



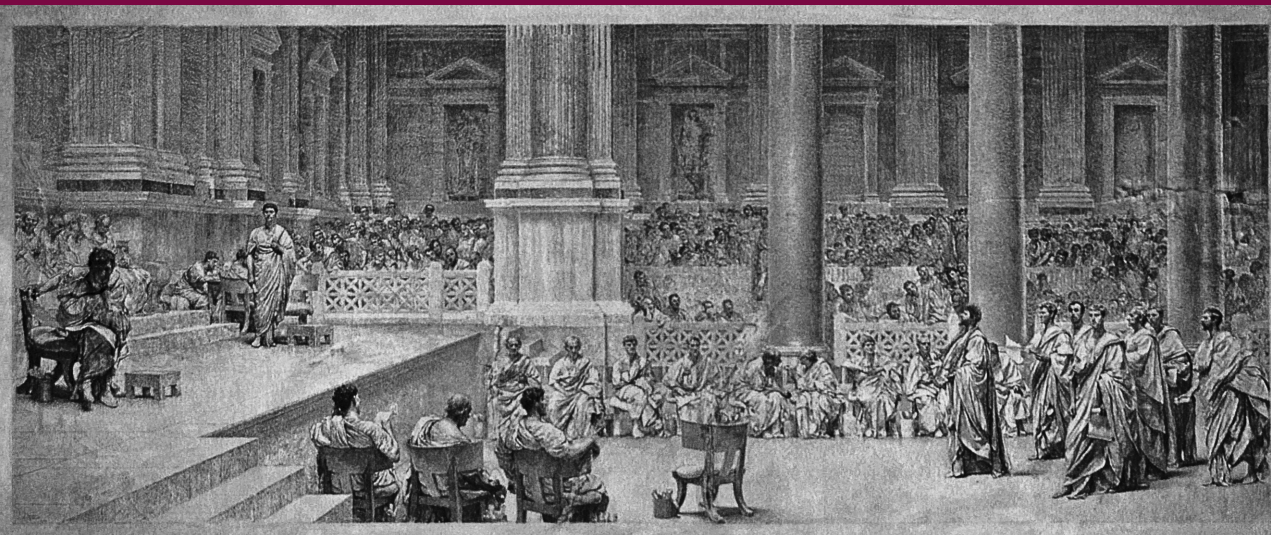
CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

PIETRO CURZIO

RELAZIONE

sull'amministrazione della giustizia nell'anno 2021

CONSIDERAZIONI FINALI



Roma, 21 gennaio 2022

*“L'onore dei giudici consiste,
come quello degli altri uomini,
nel riparare i propri errori”.*

VOLTAIRE, Trattato sulla tolleranza

In copertina e nel frontespizio:

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



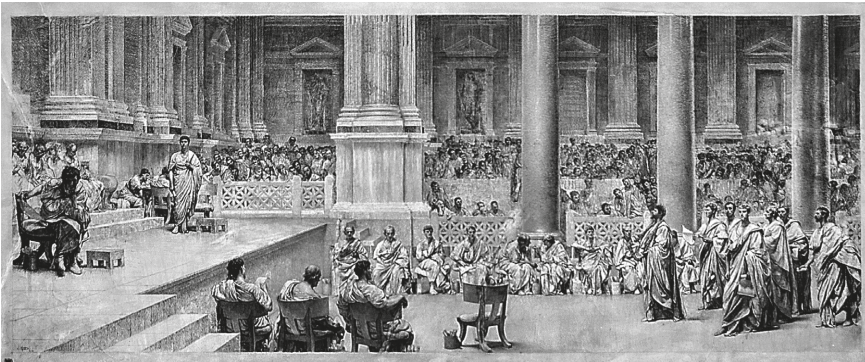
CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

PIETRO CURZIO

RELAZIONE

sull'amministrazione della giustizia nell'anno 2021

CONSIDERAZIONI FINALI



Roma, 21 gennaio 2022

CONSIDERAZIONI FINALI

1. Chiaroscuro

L'analisi dell'amministrazione della giustizia in Italia mostra, come del resto il Paese nel suo complesso, un quadro in chiaroscuro.

