



CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

PIETRO CURZIO

RELAZIONE

sull'amministrazione della giustizia nell'anno 2020

CONSIDERAZIONI FINALI



Roma, 29 gennaio 2021

“Apparteneva a quella categoria di spiriti rarissimi, i quali, benché profondi conoscitori di una dottrina, in grado di vederla per così dire dal di dentro, da un punto di vista inaccessibile ai profani, conservano tuttavia il senso della relatività del suo valore nell’ordine delle cose, la misurano in termini umani”.

M. YOURCENAR, Memorie di Adriano

In copertina e nel frontespizio:

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



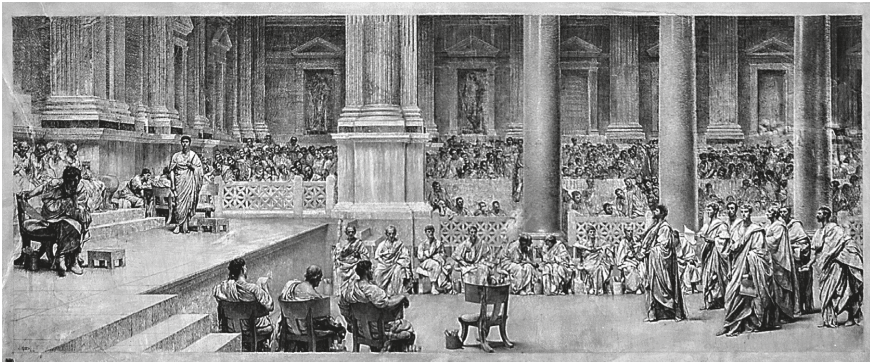
CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

PIETRO CURZIO

RELAZIONE

sull'amministrazione della giustizia nell'anno 2020

CONSIDERAZIONI FINALI



Roma, 29 gennaio 2021

Signor Presidente della Repubblica, Autorità, Signore e Signori

L'immagine sulla copertina della relazione è un bozzetto del processo a Verre, imputato di gravi concussioni e peculato in danno della Sicilia di cui per tre anni era stato governatore, giudizio in cui l'accusa fu sostenuta da un ancor giovane Cicerone e la difesa da Ortensio, all'epoca principe del Foro romano.

L'affresco per il quale era stato stilato il bozzetto non è stato mai realizzato. La parete qui alla mia destra è rimasta bianca. È l'affresco che non c'è.

Abbiamo scelto questo bellissimo disegno per rappresentare la particolare situazione del 2020 in cui l'amministrazione della giustizia è stata, come ogni settore della vita della nostra comunità, segnata dalla pandemia. Ciò ha comportato il sostanziale blocco dell'attività giudiziaria per un certo periodo, una faticosa e difficile ripresa per la restante parte dell'anno e oggi ci pone dinanzi alla necessità di ripensare profondamente il sistema. Di partecipare alla costruzione di un qualcosa che ancora non c'è.

Di riforme del sistema giustizia e, al suo interno del giudizio di legittimità, ne sono state fatte molte negli ultimi anni, con un continuo, a volte turbinoso, susseguirsi di modifiche normative e organizzative, che a volte, invece di risolvere i problemi, hanno finito per complicarli. Mentre da tempo siamo consapevoli che un sistema giustizia adeguato alla complessità dei problemi costituisce un fattore insostituibile per la garanzia dei diritti e doveri dei cittadini, per la vita delle imprese e delle amministrazioni, per la ragionevole certezza dei rapporti economici, civili, sociali.

La pandemia ha ulteriormente mostrato l'inadeguatezza del sistema, la gracilità e vetustà di molti suoi gangli, e pone in modo deciso la necessità di un cambiamento profondo e incisivo, prima di tutto culturale.

Per fare fronte alla crisi si è scelto di impegnare risorse economiche in misura impensabile sino a un anno fa. Ma per ottenere dall'Europa i relativi finanziamenti è necessario tracciare un quadro di riforme, prima fra tutte della giustizia, che dia idonee garanzie di conseguire gli obiettivi prefissati.

E anche qualora tutte le risorse venissero acquisite dovranno in parte cospicua essere restituite. Il debito dovrà essere ripagato principalmente da coloro che sono oggi i giovani. “Per anni una forma di egoismo collettivo ha indotto i governi a distrarre capacità umane e altre risorse in favore di obiettivi con più certo e immediato ritorno politico: ciò non è più accettabile oggi. Privare un giovane del futuro è una delle forme più gravi di diseguaglianza” (Mario Draghi).

