

XII Assemblea Nazionale degli Osservatori – Roma 2017

GRUPPO DI LAVORO

Prevedibilità delle decisioni e dialogo fra i diversi gradi della giurisdizione.

Dalla discussione del gruppo di lavoro riunitosi il 20 maggio 2017 è emerso quanto segue:

1) Il primo tema affrontato ha riguardato i meccanismi per rendere consapevole e uniforme la giurisprudenza degli **uffici di merito**.

Di primario interesse è considerato ogni meccanismo che consenta ai giudici di merito di conoscere tempestivamente la eventuale riforma delle loro sentenze in sede di impugnazione.

A Firenze è istituita una cancelleria telematica che segnala se c'è stata riforma di una sentenza.

A Bologna nella consolle dei giudici di secondo grado v'è un raccordo con gli atti di primo grado.

La disponibilità di sofisticati strumenti informatici impone che arrivino subito al giudice di primo grado le segnalazioni dell'esito impugnatorio.

Il dialogo tra primo e secondo grado e tra merito e legittimità può essere anche in parte affidato alla formazione decentrata. A Milano c'è un meccanismo efficiente di circolazione delle novità della cassazione.

Vengono segnalate alcune esperienze in materie specialistiche (fallimento), che hanno dato luogo a laboratori e seminari con partecipazione di consiglieri cassazione. Tali iniziative sono più frequenti e valide in occasione di riforme legislative.

E' stato evidente l'imporsi di uno stile di dialogo e ascolto, che ha permesso ai consiglieri di cassazione di conoscere tempestivamente le problematiche che si erano o si sarebbero presentate inizialmente ai giudici di merito.

Il tema dei bisogni di certezze interpretative è però soprattutto sentito nel **raccordo tra appello e primo grado**, in particolare secondo alcuni allorquando il primo grado è affidato a magistrati onorari, per i quali tra l'altro la proposta di riforma prevede un rilevantissimo aumento di competenza (senza corrispondenti incrementi retributivi.....e, anzi, con necessaria modulazione dell'impegno operativo in soli due giorni alla settimana). A questo fine è necessario che si costruisca un modello operativo stabile, che benefici della circolazione dal basso delle problematiche più diffuse e delle relative esigenze e della possibilità di trasmetterle alle Corti di appello per avviare soluzioni rapide.

La proposta su cui si è ragionato è quella della costituzione di **tavoli di lavoro** in cui venga molto valorizzato il ruolo dei presidenti dei tribunali e dei presidenti delle Corti di appello e delle loro rispettive sezioni.

Si ipotizza un tipo di **confronto periodico strutturale**, cioè **stabile nel tempo**, in cui vengano raccolti i nodi critici degli orientamenti giurisprudenziali controversi per fissare sollecitamente in Corte di appello la trattazione delle cause.

Individuati i filoni di giurisprudenza controversa, soprattutto in relazione a nuove leggi o nuove tematiche, i presidenti delle Corti di appello o i loro delegati dovrebbero anticipare per quanto possibile la pronuncia su di essi, cioè su casi che hanno bisogno di tempestivo assestamento, anche per dare uniformità di orientamento nel distretto.

Si tratta di inverare una sorta di **nomofilachia orizzontale** che precede temporalmente quella verticale, in attesa che la Corte di cassazione abbia i tempi tecnici per pronunciarsi, dopo che le questioni, sedimentate, hanno presentato le varie sfaccettature che solo il tempo può evidenziare.

In sostanza si tratta di innescare un meccanismo per la **selezione delle priorità**, cosa che in altre esperienze (es. sezione lavoro della Cassazione e suoi rapporti con uffici di merito) viene già praticata.

1.1) Nel corso della discussione su questo primo tema, che è stato definito di **circolazione corporea** delle tematiche su cui si invoca prevedibilità delle decisioni, si sono innestate importanti riflessioni a *corollario*.

Si segnalano:

a) il contributo dell'avvocatura alla rilevazione delle questioni meritevoli di nomofilachia rapida almeno a livello distrettuale. La costituzione di Osservatori presso la Corte di appello, i quali hanno limitato sin qui la loro attività alle problematiche organizzative, può includere progressivamente il tema dei contrasti giurisprudenziali tra i vari tribunali su materie nuove o comunque di largo interesse.

Si considera che l'avvocatura è luogo di osservazione privilegiato, che intercetta le questioni sensibili prima che esse pendano e costituiscano problema rilevante negli Uffici giudiziari. I filoni di contenzioso fanno capo a litiganti "forti" che hanno immediata consapevolezza del loro formarsi.

