

# **CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE**

**ERNESTO LUPO**

**Relazione**

**sull'amministrazione della giustizia nell'anno 2010**

*Linee di fondo*

**TESTO ORALE**

Roma, 28 gennaio 2011

*Signor Presidente della Repubblica,*

Nel porgerLe un **deferente saluto**, anche a nome di tutti i partecipanti a quest'assemblea generale, mi permetta di ringraziarLa per la Sua presenza, ancora una volta espressione dell'attenzione che Ella, come Capo dello Stato, costantemente dedica ai problemi del "servizio giustizia" nel nostro Paese.

Ringrazio altresì tutte le Alte Autorità e tutti i presenti che, con la loro partecipazione, onorano questa cerimonia inaugurale.

Desidero, innanzitutto, sottolineare il **carattere straordinario** che quest'anno viene ad assumere l'odierna assemblea. Questo Palazzo, voluto dal guardasigilli Giuseppe **Zanardelli**, è stato inaugurato l'11 gennaio 1911, onde ne festeggiamo ora il centenario, che viene a combinarsi con il suo coinvolgimento nelle celebrazioni per i **150 anni** dell'Unità d'Italia, poiché anche qui sarà allestita la **Mostra su "Regioni e testimonianze d'Italia"**.

**2.** La relazione sull'amministrazione della giustizia del Primo Presidente della Corte di cassazione - *di cui illustrerò soltanto le **linee di fondo*** - è stata introdotta, dal legislatore del 2005, in sostituzione di quella che svolgeva il Procuratore generale.

Essa ha lo scopo di presentare **innanzitutto un bilancio** dell'amministrazione della giustizia nell'anno trascorso, effettuato dall'organo cui è affidato il grado più elevato della funzione **giudicante**, e quindi in posizione di terzietà.

Ciò impone, sotto il profilo metodologico, che alla doverosa individuazione delle criticità del sistema faccia *riscontro*:

- **una volontà di non indugiare** in ripetitive lamentazioni o sterili denunce,
- **un intento di superare l'exasperazione** polemica delle tensioni o la radicalizzazione di unilaterali concezioni,
- **un impegno di responsabilità** verso la ricerca di *soluzioni possibili e condivise*,

nel rigoroso rispetto dei principi, dei limiti e dei vincoli posti dalla Costituzione repubblicana.

Lo **stato dell'amministrazione** della giustizia, per come emerge dalle **note informative** pervenute dai distretti di corte d'appello, è in evoluzione, ma **non differisce molto** da quanto riportato nella Relazione dell'anno precedente.

Va rilevata soprattutto la preoccupante situazione di **scopertura dell'organico della magistratura**, frutto in primo luogo dei ritardi con cui a partire dall'anno 2002 sono stati banditi i concorsi per l'ingresso di nuovi magistrati.

Gli **effetti di tali ritardi** non sono stati ancora superati dall'**impegno** dell'attuale Ministro, **Angelino Alfano**, che ha messo a concorso 713 posti, che si aggiungono ai 253 magistrati assunti nel 2010.

Nell'anno decorso vi sono stati **414 pensionamenti**, di cui 227<sup>1</sup> anticipati rispetto al limite d'età e, perciò, presumibilmente favoriti dall'entrata in vigore delle misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria. (Sono andati in pensione anticipata ben **24** magistrati della Corte di cassazione e della Procura generale!)

Non meno preoccupante è il decennale **blocco di assunzioni del personale amministrativo e tecnico**: l'organico del personale, nell'arco di dieci anni, è passato da oltre 46.000 unità a poco più di 39.000 presenze.

**3.** Tra i tanti problemi posti dalle corti d'appello ritengo che **priorità assoluta** debba essere data al tema dei **tempi della giustizia**.

Il *Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa*, nella risoluzione del 2 dicembre 2010, ha rivolto per l'ennesima volta la sua attenzione al nostro Paese<sup>2</sup> per ribadire che i tempi eccessivi nell'amministrazione della giustizia italiana costituiscono

---

<sup>1</sup> Dati forniti dal Ministero della giustizia e aggiornati in data 27 gennaio 2011.

