

1) La riforma della giustizia civile, incluso il suo impatto sull'arretrato e sulla lunghezza dei procedimenti.

I. Va premessa una veloce ricognizione sulla situazione attuale della Corte di cassazione, che muove dall'analisi dei dati statistici (inviati in allegato).

Dall'esame dell'evoluzione storica dei procedimenti civili negli ultimi quattro anni, e dall'analisi dettagliata dell'attività dell'ultimo anno, si ricava che:

- i procedimenti di nuova iscrizione tendono a diminuire costantemente e significativamente, di anno in anno: da 36.881 del 2018 a 31.544 del 2021. Rispetto al periodo di gennaio -febbraio 2020, le iscrizioni sono in diminuzione del 32,9%;
- per contro, i procedimenti annualmente definiti sono significativamente aumentati: da 32.441 del 2018, a 40.757 nel 2021. Rispetto al periodo gen-feb 2020, i definiti sono in aumento del 18,7 %;
- la produttività media dei magistrati della Corte è anch'essa in crescita, raggiungendo alla fine del 2021 il numero, esorbitante rispetto alla media europea, di 289 provvedimenti pro-capite;
- l'indice di ricambio nel corso dell'ultimo anno, dal 28.2.2021 al 28.2.2022, è passato dal 106% al 130%;
- questo circolo virtuoso ha iniziato ad intaccare la pendenza, che al 28.2.2022, rispetto al 28.2.2021, è diminuita, del -8,7%, riportandosi però su numeri non molto diversi rispetto al 2018;
- a ciò si aggiunga che, poiché la maggioranza delle sezioni sta adoperandosi per eliminare le cause di più antica iscrizione, la durata media dei procedimenti è al momento aumentata, arrivando a 1222 (ma questo è un dato transitorio, in sé non preoccupante, perché legato appunto alla definizione di numerose cause molto antiche).

Le sezioni civili della Corte mostrano complessivamente una ottima performance, non superabile in misura significativa da un ulteriore aumento della produttività pro capite, già elevatissima. Tuttavia, ciò non riesce ad incidere in maniera determinante sulla pendenza. Il giudizio che, come Corte, possiamo trarre dai dati statistici è che il livello altissimo di produttività individuale non possa essere ulteriormente incentivato, salvo una perdita di qualità della risposta giudiziaria, se non attraverso un miglioramento organizzativo complessivo. In tale direzione la Corte si sta muovendo da tempo e il processo di riorganizzazione si è adesso accelerato grazie alle risorse che l'Europa sta mettendo a disposizione tramite il PNRR. Ad esso potrebbe efficacemente associarsi un intervento esterno, sul piano normativo.

II. La riforma della giustizia civile, in fase di attuazione, e l'efficiente e veloce reclutamento effettuato dal ministero degli addetti all'Ufficio del processo, che si stanno rivelando competenti e motivati, costituiscono due preziose precondizioni per incidere in maniera significativa sull'arretrato.

Merita riprendere qui il tema delle riforme processuali contenute nella c.d. "Riforma Cartabia", in vista della decretazione delegata e dei provvedimenti applicativi.

Distinguerò il settore civile da quello penale, evidenziando quanto segue.

Per il settore civile:

- a) resta la valutazione positiva per la semplificazione del rito di legittimità (soppressione della Sezione Sesta e trasferimento dell'esame dei ricorsi e della integrale trattazione presso le cinque sezioni ordinarie; mantenimento di un rito semplificato per i ricorsi suscettibili di definizione con ordinanza);
- b) al fine di rendere tale riforma efficace, rimane l'esigenza di perfezionare il processo telematico (PCT), attualmente introdotto ma non ancora pienamente operativo. Occorre giungere rapidamente alla obbligatorietà del deposito del ricorso e degli atti su piattaforma telematica e alla possibilità per i magistrati e le cancellerie di gestire agevolmente i ricorsi con la nuova metodologia. Pur dando atto al Ministero di avere negli ultimi mesi accelerato gli interventi sulla tecnologia, rimangono profili di criticità che rendono

