



# **CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE**

## **PRIMA PRESIDENZA**

### **DOCUMENTO ORGANIZZATIVO GENERALE**

1. Nell'anno 2013 è aumentato il numero dei procedimenti definiti dalla Corte di cassazione e si è realizzato un sostanziale equilibrio dei procedimenti pendenti nel confronto con l'anno precedente.

Nel settore civile, infatti, risultano chiusi 30.167 procedimenti con provvedimento definitivo (sentenza, ordinanza, decreto), a fronte dei 25.012 del 2012, con un aumento percentuale del 20,6% che consente di riprendere il *trend* positivo dell'anno 2011. Inoltre, il numero dei procedimenti pendenti è diminuito dell'1,1% (erano 99.792 nel 2012, sono divenuti 98.690 nel 2013), e ciò nonostante la pressoché identica quantità dei nuovi procedimenti iscritti (29.094 a fronte dei 29.128 del 2012).

Nel settore penale la pendenza ha visto a fine anno un incremento dell'1,9% (in cifra assoluta 31.871 procedimenti) a causa del numero crescente dei procedimenti sopravvenuti, che ha raggiunto la cifra record di 53.618 unità (+2,4%).

Nel settore penale è stato realizzato, tuttavia, un lieve miglioramento dei tempi medi di definizione (mesi 7,1, con una diminuzione dell'1,5% rispetto all'anno precedente) dei 53.036 (+2,8%) procedimenti eliminati (quantità massima nella serie storica della Corte), con più veloce decisione (3,5 mesi) dei 4.667 ricorsi in materia di custodia cautelare personale (pari all'8,8% del totale dei ricorsi definiti).

I tempi di definizione si sono, invece, allungati nel settore civile, dove a durata media dei procedimenti definiti è pari per l'anno 2013 a 42,5

mesi (1.293 giorni); invece, nell'anno 2012 la durata media era stata di 34,1 mesi (1.037 giorni).

La contraddizione, in quest'ultimo settore, tra l'aumento (del 20,6%) del numero dei procedimenti definiti e la riduzione (dell'1,1%) dei procedimenti pendenti da un lato e l'aumento (del 19%) della durata media dei procedimenti dall'altro deriva dal fatto che quanto più numerosi sono i procedimenti risalenti nel tempo oggetto di definizione, tanto più lungo apparirà il tempo medio di durata. L'aumento della durata media nell'anno 2013 è il risultato, quindi, della più intensa politica di definizione dell'arretrato. Si consideri, peraltro, che quasi la totalità dei ricorsi definiti (99%) sono stati iscritti prima del 1° gennaio 2013; di questi, la metà sono stati iscritti prima del 2010. La scelta di aggredire l'arretrato, imposta anche dall'esigenza di dare risposta alle domande degli utenti della giustizia, è destinata tuttavia a dare i suoi frutti negli anni futuri: tanto meno numerosi saranno i fascicoli giacenti da lungo tempo negli archivi, tanto più breve sarà la durata dei tempi di definizione.

Il progetto organizzativo, dunque, non può che puntare prioritariamente sulla riduzione del tempo di definizione dei procedimenti, imprescindibile esigenza di una amministrazione della giustizia che possa definirsi "effettiva", tenuto anche conto del fatto che assicurare una "ragionevole durata del processo" ha positive conseguenze sulla formazione dell'arretrato, impedendo gradualmente che quest'ultimo continui ad accrescersi.

2. La diversità di risultato, con riferimento alla durata dei procedimenti penali e dei procedimenti civili, non è in alcun modo imputabile ad un differente (maggiore nell'un caso e minore nell'altro) impegno (e professionalità) dei magistrati, così come del personale amministrativo, addetti all'uno o all'altro settore, è indispensabile, prima ancora di una riflessione

sui moduli di definizione adottabili, soffermare l'attenzione sul problema delle risorse.

Ciò di cui occorre prendere coscienza, ad ogni livello dell'amministrazione della giustizia, è che l'organico – tanto dei magistrati, quanto del personale amministrativo – e la situazione delle relative scoperture non costituiscono una sorta di variabile indipendente rispetto alla ragionevole durata del processo. Per questo il *plafond* delle risorse disponibili deve essere oggetto di costante vigilanza e ne deve essere valutato continuamente il rapporto con la situazione delle pendenze per verificarne l'adeguatezza.

