GIUSTIZIA INSIEME

Le interviste di Giustizia Insieme

La Cassazione civile utile. A proposito di un recente saggio di Paolo Biavati.

di Roberto Giovanni ContiElena D'AlessandroMassimo FerroMario Serio

14 ottobre 2020

La Cassazione civile *utile*. A proposito di un recente saggio di Paolo Biavati.

Intervista di Roberto Conti a Elena D'Alessandro, Massimo Ferro e Mario Serio.

*Nel suo saggio apparso su questa Rivista qualche mese fa (P.Biavati, **Note sul processo civile dopo l'emergenza sanitaria**) il Presidente dell'Associazione processualcivilisti italiani ha svolto un ragionamento ampio sul processo civile post Covid che, quanto alla funzionalità della Corte di Cassazione, muoveva da un dato di fatto che è ben presente in pressoché la totalità degli operatori del diritto.*

La Corte di Cassazione è affetta da un problema ormai atavico, rappresentato dai tempi di risoluzione dei ricorsi presentati innanzi a sé, che mina alla radice la sua funzione nomofilattica. Crisi che si è accentuata nell'attuale periodo per effetto della pandemia e del blocco dell'attività giurisdizionale prodottasi.

L'idea che il Prof. Biavati ha inteso sottoporre all'attenzione della comunità scientifica e dei giuristi tutti è quella di pensare a forme di più stretto collegamento fra il giudice di merito e quello di legittimità, capaci di stimolare una pronta risposta della Corte Suprema rispetto a questioni di rilevante impatto sociale ed economico che non possono attendere l'intervento del giudice di legittimità a distanza di parecchi anni da vicende che assumono carattere seriale e rischiano di condizionare in modo marcato il corretto sviluppo dei traffici ma anche la necessaria protezione

dei diritti fondamentali. La strisciante crisi economica che sta caratterizzando il nostro come altri paesi fortemente colpiti dalla crisi pandemica, purtroppo destinata a propagarsi per un tempo ad oggi indefinito impone, dunque, risposte adeguate alla gravità del momento che comunque si muovano nel solco della funzione tradizione della Corte di Cassazione.

È stato di recente ricordato il pensiero di Piero Calamandrei nel 1933 che, in occasione del decennale della Cassazione unica, affermava:«la porta, per la quale la scienza del diritto entra più liberamente nelle aule di giustizia, è quella della Cassazione unificata»(v.A. Carratta, G. Costantino, G. Ruffini, Attualità di Piero Calamandrei processualista, in P.Calamandrei, Opere giuridiche, Vol.I, Problemi generali del diritto e del processo,VIII, Riedizione a cura della Biblioteca e Archivio storico Piero Calamandrei inserita nella Collana "La memoria del diritto" distribuita da Roma Tre, 2019).

Quella constatazione deve oggi fare i conti con una dura realtà, nella quale il concorrente bisogno di perseguire in modo bilanciato ius litigatoris e ius constitutionis ha spesso prodotto disagi ad un punto di tale livello da mettere in discussione, per l'appunto, quella verità alla quale Calamandrei dedicò la sua riflessione. E in questo contesto il peso che la Corte tenta di sostenere facendo fronte al contenzioso tributario ed a quello, parimenti immanente, della protezione internazionale costituisce al tempo stesso la prova tangibile e la spia di quel disagio.

Dunque quale sarà il ruolo delle Corte di Cassazione, come essa potrà svolgere la funzione che l'ordinamento le assegna se i meccanismi di accesso continueranno ad essere informati al canone dell'eguaglianza al quale fa da pendant l'accesso "libero" ed indiscriminato a difesa del diritto alla giustizia? Un'eguaglianza che rischia di risolversi in gravissime diseguaglianze se si guarda al peso ed al valore – incidente sui diritti fondamentali e/o sul piano economico – delle diverse decisioni che il giudice di legittimità è chiamato ad adottare e che potrebbe richiedere uno sforzo aggiuntivo di riflessione sull'egualitarismo al quale Guido Calabresi e Philipp Bobbitt hanno dedicato notevole attenzione nel loro formidabile "Scelte tragiche".

Insomma, il dilemma che sta alla base della "scelta di primo grado" – a volere usare le categorie prescelte da Guido Calabresi – se consentire l'accesso alla giustizia di legittimità a tutti coloro che lo richiedono o solo ad alcuni, in un sistema di scarsità di risorse sarà uno dei temi centrali nel futuro del nostro Paese.

Come lo sarà quello correlato alle "scelte di secondo grado" che chiameranno il giudice di legittimità a selezionare, nel caleidoscopio delle decine di migliaia di ricorsi in ingresso, quelli che meritano di essere decise con priorità, riproponendosi i dilemmi che i due studiosi americani hanno richiamato sul metodo migliore per rispondere alla scelta tragica "di turno".

Scelte che, a ben considerare, non possono ritenersi circoscritte, quanto alla soluzione, al mondo dei magistrati che compongono la Corte, poiché la Giustizia non appartiene soltanto a loro, ma è della società nel suo insieme, risente dei valori e della cultura che lì si ritrova.

Un fascio di questioni che si mostrano certo "tragiche" per chi dovesse non avere accesso al giudice di ultima istanza o dovesse averlo con grande ritardo perché ritenuto meno meritevole di quella tutela rispetto ad altro.

Idealmente collegandosi alla riflessione del Prof.Biavati ed alla tensione che animava il grande pensatore fiorentino Giustizia Insieme ha pensato di rivolgere a tre autorevoli personalità del mondo giuridico – Elena D'Alessandro, Massimo Ferro e Mario Serio – alcune domande sui temi qui accennati, in modo da offrire ai lettori dei punti di osservazione quanto più variegati sul tema.

***

1. Iniziamo da dove pochi gradiscono cominciare. La funzione nomofilattica della Corte di Cassazione *post* Covid-19. Spesso si sostiene che, a Costituzione invariata, i rimedi alla lunghezza dei tempi del processo di legittimità possono trovarsi pensando solo ad un ampliamento di organico o all'informatizzazione del processo all'interno di misure organizzative che continuano a studiarsi. Il tutto con il solito dilemma fra esigenze di specializzazione e di valorizzazione dei diversi apporti culturali forniti da magistrati anche non "esperti" di una specifica materia. Quale è il suo avviso in proposito?

