

R.G. n. 4372/2019 (ad esso riunito il procedimento R.G. n. 4877/2019)

Il Consiglio,

letto il decreto di variazione tabellare n. 67 del 28 maggio 2019 della Corte di Cassazione;

lette le osservazioni presentate avverso tale decreto dal presidente titolare della seconda sezione civile e da alcuni consiglieri, appartenenti a varie sezioni;

letto l'ulteriore decreto di variazione tabellare n. 92 del 22 luglio 2019, con il quale è stato specificato ed integrato il contenuto del suddetto decreto n. 67/2019;

letto il parere reso dal Consiglio direttivo presso la Corte di Cassazione, nella seduta del 1° luglio 2019;

considerata l'istruttoria svolta nella seduta del 3 febbraio 2020, ed in particolare considerate le audizioni del primo presidente della Corte di Cassazione, dott. Giovanni Mammone, e del presidente titolare della prima sezione civile della Corte di Cassazione, dott. Francesco Tirelli:

OSSERVA

Con il decreto n. 67 del 28 maggio 2019 il primo presidente della Corte di Cassazione ha stabilito che *“a partire dal 1° luglio 2019, i ricorsi in tema d’immigrazione saranno distribuiti fra le Sezioni Prima, Seconda, Terza e Lavoro su base trimestrale, cominciando dalla Seconda Sezione e con rotazione annuale dei Trimestri, nel senso che all’inizio di ogni anno successivo al primo si procederà ad assegnare i ricorsi alla Sezione immediatamente seguente quella con cui si era cominciato l’anno precedente”*. Il decreto è stato dichiarato *“immediatamente esecutivo ai sensi dell’art. 7 bis ord. giud., salva la deliberazione del Csm per la relativa variazione tabellare”*.

A fondamento della decisione vi è stata la constatazione che le sopravvenienze in materia di immigrazione sono significativamente aumentate negli ultimi anni, passando da 374 ricorsi nel 2016 a 1.089 nel 2017, a 6.026 nel 2018 ed a 3.211 nel solo primo quadrimestre del 2019; con un totale che non può essere fronteggiato dalla

sola Prima sezione, la quale, *“sebbene rafforzata con sette nuovi consiglieri più altri sette in coassegnazione volontaria per una udienza al mese”*, ha visto lievitare le pendenze dai 598 ricorsi del 30.4.2017 fino agli 8.501 ricorsi giacenti alla data del 30.4.2019. Pertanto, così com'è stato concordato nel corso della conferenza dei presidenti titolari delle sezioni civili, si è ritenuto necessario ripartire le sopravvenienze in materia di immigrazione tra tutte le sezioni, ad eccezione della Quinta sezione, competente per la materia tributaria e già pesantemente gravata. Si è poi precisato nel decreto che il criterio di rotazione è *“già in uso nel settore penale per talune tipologie di reati”* e *“non ha dato luogo ad inconvenienti di rilievo”*.

Avverso tale decreto hanno presentato osservazioni sia il presidente titolare della Seconda sezione civile sia alcuni consiglieri di diverse sezioni.

Il presidente titolare della Seconda sezione civile ha posto in rilievo la grave e contingente scopertura d'organico che attualmente interessa la Seconda sezione, con conseguente aumento delle pendenze. In particolare, rispetto alla Terza sezione civile, la Seconda sezione ha attualmente in servizio 21 consiglieri invece dei 28 propri della Terza sezione e 10.553 pendenze, invece di 5.234; la sezione lavoro, inoltre, pur avendo 14.932 pendenze, ha nel suo seno 36 consiglieri. Pertanto, si propone di differire il turno della Seconda sezione civile al termine della rotazione, in modo da realizzare nelle more il riempimento del relativo organico; in alternativa, si propone di *“prevedere la assegnazione alla Seconda sezione dei ricorsi iscritti per un bimestre e incrementare a quattro mesi il turno di assegnazione dei ricorsi per la Sezione lavoro, ferma restando la prevista attribuzione trimestrale per la Prima e la Terza sezione (le quali hanno un organico omogeneo)”*.