<sup>2</sup> Dall'analisi che la Corte europea dei diritti dell'uomo ha compiuto sulle proprie decisioni nel cinquantennio 1959-2009 risulta che per l'eccessiva durata dei procedimenti l'Italia ha riportato 1095 condanne, la Francia 278, la Germania 54 e la Spagna 11.

«un **grave pericolo** per il rispetto dello Stato di diritto, conducendo alla negazione dei diritti consacrati dalla Convenzione» europea dei diritti dell'uomo.

La **durata media** dei giudizi penali e, ancor più, dei giudizi civili supera notevolmente quella ritenuta ragionevole dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, come risulta dalle più precise informazioni che sono state fornite nelle parti IV e V della relazione scritta, in cui lo stato della giustizia è stato analizzato soprattutto sotto la prospettiva dei tempi della giustizia.

La **conseguenza** è che, dall'entrata in vigore della c.d. **legge Pinto**, sono stati promossi dinanzi alle corti d'appello quasi 40.000 procedimenti camerali per l'equa riparazione dei danni derivanti dall'irragionevole durata del processo, con costi enormi per le finanze dello Stato, il quale, inoltre, ritarda nel pagamento degli indennizzi già liquidati in via giudiziale, tanto che, sempre nel mese scorso, la Corte di Strasburgo ha **pronunziato 475 sentenze** di condanna dell'Italia per ritardati pagamenti di indennizzi.

La realizzazione di una durata ragionevole dei processi, secondo le concordi prescrizioni dell'art. 111 della Costituzione italiana, dell'art. 6 della CEDU e dell'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, è **essenziale**:

- **per il rispetto di un diritto fondamentale di ogni persona**, il diritto alla giustizia, che costituisce una sorta di pre-condizione per la tutela di ogni altro diritto, una sorta di “*diritto ai propri diritti*”;
- **per l'immagine dell'Italia** nel panorama europeo e internazionale;
- **per gli effetti sull'economia** e sulla competitività internazionale del sistema Italia.

**Il Presidente della Repubblica**, nel discorso pronunciato il 20 dicembre scorso nell'incontro al Quirinale con le Alte Magistrature della Repubblica, ha rivolto una **pressante sollecitazione** ad un “*nuovo spirito di condivisione*”, che conduca tutti “*a individuare, fuori da ogni schema e contrapposizione pregiudiziale, i temi, le esigenze, le sfide ineludibili per qualsiasi soggetto rappresentativo responsabile*”.

Non intendiamo sottrarci a questo **esercizio di responsabilità**, a cui tutti siamo chiamati.

Sul tema della **crisi di complessiva efficienza** - che è il vero problema del nostro sistema giudiziario - nessuno può chiamarsi fuori, limitandosi ad additare le colpe altrui.

Tutte le istituzioni sono coinvolte e tutte debbono sentire come propria responsabilità, su ogni altra prevalente, l'esigenza di ridurre la durata dei processi civili e penali.

Vi è allora da chiedersi: **cosa fare?** La risposta è nella stessa risoluzione del Comitato dei Ministri del Consiglio di Europa il quale ha invitato l'Italia ad adottare *“una strategia a medio e lungo termine”* per risolvere *“il problema strutturale”* della durata dei processi *“che esige un forte impegno politico”*.

**Questa strategia** ritengo che debba essere adottata attraverso l'elaborazione di un vero e proprio **Piano per la durata ragionevole dei processi** che impegni tutti i soggetti che hanno responsabilità nel sistema giudiziario e che prenda in considerazione, in modo organico, tutti i fattori che incidono sui tempi del processo.

Il Piano deve mirare a **rendere compatibili**, da un lato, l'**entità complessiva della domanda** di procedimenti giudiziari civili e penali e, dall'altro, la **capacità dell'apparato di soddisfare tale domanda** nei tempi che, in relazione ai vari tipi di procedimenti, sono stati specificamente indicati dalla Corte di Strasburgo.

Se questi tempi vengono in concreto **rispettati dalla gran parte degli altri 46 Stati** che hanno aderito alla Convenzione sui diritti umani, **questo risultato può e deve** essere raggiunto anche dal nostro Paese.

Rispetto alla situazione attuale, e nell'immediato, l'obiettivo del Piano si deve concretizzare sia nel **diminuire l'entità della domanda** di procedimenti, sia nell'**aumentare la capacità di risposta** degli uffici giudiziari.