E.D'Alessandro Prima di accingermi a replicare ai quesiti posti, desidero ringraziare tutta la redazione di "Giustizia Insieme" per l'invito a partecipare a questo interessante dibattito. Le questioni che saranno affrontate sono assai spinose. L'obiettivo che mi pongo è quello di suscitare qualche – spero utile – spunto di riflessione.

Risponderò alla prima delle domande formulate basandomi sui dati oggettivi contenuti nel Quadro di valutazione UE della giustizia 2020 (*EU Justice Scoreboard* 2020). Ogni anno la Commissione europea mette a confronto l'indipendenza, la qualità e l'efficienza degli Stati membri, concentrandosi sul contenzioso in materia civile, commerciale e amministrativa. I dati raccolti sono illustrati con grafici. In tale contesto, il grafico numero 35 si riferisce al numero di giudici per ogni 100.000 abitanti (con riferimento agli anni 2012, 2016, 2017 e 2018). A tale riguardo, l'Italia si posiziona soltanto al ventiduesimo posto tra i ventisette Stati membri. Tale dato induce a ritenere che un ampliamento dell'organico potrebbe essere un utile strumento per rendere più efficiente il sistema giudiziario italiano, considerato, peraltro, che in base ai dati illustrati al grafico numero 33 del medesimo Quadro di valutazione, l'Italia è all'undicesimo

posto (‘a metà classifica’) per ammontare di investimenti pubblici destinati al miglioramento del sistema giudiziario.

Aggiungo che, alla luce dell’esperienza maturata durante l’emergenza Covid-19, anche un ampliamento dell’informatizzazione esteso alla Suprema Corte e agli uffici dei giudici di pace che ancora non beneficiano di tale servizio, certamente non nuocerebbe all’efficienza del sistema giurisdizionale italiano.

Riguardo, infine, all’opportunità di predisporre misure organizzative volte a privilegiare esigenze di specializzazione, come sottolineato dallo stesso intervistatore, vi sono argomenti sia in favore sia contro la loro introduzione. Dipende dal valore che si privilegia e, quindi, dall’obiettivo che ci si prefigge.

Se l’obiettivo è quello di guadagnare posizioni nell’ambito del Quadro di valutazione UE della giustizia accorciando la tempistica del contenzioso civile, il rafforzamento delle misure organizzative volte a privilegiare esigenze di specializzazione dovrebbe essere premiante, posto che il giudice esperto della materia, forte dell’esperienza maturata sul campo, dovrebbe riuscire a definire i processi, scrivendo la decisione, in tempi più brevi.

Si debbono, però, evitare gli eccessi.

Le sezioni composte da soli magistrati esperti in una determinata materia non possono diventare “la regola”, perché gli episodi della vita che generano il contenzioso civile sono fenomeni complessi che, spesso, con difficoltà si lasciano inquadrare in “rigide categorie”. Proprio per cogliere a pieno questa complessità della società moderna i nuovi programmi di finanziamento di matrice europea spingono affinché l’attività di ricerca, nell’accademia, sia più interdisciplinare. Se l’interdisciplinarietà è lo strumento per dominare la complessità della società attuale, allora occorre valorizzare anche la figura del giudice non ‘esperto’, che porta in camera di consiglio il bagaglio esperienziale di un diverso settore del diritto civile.

M.Ferro La durata del processo di legittimità, computata per l’anno 2019 nel settore civile, è risultata pari a 3 anni e 14 giorni, in significativo calo rispetto all’anno precedente, dove si collocava a 3 anni 4 mesi e 5 giorni. Il dato, in sé isolatamente inteso, potrebbe già esaurire l’interrogativo, attenuandone la drammaticità in mera prospettiva problematica, cioè con invito ad esaminare i periodi che sono in costante decrescita nel quinquennio (e salvo una ripresa nel 2018), essendo partiti dai 1.332 giorni del 2015 per abbattersi sino, appunto, ai 1.110 dell’anno scorso. A ciò si aggiunga che proprio dal 2015, con 26.200 definizioni, si è innescato – in apparenza in modo irreversibile – un incremento virtuoso della produzione, consolidatosi ogni

anno e culminato nei 33.045 provvedimenti ancora del 2019 (procedimenti definiti). Un bilancio che perciò misurasse l'impiego del capitale umano potrebbe limitarsi a sorreggere il commento dei flussi e l'aumento del numero delle decisioni *pro capite*, assecondandone la curva positiva e tanto più considerando che il computo non sconta fattori disorganizzativi esterni di portata straordinaria, alla stregua dei quali andranno invece lette le risultanze del 2020 e nonostante, invece, storiche scoperture di organico anche maggiori (per assenze e concomitanti esoneri) proprie di quegli anni rispetto alle attuali internalità critiche. Il dato offerto, del tutto omologo al più semplice quesito sull'intervallo temporale, mette in evidenza anche i limiti di produzione della macchina istituzionale e però viene spesso impiegato in un duplice contesto: la corrente narrazione giustificativa che invoca l'aumento dei giudici per migliorare la *performance* e, all'interno, una perdurante progettazione direttiva che nella sostanza si esaurisce in una altrettanto poco originale richiesta di nuovi numeri, incessantemente rinnovata ad ogni ricambio generazionale e direttivo.

Si tratta di atteggiamenti errati perché l'uno esclude programmaticamente qualunque investigazione sulla quantità e qualità di domanda che, a monte, impatta sul giudice di legittimità italiano e l'altro procede mimando una conduzione manageriale che sacrifica non solo qualità e autorevolezza della risposta giudiziaria ma, sul lungo periodo, l'identità intellettuale dei giudici stessi. Ancora un dato: nel 2010 si tennero 1.067 udienze, nel 2019 1.341; nel 2010 la media dei ricorsi trattati per singola udienza era 27,5, nel 2019 è ascesa a 29,6. Più ampiamente, il confronto fra la produttività individuale anche solo della fine degli anni '90 rispetto alla curva finale del secondo decennio del nuovo secolo mette in luce non solo un consistente aumento di produttività, ma altresì il trascinamento di un debito giudiziario pregresso scaricato sulle generazioni successive, non ancora del tutto indagato e ormai tale da incombere, stravolgendole, sulle reali condizioni di apertura culturale, attrezzatura di studio e dunque tempo di preparazione che un diverso carico di lavoro individuale potrebbe e dovrebbe permettere a tutti i consiglieri. E che oggi è sempre meno assicurato.

