

Il problema Cassazione

di Piero Curzio

La crisi del giudizio di cassazione ha origine nell'eccessivo numero di ricorsi. Deve essere affrontata partendo da scelte che conducano la Corte ad essere solo giudice di legittimità, il cui compito è quell'unificazione dell'interpretazione senza la quale il principio di uguaglianza viene leso proprio nella sede più delicata costituita dall'applicazione giurisprudenziale delle norme. A tal fine è necessario che il ricorso per cassazione sia proponibile solo per violazione di legge, come sancito dalla Costituzione, senza ampliamenti, o, quanto meno, è necessario che il legislatore non contraddica con nuovi interventi estensivi le scelte in senso restrittivo fatte solo pochi anni fa. Ma è poi assolutamente indispensabile l'adozione di misure "non legislative", strutturali ed organizzative, sostenute con investimenti seri in termini di risorse umane ed economiche.

1. Il disegno di legge di riforma del giudizio di cassazione

L'11 marzo 2015 il Ministro della giustizia, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, ha presentato alla Camera dei deputati il disegno di legge n. 2953, intitolato: «Delega al Governo recante disposizioni per l'efficienza del processo civile».

Negli atti parlamentari si rinviene la relazione di accompagnamento, cui segue una "Relazione tecnica", cui segue un altro testo detto "Analisi tecnico-normativa", nonché l'Analisi dell'impatto della regolamentazione (AIR).

Il disegno di legge consta di un solo articolo.

Il primo comma contiene la delega al Governo ad adottare uno o più decreti legislativi recanti l'integrazione della disciplina del Tribunale delle imprese e l'istituzione del Tribunale della famiglia.

Le modifiche del giudizio di cassazione sono collocate all'interno del secondo comma, che contiene la delega ad adottare decreti legislativi «recanti il riassetto formale e sostanziale del codice di procedura civile e della correlata legislazione speciale, mediante novelle al codice di procedura civile e alle leggi processuali speciali, in funzione degli obiettivi di semplificazione, speditezza e razionalizzazione del processo civile».

Seguono i «principi e criteri direttivi» ai quali il Governo delegato a legiferare dovrà attenersi.

I principi e criteri riguardanti il processo di cassazione si rinvengono nella lett. c), articolata in quattro punti. Il primo concerne la revisione della disciplina del giudizio camerale; il secondo riguarda «interventi volti a favorire la funzione nomofilattica»; il terzo l'adozione di modelli sintetici di motivazione dei provvedimenti, il quarto la previsione di una più razionale utilizzazione dei magistrati addetti all'Ufficio del massimario.

2. La discrasia tra il testo del ddl e la relazione di accompagnamento

La prima cosa che colpisce nella lettura di questi atti è la notevole discrasia tra la relazione di accompagnamento e il contenuto della delega.

La relazione parte da un'affermazione pienamente condivisibile: «Il giudizio di cassazione è stato oggetto di troppi interventi in pochi anni», critica quindi la disciplina vigente del rito camerale e prospetta le modifiche che dovrebbero essere introdotte sulla base del punto n. 1 del secondo comma dell'articolo unico della legge delega. Torneremo più analiticamente

su questo tema. Così come torneremo, sia pur brevemente, sull'ultima parte della relazione in cui vengono illustrate «ulteriori proposte di interventi» in materia di formazione dei ruoli, di modelli di motivazione, di possibilità di applicazione dei magistrati dell'ufficio del massimario in udienza come consiglieri.

La parte che più colpisce della relazione è quella in cui, si prospettano «interventi normativi per risolvere discrasie funzionali e strutturali».

Le «discrasie funzionali» sono così individuate: 1) eccessivo numero dei consiglieri della Corte; 2) necessità di modificare i criteri di selezione dei magistrati che accedono alla Corte; 3) responsabilizzazione dei quadri dirigenziali intermedi (Presidenti titolari e Presidenti dei collegi); 4) revisione dei criteri di conferimento dei relativi incarichi da parte del Csm; 5) creazione di «un ufficio del giudice di cassazione, che si avvale della collaborazione di neolaureati, selezionati in base al voto di laurea e del tipo di tesi, previa indicazione dei presidi dei dipartimenti di giurisprudenza, cui affidare compiti di studio e di ricerca».