In questa prospettiva è anche possibile superare l'attuale *indeterminatezza funzionale* della disposizione di cui all'articolo 37, comma 1, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, nella consapevole presa d'atto dell'*insufficienza strutturale* della *riorganizzazione* delle attività, la quale, se non trova il necessario supporto di adeguate risorse (prima non disponibili), rischia di restare nella dimensione di un *progettualismo velleitario*.

Fatte queste ampie premesse, considerata la criticità del settore civile, il presente documento è destinato essenzialmente alla illustrazione delle misure che la Corte di cassazione adotterà nel corso del triennio 2014-2016 per dare avvio ad una seria politica smaltimento dell'arretrato dei procedimenti civili.

3. L'art. 74 del decreto legge 21 giugno 2013, n. 69, integra l'organico della Suprema Corte, con l'aumento a sessantasette del numero dei magistrati (di tribunale) destinati all'Ufficio del Massimario e del ruolo con l'assegnazione ai medesimi anche del compito eventuale di "assistenti di studio".

La norma assegna al Primo Presidente della Corte di cassazione il potere di destinare, anno per anno, tenuto conto delle esigenze dell'ufficio e osservati i criteri stabiliti dal Consiglio superiore della magistratura, fino a

trenta magistrati addetti all'Ufficio del Massimario e del ruolo alle sezioni della Corte con compiti di assistente di studio. Il Consiglio Superiore della Magistratura ha definito, con delibera del 4 dicembre 2013, i criteri per la destinazione dei predetti magistrati con compiti di assistenti di studio.

In sede di prima applicazione, fino allo scadere del quinto anno successivo alla data di entrata in vigore della legge di conversione del citato decreto, è previsto che il Primo Presidente, «al fine di garantire la più celere definizione dei procedimenti pendenti», destini «almeno la metà dei magistrati addetti all'ufficio del massimario e del ruolo, e non più di quaranta, alle sezioni civili con compiti di assistente di studio». Emerge, dunque, la consapevolezza dell'impossibilità di conseguire una «più celere definizione dei procedimenti pendenti» senza agire sulla leva delle risorse da impiegare nel processo: è un passo nella giusta direzione.

Gli orientamenti formulati dal Consiglio Superiore (e, prima ancora, dalla legge) costituiscono, tuttavia, solo un primo passo, atteso che l'adeguato impiego della nuova risorsa di magistratura richiederà un duplice intervento del Primo Presidente: dapprima per la emanazione delle necessarie prime direttive di carattere organizzativo, la seconda (e più importante) per le correzioni che si rendono necessarie dopo aver testato adeguatamente le ricadute dell'impiego degli assistenti di studio nella gestione dei procedimenti.

Il criterio di destinazione dei magistrati con compiti di assistenti di studio indicato dal Consiglio Superiore della Magistratura, prevede l'assegnazione alla sezione e non a singoli consiglieri, con l'osservanza di canoni di automaticità e perequazione dei carichi di lavoro. In tale assegnazione dovrà essere in qualche modo considerato che l'arretrato assume un peso diverso tra le sezioni civili, atteso che, rispetto al numero complessivo delle pendenze, le sezioni "Tributaria" e "Lavoro", assommano circa il 60% del carico di procedimenti gravante sulla Corte.

Le tabelle recepiscono la circolare del CSM e fanno rinvio ai criteri ivi indicati; un ulteriore intervento sarà effettuato dopo la presa di possesso dei magistrati componenti il nuovo organico, all'esito della concreta verifica delle esigenze organizzative dell'Ufficio del Massimario e del Ruolo.

4. Nella programmazione di moduli funzionali al perseguimento degli obiettivi di contenimento dei tempi di definizione è stata indicata, nel progetto ex art. 37, comma 1, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, la necessità di incrementare lo sviluppo di una più ragionata informatizzazione della attività di spoglio, per ottimizzare il lavoro svolto dalla Sesta Sezione civile, pensata e creata come “porta d'ingresso” di ogni procedimento innanzi alla Corte di Cassazione.

