



PROCURA GENERALE

della Corte di cassazione

Assemblea generale della Corte di cassazione

Aula Magna - 25 giugno 2015

DOCUMENTO PER GLI ATTI DELL'ASSEMBLEA

DEL PROCURATORE GENERALE

PASQUALE CICCOLO

Signor Presidente della Repubblica, Le intendo manifestare la mia gratitudine per la partecipazione a questa Assemblea generale, che esprime, ancora una volta, la sensibilità e l'attenzione che Ella, interpretando il sentire dell'intera collettività, riserva ai problemi del funzionamento del sistema di giustizia.

Rivolgo il mio ringraziamento a tutti i rappresentanti delle istituzioni qui intervenuti ed ai magistrati oggi presenti.

1. Le ragioni e i fini della convocazione in Assemblea.

La convocazione da parte del Primo Presidente di questa Assemblea era stata anticipata nella relazione sull'amministrazione della giustizia nell'anno 2014, nella quale, identificati i principali fattori di crisi nel funzionamento della Corte, egli ha sottolineato che devono «*essere necessariamente studiati nuovi criteri e modalità di proposizione e decisione dei ricorsi*», riservandosi «*a tal fine di convocar[la] in tempi brevi*». L'Assemblea è stata resa urgente ed indifferibile dalla constatazione che la “questione Cassazione”, emersa in tutta la sua gravità

da svariati decenni, non soltanto ha purtroppo mantenuto inalterata la sua attualità, ma si è addirittura acuita, fino a pervenire pericolosamente ad un punto di non ritorno.

Le motivazioni e la funzione dell'odierna Assemblea rendono, quindi, palese che non siamo qui riuniti per celebrare un rito, ma per adempiere ad un preciso compito e, conseguentemente, si impone a tutti noi l'esigenza di svolgere interventi che non possono, né devono essere rituali e di circostanza. La sua finalità, non diversamente da quella convocata nel 1999, è infatti di «far emergere, dalla libera discussione di tutti i magistrati che la compongono, l'individuazione concreta delle vie da seguire perché la Corte di cassazione non perda ogni capacità di contribuire all'affermazione della giustizia italiana ed europea». A noi è chiesto oggi un impegno di concretezza e, appunto per questo, le nostre considerazioni devono muovere dall'obiettivo di fornire un quadro preciso della situazione esistente e degli ostacoli all'efficiente funzionamento della giustizia in generale e di quella di legittimità in particolare, quali da ognuno percepiti e constatati nel quotidiano svolgimento della funzione. Questo vuol dire che occorre dare conto, con sincerità e senza remore, anche di quegli aspetti che, non prestandosi a raffinate ed eleganti analisi di tipo processuale o strutturale, sono spesso relegati nel chiuso dei dibattiti che quotidianamente si svolgono tra noi e perciò destinati a rimanere pressoché ignoti o, comunque, non adeguatamente considerati, nonostante la loro oggettiva rilevanza quali cause della crisi della Corte.

L'identificazione degli ostacoli può consentirne poi il superamento.

2. Il carattere endemico della crisi.

La prima constatazione che si impone è l'assoluta concordia di opinioni nell'identificare la principale delle cause della crisi nell'eccessivo numero degli affari. Constatazione tutt'altro che nuova, se di quest'ultima

riferiva già dalla fine del 1800 Pisanelli e se lo stesso era stato segnalato da Mortara agli inizi dello scorso secolo. Questa ragione è in realtà più risalente, poiché affliggeva addirittura le Cassazioni regionali e per ragioni che sono rimaste pressoché immutate nel corso dei decenni.

Non costituisce, quindi, mero esercizio retorico o storiografico ricordare che nella relazione presentata all'Assemblea generale della Corte di cassazione di Torino sull'amministrazione della giustizia per l'anno 1873 si sottolineava l'aumento dell'arretrato, osservando che «*la cagione precipua di tale ritardo per le materie civili*», era identificabile: in questioni di organico, rappresentato «*tante volte, nella ricorrenza di questa stessa solennità, sicché la cosa o meglio il lamento è ormai divenuto familiare*»; nella «*novità delle leggi*»; nell'incremento dei ricorsi anche forse per il fatto che i litiganti «*trovando nel ricorso per cassazione una sosta nell'esecuzione dei giudicati loro contrarii, facilmente si appigliano a questo mezzo, siccome riparo momentaneo dei danni, che immediatamente loro deriverebbero dall'esecuzione dei giudicati, che d'ordinario le parti si rimangono dal promuovere per timore di cassazione*»; nella circostanza che «*non affatto estraneo all'agglomeramento è pure la prolissità, con cui vengono non raramente compilati i ricorsi a detrimento della chiarezza, ed il numero soverchio dei mezzi di cassazione*»; «*la rinuncia dei ricorsi, che fatti tardivamente pervenire alla Corte, non lasciano più tempo di surrogare le cause*»; la circostanza che «*con troppa facilità si invoca dalle parti come mezzo di cassazione il travisamento del fatto, anzi si può dire, che questo è il mezzo comune invocato in tutti i ricorsi*» (notazione richiamabile, *mutatis mutandis*, in riferimento alle tante questioni poste dal vizio di motivazione). La relazione concludeva, infine, «*facendo adunque voto che scompaiano quanto prima le cagioni sopranotate, e con esse scomparirà l'arretrato che lamentiamo in materia civile*» ed aveva cura di sottolineare

che, tuttavia, quando i magistrati della Corte *«sentono dal profondo del cuore d'averе intieramente applicate e spese tutte le loro forze ai lavori della Corte, possono a buon diritto declinare ogni responsabilità»*.