A meno dunque di comprimere la risposta giurisdizionale in una pronuncia talmente sintetica da ledere l'obbligo di motivazione *ex* art.111 comma 6 Cost. e prendendo atto che il monte provvedimenti ha già da tempo raggiunto livelli a loro volta assai elevati, è contestabile il difetto di ambizione sottostante al proposto doppio rimedio aumento dei giudici/nuovi traguardi di produttività meramente numerica. Il dato del 2019 palesa inoltre un'intima contraddizione, che deriva proprio dalla sua parzialità e che, pertanto, reclama l'illogicità di un qualunque progetto che voglia operare solo su di esso: il caso italiano contrappone un indice di ricambio ancora altissimo, non essendo mai sceso sotto l'85% e con ben quattro picchi pari o superiori al 100% nel

decennio 2009-2019, ma con la duplice desolante peculiarità di un numero di procedimenti iscritti tornati ad essere irraggiungibili, perché superiori ai definiti, dopo il punto di pareggio sostanzialmente conseguito nel 2017 e soprattutto senza nessuna possibilità, allo stato, di intaccare i dati di *stock* della Cassazione civile, fissati a 117.033 a fine 2019 (non vanno considerati, qui, i dati della prima parte del 2020, in ovvia controtendenza). Nessuna proposta dunque appare adeguata se essa non inquadra l'insieme dei fattori del cantiere, ideologici e materiali. Da questo punto di vista, occorre che i giuristi riconoscano che, nella sostanza, la Corte italiana assolve nella prassi del suo accesso e mancando negli interventi legislativi un costante scrupolo di salvaguardarne la funzione sancita dall'art.65 dell'ordinamento giudiziario, ad un ruolo di terzo organo di giustizia, al vertice di una sequenza organizzativa regolatoria del litigio civile in cui il ricorso per cassazione vi appartiene come passaggio di un programma ordinario. Consentito ad una somma eterogenea di parti (da quelle più abbienti ad altre fruitrici di assistenza pubblica nella difesa), ma entro una gittata almeno culturale che – come comune denominatore – non ne avverte la straordinarietà (anzi, in rivincita fattuale delle parole dei giuristi applicate al modello-ricorso). Per questo una risposta in termini di modello processuale astratto non ha alcun senso se non si accompagna ad un'analisi dell'organizzazione giudiziaria di legittimità da condurre in modo interdisciplinare e comparatistico, coltivando con realismo la consapevolezza che altre scienze – di economia gestionale, management, psicologia di comunità, statistica, sociolinguistica, finanza amministrativa – dovrebbero concorrere alla pari a studiare il modello di funzionamento organizzativo vivente e concreto. E al contempo assumere tutti i dati ambientali che, in altre esperienze sistemiche, permettono – anche solo per ottimale reattività sulla domanda – di perseguire in modo ordinario e prevalente la funzione nomofilattica.

Basti solo l'esempio francese: nel 2019, la durata dei procedimenti civili era di 429 giorni (peraltro in crescita nel decennio, rispetto ai 378 del 2010), con poco più della metà delle decisioni italiane (17.813), un flusso d'ingresso nell'identica proporzione (attorno alla metà di quelli italiani, 17.071, dopo un picco di 21.860 nel 2011), ma con uno *stock*, cioè di pendenti al netto dei definiti, di 19.231. É quel dato di approssimato sostanziale pareggio che consente di operare sull'unità annuale per lo smaltimento, che invece in Italia, nonostante ogni impegno professionale e tensione riorganizzativa, blocca lo smaltimento ad un indice modesto, consegnato per il 2019 al 22%. Lavorare sulla prospettiva di un anno o poco più significa offrire alla giurisprudenza di legittimità un contesto responsabile per selezionare i conflitti, organizzarne lo studio per ogni implicazione nei rapporti sociali ed economici, chiamare a contribuzione efficace tutti gli attori della giurisdizione, evitando il sopraggiungere – nella massa di numeri ingovernabili secondo il mero criterio della prevenzione temporale – di estemporanee

scelte prioritarie, siano esse dettate di volta in volta da ambigue clausole normative (che finiscono con l'assecondare spinte di corto periodo della opinione pubblica e, sul piano tecnico, non sono sempre attuabili) o prescrizioni interne (altrettanto condizionabili da mutevoli sensibilità), entrambe in potenziale conflitto con il principio costituzionale di uguaglianza che, a fronte di risorse scarse, è messo a dura prova da sistemi selettivi (dei casi da trattare) contraddittori, sovrapposti e disastrosamente eccentrici rispetto al principio di ragionevole prevedibilità del formante decisorio e della sua epoca di confezione.

Dunque un primo punto su cui le comunità professionali coinvolte nella giustizia di legittimità dovrebbero convergere è il riconoscimento che un ruolo orientativo della Corte, nonostante i limiti del precedente in un sistema di *civil law*, non è allo stato perseguibile rincorrendo acriticamente i flussi in ingresso senza analizzare come essi si generano, né le proposte più tradizionali e scontate – aumento del numero dei giudici ovvero razionalizzazioni informatiche, versanti peraltro del tutto diversi e diversamente decisivi – possono costituire soluzioni corrette ovvero, rispettivamente, esaustive dei bisogni della drammatica crisi dell'organizzazione della Cassazione. La difficoltà ad esprimere lo *jus constitutionis* in termini temporali persuasivi rispetto alle esigenze poste nelle vicende di maggiore problematicità si scorge nell'orientamento alle risorse che con fatica l'intero assetto della Corte – frutto di leggi processuali, circolari del C.S.M., atti e norme della pubblica amministrazione e direttive del Primo Presidente, scelte di dettaglio degli altri profili direttivi – dirige per lo più verso lo *jus litigatoris.* Aumento dei giudici e ingegnerizzazione del processo non sono peraltro due soluzioni omogenee, anche se – nell'attuale dibattito – in parte per essere declinate al futuro e comunque riscuotono consenso e appaiono aggregate, quasi inscindibilmente, poiché intercettano una convergenza pacificata nella richiesta, che non scuote alcun equilibrio, né incide su alcuna causa dell'abnorme domanda anzi rincorrendola.