La corretta ed esauriente esecuzione dello spoglio costituisce un imprescindibile elemento di razionalizzazione del lavoro della Corte di cassazione. Al fine di razionalizzare tale attività dal 2014 la valutazione e la descrizione dei procedimenti esaminati sarà effettuata secondo un sistema informatico, allo stato in avanzata fase di sperimentazione, in modo da creare un archivio centralizzato dei ricorsi, tale da consentire successive ricerche del materiale raccolto e facilitare l'accorpamento di procedimenti simili.

La realizzazione di tale obiettivo faciliterà non solo la irrinunciabile funzione, propria della Sesta Sezione, di selezionare i percorsi cui è destinato ogni singolo procedimento, ma anche costituirà ausilio al lavoro delle Sezioni ordinarie, facendo in modo che non si disperdano i risultati della prima valutazione delle questioni sottese ai vari procedimenti esaminati. L'utilizzazione di modalità informatiche consentirà di superare il sistema dei “sommarietti” analitici redatti a mano e di utilizzare un motore di ricerca che consenta di individuare cause seriali e/o questioni nuove che consentano, per esigenze nomofilattiche, una trattazione prioritaria.

Anche questo tipo di intervento ha significativi riflessi, sulla riduzione della durata dei procedimenti (oltre che dell'arretrato), consentendo una

più agile gestione dell'attività di accorpamento e una più efficace "costruzione" di udienze monotematiche.

5. Il raggiungimento dell'obiettivo primario della riduzione dei tempi, assieme ad una più mirata destinazione di risorse all'intero settore civile, impone un diretto intervento sulla Sesta Sezione, la quale costituisce la struttura che, nel disegno funzionale della Cassazione civile, non solo supporta le Sezioni ordinarie nell'attività di filtro dei nuovi ricorsi, ma, allo stesso tempo, esalta la funzione nomofilattica della Corte adottando la sua giurisprudenza a parametro esclusivo di decisione circa la manifesta fondatezza o infondatezza dei ricorsi.

Lo strumento primario di questo intervento è l'incremento della (già elevata) competenza dei consiglieri addetti alle Sottosezioni, mediante la fissazione di un periodo biennale minimo di destinazione alle Sezioni ordinarie quale requisito di assegnazione alla Sesta Sezione. A tale intervento si assocerà l'adeguamento funzionale delle modalità di lavoro promuovendo l'informatizzazione del servizio fin da momento del primo spoglio del fascicolo processuale, allo scopo preservare l'attività di ricerca svolta dai consiglieri spogliatori e di consentirne l'utilizzazione eventuale anche nelle successive fasi.

Si procederà inoltre ad una riformulazione delle modalità di assegnazione dei consiglieri alle Sottosezioni, ponendo in alternativa assegnazione esclusiva e coassegnazione, così estendendo l'esperienza rivelatasi positiva presso alcune Sottosezioni.

6. Secondo quanto rilevato dal CSM con la delibera del 30 luglio 2013 a proposito del programma di gestione ai sensi dell'art. 37, comma 1, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, la concentrazione degli sforzi sulla definizione dell'arretrato più risalente produce l'effetto statistico di far salire la durata media dei procedimenti. In altri termini l'obiettivo del c.d. rin-

giovanimento del ruolo, ha come conseguenza che il totale delle cause definite nell'anno di attuazione del programma di gestione sarà costituito in percentuale preponderante (e comunque maggiore rispetto all'anno precedente) da cause di risalente iscrizione. Con il risultato apparentemente paradossale di innalzare la durata media delle cause definite nell'anno di attuazione del programma stesso.

Come già più sopra rilevato, si tratta di un effetto non solo paradossale, ma anche produttivo di una sostanziale ingiustizia, in quanto un "abbandono" generalizzato delle cause più risalenti e la concentrazione degli sforzi sulle pendenze recenti tradirebbe in qualche misura la domanda di quel cittadino che da più tempo attende una risposta.