I dati riportati nella parte analitica della relazione evidenziano criticità e segni di miglioramento. Nel settore civile nell'ultimo anno vi è stato un incremento delle definizioni dei processi rispetto all'anno precedente. Complessivamente la crescita è del 9,8%. Le nuove iscrizioni sono anch'esse cresciute, ma in modo meno intenso, pari all'1,9%.¹

Il maggior numero di definizioni rispetto all'incremento delle nuove iscrizioni comporta che le pendenze sono diminuite del 6,5% in confronto all'anno precedente. Si è passati da 3.321.149 a 3.106.623 procedimenti pendenti. È un dato sicuramente positivo soprattutto se si considera che dieci anni fa le cause civili pendenti superavano i 5 milioni. Ma i tempi di definizione dei processi rimangono troppo elevati.²

La situazione della giustizia penale è in parte analoga: la durata dei processi è generalmente in crescita anche se in misura non univoca tra i diversi uffici giudiziari. La pendenza complessiva è di 2.540.674 processi (con una variazione del 3,8% in meno rispetto all'anno precedente). Il rapporto tra nuove iscrizioni e definizioni è però inverso rispetto al civile, in quanto nel penale la riduzione delle pendenze deriva dalla riduzione delle nuove iscrizioni, mentre le definizioni sono, in linea di massima, stabili.³

La riduzione delle iscrizioni dei reati è un dato di non univoca valutazione: nel complesso indica un miglioramento della convivenza civile nel nostro paese.

¹ Cfr. prima parte, par. 2.1.

² Cfr. *ibidem*, i dati sul *disposition time*.

³ Cfr. prima parte, parr. 3.1 e 3.2.

I reati nel 2021 sono leggermente cresciuti rispetto al 2020, anno di forte calo a causa della pandemia, ma si sono ridotti del 12,6% rispetto ad un anno “normale” quale il 2019. Vi è stato un incremento di specifiche categorie, in particolare sono cresciuti in misura rilevante i reati informatici. Ed è da segnalare anche il fenomeno delle violenze e minacce nei confronti di specifiche categorie di persone particolarmente esposte, quali i giornalisti o gli amministratori locali. Inaccettabile rimane il numero degli infortuni sul lavoro e delle malattie professionali, particolarmente grave nei settori maggiormente caratterizzati da attività precarie ed usuranti. L'INAIL ha comunicato che nei primi dieci mesi del 2021 è stato superato il livello delle mille denunce di infortuni mortali.

Nel complesso, invece, i reati predatori sono in calo e le considerazioni più incoraggianti sullo stato della nostra convivenza derivano dai dati sugli omicidi. Nel 2021 in Italia sono stati commessi 295 omicidi volontari.⁴ È uno dei dati migliori tra i paesi europei, che a loro volta offrono i dati migliori nel mondo. E non era così: nel 1991 gli omicidi in Italia furono quasi 2.000. In seguito, sono lentamente ma progressivamente diminuiti riducendosi a 359 nel 2018, 317 nel 2019, 287 nel 2020.

Le spiegazioni sono molteplici; una significativa è offerta da un altro dato: è aumentato il numero degli omicidi volontari di cui è stato individuato l'autore: si è passati, anche qui con una progressione costante, dal 40% del 92 al 73% del 2016.⁵

Vi è però un elemento sconcertante: tra le vittime dei 295 omicidi del 2021, 118 sono donne, di cui 102 assassinate in ambito familiare/affettivo ed in particolare 70 per mano del partner o ex partner.⁶ Questo tipo di suddivisione è costante negli ultimi anni, si inquadra in un preoccupante incremento dei reati all'interno della famiglia ed è sintomo evidente di una tensione irrisolta nei rapporti di genere, di un'uguaglianza non metabolizzata. Anche su questo tema vi è un forte impegno dello Stato a cominciare dal Parlamento, impegno che richiede agli inquirenti attenzione e reattività,

⁴ Fonte: Ministero dell'interno, Dipartimento della Pubblica sicurezza, Direzione centrale della Polizia criminale, Report del 3 gennaio 2022.