Vanno però fatte necessarie distinzioni. Incrementare l'organico della Corte di cassazione, scelta peraltro già disposta dal legislatore, costituisce una indicazione assai tradizionale, riflettendo l'ancestrale aspirazione meccanicistica per cui all'aumento della forza lavoro, a parità di condizioni praticate nel processo produttivo, corrisponde un aumento delle merci-pronunce. In realtà essa non mostra di considerare alcune circostanze di cd. scarto produttivo e cioè: vi è già stata una poderosa immissione di nuovi giudici, almeno dal 2012 in poi, pur se con congedo anticipato di persone di grande esperienza e residua alta produttività in occasione della riforma che ha ridotto, a metà del decennio, l'età pensionabile; altra vicenda incrementativa ha riguardato l'applicazione ad una sezione (tributaria) dei colleghi del Massimario; infine, vi è stato l'ingresso, in più riprese, di giudici aggregati o esperti ritornati in servizio e addetti al

medesimo settore in sofferenza, oltre ad un accesso costante di quote di consiglieri per meriti insigni. Orbene l'ingresso di nuove generazioni di magistrati, con indici di ricambio che oggettivamente hanno mutato la composizione delle sezioni alterando il più lento meccanismo cooptativo, ha impattato sul sistema in modo attivo sotto il profilo delle quantità delle pronunce emesse, ma la sua trasformazione in risorsa altrettanto saldamente coordinata alla funzione nomofilattica non può dirsi altrettanto raggiunta. Lo comprovano alcuni dati: la ricorrenza crescente dei contrasti interni; la alimentazione per il nuovo contenzioso di precedenti conflittuali e spesso coevi; la drammaticamente più corta durata della stabilità delle stesse soluzioni al contrasto dettate sulla medesima questione dalle Sezioni Unite con frequenti e ravvicinate nuove remissioni sullo stesso punto; l'aumento dei ricorsi per revocazione; la proliferazione, anche nelle stesse Sezioni, di prototipi redazionali disomogenei per estensione, dialogo con i precedenti e selezione delle essenziali questioni preliminari di natura processuale. Si tratta di fattori alla base di un *humus* culturale, non solo interno, in cui proprio l'inclinazione meramente quantitativa progettata, incentivata e realmente perseguita (nella sostanza, il carico di lavoro individuale e collegiale) nella formazione dei ruoli restituisce un clima in cui la forza persuasiva della pronuncia innovativa o che affronta un contrasto sembra necessitare – in modo del tutto contraddittorio con il modello su cui si fonda l'autorevolezza dei sistemi basati sul precedente – di una ripetizione, più e più volte, per potersi dotare di plausibilità. Il che getta una patina di provvisorietà e qualche volta sperimentalità alla prima pronuncia, non essendo predittibile se sarà seguita da altre conformi o preluderà ad una resistenza e per quanto tempo la coabitazione di indirizzi difformi sosterrà il percorso ermeneutico prima di un intervento delle Sezioni Unite. Le conseguenze di selezione avversa rispetto al formarsi del contenzioso in ingresso sono agevolmente intuibili: la consapevolezza che il precedente innovativo necessita all'interno della Corte di un percorso ulteriore e indeterminato per fissarsi in termini di riferimento come 'diritto certo' alimenta l'intera struttura redazionale, nonché il suo malfermo collegamento di sistema; all'esterno, il medesimo provvedimento non assolve ad alcuna funzione disincentivante nuovi flussi di ricorsi coltivati con argomentazioni contrarie.

Si tratta di circostanze che non sembrano analizzate nel loro impatto e la scorrevolezza con cui si indulge, ancora una volta, verso il mero aumento dei giudici quale prima opzione sistemica può trovare spiegazione nell'apparente neutralità ordinamentale della scelta (che sposta in modo non irreversibile risorse da un comparto all'altro della giurisdizione, assicurandone anzi maggiore circolarità) e nella sua vocazione compromissoria (essa non instaura conflitti all'esterno della magistratura e nelle comunità professionali della giustizia, poiché non viene affrontata la questione della non proporzionalità della domanda di accesso alla Corte rispetto alle capacità di

definizione corrente, oltre che dei pendenti a regime). I limiti della soluzione reiterano pertanto la parzialità del dato di sofferenza quantitativa, ma non affrontano alcun nodo relativo al mutamento qualitativo irreversibile che quegli indici numerici hanno oramai determinato sulla costituzione materiale della Corte italiana. Anzi, se è possibile ricordare una proposta che la stessa A.N.M. – sezione della Cassazione aveva coraggiosamente introdotto alcuni anni orsono in un pubblico dibattito: occorrerebbe, al contrario, una perspicua riduzione del numero dei giudici di legittimità, accompagnata da una massiva sensibilizzazione sulla non inevitabilità dello stesso ricorso per cassazione per ogni litigio questione o materia, accompagnando l'obiettivo anche con l'investitura della selezione della domanda affidata ad un'Avvocatura specializzata ed ordinata in albo apposito, con scelta a monte di esclusività di patrocinio solo per tale processo rispetto alle difese assumibili avanti ai giudici di merito. Ne guadagnerebbe, tra l'altro, anche il bacino di reclutamento dei consiglieri per meriti insigni di cui all'art.106, comma 3, Cost., oggi numericamente così vasto da non costituire, di fatto, un contesto seriamente preselettivo, confondendosi con l'altro e diverso requisito della mera anzianità quindicennale. Se su questo punto l'esempio, ancora, rimanda agli *avocats aux conseils,* gli unici abilitati in Francia a patrocinare avanti alla Corte di cassazione e al Consiglio di Stato (sono 119 titolari), andrebbe auspicabilmente valutata – constatando l'incomparabilità numerica con le oltre 4 decine di migliaia del modello italiano (che non si fonda sul numero chiuso, né la riforma della legge n.247/2012 ha dispiegato ancora alcun effetto selettivo) – la caratura istituzionale di un ceto forense non solo specializzato (sul giudizio di legittimità e i mezzi di ricorso) ma ampiamente associabile, nella sua rappresentanza, in una continua collaborazione progettuale e istruttoria sulla tenuta di sistema della stessa Corte di cassazione. Si pensi a conferenze e consultazioni decisive fra giudici e avvocati di legittimità proprio per analizzare la composizione del contenzioso e dei suoi flussi, fornire elementi informativi sui contrasti ovvero fissare i presupposti per una rimeditazione dei precedenti di cui si predichi la datazione storica o incompatibilità, si può aggiungere, di lettura costituzionale. Ma si tratta, si è consapevoli, di suggestione mai presa in serio esame nei progetti di riforma posto che, com'è noto, il corso propedeutico all'iscrizione all'albo speciale degli avvocati cassazionisti italiani non spiega effetti sul possesso dei requisiti vigenti anteriormente al febbraio 2021 e manifesterà assai modesti riflussi selettivi e in ogni caso differiti di decenni.