Nella relazione scritta sono state date talune indicazioni per perseguire i detti obbiettivi, nell'intento di fornire un contributo agli organi politici competenti,

ai quali il Consiglio di Europa ha chiesto “*un forte impegno*”.

**3.1.** Per quanto riguarda la **giustizia civile** occorrono strumenti deflattivi della domanda.

Merita **consenso** l’iniziativa governativa della **mediazione** realizzatasi con il d. lgs. 4 marzo 2010, n.28, in attuazione di orientamenti dell’Unione europea. E’ essenziale, pertanto, che si superino, prima dell’entrata in vigore del provvedimento (prevista per il 20 marzo 2011), le difficoltà applicative segnalate dal Consiglio nazionale forense.

Occorre, purtroppo, rilevare che la **Pubblica Amministrazione**, come parte in un numero elevato di controversie, non fornisce un apporto di tipo conciliativo, pure possibile di fronte ad indirizzi giurisprudenziali ormai consolidati, ma tende a riversare sulle pronunce giurisdizionali la soluzione di controversie che potrebbero essere, se non eliminate, quantomeno semplificate attraverso una fase conciliativa precontenziosa.

Come significativa **eccezione** può essere segnalato il comportamento dell’INPS che, coinvolto in circa 1.000.000 di cause civili pendenti (circa il 20% del totale), sta pervenendo, secondo quanto affermato di recente dal suo presidente<sup>3</sup>, grazie a una più attenta vigilanza e a una migliore organizzazione interna dell’Istituto, a una drastica riduzione di quella che è stata efficacemente definita una “domanda drogata” di giustizia<sup>4</sup>.

Più in generale, non si può ignorare un’**anomalia** che ci caratterizza rispetto ad altri Paesi: l’elevatissimo e crescente **numero di avvocati**.

Secondo il rapporto della *Commissione europea per l’efficacia della giustizia* del Consiglio d’Europa dell’anno 2010, il **rapporto giudici/avvocati**, nel 2008, era in

---

<sup>3</sup> Dott. Antonio Mastrapasqua.

<sup>4</sup> L’espressione è stata utilizzata dal cons. Giovanni Salvi, durante il recente congresso A.N.M., nel corso della presentazione, unitamente al cons. Vincenzo Di Cerbo e al presidente dell’I.N.P.S., di un’inedita e proficua collaborazione tra A.N.M. e I.N.P.S. finalizzata al miglior funzionamento dell’amministrazione della giustizia.

Italia di 32,4 avvocati per ogni giudice, in Francia di 8,2 e in Inghilterra di 5.

Anche nel **rapporto avvocati/abitanti**, l'Italia surclassa la Francia con 332 avvocati per 100.000 abitanti, contro 75,8 della Francia.

**3.2.** Nel settore della **giustizia penale** l'afflusso di procedimenti è necessariamente correlato al numero dei reati commessi.

Si impone, allora, un restringimento dell'area degli illeciti penali, mediante il proseguimento della politica di **depenalizzazione**, che non ha più visto interventi organici dopo il d. lgs. 30 dicembre 1999, n. 507: non esiste sistema processuale che possa far fronte in tempi ragionevoli all'abnorme numero di fatti che sono considerati reati nel nostro ordinamento.

Per quanto riguarda il **processo penale**, nella relazione scritta vengono individuati diversi **fattori di rallentamento** del corso della giustizia, alcuni di **tipo normativo**, altri di **tipo culturale**, che si concretano in prassi distorte dell'uso di strumenti processuali.

Con riferimento ad auspicabili **interventi normativi**, mi limito qui a indicare il **processo contumaciale**, che, com'è emerso da molte annotazioni provenienti dai distretti, continua a rappresentare una delle più rilevanti cause di ritardo dei procedimenti penali.

