

## Il futuro della Cassazione

di *Piero Curzio*

L'Autore riflette sulla funzione della Corte suprema italiana nell'assetto costituzionale, sulla grave crisi del giudizio di legittimità e sulle cause che l'hanno determinata, sui tentativi del legislatore di porvi rimedio con le riforme processuali dell'ultimo decennio e sui loro esiti tutt'altro che risolutivi. Guardando al futuro, sulla base di tale analisi, formula alcune proposte per evitare il radicamento della crisi ed operare un profondo cambiamento su più livelli (normativo, giurisprudenziale, organizzativo, metodologico, culturale) che, nel rispetto dei principi costituzionali, consenta di delimitare e gestire più razionalmente il contenzioso di legittimità, mettendo in grado la Corte di svolgere in modo adeguato la sua fondamentale funzione di garanzia dell'uguaglianza dei cittadini in sede di applicazione ed interpretazione della legge.

### 1. Corte di cassazione e Stato di diritto

Il legislatore non ha mai modificato la norma dell'ordinamento giudiziario che disciplina le attribuzioni della Corte di cassazione. L'art. 65 ord. giud. dispone tuttora: «La Corte suprema di cassazione, quale organo supremo della giustizia, assicura l'esatta osservanza e l'uniforme interpretazione della legge, l'unità del diritto oggettivo nazionale, il rispetto dei limiti delle diverse giurisdizioni».

Quindi rimane centrale il controllo sull'osservanza-interpretazione della legge, che deve essere esatta ed uniforme su tutto il territorio nazionale.

L'interpretazione esatta della legge dovrebbe essere una e pertanto l'uniformità dovrebbe essere un carattere derivato. L'utilizzazione dei due concetti sembra indicare la consapevolezza del fatto che a volte sono ragionevolmente sostenibili più interpretazioni e che in tal caso la Corte deve comunque sceglierne e affermarne una in funzione del valore della uniformità.

L'uniformità della interpretazione su tutto il territorio dello Stato ha acquistato un significato ancora più profondo con la Costituzione, perché è una declinazione del principio di uguaglianza. Uguaglianza dei cittadini dinanzi alla legge significa anche diritto ad

un'eguale osservanza ed interpretazione della legge, significa uguaglianza di trattamento giurisdizionale di casi simili.

Tutto ciò si rafforza con il complicarsi del tessuto normativo a causa dell'ampliamento del concetto di legge, al di là ed all'interno della sua dimensione statale. Il problema si amplia, perché l'interpretazione diviene spesso più complessa in ragione dell'articolarsi delle fonti, ma non si sposta. Un requisito della democrazia è che non solo la legge, ma la sua interpretazione sia uguale per tutti.

Il compito della Corte di cassazione è quindi fondamentale in uno Stato di diritto e la Costituzione lo considera un presupposto implicito, limitandosi a regolarne l'estensione, laddove sancisce (art. 111, settimo comma) che il ricorso per cassazione per violazione di legge, e quindi il controllo della Corte sull'esatta ed uniforme interpretazione della legge, riguarda, senza esclusione alcuna, tutte le sentenze e tutti i provvedimenti sulla libertà personale emessi dai giudici ordinari o speciali, con la sola eccezione delle decisioni del Consiglio di Stato e della Corte dei conti, contro le quali il ricorso per cassazione è ammesso per i soli motivi inerenti alla giurisdizione.

Naturalmente questa funzione deve essere esercitata nel rispetto dei principi fondamentali sull'attività

giurisdizionale fissati nel medesimo art. 111 Cost., che valgono *a fortiori* per il vertice del sistema giudiziario: il processo deve svolgersi nel contraddittorio tra le parti in condizioni di parità, la legge ne assicura la ragionevole durata (secondo comma), tutti i provvedimenti giurisdizionali devono essere motivati (sesto comma).

## 2. Dai principi ai fatti

Se dal piano dei principi, si passa ai fatti, non può non constatarsi che la Corte suprema italiana fa molta fatica, per usare un eufemismo, a svolgere i suoi compiti. Le ragioni sono molteplici, in parte risalenti nel tempo e strutturali. Ma si sono aggravate nel corso degli ultimi decenni. Anche se il termine è abusato, sembra più che mai appropriato nel caso della Corte parlare di una situazione di grave crisi.