⁵ Ricerca Barbagli-Minello su dati Archivio Ministero dell'Interno, i cui risultati sono sintetizzati nel saggio *L'inarrestabile declino degli omicidi*, in Lavoro.info, maggio 2017. V. anche ISTAT, *Delitti, imputati e vittime dei reati. La criminalità in Italia attraverso la lettura integrata delle fonti della giustizia*, Roma, 2020.

⁶ Report cit. alla nota n. 3.

cui deve seguire severità in sede di applicazione della legge. Ma la risposta repressiva non può raggiungere le cause di un malessere profondo che la società deve affrontare in una dimensione più ampia, a cominciare dai luoghi di formazione della personalità.

2. *Riforme, risorse, capacità*

Il quadro in chiaroscuro che si è succintamente delineato, evidenziando accanto a elementi fortemente critici anche profili positivi, consente di dare senso e prospettive ad un impegno costruttivo. Letture di segno univocamente negativo, oltre a non essere veritiere, inducono a considerare imm modificabile la situazione, legittimando atteggiamenti inerti e rinunciatari.

Gli ultimi decenni sono stati caratterizzati da continui interventi legislativi sulla giustizia, ma quasi sempre a costo zero. Oggi, nel quadro del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), si colloca una pluralità di riforme, già avviate o in corso di elaborazione (processo penale, processo civile, diritto concorsuale, ordinamento giudiziario, giustizia tributaria, giustizia onoraria, sistema carcerario, per citare le principali), caratterizzate da una duplice novità: 1) sono sostenute da consistenti finanziamenti che permettono di accompagnarle con dotazioni di risorse umane e materiali; 2) sono sottoposte a meccanismi di rendicontazione dei risultati secondo precise scadenze sino al bilancio finale del 2026.

Si tratta di innovazioni essenziali, che non esauriscono però i problemi di un percorso nel quale la legislazione delegata costituisce il passaggio più complesso e delicato, il vero fulcro del cambiamento. Si coglie nel Governo piena consapevolezza di quanto la fase concretamente attuativa delle riforme sia decisiva.

A nostra volta siamo consapevoli di come sia decisivo il modo in cui la magistratura, per quanto di sua competenza, saprà applicare le nuove norme ed impiegare al meglio le risorse disponibili.

Le potenzialità dell'Ufficio per il processo sono legate anche a questa capacità.

Negli snodi del processo penale, bisognerà applicare con rigore i nuovi criteri di giudizio in sede di archiviazione, di udienza preliminare e di udienza filtro, in modo che il dibattimento si svolga solo se gli elementi acquisiti nelle indagini consentano una ragionevole previsione di condanna ed a tal fine sarà necessario riequilibrare il rapporto tra il numero dei PM e dei GIP.

Anche in Cassazione, l'apprezzabile razionalizzazione del rito introdotta dalla riforma del processo civile darà i suoi frutti se saremo in grado di gestirla con oculatezza ed efficacia. Così come sarà importante che i giudici di merito utilizzino con saggezza il nuovo istituto del rinvio pregiudiziale.⁷

3. *Magistrati*

Rimane aperta una questione cruciale, quella del numero dei magistrati. Dal rapporto 2020 della Commissione europea per l'efficacia della giustizia del Consiglio d'Europa (CEPEJ), emerge che in Italia il personale impiegato nel sistema giustizia è sensibilmente inferiore a quello di altri paesi europei. Ad esempio, il raffronto con la Germania è il seguente: in Italia ogni 100.000 abitanti vi sono 11.6 giudici affiancati da 37.1 amministrativi; 3.7 pubblici ministeri affiancati da 14.1 amministrativi; 388.3 avvocati. In Germania ogni 100.000 abitanti vi sono 24.5 giudici affiancati da 65.1 amministrativi; 7.1 pubblici ministeri affiancati da 14.5 amministrativi e 198.5 avvocati.⁸

Lo squilibrio è evidente ed incide pesantemente sul sistema. Con riferimento al personale amministrativo le scelte operate nel PNRR rafforzano l'inversione di tendenza rispetto a decenni in cui le assunzioni sono state bloccate, determinando un assottigliamento progressivo dei dipendenti e uno spostamento verso l'alto della loro età media, con evidenti implicazioni negative.