Le «discrasie strutturali» sono a loro volta così indicate: 1) problema del vizio di motivazione e necessità di «rivedere il tema del sindacato sulla motivazione»; 2) opportunità di modifiche dell'art. 360 cpc in materia di motivi di ricorso; 3) necessità di intervenire in tema di autosufficienza e lunghezza degli atti; 4) novella dell'art. 372 cpc con introduzione della possibilità di documentare il giudicato sopravvenuto; 5) opportunità di riscrivere l'art. 360-bis, cpc, stante l'incomprensibilità della previsione contenuta nel punto n. 2 della norma; 6) modifica dell'art. 392 cpc in materia di notifica della riassunzione davanti al giudice del rinvio.

Come è facile intendere si tratta di temi importanti, ed estremamente delicati, oggetto da tempo di discussioni tese ed articolate. Il problema è che le questioni così poste non trovano riscontro nel testo del disegno di legge. L'unico frammento della proposta normativa in cui queste materie potrebbero trovare inquadramento è il punto n. 2 della lett. c), in cui si parla di «interventi volti a favorire la funzione nomofilattica della Corte di cassazione, anche attraverso la razionalizzazione dei ruoli ...». Ma è certo troppo poco affinché possa ritenersi che quelle complesse questioni richiamate nella relazione possano essere considerate oggetto di delega. Se in sede di decreto delegato si legiferasse su questi temi si delinerebbe un insuperabile problema di costituzionalità per eccesso di delega.

Peraltro, ponendo per un momento in disparte questa decisiva considerazione, non può omettersi di segnalare che la relazione richiama tali questioni, ma omette di indicare principi e criteri direttivi per la loro soluzione.

A solo titolo di esempio, si afferma che occorre rivedere il problema del sindacato della Corte sulla motivazione delle sentenze, ma non si comprende se l'intervento debba limitarsi a ribadire quanto hanno detto le Sezioni unite in sede di interpretazione del nuovo testo dell'art. 360, n. 5, cpc (in tal caso l'intervento legislativo sarebbe pressoché inutile) o debba consistere in qualcosa di ulteriore e di diverso (ed in tal caso non si comprende cosa).

Su altro piano si dice che i giudici di cassazione debbono essere selezionati «con criteri diversi che consentano la formazione di una Corte (e non di una disordinata moltitudine di giudici) di legittimità, che consenta la formazione di un vero “diritto vivente” a direzione relativamente costante e accettabilmente prevedibile» e si aggiunge che i relativi incarichi devono essere conferiti da parte del Csm in modo che «conduca ad un'autentica e non spartitoria selezione degli uomini, compiuta sulla base di accertate ed indiscusse professionalità», ma non si spiega, in positivo, quali sarebbero questi criteri diversi e a quali principi dovrebbero attenersi i decreti legislativi delegati.

Nonostante l'indubbio interesse delle questioni, appare superfluo soffermarsi ulteriormente su questa parte della relazione di accompagnamento perché, come si è detto, non se ne rinviene traccia nel testo del disegno di legge.

3. Le quattro proposte contenute nel testo

Venendo a ciò che è invece contenuto nel disegno di legge delega, come si è anticipato, la previsione riguardante il giudizio di cassazione (lett. c) del secondo comma dell'art. 1) consta di quattro punti.

Quelli trattati ai nn. 2, 3 e 4, sono temi minori, i quali forse, più che con un intervento legislativo, dovrebbero essere affrontati con misure interne di organizzazione della Corte il che, invero, almeno in parte, è già accaduto.

L'affermazione vale in particolare per la previsione del n. 2, che parla di “razionalizzazione della formazione dei ruoli secondo criteri di rilevanza delle questioni” (n. 2). Questo obiettivo può essere perseguito da chi forma i ruoli della Corte e, in molte sezioni e sottosezioni ciò già avviene e con risultati tangibili e documentati.

Quanto «all'adozione di modelli sintetici di motivazione dei provvedimenti giurisdizionali, se del caso mediante rinvio a precedenti, laddove le questioni non richiedano una diversa estensione degli argomenti» richiesta dal punto n. 3, la norma di legge c'è già. L'art. 132 cpc impone ai giudici, a tutti i giudici compresi quelli di cassazione, di redigere sentenze contenenti una «concisa esposizione delle ragioni di

fatto e di diritto della decisione». E l'art. 118 disp. att. cpc torna sul tema spingendosi a richiedere un'esposizione "succinta", con rinvio ad eventuali precedenti conformi. Una precisa volontà legislativa è quindi già espressa nel codice di rito che impone motivazioni sobrie ed asciutte, si tratta di rispettarla e di farla rispettare. Nuove leggi non servono.