A tal fine, dobbiamo rimetterci al lavoro, ciascuno nel rispetto delle proprie competenze e in adempimento dei propri doveri.

1. La Costituzione e la Corte di cassazione

La Costituzione affida alla Corte di cassazione un ruolo fondamentale, riconoscendo il diritto dei cittadini di ottenere il controllo di eventuali “violazioni di legge” da parte di “sentenze o provvedimenti sulla libertà personale, pronunciati da organi giurisdizionali ordinari o speciali” (art. 111 Cost., settimo comma). Controllo che si attua con un giudizio “di legittimità”, il quale, al pari di qualsiasi altro processo, deve essere giusto, e cioè deve svolgersi “nel contraddittorio tra le parti, in condizioni di parità, davanti ad un giudice terzo ed imparziale”, avere “ragionevole durata” (commi primo e secondo), adottando provvedimenti giurisdizionali “motivati” (comma sesto).

Non è stato inserito in Costituzione il principio sancito dall’art. 65 dell’ordinamento giudiziario, secondo il quale la Corte quale organo supremo di giustizia “assicura l’esatta osservanza e l’uniforme interpretazione della legge, l’unità del diritto nazionale”. È ciò che, con Calamandrei, chiamiamo nomofilachia, custodia della legge, compito che oggi è divenuto ancora più complesso per il carattere multidimensionale delle norme e la necessità di relazionarsi con i giudici europei.

Ma la Costituzione, affermando con l’art. 3 e l’insieme del suo impianto, l’uguaglianza formale e sostanziale dei cittadini “davanti alla legge”, impone il rispetto di tale diritto fondamentale anche in sede di “interpretazione ed applicazione della legge”. La nomofilachia risponde quindi ad un principio cardine del nostro ordinamento costituzionale.

E risponde, come ci è stato ricordato dal Capo dello Stato, ad una richiesta di affidamento che proviene dalla società, perché “la coerenza giurisprudenziale nell’interpretazione delle norme rafforza la fiducia dei cittadini nel sistema giudiziario”.

2. *Quantità, qualità, tempi del giudizio di legittimità*

Nella sua impegnativa rotta la Corte deve tuttavia, da tempo, confrontarsi con tre ordini di problemi: la quantità del contenzioso, la qualità delle decisioni, i tempi del giudizio.

Ogni anno sopravvivono in Cassazione più di 30.000 ricorsi civili e 50.000 ricorsi penali. Un dato quantitativo unico nell'esperienza giuridica internazionale.

La qualità delle decisioni è imposta dal ruolo della Cassazione. Il vertice della giurisdizione deve necessariamente esprimersi mediante provvedimenti di massimo livello qualitativo, che rispondano al compito di unificazione dell'ermeneusi.

I tempi del giudizio devono essere tali da rendere la durata complessiva del processo "ragionevole" come richiede la Costituzione e la CEDU ha più volte ricordato che tempestività e la prevedibilità delle decisioni concorrono a rendere la giustizia conforme ai principi dello stato di diritto e di un sistema democratico.

Far quadrare questi tre elementi è molto complesso e la situazione attuale è estremamente problematica. I numeri sono, oggi più che mai, inarrestabili e ciò si riflette sugli altri elementi; i tempi del processo civile superano il livello di ragionevolezza; la qualità dei provvedimenti non sempre è all'altezza del ruolo della Corte; i contrasti, molto spesso inconsapevoli, sono diffusi e ricorrenti.

Tutto ciò dipende da fattori non contingenti ma strutturali, che possono essere letti secondo una serie di equazioni: quanto maggiore è il numero dei ricorsi tanto maggiore è il numero dei giudici necessari alla Corte; quanto maggiore è il numero dei giudici tanto maggiore è il rischio di decisioni non omogenee o contrastanti tra loro. Si instaura poi un circolo vizioso, perché quanto più le decisioni sono lontane dalla nomofilachia, tanto più il numero dei ricorsi tende ad aumentare: le oscillazioni e contraddizioni giurisprudenziali generano inflazione del contenzioso.

La ricerca di soluzioni non può essere frutto di una riflessione solitaria, ma deve essere oggetto di un confronto interno ed esterno alla Corte che sarà uno degli impegni del 2021.