Il lungo richiamo appare opportuno perché costituisce incontrovertibile testimonianza del carattere endemico della crisi e della sostanziale identità, nel tempo, delle cause della stessa. La constatazione – anche in considerazione del fatto che i quasi due secoli che ci separano da tale analisi, nonostante l'adozione delle più diverse misure e le profonde modificazioni del contesto economico, storico e politico, non hanno permesso di porvi rimedio – potrebbe essere disperante, se letta come sintomatica dell'impossibilità di farvi fronte e dell'inermità di ogni sforzo. Ed invece così non può, né deve essere, in quanto deve anzi costituire un preciso stimolo alla tensione verso il conseguimento di un risultato che, in quanto potrebbe rivelarsi epocale, deve rafforzare ed esaltare il nostro impegno, nella consapevolezza che la crisi compromette gli interessi materiali e morali di troppi. Il richiamo è, inoltre, importante anche perché permette di sottolineare che – diversamente da quanto allora ritenuto – neanche possiamo ritenerci appagati ed immuni da responsabilità per il solo fatto di avere adempiuto al meglio e con diligenza il nostro quotidiano lavoro. Del nostro lavoro, dell'impegno richiestoci quali magistrati e cittadini della Repubblica italiana, è infatti parte anche l'impegno a cooperare consapevolmente con le altre istanze ed istituzioni nell'identificare le ragioni della crisi ed a porvi rimedio, entro i limiti a noi consentiti; per gli ambiti che da questi limiti eccedono, siamo poi tenuti a fornire spunti ed indicazioni operative sulle strade percorribili, ferma la consapevolezza che, nell'ordinamento costituzionale, le soluzioni da realizzare restano riservate alla incoercibile discrezionalità del legislatore, essendo a noi affidato il compito di dare precisa attuazione alle scelte

compiute dallo stesso, nell'osservanza dei principi stabiliti dalla nostra Carta fondamentale.

3. Necessità costituzionale della Corte di cassazione e dei suoi compiti.

La prima domanda che dobbiamo rivolgerci è se abbia ancora un significato, e quale, la previsione di una Corte di cassazione.

La risposta al primo profilo della domanda è, di necessità, affermativa, perché imposta dalla Costituzione, che contempla la Corte di cassazione, menzionandola come ufficio giudiziario (art. 104, terzo comma), per il quale individua un'apposita categoria di magistrati (art. 106, terzo comma), stabilendo in riferimento alla stessa uno specifico mezzo di impugnazione (art. 111, settimo ed ottavo comma) e qualificandola come «suprema magistratura ordinaria» (art. 135, primo comma).

L'art. 111, settimo comma, Cost., a sua volta, rinviene precisa giustificazione nella circostanza che la funzione nomofilattica ha ulteriore fondamento nell'art. 3 Cost., in quanto strumentale a garantire l'eguaglianza dei cittadini – che è evidentemente lesa dalla divergente applicazione di una norma a casi omologhi – e l'effettività del diritto fondamentale alla certezza dei rapporti giuridici.

Queste norme, è stato bene osservato, univocamente escludono che al legislatore ordinario spetti la facoltà di scegliere se conservare o meno la Corte di cassazione che, secondo la definizione di Piero Calamandrei, costituisce «*un organo unico dello Stato che, per mantenere la esattezza e la uniformità della interpretazione giurisprudenziale data dai tribunali al diritto obiettivo, riesamina nella sola decisione delle questioni di diritto le decisioni dei giudici inferiori*», allo scopo di scegliere tra le interpretazioni della legge date da diversi magistrati quella più esatta e «*se non serve a questo non serve a nulla*».

L'importanza della funzione di legittimità è stata sottolineata anche dalla teorica del "diritto vivente", nella declinazione fornita dalla Corte costituzionale, la quale assume come tale la giurisprudenza della Corte di cassazione, la sola rilevante per stabilire se una data interpretazione giurisprudenziale delle leggi possa ritenersi consolidata e operare come premessa del controllo di validità di quelle stesse leggi.

All'intangibilità dell'istituzione e della sua funzione essenziale, perché di rango costituzionale, corrisponde, peraltro, una sua perdurante immutata validità ed attualità. Nel quadro di una società pluralista, pluriclasse e globalizzata, caratterizzata dall'aspirazione (invero scarsamente realizzata nel nostro Paese) alla costituzione di un ordine giuridico leggero e dall'individuazione di plurime fonti di produzione del diritto, di rango ed efficacia diversa, l'esigenza della nomofilachia e della composizione in armonia dei livelli normativi deve, infatti, ritenersi accresciuta. In questa nuova società post-moderna è cresciuto vertiginosamente il rischio di una frammentazione interpretativa che ha in sé insiti i pericoli esiti della disparità di trattamento e del pregiudizio dello sviluppo economico, scongiurabili proprio dall'efficace ed effettivo esercizio della funzione nomofilattica.

