

Corte di cassazione e Consiglio di Stato, per le sfide future serve determinazione

Marcello Clarich
Ordinario di diritto
amministrativo presso La
Sapienza Università di Roma



IL TEMA DELLA SETTIMANA

Le relazioni annuali sull'attività della Corte di cassazione e del Consiglio di Stato del 26 e 30 gennaio offrono un quadro complessivo dei due rami principali del sistema giustizia. Marcello Clarich parte da Pietro Curzio, che confermando il "quadro a chiaroscuro" dell'anno scorso ha sottolineato ancora una volta il problema delle risorse e della carenza dei magistrati. Più positivo il bilancio tracciato da Luigi Maruotti, sia per quanto riguarda gli obiettivi del Pnrr sia i tempi dei processi e anche per la possibilità di predisporre un Codice dell'azione amministrativa.



In anteprima sul web il numero della settimana all'indirizzo

www.guidaaldirittoigital.ilssole24ore.com

Le relazioni annuali sull'attività della **Corte di cassazione e del Consiglio di Stato**, svolte dai vertici delle due istituzioni a distanza di pochi giorni (26 e 30 gennaio) e alla presenza delle massime autorità dello Stato, offrono un quadro complessivo dei due rami principali del sistema giustizia.

La cerimonia a Palazzo Spada è stata anche di insediamento del nuovo presidente del Consiglio di Stato, **Luigi Maruotti** che succede a Franco Frattini, deceduto prematuramente alla Vigilia di Natale. La figura di alto magistrato e di servitore dello Stato è stata ricordata in modo non formale in entrambe le cerimonie nelle quali è stato anche sottolineato il merito di aver favorito il dialogo, non sempre facile, tra le due giurisdizioni.

La relazione del presidente della Corte di cassazione, **Pietro Curzio**, conferma il "quadro a chiaroscuro" già segnalato nella relazione dello scorso anno.

Quest'ultima indicava alcune luci e in particolare l'ingente quantità di risorse destinate al settore della giustizia previste dal Piano nazionale di ripresa e resilienza (Pnrr). In realtà, qualche tentennamento su questo versante è stato segnalato nell'intervento della presidente del **Consiglio nazionale forense**, **Maria Masi**, critica nei confronti della scelta operata dal Governo con l'ultima legge di bilancio di tagliare i fondi destinati alla digitalizzazione degli uffici giudiziari.

Lo stesso Pietro Curzio ha ribadito che "il problema delle risorse è cruciale" e che non occorre essere esperti di scienza dell'organizzazione per comprendere che senza risorse umane, strumentali e finanziarie adeguate non si possono ottenere buoni risultati

È vero che con i fondi del Pnrr **sono stati assunti più di 8000 addetti all'Ufficio per il processo**, ma trattandosi di incarichi a tempo determinato si sono già verificate molte dimissioni di giovani collaboratori che hanno trovato occupazioni alternative più stabili.

Resta comunque **grave il problema della carenza dei magistrati**. Su un organico di 10.588 unità, lo scoperto dei posti è del 13,7% (1458 magistrati), una percentuale persino in crescita rispetto allo scorso anno. La relazione considera positiva l'eliminazione in sede di riforma dell'ordinamento giudiziario dei passaggi obbligatori tra la laurea e il concorso che allun-