Altro fronte dovrebbe essere l'attuale interpretazione del settimo comma dell'art.111 Cost., da circa 70 anni inteso in senso estensivo come copertura di un sindacato di legittimità che va oltre le sentenze e può dirigersi anche ai cd. provvedimenti definitivi e decisori sui diritti soggettivi. La giurisprudenza ha così allargato il bacino di giustiziabilità verso assetti regolati dal giudice di

merito ma con pronunce ritenute suscettibili di violazione o falsa applicazione della legge, specie colmando un deficit di normazione conforme a Costituzione per svariati rapporti e conflitti. L'indirizzo, peraltro, si era formato in un'epoca di acerba articolazione del controllo di costituzionalità e senza contrappesi con le normazioni sovranazionali, intervenendo soprattutto su un impianto legislativo antecedente alla Carta del 1948. Orbene, non solo il quadro ordinamentale è completamente mutato quanto ai riferimenti di costituzionalità e compatibilità esterna, ma negli ultimi decenni il legislatore domestico ha pienamente assunto la traiettoria della ricorribilità in Cassazione tutte le volte in cui la pronuncia di merito, benché non nella veste di sentenza, ne esigesse il controllo sulla tutela di pregnanti diritti soggettivi. Ciò farebbe ritenere matura l'epoca per una rimeditazione del pregresso indirizzo, così evidenziando la piena responsabilità politico-parlamentare di scelte di allargamento dell'accesso alla Corte. Con la salvaguardia, piuttosto, della tutela di diritti soggettivi fondamentali, a chiusura del sistema, un arretramento della interpretazione al dato testuale della norma costituzionale avrebbe l'effetto di un riordino selettivo della materia suscettibile di intervento cassatorio ai sensi della citata disposizione.

Tutt'altro commento va esposto quanto all'informatizzazione del processo. La nostra istituzione sconta un ritardo storico, frutto di una scelta esattamente capovolta – per restare nella comparazione con la Francia, in cui il processo telematico è stato avviato per primo nella sede di legittimità – avendo riguardo alla specialità dell'ufficio (concentrato, ad unica sede, nazionale, con un equilibrio di genere crescente) e del processo (organizzativamente ancora semplice, con prassi riconducibili ad unità per via di efficaci prescrizioni anche amministrative interne oltre che giurisprudenziali). Il processo telematico di cassazione, che ha brillato per la sua assenza durante il periodo del *lockdown* e la difficoltà di assicurare l'accesso agli atti nella generale sospensione delle attività e la riprogettazione delle adunanze e camere di consiglio da remoto, è dunque scelta tecnico-organizzativa imprescindibile, a patto che il suo decollo avvenga insieme per tutti i suoi atti, da quelli di parte a quelli del giudice, dalle notifiche al deposito e pubblicazione contestuale della decisione, facendo tesoro delle esperienze sinora praticate negli uffici. Si tratta di valorizzare la naturale esigenza di canalizzazione degli atti, di parte e del giudice, che il processo telematico impone al fine di renderne compatibile la disamina non solo individuale ma che già tenga conto della virtuosità delle adunanze tenute in via telematica presso la Corte e sino al 31 luglio 2020, quasi sempre precedute da ulteriori approfondimenti preliminari con lo stesso mezzo. Sul versante del costume redazionale, va preso atto che le opportune indicazioni di uniformità stilistica impartite nel 2016 per la prima volta hanno permesso di oggettivizzare la stesura scritta delle pronunce, evitando la bizzarra (e peraltro poco

avvertita come tale) proliferazione di stili grafici, di fatto con soggettivizzazione stridente per una Corte che aspira, anche per questa via, ad un'imputazione collegiale delle sue decisioni. Tale spinta, è stato osservato, pare però essersi in parte esaurita, per una somma di inclinazioni individualistiche, il ritorno in auge di sentenze-trattato, la necessità di veloce consegna degli elaborati (confezionati in proprio dai magistrati redattori), la scarsa dimestichezza informatica di altri, l'inesistenza di una adeguata filiera di semielaborati fornita da assistenti stabili a supporto delle Sezioni e dei rispettivi consiglieri. Sullo sfondo, va anche annotata la mancanza di percorsi di formazione comune interni strettamente connessi ai ruoli e dunque a tendenziale doverosa partecipazione almeno per gruppi di consiglieri addetti a settori omogenei, nonché la carenza di continuità di esperienze seminariali virtuose (pur inaugurate all'inizio del decennio) proprio sulla motivazione ovvero su altre figure centrali delle regole processuali.

La produzione delle decisioni attraverso un unico *desk* del giudice, esercitabile anche da remoto e quale imprescindibile assetto d'esordio del processo telematico di cassazione, raffinerebbe certamente il risultato, presentandosi anche come l'occasione per superare lo schema libero di stesura e, previa la più ampia discussione sui modelli, adozione di format omogenei, almeno per tipologia di pronunce ovvero riferimenti alle adunanze o udienze. Ovviamente, occorrerebbe far tesoro della lunga esperienza dei giudici di merito quanto a reale comprensione e metabolizzazione degli atti in lettura a video, costruendo dispositivi che almeno affrontino queste criticità, superando ogni rassegnazione culturale quale si avrebbe se il processo telematico di cassazione fosse l'attuale processo così com'è meramente trasfuso in un server. Parimenti, andrebbe dunque replicato – uscendo da una certa timidezza propositiva – anche il modello organizzativo messo a punto con il processo telematico amministrativo, ai fini della chiarezza e sinteticità degli atti di parte, rimettendo al Primo Presidente, come avviene per il Consiglio di Stato ai sensi dell'art.13-ter del decreto legislativo n.104 del 2010 e previa la stessa interlocuzione istituzionale preventiva, il potere di regolamentare il perimetro degli atti difensivi, per criteri di redazione e limiti dimensionali, con le stesse conseguenze. La misura ben può e dovrebbe invero assumere portata normativa, così evolvendo l'esperienza dei Protocolli e, in tal modo, contribuendo ad una modulazione meglio organizzata di un ambiente di lavoro che sconterà inevitabili criticità, nella sostituzione della carta e del tradizionale fascicolo, avendo di mira l'obiettivo della fattibilità di una disamina completa di elementi redazionali chiari e sintetici (in linea con la prescrizione del comune P.C.T. attivo nel merito). Ma senza l'illusione che un intervento, quale sarà, di ingegnerizzazione organizzativa provochi un abbattimento dei flussi solo se in sé considerato, ove non si presti adeguata attenzione di dettaglio, oltre alla facilità di avvio, altresì alla semplicità di trattazione e all'*output* cui è chiamata la macchina.