Si è perciò proposta una **riforma dell'istituto** – la sospensione dei procedimenti nei confronti degli irreperibili - che conseguirebbe un duplice obiettivo:

- innanzitutto, di **evitare la trattazione** di processi molto spesso destinati a essere prolungati a seguito del meccanismo della restituzione in termini (oggi ormai praticamente inevitabile per gli irreperibili), riducendo così lo spreco di risorse giudiziarie inutilmente impiegate;
- **conformare, poi, il nostro sistema processuale ai principi della CEDU.**

Al di là dei temi affrontati e degli interventi proposti, mi preme osservare

che dotarsi di un piano per la durata ragionevole dei processi non comporta che debba precedersi alla sua realizzazione operando contemporaneamente tutte le innovazioni ritenute necessarie, ma **significa soprattutto cambiare metodo** nello studio e nella realizzazione di tutti gli interventi legislativi e strutturali futuri. Occorre prestare la massima attenzione agli effetti che ogni innovazione può avere sulla durata dei giudizi.



E' necessario sempre ricercare quel **giusto equilibrio** tra diritti delle parti ed esigenze di funzionalità del processo che **Vittorio Grevi - al quale va il mio commosso ricordo** - ha posto, specie negli ultimi tempi, al centro della sua riflessione scientifica e del suo impegno civile.

4. In relazione agli obiettivi del piano strategico è bene precisare che l'**inefficienza** del sistema giustizia **non dipende** dall'assetto ordinamentale e dall'equilibrio dei poteri delineato dalla Costituzione repubblicana, concretamente realizzato a partire dall'**istituzione della Corte costituzionale e del Consiglio superiore della magistratura.**

Questi organi, nei rispettivi ambiti di competenza, **hanno costituito e costituiscono componenti fondamentali** per la connotazione della Repubblica come Stato costituzionale di diritto.

Chiunque abbia dimestichezza con le istituzioni di altri paesi sa che il modello ordinamentale italiano costituisce un **punto di riferimento nel mondo.**

Nel panorama internazionale - prescindendo dal sistema professionale anglosassone, derivante da tradizioni secolari del tutto peculiari - si contrappongono due modelli ordinamentali: **quello gerarchico-piramidale** di discendenza napoleonica e quello italiano, noto come **modello orizzontale**, caratterizzato dalla pari dignità di tutte le funzioni, dal governo autonomo della giurisdizione, dall'indipendenza del Pubblico Ministero dall'influenza del potere esecutivo, **principi di cui è garante** il Consiglio superiore della magistratura.

Questo modello orizzontale ha meritato al sistema italiano **grande attenzione in ambito internazionale**, come risulta dai tanti atti ufficiali adottati nell'ambito delle Nazioni Unite e del Consiglio di Europa (alcuni dei quali recentissimi) che sono stati citati nella relazione scritta.

Da tali documenti emerge la considerazione che in campo internazionale si ha per il **sistema di equilibrio** di poteri realizzato nel nostro Paese, in attuazione del

**disegno che i nostri saggi Padri Costituenti** tracciarono per costruire uno Stato costituzionale di diritto, in cui **nessun potere è assoluto**, neppure il potere del popolo, che la sovranità “*esercita nelle forme e nei limiti della Costituzione*”.

Di quel delicato equilibrio - che merita di essere salvaguardato e tutelato perché è elemento decisivo della democrazia costituzionale e ha garantito la vita democratica del nostro Paese - è parte **essenziale il principio di legalità** come indefettibile connotato dell’esercizio di ogni potere.

Come ha reiteratamente affermato la Corte costituzionale<sup>5</sup>, il principio di legalità, in un sistema fondato sul **principio di eguaglianza** di tutti i cittadini di fronte alla legge, non può essere salvaguardato se non attraverso l'**obbligatorietà dell'azione penale**, principio che costituisce “*il punto di convergenza di un complesso di principi basilari del sistema costituzionale, talché il suo venir meno ne altererebbe l'assetto complessivo*”.

L’indipendenza garantita da questo modello ordinamentale ai magistrati ha permesso al sistema di giustizia di affermare il primato della legalità nell’esercizio del potere politico, amministrativo ed economico, a prescindere dalle variabili e contingenti maggioranze politiche.

---

<sup>5</sup> Cfr. Corte cost. sent. n. 88 del 1991, nonché sent. nn. 190 del 1970, 96 del 1975, n. 84 del 1979.

L'esercizio di tali rilevanti compiti da parte di giudici e pubblici ministeri, garantiti da uno statuto di indipendenza, **richiede** piena consapevolezza del ruolo proprio della giurisdizione, elevata qualificazione e competenza professionale, rispetto delle regole deontologiche,

- massima attenzione alle ragioni degli altri, costume di sobrietà e di rigore istituzionale e professionale.