complesso e non lineare il lavoro dei magistrati e del personale di cancelleria e non favoriscono la scelta degli avvocati di rinunciare all'uso della documentazione cartacea;

c) occorre, poi, che il sistema garantisca l'accesso agli atti del fascicolo dei gradi di merito, così da evitare che la documentazione debba essere depositata presso la Corte e sia accessibile solo con ricerche manuali;

d) sempre in questa prospettiva, la Corte ritiene indispensabile che la decretazione delegata preveda in modo chiaro che i ricorsi civili (e i contro-ricorsi e gli atti complementari) devono essere formati e depositati seguendo un formato strutturato, proprio del mondo telematico, che agevoli la registrazione degli atti e il loro esame e renda più efficace anche la formazione di sentenze e ordinanze "chiare e sintetiche";

e) nelle norme già introdotte, è inserita la previsione di un nuovo procedimento accelerato, che dovrà essere molto meglio delineato nei decreti delegati, in cui potrebbe essere delineata la figura del giudice monocratico di cassazione, ossia il giudice che propone la definizione accelerata e, se gli avvocati non hanno nulla da dire, pronuncia l'estinzione. Potrebbe essere una soluzione molto interessante, se ben realizzata, per eliminare i procedimenti di più semplice definizione, che non necessitano di discussione.

Per il settore penale:

a) sul piano sostanziale non possiamo che auspicare il potenziamento dei meccanismi di estinzione dei reati per avvenuta riparazione del danno e dell'istituto della messa alla prova;

b) sul piano processuale, va segnalato che, a differenza del civile, non esiste una piattaforma nazionale (il Processo Penale Telematico – PPT - deve essere ancora disegnato) ed è urgente che tale innovazione venga introdotta, superando la totale gestione cartacea oggi esistente;

c) anche in questo caso occorrerebbe richiedere che fin da adesso il ricorso sia formato in modo strutturato e agevolmente gestibile;

d) il numero elevatissimo di pronunce di inammissibilità (quasi 30.000 ogni anno a fronte dei circa 50.000 ricorsi) richiede un ripensamento del rito, con possibilità che sia rimesso direttamente al Presidente (o suo delegato) il provvedimento che attesta la irricevibilità.

III. La riforma, per avere un apporto significativo, dovrà essere accompagnata dall'adeguamento contestuale dei sistemi informatici alla nuova realtà normativa. Va attuata l'interoperabilità dei sistemi, sulla quale il Primo Presidente è già più volte intervenuto, per mettere in relazione informatizzata i giudizi di merito con il giudizio di legittimità e il giudizio tributario per le sue fasi di merito, con il giudizio di legittimità.

Inoltre, in un sistema come il nostro che vede una pluralità di giurisdizioni di legittimità e moltissime questioni di giurisdizione, di competenza delle sezioni Unite, dovrebbero poter dialogare informaticamente anche i sistemi del Consiglio di Stato e della Corte dei conti con quello di legittimità.

Il processo telematico di cassazione deve essere adeguato, ancor prima della sua completa realizzazione, alla riforma che si vuole realizzare.

Per dare una esemplificazione rilevante, al momento noi abbiamo una sezione filtro, la sesta sezione civile, della quale abbiamo parlato negli anni scorsi in occasione dei precedenti incontri con la Commissione europea, che riesce a filtrare, risolvendoli in ordinanze di inammissibilità o di rigetto, il 30-35 % dei ricorsi. Nella riforma Cartabia si è previsto l'eliminazione di tale sezione, la cui utilità è venuta a scemare dopo che nel 2016 si è introdotta la possibilità di definire le cause anche nelle sezioni ordinarie con ordinanza in camera di consiglio e con un procedimento più snello di quello previsto per la Sesta sezione.