Limitando l'analisi solo al civile e, per ora, al solo dato quantitativo, la consistenza della crisi è attestata da alcuni numeri "impressionanti". Al 31 agosto 2017 i giudizi civili pendenti in Corte erano 106.740<sup>1</sup>. La durata media di un giudizio civile di cassazione è di tre anni e un mese<sup>2</sup>.

Il dato è impressionante. Lo è ancor di più considerando che vi si è giunti con un impegno straordinario da parte dei componenti della Corte. Infatti, da alcuni anni la Corte sta definendo un numero di giudizi civili corrispondente al numero dei ricorsi sopravvenuti (circa 30.000), e, da ultimo, ha portato il rapporto tra sopravvenienze e definizioni (cd. indice di ricambio) ad un valore superiore a 100, il che significa che il numero delle definizioni è stato superiore a quello delle sopravvenienze. La durata media dei processi, nel giro di due anni, è stata portata da tre anni otto mesi 12 giorni a tre anni e un mese, con una riduzione quindi di più di sette mesi<sup>3</sup>. Si tratta di risultati di grandissima importanza; ciò nonostante, come si è visto, la pendenza rimane ben superiore ai 100.000 giudizi.

Un numero inaccettabile e, *rebus sic stantibus*, inattaccabile, perché è evidente che i magistrati delle sezioni civili della Corte non possono, e direi non debbono, fare di più. Non possono perché studiare, discutere, decidere e motivare più di 220 sentenze di Cassazione in media a testa ogni anno (cioè venti sentenze mensili, quasi una al giorno), significa sostenere un ritmo che non può essere retto a lungo. Non devono

perché un ritmo così elevato incide negativamente sulla qualità dei provvedimenti e delle motivazioni. Una Corte suprema non può permettersi di emettere un numero eccessivo di sentenze: lo studio e la decisione dei suoi casi hanno bisogno di tempi, approfondimenti, riflessioni e confronto di idee tra componenti del collegio del tutto diversi. Vi è un'equazione per cui quanto maggiore è il numero delle decisioni, tanto minore è il livello di approfondimento e di cura delle stesse. Una Corte suprema può decidere in modo adeguato al suo ruolo un numero circoscritto di casi. E non può permettersi neanche di dilatare a dismisura il numero dei suoi componenti. Se la sua funzione è quella di unificare l'interpretazione della legge, allora il numero delle teste deve essere limitato. Quanto più aumenta il numero dei giudici, tanto più diminuisce la possibilità di interpretazioni unitarie e cresce il pericolo di contrasti, persino inconsapevoli, all'interno della stessa Corte. Una Corte con centinaia di giudici, che decide più di 30.000 cause ad anno non può svolgere in modo adeguato il suo ruolo di unificazione dell'interpretazione della legge.

Queste considerazioni potrebbero indurre a pensare che la situazione italiana è così lontana dall'idealtipo di una Corte suprema che non vi sia niente da fare. Ma è un dovere, istituzionale e morale, cercare soluzioni per affrontare i problemi. Non sarà possibile risolverli, ma forse è possibile migliorare incisivamente la situazione.

## 3. Le cause della crisi

La ricerca delle soluzioni deve partire dall'analisi delle ragioni della crisi, del perché si è creato questo enorme arretrato, che pesa come un macigno sulle prospettive di rilancio della Corte.

Rileggendo le serie statistiche degli ultimi decenni, si nota che il numero delle sopravvenienze ha subito un forte balzo tra la fine del secolo scorso e l'inizio del nuovo millennio. Nel corso degli anni novanta sulla Cassazione italiana sono state riversate una serie di materie che prima le erano estranee o la riguardavano in misura molto circoscritta.

Solo per cenni, ricordo le riforme legislative che, per alleviare l'impegno dei giudici di appello, hanno permesso di saltare quel grado di giudizio e di proporre direttamente ricorso per cassazione contro le decisioni di primo grado. Ma il miglior filtro per il

1. Corte suprema di cassazione, Ufficio statistica, *Movimenti processi civili all'interno della Corte, anni 2015-2016-2017, report* del 4 settembre 2017.

2. *Ibidem*.

