

## Saluto del Procuratore generale nella Giornata europea della giustizia civile (Corte di cassazione, 28 ottobre 2020)

1. Questa iniziativa è nel solco dello spazio comune offerto dal quadro di riferimento della Convenzione e della Carta dei diritti fondamentali. Vi è oggi una soluzione di continuità, una frattura imposta dall'emergenza della pandemia.

2. È di pochi giorni fa la pubblicazione del Rapporto della Commissione per l'efficienza della giustizia del Consiglio d'Europa (*CEPEJ*) del 2020 sulla valutazione di efficacia e di qualità dei sistemi giudiziari europei. Ancora una volta se ne trae il paradosso di un servizio di giustizia con un alto grado di produttività e allo stesso tempo afflitto dal peso dei numeri e dell'arretrato. I problemi dell'*assedio* alla Corte di ultima istanza sono dunque rimasti nella loro essenza gli stessi, e su di essi è già stato detto molto in occasione delle Relazioni inaugurali e degli Interventi in apertura dell'anno giudiziario.

Ma il *Rapporto* e le Relazioni richiamate concernono gli ultimi due anni, prima dell'emergenza. La pandemia da Covid-19 ci consegna oggi uno scenario di analisi necessariamente diverso.

3. Ritengo quindi utile tracciare le direttrici del ruolo che il mio Ufficio intende svolgere, con l'obiettivo, a tutti noi comune, della effettività della garanzia dei diritti e della loro uniforme e più tempestiva tutela da parte del sistema giudiziario.

I diritti non possono essere sospesi, neppure dall'emergenza sanitaria.

Ci troviamo ora in una fase della pandemia che, in prospettiva, supererà anche la fase della prima ondata emergenziale.

Dovrebbe essere emesso oggi il decreto legge che disciplina le misure per l'emergenza anche per il settore civile.

Rispetto alle misure previste in passato non vi sono grandi novità; è sostanzialmente replicato il primo approccio con alcune modifiche, che andranno meglio valutate.

La risposta nella prima ondata di emergenza si impennò su due strumenti-base:

(a) l'affidamento della regolazione concreta dell'attività agli stessi uffici, nella cornice offerta dalle norme del processo e degli strumenti normativi di emergenza: le linee-guida adottate dagli uffici, sovente concordate tra i soggetti del processo (Corte, Procura generale, Avvocatura). Questo modulo non è stato replicato o non ancora. La flessibilità e temporaneità di questo strumento di organizzazione del servizio riflette tuttavia la inevitabile imprevedibilità dell'andamento della pandemia e delle prescrizioni che sono emanate dall'autorità governativa ed amministrativa. E' prevedibile che anche dopo la

pandemia diversi aspetti della gestione complessiva del lavoro degli uffici, giudicante e requirente, troveranno regolazione attraverso questa modalità snella ed efficace, che vede il concorso degli attori del processo;

(b) l'utilizzazione delle modalità telematiche di gestione e di definizione del processo. Condividiamo le osservazioni della stessa CEPEJ, quando segnala come Principio essenziale nella fase attuale sia quello (n. 5) della *Cyberjustice*, ammonendo al contempo che esse dovranno sempre rispettare i diritti fondamentali e i principi del processo equo.

Queste preoccupazioni si traducono non in una impraticabile negazione ma, al contrario, nella capacità di attrezzarsi anche culturalmente per governare i nuovi strumenti e per non esserne governati; per imparare a utilizzarli e a valutare quale parte di essi e con che modalità potrà essere definitivamente acquisita al nostro bagaglio, per rendere la pandemia non solo la crisi drammatica, che è, ma un'opportunità di crescita.