Invece, nelle osservazioni di alcuni consiglieri di varie sezioni (dott.ssa Maria Acierno + 8) si condivide, rispetto al decreto in esame, la necessità di adottare delle innovazioni rispetto alla situazione in essere, eccessivamente penalizzante per la Prima sezione. Tuttavia, la soluzione di spalmare la materia dell'immigrazione tra quattro sezioni civili avrebbe la seria controindicazione di impedire la realizzazione di quelle *“economie di scala naturalmente conseguenti alla specializzazione”*, in una

materia specialistica, che presenta una certa serialità ma richiede anche *“un elevato livello di conoscenza della normativa (anche sovranazionale) e della giurisprudenza di settore”*. Si propone piuttosto di costituire una nuova sezione della Corte, competente sulla materia dell’immigrazione, ovvero di rafforzare adeguatamente e celermente la dotazione organica della Prima sezione, anche tramite un bando straordinario.

Il Consiglio direttivo presso la Corte di Cassazione, nella seduta del 1° luglio 2019, ha espresso unanime parere favorevole sul decreto in questione, con alcune *“precisazioni”*.

Nel parere si provvede anzitutto ad un’ampia e dettagliata ricognizione del decreto in valutazione e delle osservazioni presentate.

Nel merito, si ritiene che il rilevante incremento del numero dei ricorsi e delle correlate pendenze presso la Prima sezione dimostra *“una situazione di emergenza, oggettiva ed immediata che, conseguentemente, richiede un intervento quanto mai tempestivo e l’adozione delle misure più adeguate per fronteggiarla”*; misure la cui scelta compete al primo presidente e che il Consiglio direttivo può sindacare se contrastino la disciplina tabellare e con i canoni di buon andamento ed efficienza.

A tal fine, si evidenzia che il criterio della rotazione è *“già in uso nel settore penale per talune tipologie di reati”*, non ha *“dato luogo ad inconvenienti di rilievo”* e risulta piuttosto rispettoso *“dell’esigenza di oggettiva predeterminazione delle regole di distribuzione”*. Nel caso di specie, inoltre, la decisione assunta dal primo presidente è stata preceduta da una riunione tra i presidenti titolari delle sezioni civili, i quali hanno anzitutto verificato che le eventuali soluzioni alternative erano di difficile percorribilità ed hanno quindi condiviso la proposta del primo presidente per una rotazione tra le diverse sezioni. Ancora più in dettaglio, il Consiglio direttivo ritiene che le soluzioni alternative prospettate, ed in particolare l’istituzione di una nuova sezione o di una sottosezione interna alla Prima sezione, *“esigono un adeguato riscontro oggettivo ed approfondite, complessive valutazioni preliminari di molteplici elementi”* nonché una verifica temporale sui flussi in entrata; dunque si tratta di ipotesi allo stato non percorribili rispetto alla situazione emergenziale venutasi a creare.

L'obiettivo di uniformità degli orientamenti può comunque realizzarsi tramite l'individuazione, per ciascuna sezione, di un presidente di sezione preposto alla materia, tramite il confronto tra i presidenti di sezione preposti e tramite il rafforzamento dell'attività di ricognizione dell'ufficio del massimario.

Dunque il parere favorevole è stato motivato dal fatto che si tratta di una *“misura tampone”* che permetterà al primo presidente di avviare con immediatezza l'iter procedimentale di cui sopra, *“imprescindibile allo scopo di realizzare, eventualmente, al termine della prima tornata dei ricorsi ed in relazione all'assetto derivante dall'incremento dell'organico della Corte, una diversa soluzione organizzativa, anche in tesi coincidente con una di quelle ipotizzate nelle osservazioni”*.

In ordine alle osservazioni proposte dal presidente titolare della Seconda sezione civile, si ritiene poi che la diversa ripartizione dei periodi di assegnazione non sia praticabile in quanto non adeguatamente suffragata da dati numerici.

