo sembrerebbe invece smentire il ragionamento appena svolto, perché se è possibile duplicare gli esiti del procedimento, non è certo possibile duplicare “l'autorità di provenienza”.

In tal caso ad essere incomprensibili sarebbero le voci “esito statistico” riportate sul dispositivo. Dove vanno a finire quei dati? Quali esiti vengono effettivamente registrati? E quali no? Esiste un esito statistico prevalente sugli altri, tale da essere l'unico registrato?



Insomma, quello che possiamo certamente dire è che i dati diffusi dalla Cassazione sono significativamente parziali al ribasso, perché riferiti ai procedimenti e non ai (molto più numerosi) ricorsi singoli, e che in questo modo resta nascosto un alto numero di inammissibilità, numero che per un verso o per l'altro non possiamo conoscere nel suo esatto ammontare, ma possiamo certamente desumere come molto maggiore di quello – già altissimo – esplicitamente dichiarato.

2. Nonostante i limiti relativi all'attendibilità delle statistiche che sono state divulgate dall'Organo di legittimità analizziamone comunque i contenuti, avanzando, dove possibile, una loro lettura.

Il primo elemento significativo che emerge è che in entrambe i semestri del 2016 la maggior parte delle pronunce di inammissibilità sono emesse, in relazione ai c.d. procedimenti ordinari, dalla sezione VII<sup>1</sup>, che come evidenziato anche dal Presidente della Cassazione ha visto incrementato (con un + 45 %) il numero dei ricorsi che le vengono trasmessi.

Lo stesso non avviene invece per i procedimenti c.d. speciali<sup>2</sup>. In questo caso la percentuale di inammissibilità emesse dalla sezione settima è decisamente inferiore e pari al 38,6 % nel primo semestre, con un ulteriore decremento per il secondo semestre. Per tale periodo la percentuale di inammissibilità dichiarate dalla "settimana" rispetto alle altre sezioni si attesta alla soglia del 37,4 %.

Perché questo divario così netto?

Qual è la ragione che spinge ad inviare alla sezione VII un numero così significativo di procedimenti ordinari?

Forse la volontà di filtrare in origine i ricorsi che debbono essere cestinati, anche in ragione del fatto che i procedimenti che vengono mandati a questa sezione sono nella quasi totalità dei casi dichiarati inammissibili<sup>3</sup>?

Il secondo elemento significativo che si può estrapolare dai dati statistici è il rapporto percentuale esistente tra le pronunce di inammissibilità adottate in relazione ai procedimenti c.d. ordinari e quelle invece emesse in relazione ai procedimenti c.d. speciali.

Il numero di inammissibilità è decisamente più grande in relazione ai procedimenti ordinari.

Nel primo semestre del 2016 su un totale di 22.554 procedimenti sono state adottate 15.308 pronunce di inammissibilità ossia il **67,8 %**, mentre a fronte di 9.038 decisioni adottate in relazione ai procedimenti speciali sono state emesse 4131 decisioni di inammissibilità con un valore percentuale pari al **45,7 %**.

Nel secondo semestre il *trend* non sembra essere diverso. Al contrario in relazione ai procedimenti ordinari si assiste ad un incremento delle pronunce di inammissibilità: su di un totale di 18.624 decisioni, 13.115 hanno questa sorte, equivalenti al **70,4 %** del totale. Mentre ancora una volta nei procedimenti speciali il numero delle inammissibilità è decisamente inferiore e pari al **52,3 %**<sup>4</sup>.

Anche in questo caso viene da domandarsi la ragione del divario esistente tra i due diversi ambiti, separati da uno scarto di circa il **20 %**.

Forse una qualche incidenza su queste differenze è svolta dal regime della prescrizione dei reati?

E' forse un caso che, come emerge dalla relazione del pres. Canzio, il numero di dichiarazioni di prescrizione in Cassazione è decisamente «irrisorio», pari all'1,3 % delle pronunce emesse nel 2016?

Vi è poi un terzo elemento che emerge in maniera palese dai dati forniti dall'organo di legittimità: l'elevatissimo numero di declaratorie di inammissibilità provenienti dalla seconda sezione, confermando un *trend* che già emergeva dai dati raccolti nel 2015.

<sup>1</sup> Il **73,7 %** nel primo semestre, il **76,6%** nel secondo.

<sup>2</sup> In questa categoria sono ricompresi: misure cautelari personali, misure cautelari reali, materia penitenziaria, remissione, riparazione per ingiusta detenzione, incidente di esecuzione, archiviazione, restituzione nel termine, ricorso straordinario, correzione errore materiale, mandato di arresto, sequestro probatorio, esecuzione della pena, misure di prevenzione, altri procedimenti, conflitti di competenza e giurisdizione.

<sup>3</sup> In alcuni casi raggiungendo la soglia del 100 %.

<sup>4</sup> Difatti su un totale di 7.802 decisioni nei proc. speciali, 4.084 sono di inammissibilità.