Ma per i magistrati la situazione è critica, perché vi è una scopertura degli organici (già di per sé insufficienti, come emerge dal rapporto CEPEJ su richiamato) superiore a 1.300 unità, che sarà colmata solo in parte e in tempi non brevi con il concorso in atto e quello appena avviato.

La centralità del concorso è fondamentale anche per una corretta soluzione della complessa vicenda della magistratura onoraria, che coniughi le aspettative maturate in anni di lavoro con le coordinate costituzionali della materia.

Le ultime esperienze concorsuali mostrano, peraltro, una costante difficoltà nel coprire tutti i posti banditi, facendo sorgere il ragionevole dubbio

⁷ Su questi importanti profili della riforma del processo civile, v. parte seconda, cap. VI, par. 3, sp. 3.3 e 3.7.

⁸ Per una lettura approfondita del Rapporto, cfr.: Canzio e Fieconi, *Giustizia. Per una riforma che guarda all'Europa*, Vita e pensiero, Milano, 2021.

che molti corsi universitari non riescano a fornire le basi per il superamento del concorso. E il dubbio si estende alla opportunità di mantenere il concorso di secondo grado, implicante una serie di attività successive alla laurea magistrale che, oltre ad allungare i tempi, spostano in avanti l'età dei candidati introducendo iniqui meccanismi di selezione reddituale, senza probabilmente migliorare la qualità della preparazione, o forse addirittura inserendo un diaframma tra gli anni di studio universitario e il concorso, con l'effetto di disperdere parte del sapere acquisito.

Ancor più a monte, emerge un problema di qualità della scrittura. Il professor Luca Serianni ha spiegato perché nella formazione scolastica vanno difesi strenuamente il compito di italiano e in generale le prove scritte; mi permetto di sottolineare l'importanza del "riassunto", per stimolare quella capacità di sintesi che il codice di procedura richiede prevedendo che le sentenze devono essere chiare e concise.

4. Corte di cassazione

In chiaroscuro è anche la situazione della Cassazione. Il lavoro nell'anno appena concluso è stato fuori del comune.

Le sette sezioni penali nel 2021 hanno ricevuto 46.298 ricorsi e ne hanno definiti 47.040, con indice di ricambio 101,6%: la pendenza si è, quindi, sia pur lievemente, ridotta, attestandosi a 23.736 processi. Dato ancora più rilevante è che la durata media dei procedimenti è stata di 211 giorni, quindi ben inferiore all'anno.⁹

Le sei sezioni civili hanno ricevuto 31.544 ricorsi e ne hanno definiti 40.776 (il 40,1% in più rispetto al 2020 e il 23,3% in più rispetto al 2019). L'indice di ricambio è stato del 129,3%. Mai la Cassazione civile nei suoi cento anni di storia aveva deciso un numero di cause così elevato.¹⁰ E va anche notato che in misura maggiore rispetto al passato si è lavorato sulle cause più risalenti nel tempo.¹¹

⁹ Cfr., *ampie*, parte seconda, cap. III, par. 2.

¹⁰ In precedenza, il valore più elevato era stato raggiunto nel 2019, con 33.045 definizioni. Una tabella delle definizioni dal 2012 ad oggi è consultabile, *supra*, parte seconda, cap. III, par. 1.2.

¹¹ Cfr. parte seconda, cap. III, par. 1.4.

Tutto ciò ha permesso di incidere sulla pendenza portandola dalle 120.473 cause di fine 2020 alle 111.241 di fine 2021, con una riduzione di 9.232 unità. Un dato importante, che segna un'inversione di tendenza rispetto alla costante crescita degli ultimi vent'anni. Tuttavia, l'arretrato rimane superiore alle 110.000 unità e costituisce il problema più grave della Corte, rendendo inaccettabili i tempi di trattazione dei ricorsi civili, anche se nell'ultimo anno si è riusciti a portare il disposition time a livelli notevolmente inferiori a quelli degli anni precedenti.¹²