L'importanza di tale funzione è stata poi rafforzata dall'affermarsi del cd. ordinamento multilivello, in riferimento sia all'ordinamento dell'Unione europea sia al sistema della Convenzione europea dei diritti dell'uomo. Il primo identifica, infatti, nell'organo di vertice della giurisdizione – quindi, nell'ambito della giustizia ordinaria, nella Corte di cassazione – quello gravato dell'obbligo di disporre il rinvio pregiudiziale (art. 267 del Trattato sul funzionamento dell'Unione), dunque di vigilare affinché non sia violata la *primauté* del diritto dell'Unione europea. Il secondo, nel Protocollo n. 16 annesso alla Convenzione europea, una volta divenuto operativo, riserva alle più alte giurisdizioni nazionali la facoltà di

rivolgersi direttamente alla Corte di Strasburgo, prima della decisione finale, per richiedere un parere non vincolante in ordine all'interpretazione del diritto della CEDU, rendendola in tal modo l'organo che, nell'ambito della giurisdizione ordinaria, è deputato a dialogare con essa.

La sicura conclusione che è possibile trarre è l'implementazione della funzione nomofilattica, arricchitasi di nuovi ed ulteriori contenuti in relazione alla identificazione del diritto applicabile alla luce delle norme esterne all'ordinamento nazionale.

L'incremento della rilevanza della funzione di legittimità deve fare i conti con il grave rischio che aleggia sulla stessa, a causa dell'incombente, impropria, deriva del giudizio di cassazione verso una sorta di puro e semplice terzo grado, sollecitata sia da ragioni pratiche e dall'interesse immediato dei litiganti, sia da opzioni ideologiche, e cioè da quella sorta di *«pregiudizio inveterato il quale canonizzò nel numero tre una mistica guarentigia di verità e di giustizia»* (Lodovico Mortara). Si tratta di esigenze e di opinioni forse suggestive – soprattutto alla luce di un sentire comune che è alimentato dalla umanamente comprensibile, ma del tutto ingiustificata, aspirazione delle parti ad ottenere sempre la revisione di un giudizio sfavorevole, in una scalarità tendenzialmente senza fine – ma del tutto prive di consistenza.

Questa conclusione, di intuitiva evidenza in riferimento alla seconda ragione, perché appunto frutto di un pregiudizio ideologico, si impone anche in relazione alla prima ragione, proprio in considerazione della *ratio* della istituzione della Corte di cassazione.

La specificità della funzione nomofilattica e la considerazione che è solo questa a costituire la ragione del rango costituzionale di questo ufficio giudiziario, in quanto necessario ad assicurare l'uniforme applicazione della legge, ineludibile presidio del principio di eguaglianza, ne rendono infatti palese l'imprescindibilità esclusivamente in riferimento alle

controversie che involgono la decisione di questioni di diritto e di un qualche rilievo. Alla Corte di cassazione, in quanto deputata ad esercitare la funzione regolatrice del diritto, non compete dunque assicurare direttamente la giustizia del caso concreto, che la decisione del ricorso attua bensì, ma indirettamente, quale conseguenza dell'esercizio immediato del compito di custode della corretta interpretazione del diritto applicabile.

Dunque: la Corte di cassazione è costituzionalmente necessaria ma per questo è necessario farla funzionare secondo il compito che le è proprio.

4. Le cause della crisi. Tecniche e livelli di intervento.

Come si è osservato, è unanime la constatazione che la ragione prima della crisi sia la quantità di procedimenti che pervengono alla Corte di cassazione, nella materia civile come – e più ancora – in quella penale.

A questa fondamentale causa si associano però altri fattori dell'obiettiva difficoltà di funzionamento del giudice di legittimità e dunque, di riflesso, dell'Ufficio della Procura generale.

È perfino ripetitiva, nelle analisi del fenomeno, l'incidenza del fattore legislativo: eccesso di produzione normativa e – sia consentito dirlo – frequente scarsa qualità dello stesso hanno contribuito fortemente alla *impasse* della funzione regolatrice del diritto, incrinando i canoni della prevedibilità (per quanto possibile) delle decisioni e della coerenza interna dell'ordinamento.

Ma non mancano altre cause della crisi.

Si tratta, in termini generali, di fattori riconducibili a un possibile approccio culturale differenziato quanto al significato e alla finalità dello strumento del ricorso per cassazione; un approccio che oscilla tra la valorizzazione della “terza istanza” – o, più propriamente, l'applicazione corretta della legge nel caso concreto – e la accentuazione del momento

proiettivo della funzione di legittimità, cioè la definizione e creazione di indirizzi tempestivi, nella prospettiva della elaborazione di principi e dell'orientamento di successive decisioni della giurisdizione sulla stessa materia.

Un pendolo, si potrebbe dire, tra uno sguardo maggiormente rivolto al passato, o al presente – giustizia del caso specifico – e una prospettiva più accentuatamente mirata verso il futuro, oltre la definizione del singolo processo. Una ambivalenza dello strumento che in definitiva è sottesa dalla stessa definizione della Corte, non solo in relazione al compito che le è assegnato della esattezza ed uniformità nell'interpretazione della legge, cioè della nomofilachia, ma anche del suo essere “organo supremo della giustizia”, come si esprime l'art. 65 dell'ordinamento giudiziario.