La collettività, per potere nutrire fiducia nell'istituzione giudiziaria, deve **poter apprezzare tutte queste qualità in ogni magistrato**, dal Primo Presidente della Corte di cassazione al più giovane giudice che inizia la sua attività nella più piccola sezione distaccata di tribunale.

In un sistema democratico, fondato sul bilanciamento dei poteri con pesi e contrappesi, anche l'esercizio dell'**attività giudiziaria e giurisdizionale è liberamente valutabile**, ma va ribadito che **i processi (civili, penali, disciplinari) si svolgono nelle sedi proprie**, dinanzi agli organi giurisdizionali, e che il sistema processuale assicura le più ampie facoltà di ricorso e d'impugnazione, a garanzia della compiuta applicazione delle norme di diritto sostanziale e della piena osservanza delle regole procedurali.

**5. L'ultima parte** della relazione è dedicata alla situazione della **Corte di cassazione**.

Qualunque valutazione sull'andamento dell'attività giudiziaria svolta presso la Corte nel 2010 non può ignorare la gravissima situazione di **vacanze nell'organico** dei magistrati, che si protrae ormai da tempo e si è aggravata nell'ultimo anno.

L'organico dei **magistrati** risulta oggi scoperto del 26%.

La scopertura del **personale amministrativo**, che era dell'8,74% nel 2009, è aumentata nel 2010 al 13,44%.

Questa situazione di minori risorse personali si è unita a un aumento sensibile delle **sopravvenienze dei ricorsi**. Nel 2010 sono stati presentati:

- 30.382 ricorsi civili (incremento del 7% rispetto al 2009)
- 51.137 ricorsi penali (incremento del 9%).

Affluiscono alla Corte, in media, 320 ricorsi in ogni giornata lavorativa.

Si tratta di numeri che non trovano corrispondenza in alcun'altra Corte di legittimità e che costituiscono un'assoluta anomalia della giustizia italiana (un *unicum* nel panorama europeo!).

E' perciò indifferibile l'adozione di provvedimenti volti a **ridurre l'afflusso** di procedimenti in Cassazione, che non può essere trasformata *da Corte suprema*, garante dei diritti, della legalità e dell'uniforme applicazione del diritto, in un "sentenzificio" di scadente qualità.

Lo richiede il decoro della Corte come istituzione, la dignità professionale dei magistrati e degli avvocati che vi operano e, soprattutto, il rispetto dei diritti dei cittadini che rivolgono al massimo organo della giurisdizione domande di giustizia.

Non ostante l'enorme carico di lavoro, va segnalato che la Cassazione **penale** riesce a mantenere **tempi ragionevoli** – quasi un'oasi nel deserto della lentezza della giustizia italiana – giacché la durata media per la definizione dei ricorsi penali è di circa **7 mesi**.

Ben diversi sono i tempi di definizione dei **ricorsi civili: 35 mesi**, diminuiti peraltro rispetto al 2009 (37 mesi).

**Il futuro della Cassazione civile** dipenderà dal funzionamento della **Sesta** sezione prevista dalla l. n.69/2009, che ha introdotto un filtro interno per la cui operatività è stato messo in opera un apposito sistema informatico.

La nuova organizzazione è ancora in fase iniziale, ma il giudizio che va espresso sul filtro dei ricorsi civili è di **cauto ottimismo**: esso potrà consentire di selezionare e portare a rapida decisione i ricorsi che pongono questioni di notevole im-

portanza sociale o economica; potrà anche favorire l'applicazione costante dei principi giuridici in precedenza enunciati dalla stessa Corte.

Malgrado la diminuzione nel 2010 dei procedimenti definiti, la **produttività media** dei consiglieri è **aumentata** del 2,8% nel settore civile e dell'1,6% nel penale.

Tale dato sta a dimostrare che la diminuzione delle definizioni nel 2010 non è dipesa da una minore produttività dei **magistrati, che hanno anzi incrementato il loro impegno** in termini assoluti e percentuali, ma, come dicevo, da un sensibile aumento delle scoperture e da una conseguente riduzione del numero dei magistrati impegnati nella trattazione delle cause.

