

## L'ANNO GIUDIZIARIO

**Marcello Clarich**

Ordinario di Diritto amministrativo presso l'Università «Luiss-Guido Carli» di Roma

**e Giuliano Fonderico**

Avvocato e ricercatore di Diritto amministrativo presso l'Università «Luiss-Guido Carli» di Roma

## IL TEMA DELLA SETTIMANA

Come sempre, le relazioni che inaugurano l'anno giudiziario sono segnate da luci e ombre, e nel 2017 qualche passo in più si è compiuto nella giusta direzione: sul fronte "arretrati" c'è stata una diminuzione, la durata dei giudizi è in tendenziale miglioramento, in Cassazione il comparto dei giudici ha subito un netto svecchiamento e l'ultima legge di bilancio ha disposto anche un limitato aumento di organico per Consiglio di Stato e Tar. Clarich e Fonderico inoltre sottolineano come tema centrale e filo conduttore delle cerimonie di Piazza Cavour e Palazzo Spada sia "il dialogo tra le Corti", che include, necessariamente anche la Consulta.

## LA VERSIONE DIGITALE

In anteprima sul web il numero della settimana all'indirizzo [www.guidaaldirittodigital.ilssole24ore.com](http://www.guidaaldirittodigital.ilssole24ore.com)

# Corte di cassazione e Consiglio di Stato, parola d'ordine dialogo

**D**ue relazioni quasi all'unisono all'insegna del dialogo tra Corte di cassazione e Consiglio di Stato. Il 26 e il 30 gennaio scorsi i presidenti dei due istituti, Giovanni Mammine e Alessandro Pajno, hanno svolto la loro relazione annuale sull'amministrazione della Giustizia e di inaugurazione dell'anno giudiziario 2018 nelle rispettive sedi alla presenza delle massime autorità pubbliche.

Entrambi i presidenti hanno esordito con un richiamo alla Costituzione, che compie ora settanta anni, e a un evento infausto come la promulgazione delle leggi razziali, avvenuta ottant'anni fa. In questo di clima di ripiegamento su sé stessi di molti Stati nazionali e di risveglio, anche come reazione al fenomeno dell'immigrazione, di correnti populiste se non addirittura nativiste questi richiami acquistano una valenza non solo giuridica, ma anche etica che fa onore alle due istituzioni.

Entrambi sembrano essere consapevoli della loro delicata funzione: interpretare e applicare in modo costituzionalmente orientato leggi nazionali, spesso mal confezionate, sempre più intrecciate con norme e principi di diritto europeo, garantendo per quanto possibile ai cittadini e alle imprese un valore fondamentale come la certezza del diritto.

Entrambe le istituzioni sono consapevoli di essere al centro di una fitta rete di relazioni con nuovi attori e in particolare con la Corte di giustizia dell'Unione europea e con la Corte europea dei diritti dell'uomo, le cui pronunce orientano, con diversa pregnanza, gli sviluppi del diritto nazionale. È dunque sempre più necessario (e in realtà è già in atto) quello che viene definito come "il dialogo tra le Corti", che include, necessariamente anche la Corte costituzionale. Il presidente Pajno ha ricordato in particolare i contributi del Consiglio di Stato all'*Association of the Councils of State and Supreme Administrative Jurisdiction of the European Union* (ACA) e all'*Association internationale des hautes juridictions administratives* (AIHJA).

Ma la novità più rilevante, sottolineata da entrambe le relazioni, è il memorandum volto a coordinare l'attività di nomofilachia della Corte di cassazione, del Consiglio di Stato e della Corte dei conti sottoscritto dalle tre istituzioni lo scorso maggio. Si tratta di un tentativo di porre rimedio, a Costituzione invariata, a un

**Tutte le relazioni  
si sono dedicate  
alle statistiche  
e hanno registrato  
miglioramenti in molti campi**

problema che sta emergendo: l'affermarsi di indirizzi interpretativi divergenti per esempio in tema di responsabilità civile o di discrezionalità della pubblica amministrazione. Ciò è dovuto al fatto che la Corte di cassazione in base all'articolo 111, comma 8, della Costituzione non può svolgere una funzione nomofilattica nei confronti del Consiglio di Stato e della Corte dei Conti, essendo il suo ruolo limitato alla definizione degli ambiti di giurisdizione. Sono dunque opportune forme di raccordo, come la creazione di sedi di formazione comune e di confronto seminariale, di collaborazione tra strutture ausiliare interne come l'Ufficio del Massimario e gli Uffici Studi. Qualche mugugno si è levato contro il memorandum da parte dei difensori più gelosi dell'autonomia delle giurisdizioni e in particolare contro la proposta di istituire, senza modificare la Costituzione, forme di integrazione degli organi collegiali di vertice con magistrati provenienti anche da altre giurisdizioni. Il presidente Pajno ha respinto questo genere di critiche come legate a un approccio culturale che configura le diverse giurisdizioni come «*tante impenetrabili piccole patrie*».