3. *Ibidem*.

giudizio cassazione è costituito da un giudizio di appello fatto bene. La qualità delle decisioni di appello incide sul numero dei ricorsi per cassazione e sulla problematicità del lavoro della Corte. Se si sceglie addirittura di eliminare l'appello e di consentire come unica forma di impugnazione il ricorso per cassazione, si dilatano numero e difficoltà dei giudizi di legittimità. Il legislatore, dopo alcuni anni, in molti casi è tornato sui suoi passi e ha fatto bene. Ma intanto una crescita incisiva del contenzioso in cassazione e quindi del suo arretrato era stata determinata.

Un'altra riforma che ha inciso sull'entità dei ricorsi per cassazione è stata quella dei rapporti di lavoro nel pubblico impiego. Nel corso degli anni novanta per la larga maggioranza dei rapporti di lavoro alle dipendenze dello Stato o di enti pubblici (i cd. rapporti contrattualizzati) la giurisdizione è stata spostata dal giudice amministrativo al giudice ordinario. Questo comporta che la Corte di cassazione, che prima era chiamata ad occuparsi della vastissima materia dell'impiego pubblico solo per eventuali ricorsi contro sentenze del Consiglio di Stato e quindi solo per questioni attinenti alla giurisdizione, da molti anni è sommersa di ricorsi dei dipendenti pubblici. Peraltro, come si è detto, il passaggio non è stato integrale, in quanto il legislatore ha posto come regola la giurisdizione ordinaria ma con alcune ampie eccezioni in cui permane la giurisdizione amministrativa. I confini non sono stati tracciati con la dovuta precisione, con la conseguenza che le Sezioni unite sono costantemente impegnate nei relativi problemi di ripartizione giurisdizionale e quello dell'eccessivo carico delle Sezioni unite è un altro dei profili della crisi del giudizio di legittimità. Su questo punto bisognerebbe fare una riflessione mirata, tanto ai fini dell'organizzazione interna della Corte che sull'opportunità di una razionalizzazione della materia su di un piano più generale.

La vicenda del pubblico impiego induce anche ad alcune riflessioni di ordine generale sulle controversie in cui è parte lo Stato. È questo un tema molto delicato e di grande rilievo sistemico sul quale si tornerà.

L'incremento di ricorsi di maggior consistenza, dovuto sempre a scelte legislative fatte negli anni novanta, è stato quello in materia tributaria. La riforma del contenzioso tributario del 1992 eliminò la Commissione tributaria centrale quale giudice di terzo grado e consentì il ricorso diretto in Cassazione contro le sentenze di appello pronunciate dai giudici tributari. La

Commissione tributaria centrale era ormai in completo *default*, avendo negli anni accumulato un arretrato di 459.605 pendenze. Si pensò di "rimuovere" la gravissima crisi del processo tributario spostando il contenzioso sulla Cassazione, con una riforma a costo zero perché non accompagnata da incremento di risorse umane, strumentali e finanziarie. Nel corso degli anni novanta i ricorsi per cassazione contro le sentenze della Commissione centrale erano stati in media 360 ad anno, un numero quindi esiguo. Pochi anni dopo, nel 2003, i ricorsi per cassazione contro le decisioni delle commissioni regionali furono 7.700. La Corte ha dovuto creare dal nulla una nuova sezione, la quinta, che tratta le cause tributarie, con magistrati, sottratti alle altre sezioni, che spesso non si erano mai occupati di diritto tributario, materia di norma esterna ai percorsi professionali della magistratura ordinaria.

Ciò che è avvenuto negli anni a seguire è stato analiticamente ricostruito in recenti studi, documentati e puntuali, ai quali si rinvia per approfondimenti<sup>4</sup>. Venendo direttamente all'oggi, il numero dei ricorsi in materia tributaria è ormai da molti anni la parte di gran lunga più consistente dei ricorsi civili che pervengono in Cassazione. Il risultato è che, nonostante il grande impegno profuso dalla Corte anche in questo specifico settore, esso costituisce la parte preponderante delle pendenze civili della Cassazione. Al 31 agosto, come si è visto, la pendenza delle cause civili era complessivamente di 106.740 unità, di queste ben 51.330 (cioè il 48%) sono cause tributarie<sup>5</sup>.

Appare chiaro che la crisi della giustizia tributaria, che aveva portato a chiudere la fallimentare esperienza della Commissione tributaria centrale, invece di essere affrontata con uomini e mezzi *ad hoc* è stata spostata sulla Corte di cassazione, estendendone gli effetti devastanti all'intero giudizio di legittimità.