Le cause dell'arretrato sono note ed attengono prioritariamente allo spostamento sulla Corte di contenziosi imponenti, senza l'accompagnamento di nuove dotazioni. Tra i più rilevanti: il passaggio del pubblico impiego contrattualizzato dal giudice amministrativo al giudice ordinario; la scelta di spostare il terzo grado del contenzioso tributario quando la Commissione centrale tributaria raggiunse l'ormai ingestibile arretrato di oltre 450.000 processi¹³; da ultimo, nel 2017, l'eliminazione del grado di appello nelle controversie in tema di protezione internazionale, che ha comportato per la Corte il passaggio dai circa 300 processi ad anno in questa materia, ai 6.026 pervenuti nel 2018 e ai 10.366 pervenuti nel 2019, per poi attestarsi su numeri comunque molto elevati.

Induce a riflettere la circostanza che i grandi contenziosi che sommergono la Corte hanno come parte, attrice o convenuta che sia, Ministeri, pubbliche amministrazioni, Agenzia delle entrate, INPS, cioè lo Stato, determinando un fenomeno circolare per cui controversie in cui è parte lo Stato proliferano in misura tale da mettere in crisi la principale istituzione giudiziaria dello Stato.

Il dibattito sulle possibili soluzioni di quello che è stato definito "l'assedio alla Corte" è in corso da tempo. Due storiche assemblee dei giudici di legittimità posero il problema di una modifica costituzionale, in quanto la possibilità prevista dall'art. 111 Cost. di ricorrere in cassazione indistintamente contro tutte le sentenze pronunciate dagli organi giurisdizionali ordinari o speciali determina da decenni il riversarsi sulla Corte di decine di migliaia di ricorsi. Ciò non le consente di svolgere il suo compito prioritario, che è quello

¹² Cfr. parte seconda, cap. III, par. 1.5.

¹³ Su questa vicenda e le sue conseguenze per la Corte, cfr.: Cappabianca, La questione tributaria nell'ambito della Corte suprema di cassazione, in *Foro it.*, 2017, V, 177; nonché, Cantillo, in *AAVV*, La giustizia tributaria italiana e la sua Commissione centrale, Giuffrè, Milano, 2005, 168.

di portare ad unità e coerenza l'interpretazione delle norme (nomofilachia), così garantendo l'uguaglianza dei cittadini dinanzi alla legge. Tale delicata operazione richiede il confronto tra pochi giudici, concentrato su di un numero limitato di cause. Non si può ragionevolmente adempiere in modo consono a tale funzione decidendo circa ottantamila cause ogni anno.

Sino a che questo nodo non verrà sciolto, la via da seguire è quella di razionalizzare nei limiti del possibile il sistema, rafforzando il più importante dei filtri, che è costituito da un giudizio di appello fatto bene. Non è un caso che i due settori più problematici siano, come si è visto, quelli in cui l'appello è stato addirittura eliminato (protezione internazionale) o presenta forti criticità (tributario).

I dati sulla protezione internazionale denunciano che nel 2021 questa materia ha impegnato la Corte con 9.348 decisioni di cui più della metà (4995, pari al 53, 4%) di inammissibilità, segno che si riversano sulla Cassazione, spesso avvalendosi del patrocinio a spese dello Stato, ricorsi che pongono problemi di merito estranei al giudizio di legittimità, sottoponendo la Corte ad un lavoro gravoso e sostanzialmente inutile.

Il giudizio tributario è di competenza nei due gradi di merito di un plesso giurisdizionale diverso dal giudice ordinario. Alcuni anni fa il legislatore decise di far confluire in Cassazione il terzo grado di questo contenzioso, che nel tempo è divenuto sempre più complesso: accanto a numerosissimi giudizi bagatellari che in buona parte si esauriscono nei gradi di merito, vi è un contenzioso di grande rilievo giuridico ed economico, che giunge ineluttabilmente in Cassazione (è questo il motivo per cui mentre da anni le cause tributarie decrescono nei gradi di merito, il flusso dei ricorsi per cassazione è sostanzialmente stabile). Nel 2021 il valore delle cause trattate dalla sezione tributaria della Corte ha superato i 9 miliardi di euro, con un tasso di accoglimento dei ricorsi nei confronti delle decisioni delle Commissioni tributarie regionali di gran lunga più elevato di quello del contenzioso ordinario: i ricorsi accolti sono stati infatti 5.713, contro i 4.271 rigettati.¹⁴