Bologna e Milano, che hanno meccanismi di rilevazione e anche Torino che ha varato un sistema di massimazione locale delle sentenze di merito, possono aiutare a bloccare indirettamente l'avvio di cause simili che risultino infondate alla luce della giurisprudenza già invalsa.

b) le riunioni di sezione ex art. 47 quater O.G., che non sono praticate con sistematicità e impegno sufficienti su tutto il territorio nazionale e che potrebbero giovare molto a ridurre la casualità e imprevedibilità delle decisioni. Purtroppo si registra una certa ritrosia dei magistrati anche a creare contatto con i Consigli dell'Ordine riguardo a questi temi, giustificata anche qui con il timore di incorrere in indebite anticipazioni di giudizio rispetto a cause pendenti. Inoltre si osserva che i giudici troppo specializzati spesso non hanno consapevolezza dei problemi del resto degli Uffici.

Vi è esigenza comunque di strumenti informatici anche migliori per accedere alle sentenze degli altri tribunali.

c) Il ruolo della Corte di Cassazione è di importanza centrale. Anche se gli Osservatori concentrano la loro attenzione sull'andamento della giustizia civile nei territori, v'è esigenza di capire perché la Cassazione non si pronunci rapidamente su questioni nuove che a volte innescano un rilevante contenzioso seriale e seminano incertezze nell'opinione pubblica.

Dal dibattito è emerso:

-che il servizio "certalex" non ha avuto successo perché raramente le sentenze o le ordinanze della Corte menzionano l'art. 360 bis c.p.c. quale canone decisorio;

-che già pendono in cassazione molte questioni di largo impatto sociale che potrebbero essere fissate, ma per farlo occorrerebbe in primo luogo effettuare un accurato spoglio di tutta la giacenza, attività che richiede gran tempo; il ritardo nella definizione dell'arretrato costringe invece a dare precedenza al criterio cronologico. Inoltre la massa dei ricorsi

assegnati mensilmente a ciascun consigliere è talmente aumentata (in pochi anni da 3 a 6-7- anche 8 ricorsi settimanali nelle sezioni civili generaliste), da escludere la disponibilità di residue forze e di adeguata attenzione per nuove forme organizzative.

-che la istituzione della Sesta sezione assorbe buona parte delle energie per raggiungere risultati numerici, cioè definire un gran numero di cause che non hanno alcuna rilevanza nomofilattica , trattandosi di ricorsi inammissibili o manifestamente fondati o infondati.

E' vero che la rapida declaratoria di inammissibilità o rigetto può avere – sul singolo – qualche effetto deflattivo, ma molto maggiore è l'effetto deflattivo che assume in generale la prevedibilità delle decisioni, la quale tocca tutti gli operatori del settore.

d) a fronte di queste emergenze organizzative è stata ripresa e accolta con favore dall'intero gruppo la **proposta formulata nella relazione introduttiva di Luciana Breggia**, sulla base della esperienza del Progetto avviato dalla Corte Edu per creare una Rete delle Corti Supreme e in particolare del protocollo d'intesa per il dialogo tra Corte di Strasburgo e Corte di Cassazione dell'11 dicembre 2015, che prevede incontri periodici stabili, in cui, tra l'altro, si attuino scambi di informazioni sulla tipologia dei casi pendenti e l'accesso a documenti pubblici per i casi più rilevanti.

Si è quindi concordato sulla **opportunità di incontri periodici, ad esempio semestrali, della Corte di cassazione con i Presidenti delle 26 Corti di appello italiane che possano segnalare le questioni da trattare con priorità, sulla scorta delle indicazioni ricevute al riguardo dai Presidenti dei Tribunali nei tavoli di cui al punto 1.**

Si potrebbe così attuare quel confronto e canale di comunicazione di cui oggi si sente il bisogno e trovare una sede per il dialogo diretto tra primo, secondo e terzo grado della giurisdizione.

Dialogo che risponde anche ad una esigenza valorizzata nel contesto europeo: il CCJE (*Consultative Council Of European Judges*) *Working group* - Gruppo di lavoro del Consiglio Consultivo dei giudici europei nell'ambito del Consiglio d'Europa - incaricato di redigere l'Opinione n.20 sul ruolo delle corti rispetto all'applicazione uniforme del diritto, si riunirà proprio qui a Roma dal 7 al 9 giugno 2017.