L'intervento organizzativo deve pervenire ad un equilibrato contemporamento delle esigenze da realizzare, selezionando nell'indistinto coacervo del c.d. arretrato i procedimenti da trattare preferenzialmente tra quelli che abbiano la più risalente data di iscrizione, tenendo conto anche dei gradi precedenti (in buona sostanza, avendo come punto di riferimento la data della proposizione originaria dell'azione): in tal modo è possibile che la definizione dei procedimenti selezionati incida anche, sotto il profilo statistico, sulla riduzione della durata del processo.

Nel selezionare detti procedimenti sarà, peraltro, opportuno scegliere quelli che per essere prontamente definibili in base all'enunciazione di un principio di diritto cui poi orientare la possibile soluzione di procedimenti che propongano questioni similari, abbiano maggiore capacità di incidere allo stesso tempo sulla riduzione dell'arretrato e sulla deflazione dei flussi di contenzioso riconducibile alla medesima tipologia. La ricerca selettiva dei procedimenti che tenga conto in via principale della "natura delle questioni" coinvolte nel ricorso ha, invero, una convincente forza deflattiva sulla formazione nei gradi di merito di un potenziale contenzioso futuro: la pronta soluzione di questioni giuridiche ancora irrisolte o emergenti è il più efficace ostacolo alla crescita dei giudizi pendenti.

7. Ma tanto, con tutta evidenza, non può bastare a realizzare una significativa aggressione dell'arretrato. Anche privilegiando le sezioni civili nella destinazione dei consiglieri di Corte di cassazione di nuova nomina, limitando l'assegnazione dei medesimi alle sezioni penali al numero necessario per garantirne il funzionamento agli attuali livelli, non sarebbe comunque possibile assicurare una riduzione dell'arretrato a numeri più rassicuranti.

È indispensabile a questo fine un intervento esterno che garantisca, almeno per un certo periodo di tempo, la pienezza dell'organico, in modo che sia possibile disegnare un progetto che abbia le sicure potenzialità di conseguire il risultato sperato di risolvere il problema dell'arretrato, senza sottrarre comunque risorse all'impiego di forze destinate ad assicurare la "ragionevole durata del processo".

Per far questo nel modo migliore occorre altresì che si adottino procedure concorsuali che permettano di selezionare consiglieri che abbiano una reale e specifica vocazione penalistica e consiglieri che abbiano altrettanto reale e specifica vocazione civilistica.

Nessun provvedimento organizzativo riferito all'esistente, ossia senza l'impiego di risorse attualmente non disponibili, per quanto sia l'impegno che in esso viene profuso, potrebbe avere risultati di analoga ambizione. È necessario che si prenda atto che il problema dell'arretrato non è risolvibile a "costo zero": i magistrati e il personale amministrativo ora in servizio lavorano già al limite delle loro possibilità e per quanto si possa fare perché la stessa forza lavorativa impiegata produca più proficui effetti, non è pensabile che tanto basti a scalare una così erta montagna.

E', dunque, necessario che i provvedimenti organizzativi siano accompagnati da uno straordinario progetto sinergico a favore della Corte di cassazione, che veda coinvolti assieme la Corte stessa, il Consiglio Superiore della Magistratura ed il Ministro della Giustizia, nella consapevolezza



che solo un ulteriore investimento di risorse, umane, tecnologiche ed organizzative consentirà il successo della politica di aggressione dell'arretrato.

8. Con la risoluzione del 29 aprile 2014 il Consiglio Superiore della Magistratura ha regolato i tirocini formativi e delle loro ricadute nell'organizzazione degli uffici giudiziari, ricostruendo l'articolato quadro normativo che regola la materia distinguendo tra i tirocini attuati in esecuzione dell'art. 37 del decreto legge 6 luglio 2011 n. 98 e dell'art. 73 del decreto legge 21 giugno 2013 n. 69 (conv. dalla legge 9 agosto 2013 n. 98 (c.d. tirocini sostitutivi) e quelli attuati in esecuzione del decreto legislativo 17 novembre 1997 n. 398 e della legge 24 giugno 1997 n. 196 (c.d. tirocini integrativi).