Alla constatazione del dato numerico, si aggiungono riflessioni di ordine qualitativo. Il contenzioso tributario, a fronte di una notevole tecnicità e di uno spesso rilevante peso economico, nei gradi di merito si svolge dinanzi ad organi di giustizia speciali, formati da componenti di varia estrazione professionale, impegnati a tempo parziale, a volte marginale, in questa attività. Tutto ciò determina ricadute negative sulla qualità delle decisioni, il che a sua volta determina un effetto moltiplicatore del contenzioso e si proietta negativamente sul ruolo tributario della cassazione accrescendone le difficoltà di definizione<sup>6</sup>.

4. E. Cirillo, *La giustizia tributaria nell'esperienza di un giudice di legittimità*, in questa Rivista, n. 3/2016, [www.questionegiustizia.it/rivista/pdf/QG\\_2016-3\\_05.pdf](http://www.questionegiustizia.it/rivista/pdf/QG_2016-3_05.pdf). A. Cappabianca, *La 'questione tributaria' nell'ambito della Corte suprema di cassazione*, in *Foro it.*, 2017, V, pp. 175 ss.

5. Corte suprema di cassazione, Ufficio statistica, *Movimenti dei procedimenti di competenza civile+lavoro e tributaria*, report dell'8 settembre 2017.

6. A. Cappabianca, *op. cit.*, 180, cui si rinvia per la puntuale argomentazione di queste valutazioni.

Si è già visto come in generale la qualità delle decisioni di merito ed in particolare in appello costituisca il miglior filtro del contenzioso di legittimità e questo assunto trova in materia fiscale piena conferma. Così come trovano pieno riscontro le considerazioni sui contenziosi in cui una delle parti è lo Stato o un ente pubblico. La nomofilachia in questi ambiti è diretta non solo ad orientare la giurisprudenza, ma anche l'attività dell'amministrazione, con la conseguenza che l'intento nomofilattico è destinato a fallire sul piano deflattivo se l'amministrazione non trova al suo interno le forme e i modi per correlare la sua azione con le indicazioni della Corte e per correggere in autotutela le proprie determinazioni<sup>7</sup>.

Un punto sul quale bisognerà riflettere è come creare un circuito virtuoso che porti a deflazionare il contenzioso in cui è parte un'amministrazione pubblica laddove la Corte, decidendo una o più cause guida, abbia indicato l'interpretazione della legge da seguire. È un passaggio cruciale per evitare che la Corte suprema sia sommersa di giudizi in cui è parte lo Stato, soggiacendo ad una crisi in cui lo Stato amministrazione coinvolge e trascina lo Stato giurisdizione. Mettendo insieme i contenziosi dei Ministeri (in alcuni casi enorme, v. ad esempio Miur), dell'Inps, dell'Agenzia delle entrate, delle Regioni, dei Comuni, delle Asl, si supera il livello del 70% dei giudizi di cassazione. È evidente la centralità della questione. Su questo fronte si gioca la partita del ritorno della Corte ad un numero di cause fisiologico.

#### 4. La stagione dei filtri

Lo Stato legislatore non ha mostrato di cogliere questi problemi, anzi, come si è visto, per molto tempo si è mosso in direzione ostinatamente contraria. Solo a metà del primo decennio del nuovo secolo si è reso conto che la crescita del contenzioso della Corte aveva assunto dimensioni inaccettabili e, a più riprese, ha tentato di porvi rimedio. È iniziata così quella che potremmo definire la stagione dei filtri.

A cominciare dal 2006, con una periodicità triennale (2009, 2012, 2016), il giudizio di cassazione è stato modificato. Non è possibile in poche pagine ricostruire analiticamente il contenuto delle riforme succedutesi nel tempo, se non per brevi cenni ed indicando i punti più caratterizzanti di ciascun intervento.