L'ultimo punto del disegno di legge delega, il n. 4, prevede «una più razionale utilizzazione dei magistrati addetti all'ufficio del massimario e del ruolo, anche mediante possibilità di applicazione, come componenti dei collegi giudicanti, di quelli aventi maggiore anzianità nell'ufficio». Ma sicuramente già oggi nulla impedisce in generale una più razionale utilizzazione di questi magistrati e molto invero chi ne ha la direzione ha fatto in tal senso. L'unico passo in più riguarda la possibilità di applicazione nei collegi giudicanti, misura condivisibile, ma non decisiva.

4. La revisione del giudizio in camera di consiglio

Un certo rilievo ha invero la prima delle proposte normative contenute nel disegno di legge delega, quella in cui si prevede «la revisione della disciplina del giudizio camerale». Essa consta di una parte demolitiva, l'eliminazione del procedimento di cui all'art. 380-bis cpc e di una parte propositiva così tracciata: «previsione dell'udienza in camera di consiglio, disposta con decreto presidenziale, con intervento del procuratore generale, nei casi previsti dalla legge, in forma scritta e possibilità di interlocuzione con il medesimo, parimenti per iscritto, da parte dei difensori».

In questo caso la lettura della relazione di accompagnamento è utile per comprendere meglio a cosa si tende. L'obiettivo dichiarato è di «tornare allo schema classico della camera di consiglio» eliminando la relazione e la discussione orale ed adottando un modello del tutto simile a quello della cassazione penale.

Oggi nel giudizio civile di cassazione, in base all'art. 376 cpc, i ricorsi vengono assegnati ad una apposita sezione, la sesta, nel cui ambito viene nominato un consigliere relatore. Questi esamina il ricorso e sceglie, sulla base dei criteri fissati dal codice, se rimetterlo in sezione ordinaria per l'udienza pubblica o trattarlo in sesta in camera di consiglio. In questo secondo caso redige una relazione in cui anticipa la soluzione proposta al collegio, relazione che viene comunicata ai difensori, i quali possono depositare memorie, nonché discutere oralmente nel corso dell'adunanza in camera di consiglio, in cui già oggi non è sempre obbligatoria la presenza del procuratore generale. Terminata l'adunanza il processo viene

definito con ordinanza, salvo che il collegio ritenga di scostarsi dalla proposta del relatore e di rimettere la causa all'udienza pubblica ove verrà definita con sentenza.

Le modifiche previste dal disegno di legge, come illustrato nella relazione di accompagnamento, sono l'eliminazione della relazione e l'eliminazione della discussione orale. In particolare, la relazione di accompagnamento sottolinea l'importanza della prima eliminazione, che si ritiene necessaria per due ragioni: evitare «la doppia fatica del relatore» (prima redigere la relazione e poi l'ordinanza che definisce il giudizio) ed evitare che «il difensore che si vede prospettare una sconfitta si trovi di fronte ad una possibilità difensiva assai più grande di quella che addirittura gli compete nel momento in cui la causa invece viene attribuita al teoricamente più garantito rito dell'udienza pubblica».

So di esprimere un'opinione poco condivisa (o forse del tutto isolata), ma la mia esperienza di coordinatore del settore lavoro della sesta civile, mi induce ad esternare una perplessità sulla opportunità di questa eliminazione. La doppia fatica del relatore è relativa, perché nella maggior parte dei casi, se la relazione è centrata, il collegio la condivide e il provvedimento definitivo si limita e ripetere quanto scritto in relazione. Vi è però una minoranza di casi in cui il difensore, letta la relazione, segnala un problema, e a volte accade che il collegio si convinca della fondatezza di tale segnalazione e si discosti dalla soluzione prospettata nella relazione. Tutto ciò va inserito nel contesto peculiare in cui opera la sesta civile, sezione che lavora su grandi numeri: nella sesta civile-lavoro ciascun consigliere in un mese esamina circa cento fascicoli e redige circa trenta-quaranta relazioni, che si affiancano al lavoro di redazione dei provvedimenti definitivi. In un contesto di questo genere il margine di errore si innalza rispetto a quello dei consiglieri delle sezioni ordinarie, ed appare quindi quanto mai opportuno consentire ai difensori di far rilevare possibili errori o inesattezze.