Con il successivo decreto n. 92 del 22 luglio 2019, il primo presidente ha poi emesso ulteriori disposizioni volte a specificare ed integrare il contenuto del predetto decreto 67/2019, proprio seguendo il solco tracciato dal parere del Consiglio direttivo. In particolare, è stato previsto che: l'ufficio del massimario preveda, a partire da settembre 2019, *“ad effettuare una selezione delle pronunce in tema d'immigrazione (da diramare tutti i mesi...) e ad inviare separatamente le eventuali novità legislative e le pronunce rese in materia dalla Corte di Giustizia e dalla Cedu”*; i presidenti titolari delle sezioni Prima, Seconda, Terza e Lavoro procedano all'individuazione *“di un presidente di sezione od altro magistrato destinato a sovrintendere e seguire particolarmente la materia, nonché a partecipare alle riunioni che saranno periodicamente indette per la discussione e l'approfondimento delle innovazioni legislative e della evoluzione della giurisprudenza”*.

Su tale ulteriore decreto il Consiglio direttivo, nella seduta del 16 settembre 2019, ha espresso unanime parere favorevole ritenendo che esso dia attuazione a prescrizioni ed accorgimenti *“la cui imprescindibilità era emersa nel corso della*

discussione svolta nella seduta di questo Consiglio direttivo del 1° luglio 2019 e che opportunamente sono stati formalizzati e previsti”.

La Settima Commissione, per meglio comprendere le tematiche oggetto del decreto in valutazione, ha disposto l’audizione del primo presidente della Corte di Cassazione e del presidente titolare della prima sezione civile. Tali audizioni si sono svolte nella seduta del 3 febbraio 2020. Il primo presidente ha depositato una memoria illustrativa.

Nella memoria e nell’audizione il primo presidente, in aggiunta a quanto già scritto nel decreto, ha specificato che: la crescita delle sopravvenienze in Corte di Cassazione della materia della protezione internazionale è proseguita, in quanto nel 2019 vi sono state 10.366 iscrizioni e, nel solo mese di gennaio del 2020, 865 iscrizioni, maggiori del 16% rispetto al numero che vi era stato nel mese di gennaio del 2019; si tratta di numeri macroscopici perché nel settore civile della Corte di Cassazione *“ogni sezione ha un ingresso medio di 5-6.000 ricorsi”*; la Prima sezione ha comunque aumentato il numero delle definizioni nella materia, che sono passate dalle 322 del 2017, alle 892 del 2018 alle 3.053 del 2019 e tuttavia, a causa del crescere vertiginoso delle sopravvenienze, le pendenze in tale materia presso la Prima sezione sono lievitate a 12.910 ricorsi; di qui, anche alla luce del dato normativo che impone alla Corte di Cassazione di decidere entro sei mesi dal deposito del ricorso, la necessità di disporre, come *“misura veramente di salute pubblica”, “la rotazione trimestrale dell’assegnazione dei ricorsi in materia di protezione internazionale”*; *“la distribuzione dei ricorsi trova ragione anche nella necessità di consentire alla Prima sezione civile di destinare le sue risorse in maniera equilibrata anche alle altre materie di sua competenza”*; i suggerimenti organizzativi contenuti nel parere del Consiglio direttivo del 1° luglio 2019 sono stati accolti con il suddetto decreto integrativo del 24 luglio 2019; il provvedimento emanato *“assume necessariamente carattere sperimentale”* e sarà rivalutato *“all’esito dei risultati ottenuti nei primi tre trimestri”* e quando sarà terminato il lavoro della Commissione flussi sull’aumento degli organici della Corte, lavoro che è *“in fase di conclusione”* e dopo il