Il terribile anno che ci siamo lasciati alle spalle ci ha visti impegnati fondamentalmente a limitare i danni e alla fine il bilancio è positivo. Grazie ad un forte recupero nel secondo semestre, siamo riusciti a definire più

di 30.000 processi civili e nel penale siamo riusciti a conservare tempi di definizione dei giudizi inferiori ad un anno. Se si scorre la rassegna delle più rilevanti sentenze contenuta nella relazione ci si rende conto di quale sia stato l'impegno della Corte anche sul piano qualitativo.

Ma questo non può bastare. Dobbiamo assumerci la responsabilità di contribuire a tracciare il quadro di proposte necessarie per migliorare una situazione che rimane critica, cooperando con vari interlocutori, a cominciare dal legislatore.

3. *La Corte e il Legislatore*

In prospettiva, il Legislatore dovrà sciogliere l'ambiguità atavica di una normativa che colloca la nostra Corte "in un luogo intermedio tra due modelli (Corte di legittimità e Terza istanza) assai diversi tra loro, senza coincidere con nessuno di essi, ma traendo da ognuno elementi contraddittori" (Michele Taruffo). È un nodo gordiano che pesa sulla Corte sovraccaricandola di funzioni e attraendo un numero sproporzionato di ricorsi.

Nell'immediato, il legislatore dovrebbe considerare quanto meno due questioni: quella dei provvedimenti impugnabili e quella di una possibile semplificazione del giudizio.

3.1. Il rapporto tra appello e cassazione

Quanto ai provvedimenti impugnabili, negli ultimi anni si è delineata una tendenza a saltare il giudizio di appello, prevedendo il solo rimedio del ricorso per cassazione contro sentenze emesse in unico grado. È una scorciatoia, che probabilmente prende atto dei ritardi che si formano nell'imbuto rappresentato dalla fase dell'appello ed è resa possibile per il fatto che il giudizio di appello non è costituzionalizzato, ma determina un impoverimento della qualità del giudizio di merito, privato della seconda valutazione, e determina conseguenze pesanti per la Cassazione, perché cresce a dismisura il numero dei ricorsi e dilaga il tentativo di introdurre surrettiziamente questioni di merito in sede di giudizio di legittimità.

Nelle varie riforme del giudizio di legittimità, susseguitesi negli ultimi anni, si è tentato di introdurre filtri di vario genere al processo di cassazione, sempre con scarsi risultati, proprio perché in realtà il filtro più corretto e conforme a un innalzamento della qualità complessiva del giudizio, è

costituito da un giudizio di appello svolto bene, quello che ormai manca in molti settori dell'ordinamento processuale.

L'ultimo fattore di crisi del giudizio di cassazione in ordine di tempo è costituito dalla enorme crescita dei ricorsi in materia di protezione internazionale strettamente correlata all'eliminazione del grado di appello ad opera del d.l. n. 13 del 2017 (i ricorsi, che nel 2016 erano 374, sono passati a 1.089 nel 2017, 6.026 nel 2018, 10.366 nel 2019 e 6.935 nel 2020). Si è trattato di un intervento che ha pesantemente aggravato la situazione del giudizio di legittimità, proprio quando si cominciavano a vedere i primi frutti dell'immane sforzo compiuto nel decennio precedente.

Analoghe considerazioni possono farsi con riferimento al processo tributario, che in Cassazione costituisce da tempo la parte più consistente dei giudizi civili e quindi incide in modo determinante sulla situazione complessiva. Il numero degli annullamenti in cassazione di decisioni delle Commissioni tributarie regionali è nettamente superiore a quello degli annullamenti delle decisioni degli altri giudici civili di secondo grado. Questo dato dovrebbe indurre a pensare a riforme dell'appello tributario che consentano a quei giudici di svolgere il loro lavoro a tempo pieno e in via esclusiva al pari di altri giudici specializzati, perché il diritto tributario è ormai uno dei settori più complessi e impegnativi dell'esperienza giuridica e il relativo contenzioso pone problemi di rilevante peso economico e di particolare delicatezza per cittadini, imprese ed erario.

Ho considerato questi due settori non a caso. Sono quelli in cui la bulimia dei ricorsi mette fortemente in crisi la Corte, basti pensare che a fine 2020 i processi pendenti in queste due materie costituivano più della metà (il 55,3%) della pendenza complessiva dei processi civili della Corte. Se i flussi venissero ricondotti ad un *trend* fisiologico la qualità e i tempi processuali complessivi migliorerebbero in maniera incisiva.