Le due facce dell'attività della Corte in realtà non sono artificialmente scindibili e non potrebbe predicarsene l'eliminazione dell'una a vantaggio dell'altra, anche perché, a ben vedere, in un sistema che pur riconosce, specie dopo recenti riforme – basti pensare all'art. 360-*bis*, n. 1) c.p.c. – un valore peculiare al precedente di legittimità, con proiezione nel futuro, si associa l'esigenza, espressa a livello costituzionale, della ineludibile funzione di garanzia della applicazione corretta della legge – e basti pensare, per questo, alla materia penale, in particolare quella della libertà personale, dove l'impianto dello strumento del ricorso per cassazione si salda con la sostanza di diritti di rango costituzionale, appunto, che quello strumento è apprestato a far valere.

In una chiave di lettura più corrente, questa coesistente duplice polarità di compiti si sintetizza nella ben nota partizione tra *ius litigatoris* e *ius constitutionis*. Una Corte di cassazione fortemente e quotidianamente impegnata a dirimere lo *ius litigatoris* più difficilmente è in grado di assicurare, con la qualità ed efficacia richieste, lo *ius constitutionis*, con la enunciazione di principi di diritto vincolanti sì nell'ambito della singola

controversia ma in grado di costituire un precedente giurisprudenziale idoneo a definire una pluralità indeterminata di altre vicende, con l'effetto, nel medio periodo, di prevenire il contenzioso ordinario, il quale costituisce, per la sua dimensione, una anomalia nel panorama delle Corti di ultima istanza.

Le due esigenze si intrecciano: la funzione nomofilattica svolge la propria ragione di essere se è tempestiva, perché così soltanto essa è in grado di orientare i casi futuri, mentre qualora essa intervenga – come oggi, non di rado, avviene – solo a distanza di tempo si ingenera una incertezza nella applicazione delle norme che a sua volta produce ulteriore contenzioso ed alimenta – accrescendo l'instabilità degli indirizzi della giurisprudenza – proprio quel carico di attività giudiziaria che invece la puntuale funzione di legittimità potrebbe e dovrebbe evitare.

5. I compiti assegnati alla Procura generale della Corte di cassazione.

Il Primo Presidente della Corte ha tracciato le indicazioni generali rivolte alla soluzione di questo realmente cruciale problema, e le relazioni che seguiranno forniranno le indicazioni che la Corte, nei rispettivi settori, ha collegialmente elaborato, formulando specifiche proposte di organizzazione o di innovazione legislativa sul piano dell'attività strettamente giurisdizionale ovvero secondo i connessi aspetti delle risorse strumentali (penso al processo telematico) e di gestione del personale, amministrativo (e sul punto non si può non rimarcare ancora una volta l'esigenza, non coltivata, della riqualificazione del personale, che offre un servizio di grande impegno in condizioni spesso disagiati; mentre parallelamente si può richiamare l'esigenza, anch'essa altre volte espressa, della possibilità di acquisire in via tendenzialmente stabile l'apporto dei

c.d. tirocinanti della giustizia, ai quali pure deve riconoscersi un utile contributo reso nel corso degli ultimi anni) e di magistratura.

A tale ultimo riguardo debbo qui dare atto al Vice Presidente del Consiglio superiore della magistratura di avere dato un forte impulso alla copertura dei posti vacanti presso il mio Ufficio, colmando vuoti da tempo esistenti e così permettendo anche di progettare alcune impostazioni organizzative di cui a breve dirò.

Non è compito del Procuratore generale, nell'ambito del suo intervento presso l'Assemblea generale, quello di stimolare o integrare le valutazioni e proposte che si andranno ad esaminare sulla base delle relazioni predisposte dai Presidenti di sezione nel quadro dei temi all'ordine del giorno.

Credo però che sia un dato acquisito quello che considera complessivamente vano "inseguire" esclusivamente la quantità dei procedimenti, apprestando strumenti puramente rivolti a questo unico scopo. Ancorché quello che è stato icasticamente definito l'"assedio" alla Corte debba necessariamente trovare soluzioni di immediata applicabilità – sulle quali ovviamente è alla Corte che deve darsi la parola – e benché dunque l'emergenza ormai stabilizzata in cui ci troviamo a svolgere il nostro compito esiga risposte pronte e di agile applicazione, ritengo che la via maestra debba essere, in medio e lungo periodo, quello di un ineludibile ripensamento dell'accesso al giudizio di cassazione.

Sia che vengano apprestati strumenti normativi sia che si tratti di interventi organizzativi, occorre restringere l'ambito del ricorribile. La Corte non dovrebbe più essere chiamata a svolgere il proprio sindacato su questioni che, nella congerie delle circostanze di fatto e per la loro peculiarità o (ridotta) rilevanza, appaiano immediatamente prive di valenza generale e non si prestino a operare come condizioni di elaborazione di principi. Le modalità di una simile prospettiva possono essere varie, e

ordinamenti di Paesi vicini ne offrono diversi esempi: dalle *formations restreintes* dell'ordinamento francese, con il compito di esaminare in via preliminare tutti i ricorsi che pervengono alla *Cour de cassation*, pronunciando il rigetto immediato di quelli che risultino irricevibili o manifestamente infondati; alla facoltà assegnata al *Bundesgerichtshof* di rigettare *in limine* un ricorso quando le questioni che esso pone siano prive di "importanza fondamentale" e di un effettivo significato di principio; alla valorizzazione, nell'ordinamento spagnolo, del presupposto di un *interés casacional* nell'accesso al sindacato di legittimità. Si tratta del resto di soluzioni che sono messe in opera presso Corti di ultima istanza certamente molto meno in "sofferenza" rispetto alla Corte di cassazione.