quale saranno nuovamente valutate *“le esigenze specifiche delle singole sezioni”*. Quanto alle possibili soluzioni alternative rispetto a quella accolta nel decreto, *“la formazione di una nuova sezione civile che abbia una competenza per la protezione internazionale ... è estremamente problematica. Il problema è un problema logistico, innanzitutto di locali e sistemazioni, ma soprattutto di personale, non di magistratura stavolta, ma di personale amministrativo”*, che ha una scopertura pari al 22/23%. La creazione di una sottosezione all'interno della prima sezione non sarebbe possibile perché si toglierebbero *“forze alle altre sezioni, quindi costituirebbe un modo per creare dei disservizi ulteriori”*. Anche *“un cambiamento di organico e quanto di più complicato esista perché bisogna partire dalla Commissione flussi, elaborare un progetto, portarlo in Consiglio direttivo, discuterlo in Consiglio direttivo, sentire nuovamente la Commissione flussi e poi alla fine avremo il progetto”*.

Il presidente titolare della prima sezione civile ha aggiunto sul tema che: la prima sezione civile non può ulteriormente aumentare la propria produttività in tale materia, nonostante l'impegno dei consiglieri; neppure possono essere del tutto trascurati gli altri ricorsi, specie quelli in materia di famiglia, *“che sono per definizione urgenti e che comunque la Prima sezione tratta da 100 anni”*.

Tutto ciò premesso, il Consiglio ritiene che il decreto n. 67/2019 non possa essere approvato.

A tal fine è anzitutto necessaria una sintetica ricognizione della normativa, primaria e secondaria, vigente in materia.

Il decreto legge n. 13/2017, convertito con modifiche dalla legge n. 46/2017, ha istituito, nei Tribunali aventi sede nei capoluoghi dei distretti di Corte d'appello, le sezioni specializzate in tema di immigrazione e protezione internazionale, con competenza nelle materie in dettaglio indicate dall'art. 3 del medesimo decreto legge. I giudici che compongono tali sezioni specializzate *“sono scelti tra i magistrati dotati di specifiche competenze”* e ricevono un'apposita ed adeguata formazione¹.

¹ Così recita l'art. 2 del decreto: *“I giudici che compongono le sezioni specializzate sono scelti tra i magistrati dotati di specifiche competenze. La Scuola superiore della magistratura organizza, in collaborazione con l'ufficio*

In attuazione di tale norma primaria, il Consiglio ha emanato, in data 15 marzo 2017, un'apposita risoluzione². In essa si scrive che il crescente contenzioso ricorrente in questa materia va affrontato sulla base dei principi di *“specializzazione, non esclusività, flessibilità, garantendo in tal modo il rispetto delle esigenze di celerità”*; *“impellente è, invero, la necessità di affrontare le tematiche dell'organizzazione del lavoro all'interno degli uffici giudiziari e delle buone prassi poste in essere o promuovibili, per favorire ogni misura che possa garantire adeguata specializzazione, ridurre i tempi di trattazione delle procedure...”*. La risoluzione dedica poi un apposito paragrafo (il n. 6) alla specializzazione, che va perseguita il più possibile perché *“assicura una risposta più efficace, qualitativamente e quantitativamente, nonché più celere, oltre la prevedibilità ed omogeneità degli orientamenti”*³.

I principi informativi posti alla base di tale risoluzione sono stati poi resi diritto positivo dagli articoli 66 bis, 66 ter e 66 quater della circolare sulle tabelle⁴, dove si

europoio di sostegno per l'asilo, istituito dal regolamento (UE) n. 439/2010 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 maggio 2010, e con l'Alto commissariato delle Nazioni unite per i rifugiati, corsi di formazione per i magistrati che intendono acquisire una particolare specializzazione in materia. Ai fini dell'assegnazione alle sezioni specializzate, e' data preferenza ai magistrati che, per essere stati già addetti alla trattazione dei procedimenti di cui all'articolo 3 per almeno due anni ovvero per avere partecipato ai corsi di cui al periodo precedente o per altra causa, abbiano una particolare competenza in materia. E' considerata positivamente, per le finalità di cui al periodo precedente, la conoscenza della lingua inglese o della lingua francese. Nei tre anni successivi all'assegnazione alla sezione specializzata, i giudici devono partecipare almeno una volta l'anno a sessioni di formazione professionale organizzate a norma del secondo periodo del presente comma. Per gli anni successivi, i medesimi giudici hanno l'obbligo di partecipare, almeno una volta ogni biennio, ad un corso di aggiornamento professionale organizzato ai sensi del presente comma. I corsi prevedono specifiche sessioni dedicate alla valutazione delle prove, ivi incluse le tecniche di svolgimento del colloquio (...) Con deliberazione del Consiglio superiore della magistratura sono stabilite le modalità con cui e' assicurato, con cadenza annuale, lo scambio di esperienze giurisprudenziali e di prassi applicative tra i presidenti delle sezioni specializzate”.