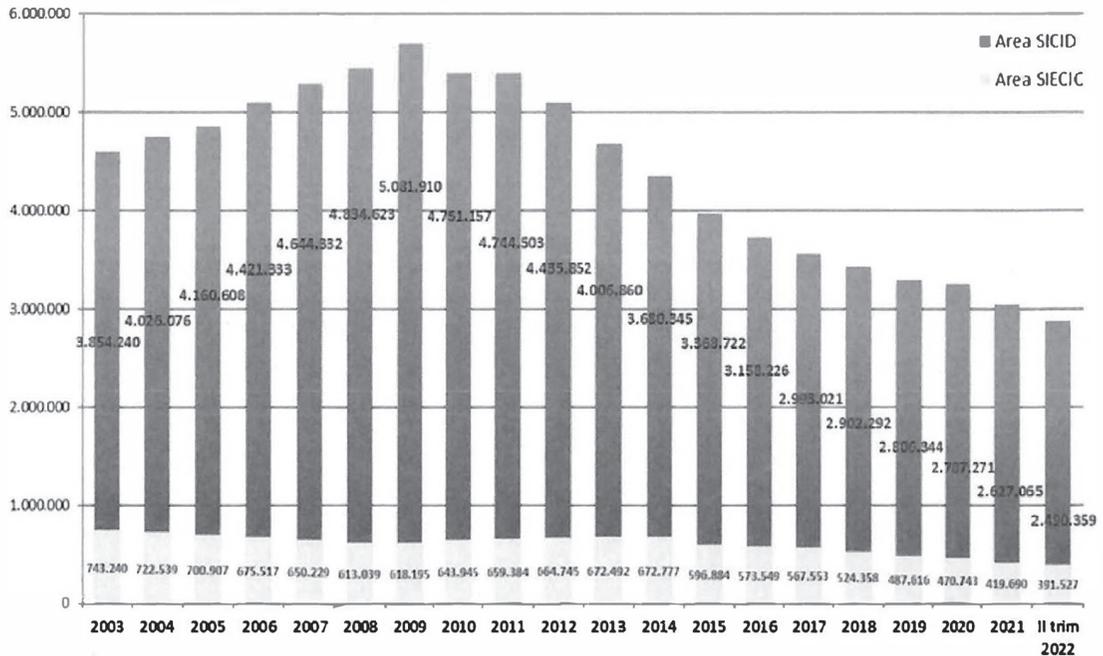
I CARICHI DEL PENALE

PENDENZA DEI PROCESSI PENALI (DATI GENERALI) (*)

Anni giudiziari	Iscritti	Definiti	Pendenti al 30 giugno	Iscritti	Definiti	Pendenti al 30 giugno
2019/2020	2.409.892	2.320.728	2.640.616	-10,5%	-15,7%	-1,1%
2020/2021	2.420.930	2.390.194	2.519.478	0,5%	3%	+4,6%
2021/2022	2.410.277	2.415.969	2.405.275	-0,4%	1,1%	+4,5%

Fonte: Direzione generale di statistica e analisi organizzativa - Ministero Giustizia
(*) I dati degli aa. gg. pregressi riportati in tabella non coincidono, sia pure per minimi discostamenti che non hanno evidenza nel dato percentuale, con quelli riportati nella omologa della Relazione sull'amministrazione della giustizia nell'anno 2021 per l'aggiornamento che segue la pubblicazione della Relazione.

Dato nazionale dei procedimenti civili pendenti a fine periodo
(tutti gli Uffici, esclusa attività del Giudice tutelare, ATP Previdenza e verbalizzazione dichiarazioni giurate. In evidenza l'incidenza di esecuzioni e fallimenti)



Fonti sito web Ministero della Giustizia "Monitoraggio della giustizia civile - anni 2003 - II trimestre 2022", 7 novembre 2022

gavano i tempi di acceso alle prove con un innalzamento dell'età, di fatto una ingiusta "selezione per censo, senza migliorare il percorso formativo". Osservazioni sacrosante e del tutto condivisibili visto che spetta all'università assicurare una buona preparazione di base e allo stesso sistema della giustizia di formare in modo più specifico i vincitori del concorso.

In realtà, il problema **non è solo quello di riempire l'organico, ma anche di aumentarlo progressivamente**. In Europa, e precisamente nei 47 paesi che aderiscono al Consiglio d'Europa, vi sono in media 22,2 giudici togati ogni 100.000 abitanti, mentre in Italia sono poco più della metà (11,9).

La carenza di personale rende difficile il conseguimento degli obiettivi di riduzione dei tempi dei processi fissati dal Pnrr. **Entro il 2026 i tempi dovrebbero essere abbattuti del 40% nel civile e del 25% nel penale rispetto alla situazione del 2019.**

Su questo versante la relazione segnala qualche miglioramento. **I tempi sono stati ridotti nell'ultimo anno sia nel civile sia nel penale: nel civile del 8,6% nelle Corti d'appello e del 6,5% nei Tribunali; nel penale del 14,7% nelle Corti d'appello e del 9,4% nei Tribunali.**

Il processo di riduzione del contenzioso è continuato in entrambi i settori. Nel civile i processi pendenti al 30 giugno 2022 ammontavano a 2.881.886 unità (meno 7,2%), nel penale ammontavano a 2.405.275 (meno 4,5%). In particolare, l'abbattimento dell'arretrato nei giudizi in Cassazione è stato corposo. All'inizio del 2021 nel civile erano pendenti 120.473 processi che si sono ridotti a fine 2022 a 104.872 (meno 15.601 giudizi). Nel penale nello stesso arco temporale i procedimenti pendenti sono scesi da 24.478 a 18.323 (meno 6155).