Questo obiettivo di restrizione non solo quantitativa ma anche e soprattutto qualitativa dell'"ingresso" alla Corte di cassazione risulterebbe coerente con la già esposta identificazione della funzione della Corte, e ad esso potrebbero mirare appropriati e semplici interventi normativi – basti pensare alla eliminazione del ricorso personale, nella materia penale – ed organizzativi, che permettano di sanzionare i ricorsi manifestamente inammissibili o infondati con modalità e forme procedurali snelle, senza la necessità della instaurazione di un contraddittorio "su tutto".

Al di là delle singole opzioni operative, è in ogni caso mio preciso dovere quello di evidenziare le ricadute negative che ipotetiche soluzioni che siano focalizzate esclusivamente sulla mera crescita del numero delle decisioni possono determinare, non solo sul carico dell'Ufficio della Procura generale, ma sull'effettività dell'esercizio della funzione nomofilattica.

L'aggressione dell'arretrato, attraverso meccanismi di ulteriore incremento della produttività del singolo consigliere di cassazione, può raggiungere forse risultati nel breve periodo, ma presenta un sicuro rischio

di pregiudizio della funzione di legittimità, in grado di mettere in crisi per ciò stesso l'uniforme applicazione della legge sul territorio nazionale.

Le ricadute di tale prospettiva determinano, peraltro, un forte impatto anche sull'attività dell'Ufficio della Procura generale, i cui obiettivi di rendimento devono necessariamente essere realizzati con strumenti organizzativi compatibili con il delicato ed ineludibile ruolo istituzionale ad esso riservato.

Non si deve trascurare, infatti, che, accanto al tradizionale compito di intervento e di formulazione delle conclusioni nei procedimenti civili e penali dinanzi alla Corte, alla Procura generale della Corte di cassazione sono attribuite – in particolare in ragione di scelte legislative dell'ultimo decennio – funzioni di grande rilievo, anche sul piano costituzionale: intendo riferirmi, innanzitutto, alla delicatissima competenza nella materia disciplinare (d.lgs. n. 109 del 2006), il cui “carico” – una media di 1200-1400 procedimenti per anno – impegna a fondo le risorse dell'Ufficio nella gestione dell'istruttoria e del giudizio disciplinare, e che esige attenzione e tempestività; ma intendo riferirmi, anche, alla funzione di coordinamento che l'art. 6 del d.lgs. n. 106 del 2006 affida all'Ufficio, in sinergia con le Procure generali dei distretti territoriali, in vista dell'uniforme e corretto esercizio dell'azione penale e del rispetto delle norme del giusto processo da parte degli uffici requirenti: un compito – tengo qui a sottolineare a tutti i rappresentanti delle istituzioni presenti – che, abbandonata una iniziale diffidenza di taluni verso tale strumento (sospettato pregiudizialmente di “gerarchizzazione” autoritaria), si è rivelato, nell'esperienza degli anni scorsi e fino ad oggi, un prezioso strumento di emersione e promozione di “buone prassi” su temi sovente nuovi e comunque delicati posti alla giurisdizione penale, come attesta il recentissimo incontro svolto pochi giorni fa in questa stessa Aula Magna con la partecipazione del Ministro della giustizia e del Vice Presidente del Consiglio superiore della

magistratura. Mi preme dire, in estrema sintesi, che questo strumento, che a ragione il Sig. Ministro ha definito “modernissimo”, ha finalmente messo in luce che le competenze dei vari uffici requirenti non si presentano come confini, sbarramenti, ma semplicemente ambiti di attribuzioni che debbono coordinarsi in funzione di un interesse che li trascende e ciò esprime l’idea che l’art. 6 si iscrive nel quadro delle norme di svolgimento di precetti costituzionali, nel bilanciamento e nella composizione tra la prescrizione dell’obbligatorietà della iniziativa penale ed il dettato costituzionale dell’uguaglianza e prevedibilità nell’applicazione della legge.

Qualsiasi innovazione organizzativa o normativa che si ritenga di porre per quanto riguarda la funzione di partecipazione della Procura generale allo svolgimento del processo di cassazione non potrà dunque prescindere dalla considerazione della compresenza di questi compiti dell’Ufficio.

6. Alcune indicazioni operative.

Mi auguro di anticipare le riflessioni che seguiranno se sottolineo la necessità di superare il falso mito che le riforme esclusivamente processuali siano, da sole, idonee a porre rimedio alla crisi; una idea, questa, che oltre a essersi rivelata spesso illusoria, finisce per contribuire in definitiva ad un clima di rassegnazione all’esistente, demandando ad attese di riforme – che ci si attende “epocali” ma che tali difficilmente sono – la soluzione di alcuni aspetti che potrebbero essere oggetto di immediato approccio pragmatico. Da questo punto di vista, ad esempio, posso ricordare le modifiche che si sono susseguite, nel settore civile in particolare, con gli interventi sull’art. 375 c.p.c., o con l’introduzione degli artt. 366-*bis*, 380-*bis* e 380-*ter* c.p.c.; modifiche che sono state positivamente valutate e che hanno contribuito al risultato segnalato dal Primo Presidente nella Relazione sull’amministrazione della giustizia nell’anno 2008, in cui era

sottolineato che *«per la prima volta dopo molti, troppi anni [...] è stato invertito il rapporto tra ricorsi pervenuti e ricorsi decisi, portando in attivo la Cassazione anche nel settore civile»*. Eppure, nel medio periodo, come attestano anche le successive riforme del processo di cassazione realizzate nel 2009 e, poi, nel 2012, ne è emersa l'insufficienza complessiva, rispetto all'obiettivo prioritario della riconduzione del giudizio di legittimità alla sua naturale, ben più contenuta, dimensione.