² *“Risoluzione sulle linee guida in tema di organizzazione e buone prassi per la trattazione dei procedimenti relativi alla protezione internazionale”*.

³ Allo stesso tempo la risoluzione invita ad evitare che la specializzazione nella materia della protezione internazionale sia sinonimo di esclusività di trattazione della stessa materia, ritenendo piuttosto opportuno che i magistrati ad essa addetti si occupino anche di altre materie, possibilmente *“procedimenti contenziosi, la cui trattazione non si connota per la particolare complessità in punto di acquisizione di prove costituende...”*.

⁴ Circolare sulle tabelle così modificata con delibera dell'assemblea plenaria del 1° giugno 2017.

stabilisce che, per le materie previste dall'art. 3 del decreto legge n. 13/2017, operano le *“sezioni specializzate in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea”*, al cui interno *“vanno favorite la non esclusività e la trattazione in via prevalente delle materie di cui all'art. 3 del d.l. n. 12/2017, anche attraverso la costituzione di gruppi di magistrati”*; *“l'attribuzione di ulteriori competenze ai giudici delle sezioni specializzate avviene con l'assegnazione di materie omogenee e, in ogni caso, in modo da garantire una trattazione efficiente, celere e di qualità dei procedimenti in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea”*. Nella relazione di accompagnamento a siffatta delibera di modifica della circolare sulle tabelle è stato scritto che *“non è conforme alla novità normativa la scelta organizzativa di distribuire in modo indifferenziato, a pioggia, i procedimenti di cui all'articolo 3 del decreto legge 13/2017”*.

Dunque, costituisce *ius receptum* l'affermazione secondo cui, almeno negli uffici di merito, la materia della protezione internazionale deve essere trattata sulla base di un principio di specializzazione interna, ossia da sezioni specializzate e, conseguentemente, da giudici specializzati. Ed infatti il Consiglio, con delibera resa in data 23 ottobre 2019 nel procedimento n. 1073/AS/2019, non ha approvato alcuni decreti di applicazione infradistrettuale della Corte d'appello di Venezia, con i quali era stata stabilita l'applicazione turnaria alla terza sezione della Corte d'appello di Venezia di giudici civili provenienti da tutti i Tribunali del distretto, per comporre il collegio in materia di immigrazione. A fondamento di tale delibera si è scritto che la decisione assunta dal presidente della Corte d'appello di Venezia risultava lesiva del principio di specializzazione; principio di specializzazione che, del resto, risulta pacificamente applicato nella totalità degli uffici di merito (ad eccezione degli uffici di dimensioni molto ridotte). Inoltre, con ulteriore delibera resa in data 19 febbraio 2020 nel procedimento n. 1496/AS/2019, il Consiglio non ha approvato alcuni decreti della Corte d'appello di Brescia con cui è stata disposta l'applicazione, alla sezione specializzata in materia di immigrazione della Corte d'appello di Brescia, di ventisei

magistrati dei Tribunali di Bergamo, Mantova e Cremona, nonché del presidente del Tribunale di Brescia e del presidente della Corte d'appello di Brescia; decisione che era fondata sulle gravi pendenze da cui è gravata quella sezione specializzata⁵. Anche a fondamento di tale decisione consiliare è stata posta la considerazione che *“un'applicazione avente le connotazioni descritte non risulta in linea con la necessaria specializzazione dei giudici che compongono le sezioni che trattano la materia dell'immigrazione”*.