Sulla specializzazione e i giudici non esperti: va detto subito che, ove sia confermata la progettata temporaneità della appartenenza del consigliere ad una Sezione o, meglio, ad un'area omogenea in essa definita (ai sensi dell'art.231 della Circolare C.S.M. sulle tabelle 2020-22), si potrebbero creare le basi, profondamente malferme, per una retrocessione ad una cultura genericista del giudice, trasferendo pericolosamente nella competenza tecnica un sospetto di intima inidoneità all'evoluzione interpretativa e ignorando in modo clamoroso che già di per sé l'età di accesso alla Corte (in aumento possibile per la nuova Circolare sui trasferimenti del 9 settembre 2020), i meccanismi di mobilità interna, il *turn over* generazionale, semmai e all'opposto, richiederebbero un rafforzamento dei necessari indici della specializzazione. Il carattere nazionale dell'Ufficio ha infatti, sinora, arginato l'applicazione anche alla Corte del limite temporale di permanenza nelle funzioni, ma la cennata prospettiva, pur allo scopo di evitare la concentrazione – peraltro impossibile, già per le proporzioni del contenzioso – in capo ad un singolo consigliere esperto delle questioni afferenti ad una certa materia, potrebbe assumere i tratti destabilizzanti rispetto alla faticosa costituzione di gruppi di lavoro, interni alla medesima Sezione, sufficientemente coesi, ovviamente per numero di componenti maggiore rispetto a quelli di un ordinario collegio, ma in realtà a vocazione motivata perché destinati ad offrire la generalmente attesa risposta competente ai ricorsi e al contempo rappresentare l'interlocutore attendibile della stessa giurisprudenza di merito e della comunità professionale di riferimento. Per questa ragione è semmai preferibile che i gruppi per aree omogenee siano costituiti da consiglieri all'inizio anche non esperti della materia ma con destinazione non sporadica alla trattazione dei relativi affari, così da acquisire velocemente la necessaria esperienza. Solo raggiunto tale assetto, evitando – come tuttora accade – inserzioni del tutto occasionali di consiglieri estranei al gruppo di lavoro, può essere strutturato un congegno di ingresso/uscita regolato secondo criteri che ne favoriscano il graduale avvicendamento.

M.Serio In via generale desidero premettere che le mie risposte agli stimolanti quesiti posti nel dibattito con lungimiranza promosso da Giustizia Insieme saranno particolarmente concise in considerazione dell'esauriente trattazione svolta dagli altri, autorevoli interlocutori dai cui circostanziati interventi il lettore ben può trarre significative e benefiche indicazioni.

Il dilemma tra incremento del numero dei Magistrati addetti ad un dato Ufficio e miglioramento in senso tecnologico e della specializzazione del servizio attanaglia ogni settore della giurisdizione, ed in particolare di quella civile in cui più evidenti ed avvertite, anche sulla scena internazionale, sono le diseconomie derivanti dalla mancata o incompleta attuazione del precetto costituzionale che sviluppa la nozione di "giusto processo" anche sul terreno della sua ragionevole durata. È, tuttavia, indubbio che il giudizio di legittimità esibisca carattere e

funzione talmente peculiari, e richieda l'impiego di energie professionalmente e culturalmente apprezzate, che le approssimazioni ,immediatamente percettibili agli occhi degli osservatori più esperti ,si risolverebbero sia in un impacciato funzionamento del sistema ruotante attorno alla nomofilachia sia in una compromissione dell'immagine dell'organo giudicante. Naturalmente, una realistica visione della realtà ,rappresentata dal dilagante afflusso di ricorsi per cassazione, impone che non si rinunci alla formazione della specificità del ruolo del Consigliere di Cassazione attraverso apposite attività di studio, preparazione, discussione dedicate ad altri Giudici desiderosi di misurarsi con una sfera decisoria del tutto particolare ed irripetibile. In questo senso si rivelano di somma importanza i corsi di conversione alla funzione di legittimità organizzati sia dalla Scuola superiore sia dai formatori interni alla stessa Corte Suprema. Se è vero che questa non deve arroccarsi su posizioni di torre accessibile solo dagli iniziati, è altrettanto vero che la cultura della giurisdizione di legittimità impostata sui criteri fissati dall'art.360 c.p.c. non può essere dispersa né spinta verso approdi ad essa tradizionalmente estranei, del tutto sbilanciati, come non di rado accade davanti alle sezioni penali della Corte, sul versante di apprezzamenti fattuali o di merito che dovrebbero essere preclusi. Coniugare il necessario mantenimento di questa struttura di giudizio con la rapidità richiesta dall'incalzante e diffusissima domanda delle parti (analiticamente descritta negli altri interventi, che ho avuto il vantaggio di leggere in anticipo) non può che implicare accorgimenti mirati, quali quelli, anche provenienti da esperienze straniere ,di cui discuterò nelle risposte successive.

2. Il ricorso alla comparazione per sciogliere i nodi. Proprio Piero Calamandrei nei suoi studi dedicati alla Cassazione civile, dedicò ampio spazio alla comparazione fra i diversi sistemi giuridici che nei Paesi europei disciplinavano, all’epoca, il ruolo delle giurisdizioni superiori. Biavati, con la sua proposta di attivare il collegamento diretto fra giudice di merito e giudice di legittimità sembra inserirsi a pieno titolo in questa prospettiva. Vi sembra che questa prospettiva sia utile e proficua e, se sì, in che misura rispetto ai temi qui affrontati?

E.D’Alessandro Concordo con l’Illustre Maestro. La comparazione fra i diversi sistemi giuridici, con particolare riferimento al ruolo svolto dalle giurisdizioni superiori, mi pare senz’altro proficua. Nel compiere tale attività, e, in particolare, nel confrontarsi con ordinamenti che prevedono filtri d’accesso alle giurisdizioni superiori, occorre tuttavia tenere a mente un dato che non era presente quando Calamandrei scriveva, essendo la sua monografia sulla Corte di Cassazione (in due tomi) datata 1920. Mi riferisco al fatto che, in Italia, a differenza di altri paesi europei, il ricorso per cassazione trova una garanzia costituzionale nell’art. 111, co. 7, della Costituzione.