Nel 2006, con il decreto legislativo n. 40, si tentò di selezionare i ricorsi chiedendo ai ricorrenti di formulare, per ciascun motivo, a pena di inammissibilità, un quesito di diritto. L'idea era buona perché

costringeva a formulare una sintesi della questione sottoposta alla Corte e a rendere più preciso il motivo di ricorso, nonché più agile e precisa la risposta della Corte in sentenza. Un'applicazione eccessivamente formalistica della norma da parte di alcune sentenze della Corte ha determinato la reazione del foro, che ha indotto il legislatore ad un passo indietro, proprio quando il meccanismo cominciava ad essere metabolizzato, vuoi perché gli avvocati stavano acquisendo familiarità con la nuova tecnica, vuoi perché la Corte stava attenuando le soluzioni più rigide.

Tre anni dopo, la legge 18 giugno 2009, n. 69, ha abolito il quesito di diritto ed ha introdotto un nuovo tipo di filtro, creando una "apposita" sezione civile della Corte alla quale è stato assegnato il compito di valutare l'eventuale inammissibilità, manifesta fondatezza o infondatezza dei ricorsi e, nel caso in cui ve ne siano gli estremi, di decidere la causa in camera di consiglio e con ordinanza. Il cuore di questa riforma è costituito dall'art. 360-bis, n. 1 cpc per il quale la (sesta sezione della) Corte dichiara inammissibile il ricorso quando il provvedimento impugnato ha deciso le questioni di diritto in modo conforme alla giurisprudenza della Corte e l'esame dei motivi non offre elementi per un cambio di orientamento.

Il legislatore non si è fermato e tre anni dopo è intervenuto con un'ulteriore riforma. La legge n. 134 del 2012, convertendo il dl. 83 del medesimo anno, al fine di ridurre gli spazi attraverso i quali si cerca di riaprire in Cassazione questioni di merito, ha modificato il n. 5 dell'art. 360 cpc, cioè la norma che prevedeva il ricorso per vizio di motivazione. La medesima legge ha apportato modifiche al giudizio di appello ed al rapporto tra appello e cassazione, introducendo la possibilità per i giudici di secondo grado di dichiarare inammissibile l'impugnazione «quando non ha una ragionevole probabilità di essere accolta» (art. 348-bis cpc) e prevedendo in questa ipotesi che il ricorso per cassazione abbia come oggetto non il provvedimento di secondo grado, ma la sentenza di primo grado (art. 348-ter). Si è poi completata la modifica del n. 5 dell'art. 360, escludendone l'applicabilità in presenza di una doppia conforme, da intendere per il legislatore come situazione in cui l'inammissibilità «è fondata sulle stesse ragioni, inerenti alle questioni di fatto, poste a base della decisione impugnata».

L'ultima riforma è di pochi mesi fa. In sede di conversione del dl. 168 del 2016, la legge 25 ottobre 2016, n. 197 ha operato una serie di ulteriori modifiche del codice di rito. Il cuore della riforma è costituito dalla scelta di discernere i giudizi di cassazione, distinguendo i ricorsi che pongono questioni di diritto

7. E. Cirillo, *op. cit.*, p. 5.

to rilevanti, da tutti gli altri<sup>8</sup>. I primi, con riferimento ai quali la Corte svolge la sua funzione di unificazione della interpretazione della legge, vengono trattati in udienza pubblica, con la partecipazione del procuratore generale e degli avvocati, e vengono decisi con sentenza. Tutti gli altri, che tali questioni non pongono, devono essere trattati in camera di consiglio, previo contraddittorio esclusivamente scritto delle parti, e decisi con ordinanza, quindi con un provvedimento molto più agile e sintetico. È un cambio di paradigma, una scelta che, se ben intesa e gestita, permetterà di proporzionare risorse e impegno della Corte al rilievo delle questioni da affrontare.

Sono state introdotte poi ulteriori distinzioni, che, sommandosi a quelle preesistenti, portano a ripartire le decisioni in camera di consiglio tra la sezione filtro e le sezioni semplici, nonché le decisioni in udienza pubblica tra le sezioni semplici e le sezioni unite. Si delineano così nuovi confini, a volte di problematica individuazione<sup>9</sup>. Sono state inoltre modificate alcune regole peculiari del procedimento dinanzi alla sezione filtro: in particolare, la relazione, contenente la «concisa esposizione delle ragioni che possono giustificare la relativa pronuncia», è stata sostituita con una mera proposta da inserire nel decreto di fissazione della camera di consiglio indicando solo se è stata ravvisata un'ipotesi di inammissibilità, di manifesta infondatezza o fondatezza del ricorso. Questa scelta legislativa ha determinato una reazione del foro che ha portato ad una soluzione intermedia tempestivamente concordata nel protocollo d'intesa tra la Cassazione, il Cnf e l'Avvocatura dello Stato sottoscritto il 15 dicembre 2016<sup>10</sup>.