Se questo è vero, si deve poi ritenere che le norme di diritto secondario dettate dalla circolare sulle tabelle trovino applicazione anche per la Corte di Cassazione, alla luce della generale regola estensiva fissata dall'art. 233, primo comma, della medesima circolare: *“in applicazione dell'articolo 7 bis, terzo comma, del regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12, la disciplina tabellare si applica alla Corte di Cassazione, fatti salvi gli adattamenti conseguenti alla peculiarità della funzione di nomofilachia”*.

Nel caso di specie, trattandosi di materia specializzata e di regole volte a garantire sia la celere definizione del contenzioso sia la prevedibilità degli orientamenti giurisprudenziali, le esigenze di nomofilachia non soltanto non contrastano con l'applicazione del criterio di specializzazione anche in Corte di Cassazione, ma, al contrario, lo richiedono.

Sulla base di questa ricostruzione giuridica, il decreto in esame contrasta con la disciplina normativa ora indicata, quanto meno con quella stabilita dagli articoli 66 bis, 66 ter e 66 quater della circolare sulle tabelle.

Infatti, l'attribuzione del contenzioso in tema di immigrazione (e di protezione internazionale) a tutte (meno una) le sezioni civili della Corte di Cassazione contrasta con il principio di specializzazione che opera in tale materia, la quale verrebbe ad

⁵ Più in dettaglio, le decisioni in oggetto del presidente della Corte d'appello di Brescia sono state adottate *“a seguito di una nota con cui il Presidente del Tribunale di Brescia aveva rappresentato la gravissima situazione in cui versava la predetta sezione specializzata, afflitta da un gran numero di pendenze e da tempi di definizione dilatati, determinati dal numero elevatissimo di sopravvenienze (5056 in poco più di due anni a partire dall'istituzione della sezione) e dalla cessazione dell'applicazione extradistrettuale di due magistrati nel giugno del 2019”*.

essere così trattata, indifferentemente, da un numero molto elevato di magistrati⁶, pari a (quasi) tutti i consiglieri di Cassazione addetti alle sezioni civili, e rischierebbe di divenire un'appendice delle varie materie che ciascuna sezione ordinariamente tratta. Appare inoltre irragionevole che proprio una materia specializzante quale quella in esame debba essere ripartita in Corte di Cassazione tra quattro sezioni, quando in tale ufficio tutte le altre materie civili, che in primo ed in secondo grado sono spesso assegnate in maniera promiscua (specie nei piccoli e medi uffici, dove opera un'unica sezione civile), sono assegnate in via esclusiva a ciascuna sezione, talora anche con la formazione di sottospecializzazioni (come nella sezione lavoro, dove sono state costituite tre aree, distinte per competenza, tra impiego pubblico, impiego privato e diritto sindacale, previdenza ed assistenza⁷). In altre parole, se in primo ed in secondo grado la materia della protezione internazionale è trattata (e deve essere trattata) secondo un criterio di specializzazione, è irragionevole e contrastante con la normativa, in assenza di ragioni di nomofilachia che l'impongano (cfr. art. 233, primo comma, della circolare sulle tabelle), prevedere che proprio in Corte di Cassazione, dove operano criteri di specializzazione tra le sezioni per tutto il residuo contenzioso, questa materia (e soltanto essa tra tutte le materie del contenzioso civile) sia trattata senza un criterio di specializzazione e con l'assegnazione tra quattro sezioni.

Rispetto a ciò, le pur apprezzabili e pertinenti misure integrative dettate dal successivo decreto n. 92/2019 non sono sufficienti a mutare il segno della scelta di fondo compiuta: il ruolo formativo ed informativo attribuito all'ufficio del massimario e la funzione di coordinamento attribuita, in ogni sezione, ad un presidente o ad un consigliere, non fanno venir meno l'attribuzione della materia su quattro sezioni e ad un numero molto elevato di magistrati, con la conseguente assenza del principio di specializzazione e con l'obiettivo e rilevante difficoltà a garantire un continuo confronto interno e l'uniformità degli indirizzi giurisprudenziali assunti.