Attualmente, la parte informatica relativa al processo telematico della Sesta sezione non è stata ancora completamente realizzata. Bisognerà intervenire subito su questa, se si vuole eliminare la sesta Sezione recando un vantaggio al funzionamento della Corte, perché i ricorsi possano essere processati telematicamente uniformemente a quanto prevede la nuova normativa, ovvero, appena iscritti, dovranno essere indirizzati non più tutti in Sesta, ma smistati, a seconda delle materie, nelle varie sezioni, che dovranno svolgere lì tutto lo spoglio preliminare.

IV. Va detto anche che la riforma della giustizia, per avere successo ai fini di un effettivo abbattimento dell'arretrato dovrebbe essere accompagnata da un lato da un intervento legislativo per contenere l'indiscriminato riversarsi di ricorsi, ovvero da un intervento massicciamente deflattivo sul backlog della Corte, formato in massima parte di ricorsi in materia tributaria, come pure da un aumento del livello della qualità delle decisioni di merito tributario, con l'auspicabile passaggio ad una magistratura professionale.

V. Per dare la miglior collaborazione possibile all'attuazione della riforma, la Corte, che negli ultimi anni, dal 2016 in poi, ha accompagnato le ultime riforme con un percorso costante di autorganizzazione ed anche con un progressivo e significativo miglioramento dei suoi risultati, deve proseguire su questa strada, sfruttando le opportunità offerte del PNRR, che ha consentito il reclutamento di un congruo numero di addetti all'Ufficio per il processo (seppure dai 200 previsti ne abbiano preso possesso solo 160, ed altri ne perderemo, essendo un lavoro a tempo determinato, per cui i vincitori nel frattempo di concorsi pubblici tendono a rinunciare) e accompagnando l'attuazione della riforma con una riflessione importante sulla motivazione, conservando la motivazione estremamente analitica che caratterizza allo stato le decisioni civili di legittimità solo alle sentenze (che a seguito della riforma del 2016 si sono ridotte al 10% del totale), adottando un modello intermedio di motivazione, in ipotesi "alla francese", per il cospicuo numero di ordinanze, ed elaborando uno schema di motivazione assertiva, per campi da riempirsi con stringhe motivazionali preformate, per i ricorsi più semplici che potranno prendere la strada della trattazione accelerata.

2) La digitalizzazione, incluso ogni accordo con gli avvocati

Nel settore civile la digitalizzazione del processo, già realizzata per i gradi di merito, è stata finalmente avviata per il giudizio di legittimità, avendo acquisito il deposito telematico degli atti valore legale dal 31 marzo 2021. Siamo pertanto adesso nella c.d. fase facoltativa, in cui coesistono la possibilità di iscrivere nuovi ricorsi in via cartacea ed informatica. L'avvio del processo telematico è stato complesso, perché il programma non era ancora realizzato in ogni suo dettaglio, e tuttavia si è ritenuto di iniziare ad operare in ambiente telematico, anche per consentire a magistrati ed avvocati, nella fase facoltativa, di familiarizzare con il sistema.

L'avvio del PCT è stato accompagnato da un protocollo con gli avvocati, col Ministero e con la Procura generale, successivamente aggiornato, come pure, in virtù di un separato protocollo, gli avvocati stanno provvedendo su base volontaria a trasferire in formato telematico e far confluire sul desk del consigliere i ricorsi già in precedenza iscritti in formato cartaceo, per una miglior condivisione di essi.

La collaborazione con gli avvocati è stata molto fruttuosa in questo periodo iniziale. I depositi telematici dei nuovi ricorsi sono cresciuti in maniera significativa, ed attualmente rappresentano il 40% delle nuove iscrizioni.

Ugualmente, i magistrati hanno preso familiarità con l'utilizzo del desk, ed aumentano di mese in mese i numeri legati al deposito telematico dei provvedimenti.

3) Le cause tributarie.

L'arretrato tributario costituisce tuttora il principale peso che grava sulla Corte. Anche i tempi di definizione della sezione tributaria nonostante l'impegno profuso sono molto più elevati rispetto a quelli delle sezioni più performanti.