3.2. Rito camerale e ruolo insostituibile dell'udienza pubblica

Un altro problema da risolvere concerne le modalità e l'organizzazione del giudizio di cassazione. L'idea di fondo su cui il legislatore si è mosso negli ultimi anni, dopo aver preso atto del numero abnorme dei ricorsi e della necessità di porvi un argine, è stata quella di distinguerli a seconda che pongano questioni di rilievo nomofilattico o meno. È una scelta ragionevole.

Questa distinzione di percorsi è stata però organizzata in modo diverso in sede penale e civile. Nel penale il ricorso giunge in una delle sei Sezioni semplici ed è la Sezione competente e specialista della materia che opera tale scelta, inviando i ricorsi che per vari motivi appaiono suscettibili di valutazione di inammissibilità alla Settima sezione.

Nel civile si è optato per una soluzione diversa e più complicata, che allunga i tempi processuali, non tanto perché i ricorsi vanno direttamente all'apposita sezione, la Sesta, che ne valuta ammissibilità e fondatezza pronunciandosi con rito camerale, quanto perché i ricorsi che superano questo filtro e giungono in una delle Sezioni ordinarie vengono poi a loro volta suddivisi tra ricorsi di particolare rilievo nomofilattico, da trattare in udienza pubblica, e ricorsi che non presentano tale rilievo, da trattare con rito camerale, disciplinato però con regole diverse da quelle del camerale di Sesta. La coesistenza di due riti camerale, con regole peraltro diverse, rende inutilmente complicato il giudizio civile in Cassazione.

Conservando la parte positiva di questa riforma, sarebbe opportuno ridurre a due i binari del processo civile di cassazione, operando una sola distinzione: udienza pubblica/rito camerale. Il rito camerale dovrebbe essere affidato alla Sezione semplice competente per materia e soprattutto dovrebbe essere unico e avere un'unica regolamentazione. La duplicazione e diversificazione dei riti è fonte di complicazioni di varia natura che creano disorientamento negli avvocati e incidono molto negativamente sulla funzionalità della Corte.

Un camerale unificato permetterebbe di definire con maggiore rapidità e con provvedimenti molto concisi tutti quei ricorsi che si collocano al di fuori dell'area propria del giudizio di cassazione, perché pongono questioni che attengono al merito della decisione o perché sono in contrasto con la giurisprudenza della Corte e non propongono argomenti idonei a fondare un giustificato cambio di orientamento.

Questa selezione permetterebbe alla Corte di operare un'ampia scrematura e di concentrare il suo impegno nell'esame dei ricorsi che pongono veri problemi di rilievo nomofilattico e che devono essere trattati nel pieno rispetto dei canoni tradizionali di un dibattito pubblico.

Per questi ricorsi, soluzioni processuali meramente cartacee sono e saranno di grande aiuto fin tanto che dura l'emergenza pandemica, ma il processo in Cassazione per le cause che pongono questioni rilevanti di interpretazione della legge, una volta tornati alla normalità, deve essere un processo pubblico, in cui le parti discutono in contraddittorio tra loro, dinanzi

alla Corte e tutti, giudici, pubblico ministero ed avvocati, sono presenti in aula. Così come la decisione deve essere adottata all'esito di un confronto tra componenti del collegio tutti presenti in camera di consiglio.

4. *La Corte e il Governo*

Altro importante interlocutore è il Ministro della giustizia, al quale, anche con riferimento alla Cassazione, spetta l'organizzazione e il funzionamento dei servizi relativi alla giustizia. I temi di questa interlocuzione sono molteplici, ma ve ne è uno cruciale: il processo telematico.

Il processo telematico è operativo in tutti i settori della giurisdizione civile, tranne che in Corte di cassazione e negli uffici del giudice di pace. L'attuale carenza costituisce un freno enorme alla funzionalità del giudizio di legittimità, che va assolutamente rimosso, non solo nel civile ma anche nel penale, tanto più che le caratteristiche del processo di cassazione rendono questa operazione, da un lato più facile, dall'altro particolarmente proficua. Più facile perché il giudizio di legittimità è del tutto privo di attività istruttoria, consistendo in pochi atti fondamentali (ricorso, controricorso, provvedimento impugnato, memorie) di semplice informatizzazione. Più proficua perché i magistrati della Corte e gli avvocati cassazionisti provengono da tutta l'Italia e, consentire loro di consultare gli atti in tempo reale non necessariamente in ufficio, apporterebbe vantaggi notevoli alla qualità del loro lavoro, nonché un forte alleggerimento del lavoro delle cancellerie, che di conseguenza potrebbero essere riorganizzate, con notevole incremento di produttività dell'ufficio e riduzione delle tempistiche.