Ciò non vuol dire che interventi come quelli appena ricordati non siano di per se stessi condivisi. Per esempio, si è già altrove espressa, in sede di intervento per l'inaugurazione dell'anno giudiziario 2014 e poi ancora in quello dell'anno successivo, una valutazione positiva quanto alla scelta legislativa operata con il d.l. n. 69/2013, convertito dalla legge n. 98/2013, che ha eliminato la partecipazione obbligatoria del pubblico ministero di cassazione nelle adunanze in camera di consiglio che si svolgono dinanzi alla sezione VI civile di cui all'art. 376 c.p.c. secondo il modulo processuale dell'art. 380-*bis* c.p.c., ossia nei procedimenti a pronta e agevole soluzione (manifesta fondatezza o infondatezza o inammissibilità) o nei quali è comunque più basso il coefficiente di difficoltà. Proprio riprendendo gli argomenti sviluppati in occasione di detti interventi, l'Ufficio ritiene che si possa e si debba proseguire nel percorso tracciato da questa riforma del 2013, ovvero sulla linea "selettiva" dell'intervento del Procuratore generale, così da consentire un apporto qualitativo effettivo alla funzione regolatrice. L'idea di fondo è la seguente: la riforma del 2013, che ha escluso la partecipazione obbligatoria (ma lasciando facoltà di intervenire) del pubblico ministero nel procedimento per la decisione della inammissibilità del ricorso e per la decisione in camera di consiglio, conservando l'intervento necessario per le udienze pubbliche trattate dalle sezioni semplici e per tutte le udienze (pubbliche e camerale) dinanzi alle Sezioni unite, non va letta come un

ridimensionamento del ruolo dell'Ufficio requirente all'interno del giudizio civile di legittimità. Al contrario, obiettivo di detta riforma è stato quello di concentrare l'attività della Procura generale sui ricorsi più complessi e delicati, consentendo di selezionare le cause che richiedono le conclusioni del pubblico ministero.

L'Ufficio che dirigo ha già da tempo pubblicamente mostrato favore verso la previsione della possibilità per il Procuratore generale di udienza di redigere – nei casi che lo esigono, e non in forma generalizzata o vincolata – conclusioni scritte, in forma di memoria, da depositare entro un termine prestabilito, sulla falsariga dell'attuale art. 378 c.p.c.; e ritengo che una simile possibilità non sia preclusa dalla disposizione citata, opportunamente interpretata.

Una simile innovazione, a portata di mano senza necessità di interventi normativi, renderebbe edotta la collettività della posizione dell'Ufficio requirente di legittimità e delle ragioni svolte dal pubblico ministero rispetto al principio di diritto elaborato dalla Corte, oltre la semplice e rudimentale annotazione di mera conformità/difformità, come tale non sempre significativa e talora addirittura fuorviante.

Siffatta innovazione consentirebbe di far maturare nel tempo, attraverso un procedimento di composizione del pluralismo interpretativo, principi di diritto più agevolmente accettati perché condivisi dalla collettività scientifica e professionale.

Proprio nell'ottica della ricerca di una più generale verifica di compatibilità fra gli obiettivi di rendimento della Corte e il ruolo della Procura generale, in sede di “autoriforma” organizzativa, sono in corso di avanzata sperimentazione, nel settore civile (ma in prospettiva anche in quello penale), forme di interlocuzione fra le sezioni della Corte e la Procura generale, al fine di far fronte all'emergenza numerica, in modo da discernere tempestivamente i procedimenti che “concludono”

semplicemente il processo, senza pretesa alcuna di affermazioni di principio, dalle questioni più rilevanti, rispetto alle quali l'interesse all'esatta interpretazione della legge diventa preminente e le conclusioni del magistrato in udienza irrinunciabili. Si può e si deve lavorare in stretto collegamento con la Corte, per la formazione dei ruoli di udienza, in modo da classificare i ricorsi secondo gradi differenziati di difficoltà: quelli di particolare rilevanza di principio, per i quali l'impegno del pubblico ministero deve essere potenziato anche attraverso una requisitoria scritta, senza che a ciò sia di ostacolo l'attuale art. 379 c.p.c. secondo il quale il pubblico ministero "espone oralmente le sue conclusioni motivate", dato che proprio la previsione della motivazione autorizza la *relatio* ad un documento preformato e messo a disposizione del collegio e delle parti; quelli che comunque presentano un interesse di rilievo, nei quali è opportuno che il pubblico ministero continui a svolgere una requisitoria per così dire "tradizionale" con finalità essenzialmente persuasive e di trasparenza; e quelli nei quali la tutela dello *ius litigatoris* appare esclusiva, per i quali l'esigenza persuasiva appare sfumata e l'interesse nomofilattico scarso o assente, il che autorizzerebbe la formulazione di semplici conclusioni senza particolare impegno motivazionale. Il tutto, sulla premessa di una adeguata classificazione "a monte", che richiede impegno organizzativo e collaborazione, per la fissazione di udienze tematiche e per la tempestiva previsione dei casi complessi.