⁶ Sulla base delle vigenti tabelle della Corte di Cassazione sarebbero 126 i magistrati che si troverebbero a trattare la materia.

⁷ Si veda in proposito il paragrafo n. 41 delle vigenti tabelle della Corte di Cassazione (ivi, pagina 64 di 318).

La misura adottata non trova poi giustificazione neppure alla luce delle crescenti ed invero eccezionali sopravvenienze da cui la prima sezione civile della Corte di Cassazione è stata interessata in questa materia dopo l'entrata in vigore del decreto legge n. 13 del 17 febbraio 2017, convertito nella legge n. 46 del 13 aprile 2017, che ha stabilito che i provvedimenti emessi in primo grado nella materia della protezione internazionale sono ricorribili unicamente per Cassazione⁸; sopravvenienze che risultano crescenti sia nel 2019 sia nel corrente anno 2020.

In proposito, il Consiglio si rende conto della notevole difficoltà di fronteggiare quest'improvviso, massiccio ed impetuoso arrivo di procedimenti in tema di protezione internazionale, di dimensione tale da sconvolgere l'organizzazione interna della Prima sezione civile, ad essi deputata. Così come ci si rende conto delle difficoltà organizzative e procedurali per adottare non già misure tampone ma misure che consentano di fronteggiare strutturalmente il fenomeno. Parimenti, sul piano empirico e sostanziale, si riconosce che la soluzione adottata non è stata certo arbitraria ma ha cercato, recependo un'indicazione che era venuta anche dalla conferenza dei presidenti titolari, di alleviare la crescita incontrollata delle pendenze della prima sezione civile, con pregiudizio anche della celere definizione delle materie di ordinaria competenza della stessa (a cominciare dalla materia familiare).

Tuttavia, tali circostanze di fatto, per quanto significative, non sono di per sé idonee a superare la rilevata violazione della normativa primaria e secondaria; violazione che costituisce un dato già di per sé dirimente.

⁸ Sul punto non può farsi a meno di porre in rilievo che il Consiglio, nell'esprimere il proprio parere sul decreto legge n. 13/2017, pur comprendendo che *"i flussi dei procedimenti di protezione internazionale attualmente registrati presso le Corti d'Appello sono tali da non consentire la costituzione di sezioni specializzate presso il giudice di secondo grado"*, aveva però segnalato che l'abolizione dell'appellabilità di tali provvedimenti avrebbe realisticamente determinato un significativo aumento dei ricorsi in Cassazione. Più in dettaglio, si era scritto in proposito che *"l'abolizione dell'appello ridonda negativamente sul funzionamento della Corte di Cassazione, il cui possibile stato di default è stato denunciato in plurime sedi dai vertici del giudice di legittimità. E' infatti chiaro che la soppressione del grado di appello potrebbe comportare ... l'afflusso in Cassazione dei procedimenti definiti in senso negativo per il richiedente, con un incremento esponenziale e difficilmente sostenibile dal giudice di legittimità, innanzi al quale peraltro non potranno essere fatti vizi motivatori, se non nei limiti segnati dal giudice supremo di nomofilachia"*.

Inoltre, sul piano logico, deve ritenersi che proprio la notevole e crescente mole del contenzioso esiga una maggiore celerità nella definizione dei giudizi pendenti e di quelli sopravvenuti; celerità che proprio la specializzazione è in grado di offrire.

Le argomentazioni fatte proprie dal Consiglio direttivo, che ha espresso parere favorevole ritenendo che si tratti di una “*misura tampone*” necessaria per fronteggiare “*una situazione di emergenza, oggettiva ed immediata*”, non sono idonee a superare la rilevata contrarietà alla normativa della soluzione prescelta, sulla quale il Consiglio direttivo presso la Corte di Cassazione non si è specificamente soffermato.

