

Accelerazione del processo civile e garanzia dei diritti, quali proposte?

Quadro nazionale e profili comparati

Roma – Formazione decentrata SSM – 13 novembre

La giustizia civile in cassazione

1. – Nonostante l'altissima produttività dei giudici di cassazione – nel solo primo semestre del 2014 i procedimenti civili definiti con la pubblicazione del provvedimento sono stati 15.293 (di cui 9.615, il 62,9% del totale, nelle sezioni ordinarie e 5.678, il 37,1%, nella sesta sezione), un numero di controversie risolte di gran lunga superiore a quello che si ha dinanzi alle Corti supreme di altri Paesi europei – la nostra Corte mostra un *trend* crescente nelle pendenze delle cause civili.

Al 30 giugno 2014, la pendenza complessiva ammonta a 99.582 fascicoli, con un incremento dell'1,5% rispetto al 30 giugno 2013. Analizzando poi la distribuzione dei pendenti per competenza, cioè in base alle sezioni attraverso cui si articola l'organizzazione tabellare della Corte, il 41% è di competenza della sezione tributaria e il 25% della sezione lavoro: il contenzioso civile affidato alle tre sezioni ordinarie non supera il 34% del totale.

Anche i tempi di definizione sono ben lontani dallo *standard* di un anno che la Corte europea dei diritti dell'uomo ci indica come durata ragionevole del processo di cassazione. I 15.293 processi definiti nel primo semestre 2014 hanno infatti avuto una durata media di 44 mesi.

Questi dati sono espressivi di una chiara difficoltà nell'attivare un effettivo processo di erosione dell'elevato arretrato. La Corte riesce a definire in un anno un numero di ricorsi pari alle nuove iscrizioni a ruolo nello stesso periodo, laddove, per aggredire efficacemente l'arretrato, le sentenze pubblicate dovrebbero superare di una certa percentuale le sopravvenienze.

La ragione di questa difficoltà è strutturale ed esterna alla capacità di lavoro della Corte e dei suoi giudici, perché dipende, in larga misura, dall'accesso alla Corte di cassazione. In quasi tutti gli ordinamenti europei il ricorso alla Corte suprema avverso i provvedimenti dei giudici di merito è considerato un rimedio eccezionale, legato alla tutela dei diritti fondamentali o alla previsione di un limite massimo di valore della causa o al rilievo pubblico generale della questione di diritto sollevata dal ricorso. Da noi, invece, il ricorso per cassazione è un rimedio ordinario, sempre esperibile, per garanzia costituzionale (art. 111, settimo comma, Cost.), contro le sentenze e contro i provvedimenti decisori dotati del carattere della definitività.

L'alto numero di ricorsi che ogni anno affluisce alla Corte di cassazione porta con sé tempi più lunghi nella definizione dei processi pendenti, con l'allontanamento della risposta del servizio giustizia, e rappresenta anche un ostacolo alla realizzazione del compito che l'ordinamento assegna alla Corte di cassazione: un compito che va ben al di là del riconoscere alle parti l'ulteriore garanzia, soggettiva, di un giudizio di terza e ultima istanza, perché la Corte ha anche una attribuzione istituzionale – di natura oggettiva – consistente nel preservare la norma da troppo frequenti oscillazioni interpretative, fonte di grave incertezza per i giudici di merito e per gli operatori tutti, e, al contempo, nell'assicurare l'evoluzione dell'ordinamento, garantendo che il momento interpretativo abbia la capacità di adeguarsi al corso della vita e di modularsi in funzione del mutare

delle esigenze sociali e sia la sede dell'inveramento promozionale dei diritti riconosciuti dalla Costituzione nazionale e dalle Carte sovranazionali.

2. – Nell'ultimo quinquennio, il legislatore, per accrescere l'efficienza dell'attività complessiva della Corte di cassazione, ha dettato norme di riforma sul versante sia processuale che organizzativo.