Questo assetto consentirebbe allo stesso tempo di accentuare la tendenziale specializzazione dei magistrati dell'Ufficio, specularmente alla crescente specializzazione dei collegi della Corte, con abbinamenti di massima tra magistrati e sezioni e con la possibilità di designazione di più magistrati per una medesima udienza là dove vi sia l'esigenza di professionalità e di competenze particolari maturate nel corso dell'attività.

Da questo punto di vista, non sembra che l'accentuazione del ricorso alla procedura camerale costituisca, da sola, una soluzione del tutto appropriata, allo stato della legislazione vigente. Qualora volesse assegnarsi alla procedura camerale il compito di operare da reale filtro delle questioni che non presentano aspetti di specifico rilievo nomofilattico, sembrerebbe allora indispensabile un qualche intervento correttivo sulla relativa disciplina. Ciò, sia nella materia civile, posto che attualmente l'elaborazione della relazione di cui all'art. 380-*bis* c.p.c. costituisce, per generale opinione, un appesantimento rispetto alla stessa udienza pubblica, talvolta più semplice e lineare, e che qualora volesse incrementarsi in maniera massiccia il carico della procedura camerale in funzione deflattiva allora sarebbe ancor più necessario che venissero prefigurate – anche per prassi, non necessariamente con norme – modalità di espressione di un parere del pubblico ministero, che se oggi è condivisibilmente estromesso dal circuito decisionale quando non vi sia alcun interesse pubblico per la trattazione di un determinato ricorso, non lo sarebbe altrettanto legittimamente se, come nei fatti è accaduto talvolta, in quel circuito venissero affrontate questioni nuove e di portata sicuramente non bagatellare (si pensi a casi in cui questioni di rilievo generale sono state portate alla valutazione delle Sezioni Unite proprio per contrasti insorti in seno alle sottosezioni della sezione VI, il che è in frizione con la *ratio* della istituzione di quest'ultima).

Analoghe considerazioni debbono essere svolte con riguardo all'area penale, ove pure si avverte l'esigenza di riforme legislative, talune delle quali, peraltro, da tempo oggetto di riflessione, ma anche di rimedi organizzativi ispirati ad una ormai ineludibile autoriforma.

Sotto il primo profilo, non posso non sottolineare nuovamente come siano maturi i tempi per l'abbandono della possibilità di accedere al giudizio di legittimità mediante ricorso personale dell'imputato, posto che

ciò non comporterebbe alcun effettivo sacrificio del diritto di difesa, ove si consideri che il nostro ordinamento prevede, per i meno abbienti, la possibilità di accedere al gratuito patrocinio e che amplissima è la platea degli avvocati abilitati alla difesa innanzi alla Corte.

È vivo l'auspicio che trovi rapidamente ingresso nell'ordinamento tale istanza – di cui già si era fatto portavoce il Consiglio superiore della magistratura con una proposta al Ministro della giustizia, a norma dell'art. 10 della legge n. 195 del 1958, di “modifica dell'art. 613 c.p.p., che escluda la legittimazione dell'imputato a ricorrere personalmente per cassazione, senza l'assistenza di un difensore iscritto nell'albo speciale degli avvocati abilitati” (delibera del 7 maggio 2014) – recepita nel d.d.l. n. 2798 attualmente all'esame del Parlamento, che all'art. 17 modifica l'art. 571 c.p.p., escludendo appunto la possibilità per l'imputato di proporre personalmente ricorso per cassazione.

Un sicuro beneficio, sotto il profilo dell'abbattimento della quantità di ricorsi che annualmente impegnano la Corte, deriverebbe, poi, dal prevedere fortissime limitazioni alla ricorribilità per cassazione avverso le sentenze di applicazione della pena, emesse *ex art.* 444 e seguenti c.p.p.

Benefici non minori conseguirebbero anche dalla limitazione, per talune materie, della gamma dei motivi di ricorso, espungendo dal novero di quelli proponibili i motivi con i quali si denunciano vizi diversi dalla violazione di legge ed attinenti, invece, al versante della motivazione del provvedimento impugnato, che, come noto, oltre a costringere ad un lavoro defatigante il giudice di legittimità, appaiono forieri di una vera e propria mutazione del relativo giudizio, sino a farne divenire una sorta di terzo grado che il sistema ordinamentale, pena la totale perdita di funzionalità, non può consentirsi oltre.

Tali rimedi si invocano anche in ragione del fatto che il legislatore sta operando precise scelte, per esempio nel delicato settore della libertà

personale, optando per meccanismi che richiedono decisioni rapide, pena la perdita di efficacia del provvedimento custodiale (il riferimento è alla modifica dell'art. 311 del codice di rito). Orbene è evidente che le limitate risorse umane, essendo già utilizzate al limite delle possibilità, per essere canalizzate verso un settore, debbono essere disimpegnate da altri.