Il C.S.M. ha preso in esame solo la prima tipologia, dato che l'intero percorso formativo ivi previsto - disegnato per l'accesso alle professioni forensi - si svolge presso gli uffici giudiziari. La risoluzione, nel dettare articolate disposizioni per organizzare tali tirocini, richiede ai Capi degli uffici di dare comunicazione al CSM delle convenzioni stipulate ai sensi dei detti artt. 37 e 73, inserendo nel programma di gestione annuale e nel documento organizzativo generale che accompagna il progetto tabellare degli uffici giudicanti le tipologie di tirocinio adottate nell'ufficio, descrivendone i risultati ottenuti ed allegando la documentazione inerente.

In questa sede deve rilevarsi che presso la Corte di cassazione sono attive le seguenti convenzioni stipulate tra la Corte di cassazione e alcune Scuole di perfezionamento per le professioni legali.

a) Convenzione stipulata con la S.S.P.L dell'Università Jean Monnet, del luglio 2009 ai sensi del decreto legislativo 17 novembre 1997 n. 398, istitutivo delle Scuole di specializzazione, per il quale "le attività pratiche, previo accordo o convenzione, sono anche condotte presso sedi giudiziarie, studi professionali e scuole del notariato, con lo specifico apporto di magistrati, avvocati e notai" (art. 16).

b) Convenzione stipulata con la S.S.P.L. dell'Università di Roma La Sapienza il 15 ottobre 2010 per i tirocinanti del secondo anno, i quali svolgono un'attività formativa di 120 ore (poi portate a 150 ore), ai sensi della legge 24 giugno 1997 n. 196, recante norme in materia di occupazione, ed avente ad oggetto l'alternanza tra studio e lavoro e l'agevolazione delle scelte professionali (art. 18).

c) Convenzione stipulata con la S.S.P.L. dell'Università di Roma La Sapienza il 10 gennaio 2012 ai sensi dell'art. 37, c. 4 e 5, del decreto legge n. 98 del 2011 per lo svolgimento, a favore dei tirocinanti della Scuola, di "iniziative di tirocini pratici e *stages* a favore di soggetti che hanno già assolto l'obbligo scolastico", che comportano una complessiva attività formativa di annuali 500 ore.

Tralasciando le due prime convenzioni, aventi ad oggetto tipologie formative non considerate dalla risoluzione del C.S.M., per quanto riguarda la terza, qui rilevante, il tirocinio si è rivelato proficuo sia per i diretti interessati che per l'attività di ufficio. La gestione del tirocinio, coordinata da un consigliere di questa Corte, ha previsto che i giovani tirocinanti fossero assegnati alle Sezioni Civili (salvo sporadici casi di assegnazione al Massimario penale) - con larga prevalenza della Sesta Sezione civile e, quindi delle sue Sottosezioni - per collaborare con i consiglieri nella preparazione delle relazioni *ex art. 380 bis* cod. proc. civ., con partecipazione alle adunanze camerali ed alla stesura delle bozze delle ordinanze.

Il bilancio dell'esperienza formativa è dunque positivo, sia dal punto di vista dei tirocinanti che di quello dei consiglieri loro affidatari, i quali ultimi hanno posto in evidenza la reale utilità del contributo dei giovani per il servizio della Sesta Civile.

Al presente documento è allegata copia della Convenzione indicata *sub c)* - allo stato unica, tra quelle stipulate dalla Corte, rientrante tra le tipologie regolate dalla richiamata circolare del C.S.M. - unitamente alla relazione predisposta dal magistrato coordinatore dei tirocini.

Considerato che l'art. 73 del d.l. 21 giugno 2013 n. 69, conv. dalla l. 9 agosto 2013 n. 98, non inserisce la Corte di cassazione tra gli uffici giudiziari cui i soggetti ivi previsti possono accedere per lo svolgimento dell'attività di formazione, il "documento informativo" sulle proposte di tirocinio, richiesto dalla circolare consiliare e parimenti allegato, redatto in conformità al *format* dalla stessa suggerito, concerne solamente l'offerta formativa ricollegabile all'art. 37 del d.l. 6 luglio 2011, n. 98, conv. dalla l. 15 luglio 2011, n. 111.

Il "documento informativo" sarà pubblicato con adeguata evidenziazione sul sito [www.cortedicassazione.it](http://www.cortedicassazione.it).