Come a più riprese sottolineato dalla dottrina processualcivilistica, ogni tentativo di importare sistemi di filtro modellati sull'esperienza di ordinamenti a noi vicini dovrà pertanto misurarsi con la portata della citata disposizione della Costituzione.

Anche quando si guardi all'esperienza di altri Stati per trarre utili indicazioni a proposito del modo in cui le giurisdizioni superiori sono organizzate occorrerà tenere a mente il modo con cui la nostra Costituzione concepisce i rapporti tra giudice ordinario e giudici speciali, perché l'impostazione potrebbe non necessariamente coincidere con quella adottata nell'ordinamento straniero preso a riferimento. Così, ad esempio, nel contesto del sistema giudiziale civile tedesco, all'epoca preso ad esame anche da Calamandrei, il *Bundesgerichtshof* si caratterizza per un'efficienza dovuta *in primis* al carico di lavoro più esiguo rispetto a quello della nostra Corte di cassazione. Infatti il *Bundesgerichtshof,* in linea con la Costituzione federale tedesca, si occupa solo di controversie civili e commerciali. Per contro, le controversie di lavoro e quelle tributarie (che, da noi, generano un cospicuo carico di lavoro per la Corte di legittimità) sono affidate ad una diversa ed apposita Corte di vertice.

Più semplice è prendere spunto dall'esperienza di altre Corti di vertice a proposito delle misure di coinvolgimento del pubblico: penso, in particolare, alle interessanti misure adottate a tal fine dalla *UK Supreme Court*, invero non dissimili da quelle adottate dalla Corte costituzionale. Si è deciso di registrare e rendere disponibili sul sito *web* della Corte tutte le udienze, così come di non utilizzare toghe e *wigs* affinché la giustizia sia percepita come "*friendly*" e "vicina" dalla cittadinanza.

M.Ferro La suggestione del professor Biavati, peraltro formulata con l'estremo garbo proprio della consapevolezza di un'intelligente provocazione, ha il merito di richiamare tutti alla drammaticità con cui il nuovo diritto reclama con urgenza una dimensione nazionale e prevedibile. Il divario temporale che separa la trattazione nel merito delle nuove questioni rispetto al divenire esse oggetto del giudizio cassatorio offre significato alla proposta. Essa dunque ha il pregio di ipotizzare una distanza corta, istituzionalizzando il bisogno di nomofilachia immediata. E tuttavia, per quanto già detto, la sua traiettoria non intacca, in apparenza, alcuno dei fattori del sovradimensionamento della domanda di accesso alla Corte. In secondo luogo, la devoluzione immediata alla Cassazione di una questione controversa assegna alla singola iniziativa del giudice di merito di fatto una funzione impeditiva al formarsi di una più larga acquisizione interpretativa, così permettendo, nel dialogo fra giudici di merito, dottrina e avvocatura, la costituzione progressiva di un diritto vivente tale anche da escludere contrasti profondi, ove sedimentato nel territorio al lordo delle esperienze impugnatorie e dei relativi

commenti (ed anche senza che, in ipotesi, si pervenga sempre e comunque ad una pronuncia di legittimità). Assumere un istituto a quesito obbligato e con prospettati effetti interpretativi generali (inevitabili nonostante ogni puntualizzazione, pena la frustrazione dell'intero impianto organizzativo) finirebbe cioè per eludere, a ben vedere, lo stesso ruolo di composizione dei conflitti che la Corte ha nella sua costituzione ordinamentale e che presuppone una giurisdizione di merito articolata per diverse competenze territoriali. Altra perplessità concerne l'improprietà adattativa cui si presterebbe la stessa funzione nomofilattica che, provocata senza il citato retroterra, si determinerebbe senza potervi attingere, dunque con una consapevolezza meno profonda degli effetti connessi alle varie opzioni ermeneutiche alfine scelte. Con il rischio di ingessare l'evoluzione della norma interpretata, salvo prevedere continui e repentini giudizi di identico segno, che – ove sfociassero anche in mutamenti delle pronunce a valenza nomofilattica – minerebbero la serietà del congegno ipotizzato, che comunque implica risorse ed investimenti. Così, la previsione di un modello ancora una volta meramente processuale – ispirato ad esempio al *recurso extraordinário de uniformização de jurisprudência* dell'ordinamento portoghese – rischia di concentrare l'ennesima tensione riformistica in un campo, come detto, proprio della sola scienza giuridica, drammaticamente disconnesso rispetto ad analisi dei flussi e bacino di lavorazione del contenzioso che affluisce alla Corte.

Va messo per ultimo, ma da non sottovalutare, il rischio di deresponsabilizzazione in capo al giudice di merito nell'applicazione del nuovo diritto o, all'opposto, la pericolosa pressione ambientale alla non decisione, oltre che l'incalcolabile innesto nel sistema di un nuovo istituto ad oggettiva portata dilatoria.

M.Serio A questa domanda, specialmente stimolante per un comparatista, è agevole la risposta incondizionatamente positiva. E ciò sul piano generale degli apporti migliorativi dello stato di un ordinamento giuridico che la conoscenza di altri sistemi sempre determina. Vedremo più avanti che è conseguenziale trascorrere dal piano puramente epistemologico a quello dell'innovazione del diritto interno allorché il primo offra soluzioni, atteggiamenti culturali, modelli esperienziali traducibili in misure normative o organizzative.

Quanto al collegamento diretto tra giudice di merito e giudice di legittimità possono aprirsi scenari nuovi improntati allo svolgimento da parte del primo di ruoli di cooperazione e preparazione rispetto al giudizio di legittimità.

Penso all'attribuzione ai giudici di merito del compito di pronunciarsi, come avviene nel common law inglese, sulla ricorribilità dei propri provvedimenti per cassazione, adottando come parametri di riferimento, eventualmente da riproporsi davanti la Corte di Cassazione in caso di

rigetto dell'autorizzazione, quelli legati al generale interesse alla soluzione del problema connesso all'eventuale impugnazione nonché quello della mobilità ed incertezza, eventualmente da fugare, degli orientamenti circolanti intorno alla "res judicanda".