L'assetto normativo e organizzativo della sesta civile, dopo un periodo di rodaggio, è ora andato a regime, specie nelle due sottosezioni (lavoro e tributaria) che operano con un collegio fisso. Nel 2014 tutto ciò ha permesso di definire in questa sede circa il 38% delle cause civili che giungono in cassazione. Se le regole rimangono stabili e l'organizzazione viene ulteriormente affinata facendo tesoro dell'esperienza acquisita, questo dato è destinato a migliorare. Un rimescolamento delle regole renderebbe necessario ricalibrare il sistema, il che comporta di per sé un rallentamento dei tempi, ma soprattutto priverebbe il meccanismo di quella valvola di sicurezza che permette di prevenire errori che il ritmo elevato di lavoro ineluttabilmente comporta. Ed è

superfluo sottolineare che gli errori fatti in sede di giudizio di cassazione sono nella quasi totalità dei casi irrimediabili.

A parte questa modifica della disciplina del processo in camera di consiglio, che può dirsi di un certo rilievo, la riforma del giudizio di cassazione contenuta nel disegno di legge delega concerne aspetti marginali e le soluzioni proposte non sembrano giustificare un intervento legislativo.

5. Complessità della crisi del giudizio di cassazione

La crisi del giudizio di cassazione ha dimensioni strutturali tali da richiedere interventi di ben altra consistenza.

Le sei sezioni della cassazione civile ricevono ogni anno circa 30.000 ricorsi. Hanno da tempo elevato il ritmo di lavoro e definiscono un numero di processi a volte di poco superiore a volte di poco inferiore a quello delle sopravvenienze. Nel 2014 sono stati depositati 30.167 ricorsi, e sono stati definiti 28.198 giudizi, di cui ben 10.592 dalla sola sesta sezione. I giudici della Corte lavorano a ritmi intensissimi, in media ciascuno deposita oltre 250 sentenze ad anno. Ma ciò nonostante la pendenza a fine 2014 era di 100.778 giudizi civili.

Questa situazione osta all'adeguato assolvimento del compito, proprio della Corte, di assicurare «l'esatta osservanza e l'uniforme interpretazione della legge» (art. 65 dell'ordinamento giudiziario). Compito che è funzionale al rispetto, in sede di interpretazione ed applicazione giudiziaria delle norme di diritto, del principio di uguaglianza.

Il problema, per fare seri passi in avanti, dovrebbe essere affrontato con ben altri mezzi. Con riforme legislative, ma certo non solo sul piano normativo. Sono necessari: nuovo personale amministrativo, formato in maniera adeguata; un piano di informatizzazione integrale; strutture di sostegno; mezzi finanziari consistenti.

La norma di chiusura del disegno di legge afferma «all'attuazione delle disposizioni della presente legge si provvede nell'ambito delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica». Con una impostazione di questo tipo problemi delle dimensioni su descritte non vengono neanche scalfiti.

Tutto ciò i magistrati della Corte lo hanno detto con chiarezza nell'assemblea generale svoltasi il 25 giugno 2015 alla presenza del Capo dello Stato (la relazione introduttiva del primo presidente G. Santacroce ed il Documento finale possono essere letti in *Foro it.*, 2015, V, 389 ss.).

6. Riflessioni e proposte

Nel documento finale dell'assemblea si enumerano una serie di richieste rivolte al Parlamento, al Governo, al Consiglio superiore della magistratura, e a chi all'interno della Corte ha responsabilità direttive.

Facendo propria l'opinione di molti autorevoli studiosi, nel documento si prospetta una modifica del settimo comma dell'art. 111 Cost. nel senso che, salvaguardando il ricorso per cassazione per violazione di legge contro i provvedimenti sulla libertà personale, sia rimodulata la disciplina dell'ambito di proponibilità del ricorso contro le sentenze, «circoscrivendola ai casi nei quali è ravvisabile la necessità di formulare principi giuridici di valenza generale o garantire comunque un vaglio della suprema Corte».

Personalmente dubito che si possa affidare la selezione tra le ipotesi in cui il ricorso in cassazione è possibile e quello in cui è inammissibile a formule ineluttabilmente elastiche. Ed, in ogni caso, mi sembra poco realistico pensare che il legislatore intervenga con una modifica costituzionale sul punto.