## 5. Il futuro della Corte

Delineata la gravità della situazione, indicate alcune delle cause che l'hanno determinata e richiamati i vari tentativi legislativi di affrontarla, si può cercare, con tutte le approssimazioni del caso, di prefigurare il futuro della Corte suprema italiana.

Il principio costituzionale dettato dall'art. 111 Cost. non consente compressioni del diritto di ricorrere in cassazione per violazione di legge: non si possono in Italia adottare soluzioni presenti in molte altre democrazie occidentali sui limiti di accesso alle Corti supreme<sup>11</sup>. Ma se non si possono limitare i ricorsi si può agire sulle cause della loro inflazione. Ciò non solo è possibile ma è doveroso proprio sul piano costituzionale, perché la bulimia dei ricorsi determina una situazione che si avvicina alla giustizia negata. Una Corte suprema con 30.000 sopravvenienze civili annue non è in condizione di svolgere il suo ruolo di garante della uniformità delle interpretazioni della legge e quindi della uguaglianza dei cittadini dinanzi alla legge e comunque non è in grado di farlo in tempi ragionevoli.

Spetta a Parlamento e Governo adottare provvedimenti nei settori che stanno a monte o *a latere* del giudizio di cassazione per incidere sui fattori di inflazione del contenzioso. Alla luce di quanto si è detto in ordine alle cause della crisi, è oggi indispensabile una profonda riforma della giustizia tributaria, che punti quanto meno a garantire sentenze di secondo grado di qualità conforme alla consistenza tecnico-giuridica ed economica dei casi trattati. Più in generale, deve poi pensarsi a misure che impongano o incentivino l'adeguamento delle pubbliche amministrazioni alle sentenze guida della Corte in sede di autotutela. L'elenco certo non finisce qui, non è questa la sede per svilupparlo in modo analitico, ma deve sottolinearsi con forza che, senza interventi di questo tipo, le cause strutturali della crisi del giudizio di legittimità non potranno essere rimosse.

Al contrario, deve auspicarsi che non vi siano altri interventi legislativi sulle regole del processo. Le disposizioni processuali in generale e *a fortiori* quelle del giudizio di cassazione non possono essere cambiate di continuo. Secondo gli studiosi di scienze dell'organizzazione ogni cambiamento delle regole, anche se ben concepito, determina sempre una fase più o meno lunga di riduzione della funzionalità del sistema. Poi, poco alla volta, le nuove discipline vengono

8. Per un'analisi di quest'ultima riforma, oltre ai saggi di L. Lombardo ([www.questionegiustizia.it/articolo/il-nuovo-volto-della-cassazione-civile\\_02-12-2016.php](http://www.questionegiustizia.it/articolo/il-nuovo-volto-della-cassazione-civile_02-12-2016.php)) e G. Scarselli ([www.questionegiustizia.it/articolo/il-nuovo-giudizio-di-cassazione-per-come-riformato-dalla-legge-1972016\\_01-12-2016.php](http://www.questionegiustizia.it/articolo/il-nuovo-giudizio-di-cassazione-per-come-riformato-dalla-legge-1972016_01-12-2016.php)), pubblicati nel dicembre 2016 su *Questione Giustizia on line*; cfr., fra gli altri, quelli di Dalfino, Costantino, Campese, Damiani, Scarselli, Amoroso, Fuzio, Curzio, e Grasso, in *Foro it.*, 2017, V, pp. 2 ss., nonché quelli di Canzio, Irti, Rordorf, Vaccarella, Nappi, Fuzio, Allorio, Massella Ducci Teri, Panzarola, Alpa e Sanino, in Di Porto (a cura di), *La nuova cassazione civile*, Milano, 2017.

9. Per l'analisi di queste sub-distinzioni rinvio a Curzio, *Il ricorso per cassazione: viaggio all'interno della Corte*, in *Foro it.*, 2017, V, 48 ss.