Dall'interno, la Corte continua a sostenere la Sezione, destinandole un gran numero di consiglieri tra quelli che hanno appena preso possesso, così che il numero dei magistrati è aumentato di 8 unità, e destinandole un gran numero di addetti all'Ufficio per il processo: ben 38 dei 160 totali.

Utilizzando al meglio i nuovi addetti UPP in una attività di capillare spoglio dei ricorsi, la sezione tributaria potrà riuscire nel lavoro più urgente, che è quello di una catalogazione integrale della pendenza, che le consentirà di meglio individuare le numerose serialità presenti arrivando ad una definizione ancora più cospicua e più veloce, che abbinata a provvedimenti più agili, potrebbe determinare un significativo incremento delle definizioni.

Dall'esterno, come accennato, il supporto dovrebbe passare attraverso un progetto di reclutamento di magistrati merito non più onorari ma professionali, per una migliore qualità delle decisioni tributarie e forse – è una scelta politica – per una forma di incentivo alle bonarie composizioni.

4) L'ufficio del processo, incluso il reclutamento

Nel corso del colloquio abbiamo affrontato il tema dei collaboratori a tempo determinato che sono al lavoro in Corte dal mese di febbraio a seguito di un reclutamento realizzato all'interno del PNRR, estremamente veloce. Gli addetti alla Corte di cassazione sono in servizio già dalla fine di febbraio e sono stati distribuiti nei diversi settori (civile, penale, servizio monitoraggio-reportistica). L'integrazione di tale personale all'interno dei meccanismi di lavoro sta procedendo positivamente e gradualmente, attesa la complessità dei meccanismi stessi. L'innesto delle nuove risorse sta consentendo, soprattutto nel settore civile, una complessiva revisione della gestione dei procedimenti pendenti e di quelli in arrivo. In particolare, le linee prioritarie di intervento sono tre: a) classificazione dei ricorsi pendenti secondo una nuova metodologia; b) esame preliminare dei ricorsi in arrivo più approfondito e secondo metodologie coerenti tra le diverse sezioni al fine di organizzare udienze tematiche e percorsi decisionali differenziati; c) collaborazione con i magistrati nella preparazione dell'udienza. Si dà atto che le modalità di selezione sono state efficaci, perché si tratta di personale già dotato di una propria esperienza professionale (molti sono avvocati) che si sta agevolmente inserendo nella realtà degli uffici.

Anche nel settore penale, nonostante il numero ridotto di personale assegnato, si stanno sperimentando metodologie aggiornate di esame dei ricorsi e di organizzazione delle udienze, con un'attenzione particolare alla Sezione Settima, deputata all'esame dei ricorsi inammissibili; questi, che rappresentano circa la metà del totale, sono suscettibili di trattazione semplificata e di abbreviazione dei tempi di decisione, con un impatto potenzialmente molto rilevante sul disposition time.

Certamente, lascia spazio a perplessità la scelta di fondo del reclutamento a tempo determinato, che fa sì da un lato che l'attività di formazione, svolta dai magistrati e dal personale amministrativo in loro favore, possa andare perduta, e dall'altro che i migliori tra quanti sono stati reclutati mantengano il loro interesse a concorsi esterni, che diano luogo ad un collocamento a tempo indeterminato. Non è indifferente il numero di quanto avevano preso possesso e, nell'arco di due mesi, hanno già rinunciato all'incarico.

A breve si svolgerà il concorso per il reclutamento di diverse migliaia di elementi di personale tecnico (informatico, contabile ed altro), anch'esso indispensabile per la gestione degli uffici giudiziari.

5) Lo stato degli atti per il reclutamento dei magistrati

Attualmente è in atto un concorso per il reclutamento di n.310 magistrati. L'esito quantitativo legato al superamento della prova scritta è pubblico e mostra, come già per le precedenti edizioni del concorso, una costante difficoltà di reperire candidati di livello adeguato, tanto che spesso i posti banditi non vengono coperti; talvolta il numero di candidati ammessi agli orali è inferiore al numero di posti da coprire.