Infine, il legislatore dovrebbe approntare rimedi che assicurino l'effettiva riscossione delle somme da versare alla cassa per le ammende, restando oggi ineseguita la gran parte delle sanzioni comminate in caso di inammissibilità del ricorso: anche in tal modo può assicurarsi un effetto deflativo, oltre a consentire allo Stato il recupero di risorse finanziarie ragguardevoli, nell'ordine di milioni di euro ogni anno.

Sul versante organizzativo, e con riferimento sia alla funzionalità della Corte che dell'Ufficio che ho l'onore di dirigere, occorre agire su due fronti: privilegiare, in sede di legittimità, il contraddittorio cartolare, eliminando, ove possibile, le defatiganti discussioni orali, che incidono sui tempi di durata delle udienze; adottare tecniche di redazione dei provvedimenti ispirate alla semplificazione, in particolare allorquando si tratta di applicare al caso di specie consolidati principi di diritto.

Le due opzioni proposte stanno insieme, nel senso che qualora si propendesse per privilegiare la procedura camerale per il giudizio di legittimità di cui all'art. 611 c.p.p., rispetto a quella prevista dall'art. 127 c.p.p., ciò comporterà per i magistrati della Procura generale un ancor maggiore impegno per la redazione di requisitorie scritte, che non potrà, pena la sua insostenibilità, essere assolto se non adottando provvedimenti sorretti da argomentazioni sintetiche, nei casi che non presentino il carattere della particolare complessità o della novità.

Sul versante interno organizzativo, in ogni caso, questo ufficio potrà, attraverso i poteri assegnatigli dall'art. 6 del d.lgs. n. 106 del 2006, stimolare la predisposizione di linee guida comuni per gli uffici di Procura,

di primo e secondo grado, anche in ordine all'individuazione di prassi uniformi di esercizio delle facoltà di interporre gravame con riferimento alle nuove previsioni in materia di non punibilità per particolare tenuità del fatto (attuale art. 131-*bis* c.p.), in tal modo perseguendo, indirettamente ed ove possibile, finalità *lato sensu* deflattive.

7. Conclusioni.

Tuttavia, la vera riforma che il tempo presente ci propone come necessaria deve prescindere dall'approccio esclusivamente processuale, di per sé non sufficiente a risolvere il secolare affronto che il numero eccessivo delle cause reca al periodo necessario per la loro decisione.

Vale la pena ricordare in proposito l'insegnamento di un illustre processualcivilista che ammoniva su come fosse illusorio pensare di risolvere i problemi del processo attraverso le riforme del processo.

Lo sforzo che è necessario invocare è quello diretto alla riforma dell'art. 111, della Costituzione, e del settimo comma in particolare, come peraltro già l'Assemblea generale della Corte del 1999 aveva evidenziato nel documento conclusivo: una riforma la quale impedisca che il ricorso per cassazione sia "un'astuzia dell'ordinamento" di cui approfittare o un mezzo per introdurre una terza istanza, priva a sua volta di copertura di livello costituzionale.

Non si tratta di abbandonare la prospettiva dello *ius litigatoris*, ma di valorizzare quella di uno *ius constitutionis* che individua negli enunciati di carattere generale della Corte l'unico mezzo attraverso il quale raggiungere la "giusta decisione" del caso concreto nel più ampio numero di casi, piuttosto che di garantire un intervento "giusto" ma eminentemente *singulare*.

Peraltro, la prospettiva potrebbe essere controbilanciata, sul piano costituzionale, attraverso la valorizzazione ed il potenziamento di una

modalità di attivazione della funzione nomofilattica della Corte di Cassazione non rimessa alle parti, così da porre rimedio, quantomeno per il futuro, a situazioni non sufficientemente tutelate o nelle quali la decisione del giudice di merito non impugnabile possa porsi *contra legem*.

Intendo riferirmi al ricorso nell'interesse della legge, oggi previsto dall'art. 363 c.p.c., che potrebbe trasformarsi virtuosamente in un mezzo di fondamentale importanza qualora si procedesse all'istituzionalizzazione di una forma di coordinamento con gli stessi uffici di merito; ed in questa prospettiva potrebbe costituire un modello quello già positivamente realizzato, nel settore penale, attraverso l'art. 6 del d.lgs. n. 106 del 2006.

Soltanto in un sistema così concepito molti fenomeni sociali che sempre più spesso incidono su situazioni e rapporti superindividuali potranno, piuttosto che ricevere una mera risposta numerica di legittimità, giovare di un autorevole effetto espansivo del giudicato, tradizionalmente sconosciuta nei sistemi del c.d. *civil law*, impedendo peraltro che il legislatore sia costretto ad intervenire più volte con norme interpretative, rigorosamente sanzionate dalla giurisprudenza della Corte EDU.

Soltanto in un sistema così concepito potrebbe infine realizzarsi un'effettiva riserva di legge sulle priorità del sistema giudiziario e dare, in tal modo, risposte in grado di assecondare quella che in ambito comunitario è considerata, ormai, una forma di "regolazione europea", intesa come fattore di competitività e di sviluppo economico e, quindi, condizione essenziale per agevolare l'esercizio dei fondamentali diritti di cittadinanza.

È con questi auspici, Signor Presidente, che nuovamente le esprimo il mio ringraziamento per l'attenzione che ha voluto dare all'intervento e al documento che ne sviluppa i temi e che sarà depositato agli atti di questa Assemblea generale della Corte di cassazione.