10. La delicata materia è oggetto del punto n. 5 del protocollo, che può essere letto in *Foro it.*, 2017, V, pp. 61 ss.

11. Per una ricostruzione dei metodi di selezione operanti in altri ordinamenti, cfr., Alpa, *La tecnica di selezione dei casi da decidere in Cassazione. Spunti di diritto comparato*, in Di Porto (a cura di), *La nuova cassazione civile, cit.*, pp. 103 ss.

assimilate dagli operatori, vanno a regime e, sempre che le novità siano valide, determinano i relativi benefici. Se però le regole vengono cambiate di continuo il sistema rimane sempre in una situazione critica, disfunzionale. È ciò che è accaduto nell'ultimo decennio per il sistema cassazione, che ha visto cambiare per quattro volte nel giro di poco più di dieci anni le norme sul giudizio di legittimità, spesso con soluzioni contrastanti tra loro o quanto meno non lineari, che hanno reso (anche) questa parte del codice di procedura civile un palinsesto di difficile applicazione.

Dopo tanti cambiamenti, forse ora è il momento di fermarsi e di cercare di calibrare i meccanismi processuali con interpretazioni ragionevoli e unitarie che diano funzionalità ed equità al processo di legittimità, senza ulteriori rimescolamenti della disciplina codicistica. La ricerca di interpretazioni coerenti e di buone prassi da parte della Corte, da portare avanti con costanti interlocuzioni con la dottrina ed il mondo forense, può avvenire solo in un quadro normativo stabile per un congruo periodo di tempo. Orientamenti giurisprudenziali chiari e con buona tenuta nel tempo, oltre a dare maggiori garanzie ad avvocati e parti che vi fanno affidamento, portano ad una progressiva riduzione del contenzioso in entrata e comunque ampliano la possibilità di definire i ricorsi in camera di consiglio con ordinanza, quindi con maggiore celerità.

L'impegno della Corte, tuttavia, deve essere ancora più ampio ed andare oltre l'elaborazione di coerenti interventi giurisprudenziali, per misurarsi con profonde innovazioni organizzative. È questo un piano sul quale nell'ultimo periodo sono stati fatti importanti passi in avanti, ma il cammino da percorrere è lungo ed impegnativo e comporta una profonda revisione culturale.

È necessario che l'impegno del magistrato di cassazione vada oltre la scrittura di una bella e dotta sentenza, sia il frutto di un lavoro collettivo che coinvolga una pluralità di soggetti e professionalità e sia attentamente coordinato da presidenti di sezione con adeguate capacità organizzative. La prospettiva di questo lavoro deve riguardare il singolo processo e considerare l'intero contenzioso, deve guardare non solo l'albero, ma l'intera foresta.

Come ha riconosciuto anche il legislatore nel suo più recente intervento, i ricorsi per cassazione non sono tutti uguali. Alcuni pongono questioni di diritto nuove o ripropongono questioni già trattate ma con argomenti nuovi ed aggiornati. Molti altri ritorna-

no su questioni già definite senza apportare nessun contributo idoneo a stimolare ripensamenti. Molti, troppi, sono inammissibili perché contengono generiche lamentele o perché chiedono, in maniera più o meno evidente, di riesaminare questioni di merito. La Corte deve organizzarsi per cogliere queste diversità e deve farlo – questo è il punto – non al momento della decisione e quindi a distanza di anni, ma in tempi ragionevoli, mediante un esame preliminare fatto a ridosso del deposito del ricorso e del controricorso, che permetta di collocare la causa, salvo possibilità di successivi ripensamenti, su percorsi diversi, adeguati al suo contenuto.

Questa scelta, per essere fatta con la tempestività e consapevolezza necessaria, non può essere frutto del lavoro individuale ed esclusivo del presidente o del relatore, ma deve basarsi su di un lavoro preparatorio svolto con il contributo convergente di una serie di altri soggetti, anche esterni alla Corte.

Un contributo di rilievo può venire dai giudici di merito, se si estendono esperienze come quella fatta in sezione lavoro grazie al collegamento informatico che ha permesso ai presidenti di sezione delle Corti d'appello di segnalare questioni la cui decisione in tempi brevi avrebbe evitato il dilatarsi dei contenziosi.

Importante può essere poi il contributo degli avvocati se si chiede loro, che conoscono meglio di ogni altro la causa, di fornire una serie di dati utili alla sua classificazione, rivedendo accuratamente la procedura di compilazione delle note di iscrizione a ruolo e di deposito in sede di registro generale, oggi burocratica e di scarsissima utilità.