Una prima innovazione è contenuta nella legge 18 giugno 2009, n. 69. Abbandonato il sistema del quesito di diritto, il legislatore del 2009 ha introdotto, con l'art. 360-*bis* cod. proc. civ., una sorta di filtro per i ricorsi che si prestano ad una definizione immediata, dettando una condizione di esercizio del diritto delle parti alla decisione e del dovere della Corte di pronunciarsi sul fondo del ricorso, ancorata non più ad un requisito di contenuto-forma (com'era nell'abrogato art. 366-*bis* cod. proc. civ.), ma al confronto tra contenuti dell'impugnazione e stato della giurisprudenza: con il che la Corte può limitarsi a dare atto che le questioni dedotte con il ricorso sono state risolte dal giudice *a quo* in modo conforme all'orientamento della stessa Corte e che il ricorrente non ha indicato argomenti nuovi, tali da rendere opportuno un nuovo esame del problema. Ai fini della gestione del "filtro", la stessa legge ha previsto l'istituzione di un'apposita sezione, la sesta sezione civile, composta di regola da magistrati appartenenti a tutte le altre sezioni, chiamati a valutare se sussistano i presupposti per la decisione in camera di consiglio; ed ha affidato, in prima battuta, la valutazione circa la possibilità di definire il giudizio in camera di consiglio al relatore della sesta sezione, il quale, là dove ne ritenga sussistenti i presupposti, deposita in cancelleria una relazione con la concisa esposizione delle ragioni che giustificano, a sua avviso, un'ordinanza di inammissibilità ovvero di manifesta fondatezza o infondatezza.

Una seconda innovazione – ad opera del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83 (convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 134) – si è indirizzata, con la rimodulazione dell’art. 360, n. 5, cod. proc. civ., nella restrizione delle tipologie di vizi prospettabili in sede di ricorso per cassazione, ed ha avuto riguardo alla figura del vizio di motivazione, oggi ridotto all’ipotesi di “omesso esame”. Qui le Sezioni Unite sono prontamente intervenute – con la sentenza 7 aprile 2014, n. 8053 – a chiarire la portata della nuova disposizione. Per un verso hanno affermato che la riformulazione dell’art. 360, n. 5, deve essere intesa come riduzione al “minimo costituzionale” del sindacato di legittimità sulla motivazione: pertanto, è denunciabile in cassazione solo l’anomalia motivazionale che si tramuta in violazione di legge costituzionalmente rilevante, in quanto attinente all’esistenza della motivazione in sé, purché il vizio risulti dal testo della sentenza impugnata, a prescindere dal confronto con le risultanze processuali; e tale anomalia si esaurisce nella mancanza assoluta di motivi sotto l’aspetto materiale e grafico, nella motivazione apparente, nel contrasto irriducibile tra affermazioni inconciliabili e nella motivazione perplessa ed obiettivamente incomprensibile, esclusa qualunque rilevanza del semplice difetto di sufficienza della motivazione. Per l’altro verso hanno precisato che la nuova norma introduce nell’ordinamento un vizio specifico denunciabile per cassazione, relativo all’omesso esame di un fatto storico, principale o secondario, la cui esistenza risulti dal testo della sentenza o dagli atti processuali, che abbia costituito oggetto di discussione tra le parti e abbia carattere decisivo (vale a dire che, se esaminato, avrebbe determinato un esito diverso della controversia).

Un terzo versante riformatore, sul piano della disciplina organizzativa e ordinamentale, è quello contenuto nell’art. 74 del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69 (convertito in legge, con modificazioni, dalla legge

9 agosto 2013, n. 98), che ha previsto l'aumento di organico dei magistrati destinati all'Ufficio del massimario della Corte (i quali passano da trentasette a sessantasette unità) e la possibilità, per il primo presidente della Corte, di destinare fino a trenta magistrati addetti a quell'Ufficio alle sezioni della Corte con compiti di assistente di studio. La circolare del Consiglio superiore della magistratura del dicembre 2013 detta le linee guida in ordine alle attribuzioni degli assistenti di studio, prevedendo che il magistrato con compiti di assistente di studio sia chiamato: (a) a collaborare all'attività di formazione dei ruoli di udienza, quindi in una fase nella quale è fondamentale l'intervento organizzativo finalizzato ad accelerare la definizione dei procedimenti (seriali o, comunque, involgenti medesime questioni) e nella quale il magistrato del Massimario può apportare il suo ausilio con segnalazione di orientamenti giurisprudenziali che facilitino l'emersione di questioni giuridiche controverse; (b) a redigere, sulla base delle istruzioni del presidente e del consigliere relatore, progetti di provvedimento seriale, progetti di provvedimento ordinario e progetti di provvedimento complesso; (c) a svolgere ricerche sulle questioni che devono essere discusse in camera di consiglio, contenenti il materiale – normativo, giurisprudenziale e dottrinale – necessario per la decisione, quale indispensabile supporto tecnico; (d) a svolgere informazioni di orientamento che consentano di selezionare più efficacemente i ricorsi da sottoporre alla procedura per la dichiarazione di inammissibilità o di accoglimento o di rigetto rispettivamente per manifesta fondatezza o infondatezza.