A proposito della soluzione prescelta, si osserva, in linea di principio, che non spetta al Consiglio indicare scelte positive che erano e restano nell’esclusiva discrezionalità del dirigente dell’ufficio; tuttavia, il tema va qui sinteticamente affrontato perché, nelle audizioni svolte nella seduta di Settima Commissione del 3 febbraio 2020, è stato affermato che, nel caso concreto, non vi erano altre soluzioni utilmente percorribili.

Ebbene, il Consiglio osserva sul punto che una delle soluzioni praticabili sarebbe quella di assegnare o di coassegnare alla prima sezione, ed ai relativi collegi competenti per la protezione internazionale, alcuni consiglieri appartenenti ad altre sezioni civili. Tale scelta determinerebbe un rallentamento dell’attività delle altre sezioni civili pari a quello che comunque vi sarà per effetto dell’assegnazione a pioggia del contenzioso in oggetto tra le quattro sezioni civili della Corte: con entrambe le soluzioni inevitabilmente calerà la produttività delle altre sezioni civili nelle materie loro abitualmente assegnate, con la significativa differenza, però, che nel primo caso il numero dei consiglieri che si occuperebbe della materia sarebbe molto più circoscritto, nel rispetto del principio di specializzazione. Parimenti, sempre a titolo esemplificativo, si osserva che l’eventuale creazione di una sezione autonoma della Corte, competente anche e soprattutto sulla materia della protezione internazionale, ovvero l’attribuzione di tale contenzioso a due sole sezioni della Corte di Cassazione, erano soluzioni che, per quanto complesse sul piano procedimentale, potevano

realizzarsi in tempi compatibili con l'obiettivo di evitare di sommergere la prima sezione da un numero irragionevole di contenziosi.

Tutto ciò premesso va rilevato che i citati decreti 67 e 92 hanno esaurito il loro effetto immediato, in quanto l'assegnazione trimestrale nel corso della loro vigenza ha interessato le Sezioni Seconda, Terza e Quarta ed è tornata ad aprile 2020 alla Sezione Prima, tabellarmente competente. Questa circostanza fa ritenere, comunque, concluso l'effetto del provvedimento adottato, e impone una riconsiderazione dei criteri di assegnazione dei ricorsi concernenti la materia della protezione internazionale, che tenga conto del principio della specializzazione, applicabile, per quanto detto, anche alla Corte di cassazione.

Tale riconsiderazione, ferma restando la ripresa dell'assegnazione esclusiva alla Sezione tabellarmente competente, salvo diversa motivata determinazione del Primo Presidente che sia comunque compatibile con il principio di specializzazione, potrà essere effettuata in sede di presentazione del progetto tabellare per il triennio 2020-2022, anche alla luce delle nuove risorse che saranno destinate alla Corte di cassazione in attuazione dell'aumento di organico attuato con il d.m. 17 aprile 2019.

Ritiene in ogni caso il Consiglio, in conformità al principio di buon andamento dell'attività amministrativa, che la non approvazione dei due decreti qui in esame non debba travolgere le determinazioni attuative degli stessi intervenute fino alla data di approvazione della presente delibera; ciò anche tenuto conto dell'immediata esecutività dei decreti stessi in virtù del parere favorevole unanimemente espresso del Consiglio Direttivo, ai sensi dell'art. 40 circ. tabelle.

Per tali complessive ragioni, e con la precisazione appena svolta circa gli effetti della decisione, il decreto n. 67/2019 non può essere approvato, con conseguenziale non approvazione anche del successivo decreto n. 92/2019, che del primo costituisce un'appendice.

Pertanto, si

DELIBERA

di non approvare il decreto n. 67 del 28 maggio 2019 ed il decreto n. 92 del 22 luglio 2019, entrambi della Corte di Cassazione, facendo salve le determinazioni attuative degli stessi adottate fino alla data di approvazione della presente delibera.