È di pochi giorni fa (15 ottobre) la stipula di un Protocollo tra Corte, Procura generale, Avvocatura-CNF e Avvocatura dello Stato, che avvia, a partire dal 26 ottobre, la sperimentazione del processo civile telematico nel giudizio di legittimità. Si tratta di un passaggio di estremo rilievo, che naturalmente richiede sia il supporto materiale dell'amministrazione e sia la predisposizione di strumenti normativi secondari, ma che ritengo tracci in maniera non reversibile la strada che occorre seguire, tanto più considerando che, tra tutti i gradi del giudizio, quello di legittimità risulta in definitiva essere il più snello e quello maggiormente pronto a recepire le modalità telematiche, essendo per definizione privo della dimensione probatoria.

In particolare, anche per questa ragione, certamente nel settore civile può escludersi che vi siano ragioni ostative allo svolgimento, in via ordinaria, dell'udienza pubblica con la modalità telematica, in quanto sicuramente idonea a garantire le finalità della trattazione orale nei casi in cui è ancora opportuno prevederla.

4. Lo *choc* della pandemia porta a riconsiderare dalle basi modelli procedurali e istituti che fino a non molto tempo fa apparivano sedimentati.

Penso al cd. distanziamento e alla conseguente modalità "da remoto" della conduzione delle udienze o adunanze, che in fondo rappresenta una opzione tecnica relativamente semplice (ma che ha dato adito ad ampie riflessioni, con riguardo alla dimensione fisica, scenica, del giudizio); penso soprattutto al rapporto tra oralità e scrittura; alla praticabilità di sistemi di rete informatica che consentano di reperire e definire in maniera rapida i ricorsi seriali o che presentano ragioni di trattazione immediata.

In fondo, la scelta legislativa del 2016, con la prevalenza assegnata alla forma camerale del processo, sembra saldarsi facilmente con la modalità telematica, non solo quanto al momento della decisione a distanza quanto, prima ancora, con la gestione informatica

dell'intero arco della trattazione, dall'ingresso del ricorso alla sua definizione. Ed in questa dimensione appare naturale – al di là di giudizi di valore o di opzioni ideali – la priorità *qualitativa* per la trattazione in forma scritta.

L'incremento della modalità telematica propone un corrispondente incremento dell'atto scritto, dal punto di vista dell'Ufficio, come sta già avvenendo da tempo con la redazione delle requisitorie nella forma scritta sia nelle conclusioni in camera di consiglio sia nelle udienze pubbliche, specie quelle dinanzi alle Sezioni Unite, dove la redazione della requisitoria-conclusione rappresenta alle parti e al giudice, in tempo utile per la valutazione, il punto di vista imparziale della Procura generale.

5. Ma soprattutto l'emergenza impone di guardare oltre; di cogliere oggi le ragioni di cambiamenti nelle basi stesse del giudizio di legittimità, la cui ragione d'essere è direttamente legata alla sua capacità persuasiva e di indirizzo.

Penso cioè che l'*impasse* che ci ha imposto l'emergenza sanitaria possa costituire l'occasione per riconsiderare modi e tempi della funzione di ultima istanza. È una riflessione, questa, che l'Ufficio ha avviato già prima del Covid e che ora si propone in maniera ancora più chiara.

L'idea che sorreggeva il modo di operare della Corte fino a un certo tempo era quello di lasciare al diritto il tempo di sedimentarsi presso la giurisdizione. L'intervento dell'interpretazione di legittimità poteva e anzi doveva essere distante; la regola di relativa lentezza della funzione era coerente con quella idea, di lasciare che una “risposta” fosse data solo dopo una elaborazione e maturazione delle questioni, in ambito territoriale come nella dottrina. Il numero e la disarticolazione delle fonti mettono in crisi questa impostazione; non è poi più possibile ipotizzare che un problema sociale o economico debba attendere anni per trovare un (relativo, a sua volta) approdo interpretativo.

Emerge quindi, oggi in maniera pressante, la necessità che la regolazione affidata alla Corte sia, più che una “risposta” a distanza di tempo, una *proposta* interpretativa autorevole e forte. Lo schema della *saisine pour avis* del diritto francese, introdotto nel 1991, con il quale il giudice del merito interpella la Corte per riceverne una interpretazione giuridica, potrebbe essere una scelta legislativa del futuro, scelta tra l'altro già presente in forma più limitata nell'art. 420-*bis* del codice di rito, quanto alla interpretazione preventiva dei CCNL.