Molti altri contenuti sono presenti nelle due relazioni. Per esempio, il presidente Mammone ha sottolineato come tra il 2013 e il 2017 la Corte di cassazione ha rinnovato per i due terzi la sua composizione con un significativo svecchiamento. Ha ricordato inoltre come per una miglior riuscita della riforma del rito civile alla fine del 2016 la Prima Presidenza della Corte ha sottoscritto due protocolli "aperti" con la Procura generale, con il Consiglio nazionale forense e con l'Avvocatura generale dello Stato. Il presidente Pajno, invece, non poteva evitare un accenno al caso clamoroso della destituzione di un consigliere di Stato per comportamenti non conformi alla dignità della carica, auspicando anche una riforma delle norme sui procedimenti disciplinari, lacunose e antiquate, e annunciando una revisione delle regole interne sugli insegnamenti dei magistrati amministrativi nelle scuole di preparazione al concorso di magistratura.

Come è consueto, le relazioni hanno dedicato spazio anche alle statistiche sull'andamento della giustizia. Nell'insieme, la situazione vede miglioramenti in molti campi. È ancora difficile, però, comprendere le ragioni di queste tendenze favorevoli. Continuano a esservi, poi, alcune aree critiche nelle quali si stenta a raggiungere risultati soddisfacenti.

Nella giustizia civile prosegue la contrazione dell'arretrato, nell'ultimo anno di quasi cinque punti percentuali portando così il numero dei giudizi pendenti sensibilmente sotto la soglia dei quattro milioni (3.860.000 circa). Nel 2014 si partiva da più di quattro milioni e mezzo di giudizi. Il dato discende dal rapporto tra giudizi definiti e nuovi giudizi iscritti, che negli ultimi anni è sempre stato favorevole. Se si scompone il dato in modo più analitico, tuttavia, il risultato è più difficile da interpretare e potrebbe non escludere una nuova inversione di tendenza. Negli

**Il quadro è confortante  
ma richiede  
alcune messe a punto  
per avere indici di ricambio  
stabilmente positivi**

anni è diminuito anzitutto il numero dei giudizi iscritti, in misura tale da superare anche una diminuzione nei giudizi definiti che pur vi è stata. Un contributo potrebbe essere venuto dalla mediazione ma non si possono escludere fattori congiunturali, ad esempio legati al ciclo economico. Indicazioni simili vengono dalla giustizia penale. C'è un calo dell'arretrato, legato però più alla diminuzione delle nuove iscrizioni. In questo caso, dovrebbero avere pesato i decreti legislativi nn. 7 e 8 del 2016 che hanno attuato la legge delega di depenalizzazione.

La Cassazione merita un discorso a parte. Il settore civile sconta il carico delle sezioni tributarie che, pur con miglioramenti di rilievo, continua ad avere un indice di ricambio negativo con i nuovi giudizi che sopravanzano quelli definiti. Questo in parte offusca i risultati positivi delle sezioni civili. È dal qualche tempo che le relazioni di apertura degli anni giudiziari segnalano il tema, in effetti sembrerebbe esservi un più generale problema di "qualità" della giustizia tributaria che, tra le sue varie manifestazioni, ha quella di un numero molto elevato di ricorsi in Cassazione. Il settore penale della Cassazione ha dati di ricambio sostanzialmente stabili e, soprattutto, vede un'ulteriore discesa della durata media dei giudizi, da 240 giorni nel 2016 a 200 giorni nel 2017.

Anche per le relazioni di inaugurazione della giustizia amministrativa, l'illustrazione di dati statistici è una tradizione consolidata. Dalla relazione di quest'anno, emerge l'istituzione di un apposito ufficio che si occuperà in modo permanente delle rilevazioni. I dati, già in valore assoluto, sono lontani da quelli della giustizia civile e sono per più profili confortanti. L'arretrato si è ridotto ulteriormente, giungendo a circa 210.000 ricorsi. Nel 2010 erano più del doppio, circa 535.000. Un contributo decisivo alla contrazione dell'arretrato viene sempre dal meccanismo delle perenzioni, ancorché il suo effetto sia stia sempre più attenuando. Anche per tale motivo, il Consiglio di presidenza della Ga ha dato avvio a un nuovo programma di smaltimento dell'arretrato. La durata dei giudizi è in miglioramento, mentre restano sempre molto celeri i giudizi cautelari, intorno ai 40 giorni. In definitiva, il quadro è positivo ma richiede alcune messe a punto per avere indici di ricambio stabilmente positivi pur quando l'effetto delle perenzioni dovesse ridursi a una percentuale minima fisiologica. Su questo fronte potranno essere di aiuto le nuove assunzioni, a copertura delle carenze di organico, i cui effetti si dovrebbero vedere proprio a partire dai primi mesi del 2018, quando prenderanno servizio quarantuno vincitori del concorso a referendari del Tar. L'ultima legge di bilancio ha disposto anche un limitato aumento di organico, per otto Consiglieri di Stato e quindici referendari nei Tar.

Insomma, come ogni anno, le relazioni sono segnate da luci e ombre, anche se, pur con tante difficoltà, qualche passo si è compiuto nella giusta direzione. ●