La Corte ha sottoscritto poche settimane fa con il Ministero ed altri interlocutori istituzionali un protocollo che porterà all'introduzione del processo telematico nel settore civile. La sperimentazione è iniziata il 26 ottobre. Siamo all'inizio di un percorso tutt'altro che semplice, che bisogna completare nel corso del 2021, affrontando le inevitabili difficoltà e rispettando tempi e impegni assunti, e bisogna poi estendere al penale.

Al Governo deve poi essere rivolta la richiesta di proseguire il potenziamento del personale amministrativo della Corte, che ha bisogno urgente di nuove acquisizioni tanto sul piano numerico che delle competenze professionali.

La pandemia ci ha posto il problema di ricorrere al lavoro agile, ma le difficoltà sono state molteplici per la mancanza di accesso al sistema da luoghi diversi dall'ufficio. Questi problemi devono essere risolti, predisponendo

meccanismi che consentano di passare con fluidità da una modalità all'altra di lavoro quando ciò si renda necessario o utile per il buon andamento dell'amministrazione.

In prospettiva, l'organizzazione della Corte dovrebbe essere modificata puntando più che sull'aumento del numero dei magistrati, sul rafforzamento delle strutture di supporto al loro lavoro, mediante la costituzione di un ufficio composto da giovani giuristi cui affidare compiti preparatori di studio dei fascicoli e di ricerca giurisprudenziale e dottrinale, volti a costituire la base delle decisioni. È questo l'assetto organizzativo di altre Corti supreme, che dovremmo importare nel nostro sistema.

Su tutti questi punti (digitalizzazione, semplificazione, nuove risorse umane e strumentali, ufficio del processo) vi sono impegni precisi nel "Piano nazionale di ripresa e resilienza" (PNRR). Ci auguriamo che il 2021 sia l'anno della "svolta italiana" all'interno di una svolta europea, che il piano prospetta, e che il progetto si trasformi in un processo operativo articolato ed efficace.

5. *La Corte e il governo autonomo della Magistratura*

Gli ultimi anni sono stati difficili per il CSM e per l'associazionismo giudiziario. La magistratura italiana ha le risorse per superare questo periodo travagliato, anche se non è facile. Bisogna avere l'umiltà di ascoltare ciò che ci hanno insegnato i migliori tra noi.

Rosario Livatino lasciò scritto nel suo diario di uomo di fede "non ci sarà chiesto se siamo stati credenti ma credibili". Forse il segreto è semplicemente, per ogni scelta che operiamo, di chiederci quanto siamo credibili.

La Cassazione ha un rapporto privilegiato con il Consiglio Superiore della Magistratura tracciato dalla Costituzione laddove indica il Primo Presidente ed il Procuratore Generale quali componenti di diritto del Consiglio, creando un asse tra l'organo di governo autonomo della magistratura e i vertici della Corte.

La Corte partecipa inoltre al circuito del governo autonomo con il suo Consiglio direttivo in cui sono presenti componenti togati e laici. I togati, eletti dai magistrati della Corte ed espressione del pluralismo di idee offerto dall'associazionismo giudiziario, comunque imprescindibile. I laici, esponenti del mondo forense e dell'accademia, presenti con diritto di tribuna anche alle sedute a partecipazione ristretta, in base ad una scelta di trasparenza ormai acquisita come assolutamente naturale.

Il rapporto di collaborazione con il CSM ha permesso negli ultimi mesi di fare importanti passi avanti nel rafforzamento della Corte a sostegno del corretto espletamento del suo ruolo, tanto sul piano della revisione degli organici e delle regole tabellari, quanto mediante l’emanazione di bandi per l’assegnazione di nuovi presidenti di sezione, consiglieri e magistrati destinati all’Ufficio del Massimario e del Ruolo, dopo una stasi che durava da anni.