Lo stesso Gruppo di lavoro europeo ha varato a novembre 2016 l'opinione n.19 sul ruolo dei Presidenti delle corti ¹, affidando loro compiti essenziali per assicurare qualità e coerenza delle decisioni giudiziarie.

Compito che esige, nel rispetto dell'indipendenza dei giudici, la promozione della uniformità nella interpretazione e nella citazione dei precedenti della singola corte e nel dialogo con le corti a tutti livelli nazionali e sovranazionali, per esempio attraverso la formazione e la disponibilità di banche dati, lo scambio di informazioni e la promozione del dialogo.

e) Una voce si è levata per rammentare che la certezza del diritto si acquisisce attraverso la certezza dell'interpretazione. E' stato ricordato che la nostra cultura giuridica sottovaluta

¹ Opinion 19 number 16.:

"Coherent and consistent case-law is an important part of legal certainty. Presidents of courts have a role in ensuring the quality, coherence and consistency of judicial decisions. This task can be fulfilled only if the court presidents promote consistency in the interpretation and citation of the case-law of the court itself, higher courts, Supreme Court and international courts (for example, by facilitating education and training including seminars, meetings, ensuring access to the relevant databases, as well as promoting dialogue and the exchange of information between different instances, etc.). The CCJE emphasises that, in the course of fulfilling these tasks, court presidents must respect the principle of judicial independence".

Le *opinions* sono reperibili sul sito del Consiglio d'Europa al link www.coe.int/t/dghl/cooperation/ccje/textes/Avis_en.asp.

questi temi, cioè la riflessione dei giudici e del Foro sull'uso degli strumenti ermeneutici. Manca a volte la consapevolezza del giudice sulla rilevanza che l'uso di un certo strumento interpretativo (es. interpretazione sistematica o analogica o letterale) ha sull'esito interpretativo.

2) Il secondo grande tema è stato costituito dal contributo che può venire dall'utilizzo dello strumento di cui all'**art. 363 c.p.c.** da parte della **Procura generale della Cassazione**. La recente missiva del Procuratore generale, il quale ha stimolato la collaborazione di tutti al fine del rilevamento delle questioni su cui è opportuno stimolare la pronuncia di un principio di diritto nell'interesse della legge, anche se il ricorso è inammissibile, ha sollevato grande apprezzamento.

La lettera dovrebbe essere pubblicata su tutte le riviste giuridiche, con apposito commento, onde suscitare generalizzato interesse e pronto, duraturo riscontro.

Il recente esempio di intervento siffatto, in materia di conoscibilità del genitore naturale, è emblematico della possibilità di uso di questo strumento per avviare a sollecita definizione questioni delicate.

La cattiva redazione delle norme, che cagiona indesiderate manifestazioni di imprevedibilità delle decisioni e, secondo taluno, indebite manifestazioni di onnipotenza giudiziaria, va combattuta anche cogliendo in anticipo i vuoti interpretativi che fanno fatica a emergere nel contenzioso ordinario.

La Procura generale può essere sorretta nella sua opera e lo chiede espressamente; lo aveva fatto anche nel 2011-12 ma senza effetto. Riprova oggi sull'onda di casi desunti da fonti diverse: segnalazioni di un'organizzazione dei giudici minorili; dal difensore di una parte; dalla casistica disciplinare in tema di contrasti interpretativi tra giudici.

Il dibattito ha constatato che questa via di rilevamento dei bisogni costituisce una sorta di **circolazione extracorporea** delle questioni che meritano sollecite pronunce di portata nomofilattica. Ancorchè quantitativamente il contributo non possa che essere minore rispetto a quello proveniente dal rilevamento proveniente dagli uffici di merito, lo strumento va coltivato e impreziosito, senza che possano esservi gelosie di alcun tipo.

3) Gli Osservatori propongono quindi **la realizzazione dei tavoli di lavoro di cui al punto 1 e degli incontri periodici di cui al punto 2** nonché la incentivazione del ricorso allo strumento di cui all'**art. 363 c.p.c.**, quale contributo diffuso e condiviso per accrescere la prevedibilità delle decisioni.

Gli enormi carichi di lavoro degli Uffici non giustificano l'inerzia organizzativa. Va evitato il comportamento di quei cavernicoli, trascinatori di un carretto pieno di pietre, che al loro compagno di lavoro il quale proponeva l'uso delle ruote per far procedere meglio il carretto, risposero: non abbiamo tempo per ascoltarti.....

report redatto a cura di pasquale d'ascola