Si terrà a luglio 2022 un concorso per il reclutamento di ben 500 magistrati ordinari, per riempire i vuoti di organico determinatisi negli ultimi anni.

6) Il reclutamento del personale amministrativo

Dopo un blocco ventennale delle assunzioni, si è proceduto negli ultimi anni ad effettuare velocemente alcuni concorsi per il reclutamento del personale amministrativo e la immissione di nuove giovani energie negli uffici giudiziari. L'immissione di forze nuove, con nuove competenze anche informatiche, si è subito rivelato un vantaggio per la Corte. Ulteriori risorse con contratto a tempo indeterminato (funzionari) e altre con contratto a termine saranno destinate alla Corte nei mesi di settembre-ottobre 2022, ivi compreso personale

tecnico (contabile, gestionale e informatico) del cui apporto si avverte grande necessità per il miglioramento della struttura organizzativa.

Nondimeno, saranno necessari altri concorsi perché le vacanze nell'organico del personale amministrativo sono ancora relevantissime.

7) Potete illustrare qualche misura aggiuntiva che potrebbe migliorare l'efficienza, specialmente della Corte di cassazione, incluse quelle che potrebbero essere conseguite con un intervento legislativo?

Come accennato, i decreti attuativi della riforma Cartabia costituiscono una ottima opportunità per fornire strumenti di aiuto agli uffici giudiziari e alla Corte in particolare.

La via della trattazione accelerata dei ricorsi appare molto interessante e necessaria, ove opportunamente sviluppata, nel momento in cui cessa la sua attività la sezione filtro della Corte.

Sarebbe opportuno intraprendere con decisione la via della concisione degli atti e dei provvedimenti, prevedendo una lunghezza massima dei ricorsi, a pena di inammissibilità, salvo eccezioni, e la predisposizione di essi secondo un preciso format.

Anche per i provvedimenti della Corte, si dovrebbe optare per dei format predeterminati, di diverso tipo, a seconda della complessità dei giudizi e della forma della decisione.

Altro tipo di intervento normativo è quello per introdurre un qualche filtro a monte per l'accesso dei ricorsi in cassazione, non potendo ulteriormente l'efficienza della Corte contare sull'aumento del numero dei provvedimenti da redigere da parte di ciascun consigliere, se non al prezzo di abdicare all'esercizio della funzione nomofilattica.

Infine, un intervento normativo è auspicabile per risolvere il problema dell'arretrato tributario, sia esso quello di una forma di composizione bonaria predeterminando una percentuale dell'importo contestato da versare, sia quello, ben più lungo, del reclutamento professionale dei magistrati tributari di merito.

8) Riguardo al progetto di legge concernente il Consiglio Superiore della magistratura ed altre previsioni riguardanti il settore giudiziario, come valutate l'impatto di queste misure riguardo a :

- Il miglioramento dell'efficienza?
- L'indipendenza della magistratura?

Le domande riguardano settori ove l'Associazione Nazionale Magistrati potrà fornire utili e documentate informazioni e valutazioni.

Per quanto può riguardare la Corte di cassazione, possiamo limitarci a segnalare due profili problematici: a) i criteri di valutazione collegati al c.d. "fascicolo" del magistrato, che comporta il rischio di condizionare i processi di libera interpretazione della legge e di spingere i magistrati su posizioni prudenti e conservative a danno dell'evoluzione giurisprudenziale e delle decisioni nei casi più delicati; b) le forme di penalizzazione che si collegano all'impegno dei magistrati nei ministeri (in particolare il Ministero della Giustizia) e negli organismi collegati al settore giustizia, che finiranno per ostacolare l'osmosi fra giurisdizione e alta amministrazione e per privare la giurisdizione di opportunità di crescita professionale e di apertura verso saperi ed esperienze di grande importanza.