6. L'organizzazione della Procura generale e il suo modo attuale di operare si muovono perciò lungo questo percorso, ossia quello della ricerca, fin dove possibile, della affermazione di *principi* non solo uniformi e tendenzialmente stabilizzati, ma altresì *anticipati* rispetto alla emersione della massa di contenzioso, nel convincimento che sia questa la chiave operativa da utilizzare. Al fondo, la *ratio* della funzione di nomofilachia

è quella di impedire che sorgano controversie, di ridurne l'origine, più che di fornire ad esse una remota soluzione.

L'art. 6 del decreto 106/2006, con il circuito di indirizzo e orientamento verso gli uffici territoriali delle Procure, ne è un esempio, sul versante penale, che ha dato risultati di grande rilievo intorno a problematiche delicate e complesse (intercettazioni, avocazioni, questioni ambientali, regimi carcerari etc.).

Sul versante civile, questa idea si concretizza in più direzioni.

Innanzitutto, con l'utilizzo dello strumento dell'art. 363 c.p.c.: le istanze formulate per l'enunciazione di principi di diritto in casi e su temi rilevati nella pratica degli uffici di merito rappresenta una modalità che contribuisce a reperire taluni problemi e a darvi una risposta prima che essi arrivino al giudizio di legittimità – dove oltretutto potrebbero non pervenire mai, perché implicati da provvedimenti non ricorribili e in materie che hanno ridotto accesso alla Corte (giurisdizione volontaria, materia dell'esecuzione, relazioni familiari). L'art. 363 dà lo spunto per cercare di costituire un reticolo di flussi informativi anche verso la generalità dei cittadini e delle istanze pubbliche e private, attraverso il canale ora costituito dal sito *web* e dalla sezione che consente di inviare spunti e sollecitazioni tramite questo mezzo.

In secondo luogo, con la rilevazione e prospettazione dei contrasti di giurisprudenza tra le diverse sezioni ordinarie della Corte. Non tutti i contrasti pervengono alle Sezioni Unite, giacché esistono contrasti non consapevoli o comunque non rimessi alla decisione della massima istanza. Si tratta di divergenze che ben possono verificarsi all'interno di una Corte composta (necessariamente!) da un numero di magistrati che non ha eguali in altre realtà, e che però la Procura generale può contribuire a fare emergere grazie alla trasversalità della partecipazione dei magistrati in più sezioni e collegi.

Da questo punto di vista, l'idea di una più stretta cooperazione tra Procura e Corte sul terreno della definizione della sede decisoria appare un passo in avanti da compiere o completare.

In terzo luogo, con la individuazione *anticipata* di temi di rilievo, a fronte dell'impatto in sede giudiziaria di materie di forte incidenza. Penso, come è naturale, alla tematica della immigrazione, che, a seguito della scelta legislativa di eliminazione dell'appello, ha riversato sulla Corte un imponente carico di procedimenti. Indirizzi disomogenei, che ne derivano, a loro volta alimentano incertezze applicative negli uffici territoriali e si riflettono sulla possibilità di utilizzare in Corte strumenti deflattivi, in un circolo vizioso. Si è dunque costituito un gruppo di lavoro con la finalità di identificare, nella congerie di procedimenti e di questioni che essi pongono man mano, una serie di aspetti di rilievo ovvero sui quali si registra la disarmonia interpretativa di cui dicevo. Una volta enucleate

le tematiche, sarà impegno dell'ufficio quello di portarle al giudizio della Corte, anche a Sezioni Unite se vi sia contrasto, così da dare una univoca risposta alle relative domande.