Ciò che invece sicuramente il legislatore ordinario dovrebbe garantire è che, in conformità alla Costituzione, il ricorso per cassazione venga ammesso solo per violazione di legge, senza nulla aggiungere. E questo dovrebbe essere un imperativo per il legislatore, ma anche per la stessa Corte, che spesso tende, per varie ragioni, ad allargare l'ambito del suo giudizio, il che a sua volta induce gli avvocati a presentare ricorsi in cui si tenta di ottenere un terzo grado di merito.

Il legislatore invero si è avvicinato alla soluzione che consente il ricorso per cassazione solo per violazione di legge, riscrivendo, nel 2012, il testo dell'art. 360, secondo comma, n. 5, cpc in senso fortemente restrittivo. Quanto meno è necessario che, come ha richiesto l'assemblea generale (punto n. 6 del documento finale), ci si astenga da nuovi interventi modificativi di tale disposizione prima che sia trascorso un tempo sufficiente a valutare nella pratica gli effetti delle modifiche.

Una volta circoscritto il ricorso per cassazione alla violazione di legge, le misure per consentire alla Corte di svolgere effettivamente la funzione di ricondurre ad unità l'interpretazione delle norme di diritto devono muoversi su altri piani, diversi da quello legislativo.

Non è necessario incrementare il numero dei giudici della Corte perché quanto più sono le teste tanto più è difficile l'unificazione ermeneutica. Se possibile il numero dei giudici dovrebbe essere gradualmente ridotto.

Al contrario, devono essere fortemente potenziate le strutture di supporto. Ciascun giudice deve avere un ufficio composto da personale di elevata qualificazione (magistrati, ricercatori universitari, avvocati),

che prepari il lavoro su cui si baserà la decisione: verifichi i profili formali (il rispetto di termini, le regolarità delle notifiche, tutti gli elementi che incidono sull'ammissibilità e procedibilità del ricorso); operi una schedatura della singola causa e la rapporti al resto del contenzioso per eventuali accorpamenti delle trattazioni; effettui una compiuta ricerca di precedenti giurisprudenziali ed eventualmente degli interventi dottrinali sui temi oggetto della controversia. Solo con un supporto di questo tipo il singolo consigliere potrà svolgere il suo ruolo in modo adeguato, concentrando il suo impegno sulla scelta della decisione migliore e nella redazione della relativa motivazione.

Anche grazie a quel prezioso lavoro preparatorio, dovrà essere poi incrementato il numero delle decisioni in camera di consiglio in tutte le situazioni in cui all'esito dello studio del ricorso si ritenga che la controversia non comporti l'affermazione di nuovi principi di diritto, il che si rende invero necessario in un numero circoscritto di casi. Il resto, cioè molto di più dell'attuale 38% dei giudizi (ritengo circa il doppio), deve essere tutto trattato dalla sesta sezione in camera di consiglio e deciso con una sintetica ordinanza. Questa sezione, che già oggi svolge un ruolo cruciale nel sistema, deve essere fortemente potenziata e i suoi metodi di lavoro, contrariamente a quel che accade oggi, devono essere unificati, generalizzando

quelli delle sue componenti che hanno mostrato maggiore efficacia.

A tutto ciò si deve aggiungere un forte incremento del personale delle segreterie, una totale e ben concepita informatizzazione del processo, un sostegno finanziario adeguato. Le risorse da impegnare devono essere consistenti, ma ne vale la pena.

Una Corte di cassazione che svolga il suo compito di unificazione della giurisprudenza in modo adeguato comporta ricadute positive su tutto il sistema giustizia: l'incremento della prevedibilità dell'esito dei giudizi costituisce il più serio fattore di deflazione del contenzioso. Deflazione del contenzioso significa riduzione della durata dei processi e migliore qualità delle decisioni. Tra questi elementi vi è un rapporto inversamente proporzionale.

Un'interpretazione delle norme più chiara, uniforme e stabile per un ragionevole lasso di tempo, comporta forti benefici per l'economia di un Paese ed è un diritto dei cittadini. Costituisce uno strumento di attuazione del principio di uguaglianza nella concreta applicazione della legge, che è invece lesa da interpretazioni giudiziarie ondivaghe e ingiustificatamente diversificate. Contribuisce a definire meglio il quadro dei diritti e dei doveri dei componenti di una comunità. È, in ultima analisi, fondamentale per la qualità di una democrazia.