Vi è un larghissimo consenso sulla necessità di riformare la giustizia tributaria affidandola a giudici che la trattino a tempo pieno, mentre oggi per i componenti delle Commissioni (a cominciare dai magistrati che sono circa 1.450) è un secondo lavoro. Sarebbe un passaggio cruciale. Delle 40.756 cause

¹⁴ Cfr. parte seconda, cap. III, par. 1.9.

civili definite quest'anno dalla Corte, 15.518 sono in materia tributaria (il 38,1% del totale) e quasi metà dell'arretrato attiene a questa materia.¹⁵

Una riforma reale della giustizia tributaria è forse l'atto più di ogni altro in grado di incidere sui problemi del giudizio di legittimità, riequilibrando il vertice del sistema giudiziario.

5. Impegno e collaborazione

In attesa che questi nodi vengano sciolti, i magistrati della Corte continueranno a svolgere il loro ruolo con il grande impegno dimostrato nell'anno appena concluso. La parte analitica della relazione mostra la quantità e ancor più la qualità del lavoro fatto dalle Sezioni unite e dalle Sezioni semplici,¹⁶ spesso in dialogo con le Corti europee,¹⁷ oltre che con le altre Corti italiane.

Fondamentale è stato l'ausilio del personale amministrativo, che ha dimostrato competenza, capacità di adattamento e laboriosità.

Fondamentale è stato il dialogo con la Procura generale e gli Avvocati, che hanno offerto piena e leale collaborazione nell'affrontare difficoltà professionali e logistiche straordinarie ed inedite.

La capacità di lavorare in silenzio e in collaborazione con gli altri protagonisti della giurisdizione è la via maestra per superare il periodo difficile che la magistratura sta vivendo.

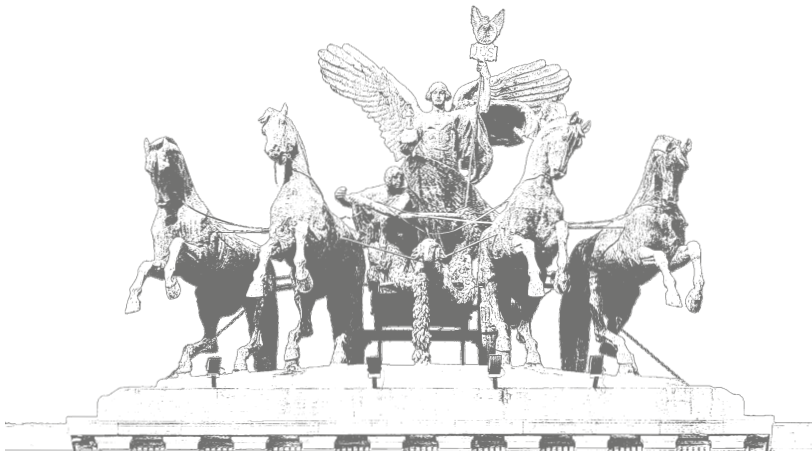
I magistrati nella loro larghissima maggioranza hanno le risorse umane e professionali per riannodare il rapporto di fiducia con i cittadini, nella consapevolezza che, come scrive Voltaire, "l'onore dei giudici consiste, come quello degli altri uomini, nel riparare i propri errori".¹⁸

¹⁵ Cfr. parte seconda, cap. III, par. 1.2.

¹⁶ Cfr. parte seconda, cap. IV.

¹⁷ Cfr. parte seconda, cap. V.

¹⁸ Voltaire, Trattato sulla tolleranza, Feltrinelli, Milano, 1995, pag. 41.



SOMMARIO

1.	Chiaroscuro	5
2.	Riforme, risorse, capacità	7
3.	Magistrati	8
4.	Corte di cassazione	9
5.	Impegno e collaborazione	12

GANGEMI EDITORE®
INTERNATIONAL

FINITO DI STAMPARE NEL MESE DI GENNAIO 2022
www.gangemieditore.it