Nel primo semestre del 2016, in relazione ai procedimenti ordinari, il primo posto per decisioni di inammissibilità è occupato dalla seconda sezione con 1.278 pronunce a fronte di un totale di 4.024. Alla stessa sezione spetta un ulteriore primato. Se si analizza il rapporto che in ogni singola sezione vi è tra il totale delle pronunce adottate e quelle in cui si è pervenuti alla dichiarazione di inammissibilità la percentuale più elevata – pari al 61,1 %<sup>5</sup> - è sempre della seconda sezione<sup>6</sup>.

Lo stesso si può rilevare anche in relazione al secondo semestre dell'anno appena trascorso. Anche in questo caso la seconda sezione ha adottato in assoluto, tra le sezioni ordinarie, il maggior numero di inammissibilità: 1.052 su 3.066. Allo stesso modo anche in questo periodo la seconda sezione mantiene la percentuale più alta di inammissibilità "interne": 1.052 su 1.685 decisioni adottate.

Come si può giustificare questa supremazia?

Certamente non appare sufficiente il riferimento alle competenze di questa sezione, poiché anche in quelle sezioni che trattano materie (si pensi all'edilizia) in cui i ricorsi sono a maggior rischio di inammissibilità, non si raggiungono mai i livelli della seconda sezione.

3. Analizzando il tema dell'inammissibilità, vi è infine un ultimo aspetto che emerge dai dati forniti dalla Cassazione che merita di essere adeguatamente evidenziato.

Lo stesso affiora dalla relazione completa dell'ufficio statistiche sul 2015 e riguarda l'incidenza della tipologia del ricorrente sugli esiti del giudizio di Cassazione.

Le dichiarazioni di inammissibilità che hanno ad oggetto i ricorsi della parte pubblica sono decisamente inferiori - il 25,2 % - rispetto a quelli che colpiscono le impugnazioni della parte privata, pari al 66,7 %.

Si potrebbe essere tentati di dire che i Pubblici Ministeri siano più "oculati" sia nella scelta del "se" impugnare sia nella redazione dell'impugnazione e dunque maggiormente in grado di stilare degli atti capaci di superare il vaglio di ricevibilità del ricorso.

Questo risposta appare tuttavia insoddisfacente e soprattutto incapace di giustificare una disparità così elevata nel trattamento delle impugnazioni delle due diverse parti.

Vi è poi un altro elemento che testimonia di un diverso trattamento dei ricorsi.

Come già osservato da Fabrizio Merluzzi nel *focus* sulla Corte di Cassazione, pubblicato nel secondo numero della rivista *Parola alla difesa*, esiste una significativa disparità tra gli annullamenti provocati dai procuratori generali e quelli provocati dall'imputato.

I ricorsi presentati dall'organo dell'accusa sono stati accolti nel **57,1 %** dei casi, con una percentuale del 31,8 % per gli annullamenti con rinvio, e del 25,2 % per gli annullamenti senza rinvio.

Lo stesso non accade per i ricorsi proposti dalla parte privata. In questo caso l'esito positivo viene raggiunto solo nel **16,9 %** delle impugnazioni proposte, con un 9,1 % di annullamenti con rinvio ed un 7,8 % di annullamenti senza rinvio.

All'evidenza il risultato è il frutto dell'impiego di parametri diversi.

Volgendo alle conclusioni di queste brevi osservazioni ci si deve porre un quesito. La gestione operativa dei ricorsi in Cassazione è giustificato e giustificabile, oppure costituisce l'effetto di una politica di contenimento delle impugnazioni di legittimità per garantire l'efficienza, forse in maniera un po' troppo aziendalistica, della macchina giudiziaria?

Ma probabilmente ci si deve porre anche un altro quesito: dietro questi numeri non si cela forse un qualcosa di molto più complesso e rilevante quale l'auto-assunzione da parte del Supremo collegio di un ruolo che non gli è stato normativamente attribuito?

<sup>5</sup> A fronte di 2.089 decisioni, 1278 sono state di inammissibilità.

<sup>6</sup> Questo numero non ha pari, neppure con quelle sezioni che hanno numeri più elevati di decisioni emesse. Ad esempio la sezione terza pur avendo adottato 2.518 provvedimenti decisori, solo 916 sono stati di inammissibilità (in termini percentuali il 36 %). Anche la sezione quinta che pur possiede una produttività maggiore della seconda, avendo emesso nel semestre preso in esame 2.157 decisioni, è giunta a dichiarare l'inammissibilità in 851 casi (pari al 39,4 %).



Tali quesiti sono stati al centro del dibattito che si è sviluppato, in questi ultimi mesi, all'interno del nostro osservatorio. Ci è sembrato giusto portare all'esterno le nostre riflessioni e le nostre preoccupazioni, creando uno spazio di confronto in cui sondare le opinioni della dottrina, ma anche quelle degli altri operatori del sistema giustizia che abbiamo chiamato a partecipare a questo convegno.

Roma, 19 maggio 2017

L'Osservatorio Cassazione dell'Unione delle Camere Penali Italiane