Sul versante delle riforme va segnalato l'impegno del ministro della Giustizia, Carlo Nordio, a farle precedere dall'"ascolto di tutte le voci del si-

Entro il 2026 i tempi dovrebbero essere abbattuti del 40% nel civile e del 25% nel penale rispetto alla situazione del 2019

PROCEDURE DI MEDIAZIONE

	1° gennaio – 30 giugno 2022			
	Pendenti iniziali	Iscritti	Definiti	Pendenti finali
Condominio	17.181	10.759	9.940	18.000
Diritti reali	23.334	12.890	11.611	24.613
Divisione	9.202	4.760	4.153	9.809
Successioni ereditarie	7.748	4.874	4.103	8.519
Patti di famiglia	217	69	49	237
Locazione	13.468	9.463	9.083	13.847
Comodato	1.582	980	917	1.645
Affitto di Aziende	1.762	505	477	1.790
Risarcimento danni da responsabilità medica	5.633	2.646	2.398	5.881
Risarcimento danni da diffamazione a mezzo stampa	1.097	693	630	1.159
Contratti assicurativi	7.779	7.011	6.103	8.687
Contratti bancari	22.485	12.334	9.121	25.699
Contratti finanziari	3.688	1.972	1.864	3.795
(*) Altra natura della controversia	25.952	16.107	13.554	28.505
Inadempimenti dovuti alle misure di contenimento COVID d. l. 6/20 art. 3 co 6-bis e 6-ter	354	205	260	299
Totale	141.480	85.269	74.265	152.484

(*) In questa materia sono classificati i procedimenti non esplicitamente riportati all'art. 5 co.1-bis del d.lgs. 28/2010 (testo anteriore alla riforma del d.lgs. n. 149 del 2022) e quelli a carattere volontario

Fonte: Ministero della Giustizia - Dipartimento per la transizione digitale della giustizia, l'analisi statistica e le politiche di coesione

Direzione generale di statistica e analisi organizzativa

Fondamentale è il raggiungimento di una uniformità dei giudizi, garantita in particolare dall'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato

stema giustizia", cioè l'avvocatura, l'accademia e la magistratura. Anche l'attuazione della legge di delega sull'ordinamento giudiziario costituirà una priorità nell'agenda del Governo.

La relazione presentata da **Luigi Maruotti a Palazzo Spada contiene a un tempo un bilancio e un programma.**

Il bilancio, riferito in particolare alle pendenze, **registra il conseguimento dell'obiettivo intermedio posto dal Pnrr.** Rispetto al 2021 le pendenze presso le sezioni giurisdizionali del Consiglio di Stato sono diminuite del 21,6% (da 21.766 a 17.057 casi). Per quanto riguarda i Tribunali amministrativi regionali le pendenze sono diminuite del 12,8% (da 124.196 a 108.292). È aumentato però il numero dei ricorsi proposti nel corso del 2022, dopo il calo del contenzioso registrato nel periodo della pandemia: al Consiglio di Stato sono pervenuti nel 2022 1.923 nuovi ricorsi rispetto ai 1.674 del 2021; ai Tribunali amministrativi regionali sono pervenuti 51.576 ricorsi rispetto ai 48.113 del 2021.

Anche i tempi dei processi sono ormai in linea con le medie europee. In particolare, nel settore cruciale degli appalti pubblici la durata media di un giudizio è di 111 giorni per il primo grado e di 159 giorni per l'appello; in materia edilizia sono rispettivamente di 114 e 190 giorni; in quello socialmente sensibile dell'immigrazione i tempi medi sono rispettivamente di 95 e 195 giorni.