7. Il settore di maggiore espansione e rilevanza è costituito dagli orientamenti operativi agli uffici di merito – alle Procure dei distretti e loro tramite a quelle di primo grado; ciò al fine di costituire un circuito di informazione (in entrata) e di indirizzo (in uscita) sul modo di *agire* della giurisdizione, penale e civile, intorno a problemi di forte spessore sociale e civile. A tal fin sono stati costituiti, partendo dall'esperienza maturata ex art. 6 del D.lgs. 106/2006, gruppi di lavoro che hanno coinvolto sia i Procuratori generali di appello che le Istituzioni interessate e i maggiori esperti dei settori in questione.

Lavoro che si è sviluppato, in tempi di emergenza sanitaria, e limitandoci ai profili civilistici, intorno a due aspetti cruciali di questo momento difficile:

(a) quello della crisi d'impresa e del ruolo del p.m. nel contesto di sofferenza aziendale e, di converso, in relazione alla massa di erogazioni pubbliche destinate a supportare le aziende pregiudicate dal *lockdown*; con un duplice punto di vista, quindi, quello di evitare liquidazioni generalizzate ma anche di prevenire l'accesso ai flussi finanziari da parte di imprese immeritevoli o soggette a pressione criminale. Questo implica, per il primo aspetto, la diffusa comprensione del ruolo fortemente innovativo che il Codice della crisi attribuisce al p.m. e che richiede competenze che lo pongano in grado di valutare anche le ragioni dell'insolvenza e le potenzialità di ripresa; per il secondo il corretto uso dell'ampia gamma di strumenti già a disposizione

(b) quello della disciplina della responsabilità sanitaria in fase di emergenza, a diversi livelli – di indirizzo e regolazione normativa o amministrativa, di direzione e gestione delle diverse strutture del sistema, dei singoli medici ed infermieri, del personale ausiliario – e rispetto a diversi eventi e luoghi (ospedali, RSA, abitazioni) di verifica di morti o di lesioni, cui abbiamo purtroppo dovuto a lungo assistere, nella pandemia.

Iniziative, quelle assunte verso le procure generali, non di “formazione” o di studio, ma strettamente finalizzate ad orientare gli uffici, anche nel settore civile, verso l'**uniformità e la prevedibilità dell'agire** del pubblico ministero.

8. Si può in sintesi dire che l'idea intorno alla quale oggi la Procura generale intende svolgere i compiti che le sono assegnati nell'ordinamento è quella della *scelta*, della selezione. Si consolida così la collocazione dell'Ufficio in un disegno che ne avvicina la funzione a quella dell'Avvocato generale nelle Corti europee, per la selettività dell'intervento e la forma scritta dello stesso; e questa nuova figura che assume l'Ufficio all'interno del rito civile si associa alla gamma di iniziative collocate *prima* od *oltre* la stretta gestione processuale dei ricorsi che pervengono.

Il senso della funzione così complessivamente svolta delinea l'Ufficio come portatore di un interesse generale e pubblico, come *istituzione di garanzia* che anche fonti sovranazionali qualificano non solo come mero tutore dell'osservanza astratta della legge ma come promotore di diritti e di giustizia: nella ricerca di una amministrazione del sistema giudiziario che sia -come ha ricordato recentemente la Corte EDU - "equa, imparziale ed efficiente", da parte di un ufficio che agisce "per rispettare e proteggere i diritti dell'uomo e le libertà" e, segnatamente, concentrando la propria attenzione alla "situazione delle persone vulnerabili, in particolare ai minori e alle vittime".

Si apre, su questa connotazione, anche la finora inedita possibilità di intervento nell'ambito dei giudizi incidentali di costituzionalità, attraverso lo strumento delineato dalla Consulta nel gennaio di quest'anno, con l'art. 4-ter delle Norme integrative, il quale ammette alla discussione il "soggetto istituzionale ... se portatore di interessi collettivi o diffusi attinenti alla questione in discussione", con possibilità di presentare osservazioni scritte da offrire alla valutazione e al giudizio della Corte delle leggi.

Prospettive, dunque, stimolanti e tutte convergenti nell'indicare il ruolo di garanzia della Procura generale della Cassazione, a tutela dei diritti nella corretta e uniforme applicazione della legge.