Il punto nodale è però costituito dal coinvolgimento pieno degli assistenti di studio, magistrati giovani e competenti il cui contributo deve essere considerato una risorsa preziosa da utilizzare al meglio. Tutte le grandi Corti supreme si basano sull'apporto che assistenti, interni od esterni all'ordine giudiziario, danno al lavoro dei giudici. La Corte suprema degli Stati Uniti ha un rapporto superiore a dieci assistenti per ciascun giudice: sono gli assistenti che schedano i ricorsi, che fanno le ricerche, che avanzano proposte interpretative, che predispongono su indicazioni del giudice le bozze dei provvedimenti. È questa la via da intraprendere anche in Italia: non deve essere incrementato il numero dei consiglieri, deve essere potenziato e utilizzato al meglio il contributo degli assistenti<sup>12</sup>. Con le dovute cautele, deve essere valorizzato persino l'apporto dei laureati in giurisprudenza am-

12. L'evoluzione normativa sul punto è tutt'altro che lineare e, nei suoi ultimi sviluppi, sembra ridurre le potenzialità specifiche del contributo degli assistenti. Per una puntuale ricostruzione cfr. Grasso, *I magistrati con compiti di assistente di studio presso l'ufficio del massimario e del ruolo della Corte di cassazione*, in Dalfino (a cura di), *Scritti dedicati a Maurizio Converso*, Roma, 2016, pp. 285 ss., nonché *Id.*, *L'applicazione dei magistrati dell'ufficio del massimario e del ruolo per lo svolgimento di funzioni giurisdizionali di legittimità*, in *Foro it.*, 2017, V, pp. 56 ss.

messi al tirocinio formativo<sup>13</sup>. Ma si dovrebbe pensare in prospettiva ad integrare il novero degli assistenti anche con ricercatori universitari e dottori di ricerca. Tramite il lavoro preparatorio di giovani magistrati e studiosi una linfa nuova potrebbe entrare nei circuiti della Corte.

Questa trasformazione del metodo di lavoro, da un approccio individualistico al lavoro del giudice supportato da varie professionalità, costituisce un passaggio che può risultare determinante. L'esame preliminare e la redazione di una scheda che permetta di radiografare ed inquadrare la controversia sono attività che hanno un ruolo fondamentale nell'organizzazione della Corte. Devono essere potenziate e il lavoro dei molteplici soggetti chiamati a collaborare a tal fine deve essere attentamente coordinato dai presidenti di sezione.

Se ben fatto questo lavoro permette di valorizzare la scelta legislativa di proporzionare le risorse alla novità ed importanza delle questioni, permette di stabilire con cognizione di causa se è possibile decidere in camera di consiglio con ordinanza e quindi con provvedimento motivato in modo più asciutto, o se invece la controversia richiede un approfondimento

particolare, che rende necessaria l'udienza pubblica o addirittura l'intervento delle Sezioni unite. Permette di stabilire priorità e di pronunciarsi su cause guida, la cui decisione tempestiva può svolgere un ruolo deflattivo del contenzioso già in sede di merito, o addirittura negli studi degli avvocati; permette di nominare il relatore tenendo conto di peculiari competenze; permette di chiedere tempestivamente agli assistenti ricerche ed approfondimenti mirati; permette di concentrare i ricorsi che pongono questioni simili in udienze monotematiche od oligotematiche in cui tutti i componenti del Collegio possano affrontare il tema con studi convergenti, rafforzando la collegialità della decisione. E si tratta poi di un lavoro che tornerà estremamente utile ai consiglieri in sede di studio per l'udienza, di decisione e di redazione della motivazione.

Non è facile passare dalla dimensione individualistica, che connota(va) buona parte del lavoro del consigliere di cassazione, a questo nuovo assetto in cui il lavoro di squadra è fondamentale. Ma è un cambiamento appassionante e i magistrati della Corte suprema italiana nonostante tutto conservano una grande passione per il loro lavoro.

---

13. Ai sensi dell'art. 73 del dl. 69/2013 convertito in legge 98/2013 e successive modificazioni, ammessi per la prima volta in Corte, con decreto del primo presidente 17 novembre 2016, per un periodo di formazione di diciotto mesi.