6. *Per una cultura del confronto*

L’acquisizione a breve scadenza di un numero così consistente di nuovi cassazionisti darà impulso al rinnovamento generazionale della Corte e probabilmente rafforzerà quel rinnovamento nella sua composizione di genere, anche a livello di responsabilità dirigenziali, che già oggi connota la Corte con molteplici benefici.

La pandemia ha condizionato fortemente i momenti di lavoro in senso propriamente comunitario. Non appena possibile dovranno essere moltiplicati gli incontri, curati dalla formazione, tra cassazionisti di lungo corso e neo-cassazionisti. Sarà la sede per aggiornare la riflessione sui tratti fondamentali della Corte, sui principi che devono guidarla, su limiti e potenzialità del suo intervento, sui rapporti con le altre Corti, sullo stile che deve connotare i suoi provvedimenti, in una parola sulla cultura giuridica che la deve permeare.

Un impegno specifico dovrà essere dedicato alla ricerca della essenzialità e chiarezza espositiva nelle motivazioni dei provvedimenti, doverosa per chi ha il compito di sciogliere i nodi e le ambiguità delle disposizioni normative. Essere chiaro fa parte dell’etica del giurista di cassazione.

Il confronto, peraltro, non dovrà essere solo interno alla Corte. Uno dei “rischi professionali” per i magistrati è quello della autoreferenzialità, e si accentua in Cassazione.

Per questo, oltre che per molti altri motivi, è importante il dialogo con l’Avvocatura, che concorre alla giurisdizione, anche di legittimità, svolgendo un ruolo fondamentale. Il rapporto con le istituzioni forensi ha portato alla sottoscrizione di numerosi protocolli, alla collaborazione nel Consiglio direttivo, alle consultazioni per la predisposizione delle tabelle e in occasione di altri momenti di rilievo nella vita della Corte, non ultima l’inaugurazione dell’anno giudiziario. Vi sono oggi le migliori condizioni per intensificare questo dialogo.

Più in generale, la Corte deve riprendere ed intensificare il rapporto con la Dottrina nelle sue varie espressioni. I giudici di Cassazione hanno bisogno di confrontarsi con chi ricostruisce il sistema giuridico, la storia, la funzione, le interconnessioni dei suoi istituti. La Cassazione, per svolgere adeguatamente la sua funzione, deve nutrirsi di cultura.

Dovranno moltiplicarsi le occasioni di incontro con gli altri giudici. I giudici costituzionali, con i quali condividiamo, pur con attribuzioni diverse, una continua rilettura della Costituzione affinché permei sempre più l'ordinamento. I magistrati amministrativi, contabili e tributari con i quali condividiamo l'impegno ad operare perché il pluralismo delle giurisdizioni non dia luogo a forme di incomunicabilità e contribuisca invece ad arricchire una cultura giuridica condivisa.

Una storia ormai consolidata ha il dialogo con le altre Corti Supreme nazionali, divenuto costante grazie alla partecipazione alla Rete dei Presidenti delle Corti europee, nonché con le Corti di Lussemburgo e di Strasburgo. Ha da poco compiuto vent'anni la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea sottoscritta a Nizza nella notte tra il 7 e l'8 dicembre 2000. Gli ultimi lustri dell'Unione sono stati segnati da disincanto nei confronti delle istituzioni europee, dall'emersione di egoismi nazionali, dalla Brexit, dal delinearsi di situazioni definite di "democrazia sospesa" (Fritz W. Scharpf).

Eppure, questo disincanto non ha seriamente inciso sullo spirito di dialogo e cooperazione fra le magistrature europee, segno che il lavoro fatto dalle corti e dalle reti dei giuristi ha creato un sentire e una cultura comune, definitivamente "europei". E in questi mesi difficili l'Europa sembra ritrovare il senso del suo progetto, il filo di un impegno condiviso.

Oggi è più che mai necessario impegnarsi per dare effettività ai principi della Carta: rispetto della dignità della persona, uguaglianza e solidarietà sono la via per superare la crisi pandemica e aprire una nuova stagione.

Forse, su questa strada si avvererà la profezia di Jean Monnet e l'Europa sarà "la somma delle soluzioni che si saranno trovate alle sue crisi".



GANGEMI EDITORE®
SIA
INTERNATIONAL

FINITO DI STAMPARE NEL MESE DI GENNAIO 2021
www.gangemieditore.it