**In questa situazione non si può aggravare ulteriormente l'impegno e la disponibilità individuale dei consiglieri.**

L'**obiettivo** perseguibile è che **i magistrati della Corte lavorino non di più, ma meglio.**

Una più alta produttività della Corte nel suo complesso è conseguibile attraverso una **migliore organizzazione** e una più **efficiente informatizzazione dei servizi**, verso cui è stato orientato il programma della Prima Presidenza fin dall'atto del mio insediamento.

In tale direzione si sono indirizzati i **primi interventi della Presidenza:**

a) una nuova struttura del **Segretariato generale**, configurato come *centro di coordinamento dell'organizzazione complessiva* della Corte;

b) un progetto per la progressiva **riduzione dell'arretrato civile** (in alcune sezioni sono ancora pendenti ricorsi presentati nel 2005-2006);

c) l'istituzione di un **ufficio per il procedimento preparatorio** delle decisioni dei ricorsi delle Sezioni unite civili: si è, tra l'altro, prevista (e già iniziata ad attuare) la diffusione delle ordinanze di rimessione alle Sezioni unite, al fine di provocare sulle relative questioni un dibattito nella dottrina e nel foro, prima della decisione della Corte;

d) l'elaborazione di una **bozza** di provvedimento sulla previsione di “**motivazioni semplificate**” civili, previa deliberazione collegiale, nei casi in cui il motivo di ricorso prospetti soltanto un vizio di motivazione ovvero una questione giuridica già decisa e meritevole di essere confermata. L'innovazione, attualmente oggetto di discussione all'interno e all'esterno della Corte, è coerente con l'orientamento della legge n.69/2009 e segue le riflessioni che, già nel 1989, elaborò il mio predecessore **Antonio Brancaccio**, la cui lunga ed efficace presidenza della Corte costituisce un modello per la mia azione.

Per quanto riguarda, infine, il sistema informatico della Corte, la necessità di un intervento di riorganizzazione è stata affermata dal CSM con delibera del 28 luglio 2010, che ha criticato l'assetto dato al **Centro Elettronico di Documentazione** in anni recenti. Per una valutazione attenta delle critiche e dei possibili miglioramenti ho istituito un gruppo di lavoro che ha concluso nei giorni scorsi la propria attività e consegnato una relazione ove sono proposte linee d'intervento.

Nelle prossime settimane saranno predisposti gli schemi degli opportuni provvedimenti riorganizzativi, da sottoporre alla valutazione di tutte le componenti che hanno partecipato al gruppo di lavoro.

6. Questa apertura dell'anno giudiziario cade in una **fase particolarmente delicata e critica della vita del nostro Paese**, in cui sembrano prevalere contrapposizioni, frammentazioni e interessi settoriali, mentre è necessario **fortificare il senso della dimensione comune e della coesione collettiva**, come presupposto per uscire dalle difficoltà che l'Italia vive.

Nella relazione ho tentato di offrire - in nome dei magistrati di questa Corte - **un contributo di razionalità** da immettere nel dibattito pubblico e istituzionale, che nasce dall'esperienza di un lungo esercizio di funzioni giurisdizionali, esperienza che identifica nell'effettività del principio di legalità, inteso in tutta la sua ricchezza costituzionale, la preconditione della libertà e del rilancio economico, sociale e morale del paese.

Per quanto ci compete, assicuriamo a Lei, signor Presidente, e all'intera comunità nazionale che i **magistrati continueranno ad adempiere alle loro funzioni con serenità e con impegno**, fedeli al **modello di giudice** che efficacemente un nostro filosofo del diritto ha delineato come proprio dello Stato democratico costituzionale: *«un giudice capace, per la sua indipendenza, di assolvere un cittadino in mancanza di prove della sua colpevolezza, anche quando il sovrano o la pubblica opinione ne chiedono la condanna, e di condannarlo in presenza di prove anche quando i medesimi poteri ne vorrebbero l'assoluzione»*<sup>6</sup>.

*Ernesto LUPU*

---

<sup>6</sup> L. Ferrajoli, *Principia juris – Teoria del diritto e della democrazia*, Laterza, 2007, vol. II, pag. 214.