3. – Se l'art. 111, settimo comma, Cost. preclude al legislatore ordinario di escludere che contro certe sentenze sia ammesso il ricorso in cassazione per violazione di legge e di ridurre, per questo tramite, l'afflusso di nuovi procedimenti in cassazione, allora un

recupero di efficienza dell'attività complessiva della Corte di cassazione deve essere ricercato attraverso altri strumenti.

A mio avviso, appaiono prioritari l'individuazione e l'agevolazione del funzionamento di nuovi schemi organizzativi che, attraverso anche procedimenti semplificati, consentano di concentrare le energie e gli sforzi argomentativi sul più ridotto numero possibile di ricorsi.

Un serio piano di smaltimento dell'arretrato deve muovere da un più diretto coinvolgimento dei consiglieri nella gestione dei fascicoli arretrati, attraverso l'attribuzione a ciascun magistrato di un proprio ruolo di cause "vecchie". Per perseguire questo obiettivo non occorre nessuna riforma legislativa, essendo sufficiente una declinazione del nuovo modello organizzativo nelle tabelle organizzative dell'Ufficio la cui elaborazione è affidata alla proposta del primo presidente e al circuito democratico dell'autogoverno. Una nuova disciplina legislativa potrebbe semmai servire per accompagnare il nuovo assetto gestionale dell'arretrato attraverso norme di snellimento dell'itinerario della definizione, nel segno di una generalizzazione della trattazione in camera di consiglio, al di là dei casi di manifesta fondatezza o di manifesta infondatezza e di inammissibilità. La discussione in udienza pubblica – almeno per i ricorsi pendenti ad una certa data – dovrebbe essere riservata ai ricorsi che presentano una questione di diritto rilevante per assicurare l'evoluzione dell'ordinamento o per garantire l'uniformità della giurisprudenza; mentre, al di fuori di questi casi, la garanzia del contraddittorio potrebbe essere affidata alla possibilità per le parti di depositare scritti difensivi e repliche in vista della decisione da parte del collegio in camera di consiglio. Si tratta di una soluzione che, mentre agevola il lavoro della Corte sottraendolo alla "strozzatura" dell'udienza, non comprime il diritto di difesa delle parti, le quali potrebbero sempre chiedere la trattazione in udienza dei ricorsi che presentano questioni nuove o di particolare

importanza; e che, nello stesso tempo, contiene un forte messaggio, anche culturale, di valorizzazione del precedente, pure in vista dell'adozione di tecniche motivazionali semplificate, perfettamente in linea con le modifiche introdotte nel 2009 al processo di cassazione con il nuovo art. 360-*bis*, n. 1, cod. proc. civ.

Un secondo aspetto che merita attenzione riguarda, a regime, il funzionamento della sesta sezione civile. La possibilità per i difensori delle parti, prevista dall'art. 380-*bis* cod. proc. civ., di interloquire per iscritto o comparando in camera di consiglio durante l'*iter* formativo della decisione discutendo il progetto di decisione predisposto dal relatore, costituisce un appesantimento del procedimento e un fattore di rallentamento nella relativa definizione, l'uno e l'altro tanto ingiustificati ove si consideri che il contraddittorio sull'opinamento del relatore è previsto per le cause più semplici, e non per quelle più complesse, dove la discussione orale che si svolge in udienza pubblica avviene ignorando l'orientamento del relatore. Per ovviare a questa farraginosità non appare auspicabile il ritorno all'antico, con il contraddittorio destinato a esplicitarsi sulle conclusioni scritte del pubblico ministero, secondo la previsione del vecchio art. 375 cod. proc. civ., nel testo anteriore alle modifiche apportate dalla riforma del 2009, trattandosi di soluzione non consona al ruolo e alle attribuzioni del pubblico ministero in cassazione e non idonea ad imprimere un'accelerazione nei tempi di definizione dei procedimenti. Il suggerimento che proporrei è quello di una revisione del giudizio camerale: con una estensione, in primo luogo, del suo campo di applicazione a tutte le cause prive di interesse nomofilattico; con una semplificazione, ancora una volta, dell'*iter* decisionale, attraverso l'eliminazione del meccanismo dell'ostensione dell'opinamento del giudice relatore e la previsione della possibilità, per i difensori delle

parti, di depositare memorie in prossimità della decisione da parte del collegio.

Alberto Giusti