La parte programmatica, alla quale il neopresidente Maruotti ha dedicato ampio spazio, da un lato ribadisce l'esigenza di garantire l'imparzialità, l'indipendenza e la professionalità della giustizia amministrativa viste co-

me presidio della legalità dell'azione amministrativa; dall'altro lato indica alcune priorità.

Fondamentale è anzitutto il raggiungimento di **una uniformità dei giudizi**, garantita in particolare dall'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato. Le oscillazioni della giurisprudenza sono fisiologiche, ma oltre un certo limite disorientano le amministrazioni e gli operatori.

Inoltre, le sentenze dovranno essere redatte con *“un linguaggio chiaro e un argomentare sintetico”* in modo da offrire indicazioni univoche soprattutto ai fini di una loro corretta esecuzione. Su questo versante, potrebbero costituire un riferimento, per esempio, le sentenze della Corte di giustizia dell'Unione europea.

Ancora, per garantire la tempestività delle pronunce *“non occorrono (...) particolari riforme delle regole processuali”*. Infatti il Codice del processo amministrativo già prevede molti strumenti, incluso quello di definire il giudizio già all'esito della fase cautelare.

Infine, sulla scorta dell'esperienza positiva della redazione da parte del Consiglio di Stato del nuovo codice del processo amministrativo su richiesta dal Governo la relazione **segnala la disponibilità a predisporre anche un Codice dell'azione amministrativa**. E questo nell'obiettivo di una reale semplificazione delle procedure e del coordinamento di tante norme disordinate accumulate nel tempo. La legge generale sul procedimento (n. 241/1990) richiede un *check up* complessivo dopo oltre trent'anni, essendo stata appesantita da norme di dubbia utilità.

Per essere attuato, il programma annunciato richiederà azioni concrete da intraprendere con la giusta determinazione.

**Per essere attuato
il programma annunciato
richiederà azioni concrete
da intraprendere
con la giusta determinazione**

Guida al Diritto

Settimanale di documentazione giuridica

Direttore Responsabile Fabio Tamburini

Redazione

Rosa Maria Attanasio (vicecaporedattore),
Daniela Casciola (caposervizio),
Carmine De Pascale (caposervizio),
Simona Gatti (vicecposervizio),
Aldo Di Cagno, Francesco Machina Grifeo,
Giampaolo Piagnerelli, Paola Rossi.

Sede legale e Direzione Viale Sarca n. 223,
20125 Milano. Registrazione Tribunale
di Avezzano n. 117 del 27 luglio 1994.

Redazione Piazza dell'Indipendenza 23 B/C,
00185 Roma, Tel. 06 30226656,
Fax 06 30226606

GRUPPO 24 ORE

Proprietario ed Editore Il Sole 24 ORE Spa

Presidente: Edoardo Garrone

Vicepresidente: Claudia Parzani

Amministratore delegato: Mirja Cartia d'Asero

Il Sole 24 ORE Spa. Tutti i diritti sono riservati. Nessuna parte di questo periodico può essere riprodotta con mezzi grafici e meccanici quali la fotocopione e la registrazione. Manoscritti e fotografie, su qualsiasi supporto veicolati, anche se non pubblicati, non si restituiscono.

Servizio Clienti Periodici Piazza
dell'Indipendenza 23 B/C, 00185 Roma.
Tel. 02/30.300.600, Fax 06 30225400
oppure 02 30225400

Abbonamento annuale (Italia) Guida al Diritto
(rivista + supplementi + versione digitale):
€ 300,00 IVA inclusa; Guida al Diritto
(sola versione digitale)

€ 180,00 IVA inclusa; per conoscere le altre tipologie di abbonamento ed eventuali offerte promozionali, contatti il Servizio Clienti (Tel. 02/30.300.600; mail: servizioclienti.periodici@ilssole24ore.com).

Pubblicità Il Sole 24 ORE S.p.A. System
Direzione e amministrazione Via Monte Rosa, 91
- 20149 Milano - Tel. 02.3022.1 -
Fax 02.3022.3214
email:
segreteria@ilsole24ore.com

Stampa Str Press srl Via Carpi, 19 00040
Pomezia RM

La versione digitale di Guida al Diritto
www.guidaaldiritto.digital.ilssole24ore.com

Per il sito internet
www.ntplusdiritto.ilssole24ore.com

ISSN 1590-0282