3. Quanto i canoni di effettività ed efficienza della giustizia che trovano matrice prevalente nelle fonti sovranazionali possono giocare un ruolo attivo nella ricerca di forme di tutela e soluzioni normative improntate a rivitalizzare il ruolo della Corte di Cassazione?

E.D'Alessandro La funzione e il ruolo centrale della Corte di Cassazione nel contesto del sistema giudiziario italiano sono molto ben valorizzati dalla Costituzione. Ciononostante, il richiamo ai criteri europei di effettività ed efficienza, sulla base dei quali, ogni anno, la Commissione europea predispone il Quadro di valutazione UE della giustizia degli Stati Membri (*EU Justice scoreaboard*) potrebbe forse spronare il nostro legislatore a ricercare forme di tutela e soluzioni normative improntate a rivitalizzare il ruolo della Corte di Cassazione in un'ottica di efficienza e di competizione con gli altri Stati membri. Infatti, come segnalato ogni anno nella parte introduttiva del Quadro di valutazione UE, uno Stato membro in cui il sistema giustizia è efficiente – *rectius*: è più efficiente di quello di altri Stati membri – è uno Stato in cui gli investitori sono spinti ad operare.

M.Ferro Provando a rispondere con lo stesso metodo materialistico, parto dalla fisicità. In Francia, il *Tribunal de Grande Instance de Paris* è stato trasferito nel nuovo *Palais de Justice des Batignolles*: alto 160 metri, riunisce tre strutture, vi è organizzato il lavoro di 1.800 persone tra magistrati e personale, ha un riferimento di utenza di 2 milioni di persone. È in vetro, cemento, metallo ed è ispirato alla luce. Non è stato costruito sulla base di un'indicazione di fonte sovranazionale, ma costituisce il risultato di una complessa scelta che ha consapevolmente rivisto un archetipo nazionale, fondato sull'imponenza muraria, la severità architettonica, l'oscurità quali componenti visive compendiate in una secolare nozione di giustizia, sofferenza, gerarchie, solennità e autorità. In cui la distanza è stata in tutta Europa la condizione per dire la legge. Dobbiamo chiederci se questa straordinaria progettazione di Renzo Piano non schiuda idee più generali su cui riflettere anche per la giustizia di legittimità del nuovo millennio, ove fattivamente si vogliano tradurre i buoni propositi di giustizia autorevole, empatica, efficiente e parte solida della costituzione materiale delle relazioni sociali ed economiche, sia pur nella versione del punto di caduta dei precetti positivi. Può sembrare eccentrico, ma l'immenso investimento nel digitale e nelle infrastrutture orientate alla salvaguardia attiva delle risorse scarse del pianeta che anche il nostro Stato si accinge a praticare come condivise scelte di rilancio e sviluppo sostenibile delle società europee passa da una profonda rivisitazione delle

strutture organizzative, materiali e anche simboliche cui continua ad essere affidata la preservazione dell'unità del diritto oggettivo nazionale. Andrebbe così recuperata tutta la sostanzialità che l'esame equo, pubblico e ragionevole da parte di un sistema giudiziario indipendente ed imparziale, secondo l'art.6 CEDU, impone di organizzare, allestendo complessive condizioni non solo di lavoro-produzione ma altresì di rappresentazione-partecipazione della giustizia. Così, c'è da chiedersi se il tradizionale sistema della verticalità processuale abbia ancora un corrispondente riflesso nei paradigmi architettonici della solidità muraria, densità cromatica e chiusura al cielo propri del passato. Tanto più che un Ufficio apicale chiamato al contempo a dire il diritto di tutti e per tutti dovrebbe assumere anche dall'immaterialità ideologica di questo compito delle forme coerenti con il diverso rapporto che le Costituzioni domestiche e i Trattati hanno indicato nella considerazione della persona, nozione ben più evoluta del suddito o del solo *homo oeconomicus*. Infine, c'è da chiedersi se un intero ordinamento regolato sul digitale sia ancora compatibile, anche in termini di agevole sicurezza del dato, rispetto alla scarsa funzionalità di strutture murarie concepite, all'opposto, entro paradigmi culturali basati su testi scritti e accumulazione cartacea, con un'idea di oblio dominata dalla cedevolezza della materia più che da scelte razionali e normative.

Ovviamente l'efficacia della giurisdizione di legittimità, al di là degli aspetti appena considerati, trae alimento continuo – e per certi versi punto di caduta più che salvifico rispetto al cd. processo infinito italiano – dalle matrici profondamente sostanziali sia delle norme CEDU sia delle molte fonti UE e sovranazionali che hanno abituato anche la Corte italiana ad assumere la precettività del risultato voluto da una certa disciplina (si pensi al valore del giudicato) rispetto ai limiti del diritto processuale. La più seducente lezione che proviene, tentando una formula riassuntiva, dagli ordinamenti sovranazionali, in cui provvidamente anche il nostro è inserito, e cioè la semplicità del comando, inverte il rapporto con il processo individuandone punti essenziali di garanzia ma avendo come primario obiettivo la realizzazione effettiva del diritto sostanziale, in antico denominata strumentalità. In questo, la strada domestica è ancora lastricata di tradizione e difficoltà, quasi insormontabili, ergendosi spesso le dinamiche processuali ad un *prius* condizionante eccessivamente – da ogni angolo visuale – il dibattito sulla norma applicata dal giudice di merito. Che sia il residuo o rinnovato terreno di scontro sulla regolarità delle forme, animato dal contraddittorio delle parti ovvero il filtro di accesso cui si aggrappa la cultura selettiva del giudice di legittimità, in concreto il ruolo materiale svolto dal processo rallenta e differisce e talora preclude l'esame del diritto applicato alla fattispecie. La grande opportunità offerta dal processo telematico potrebbe allora ben intercettare la più ampia direttiva di sostanzialità di tantissimi Regolamenti UE, ad esempio, per ridurre se non proprio azzerare ogni

difficoltà regolativa dell'accesso al processo di legittimità, codificando e guidando la sua introduzione entro un alveo tecnologicamente strutturato nel quale si proceda per passaggi: senza trabocchetti, per chi vi reca tutti gli elementi prescritti e senza deroghe per chi non li ha, instaurando una più semplice procedura di *data entry* agile, tutelata e però ferma nella preclusione ad abusi. Ne guadagnerebbe la concentrazione della lite sul merito cassatorio invocato, sarebbero scoraggiati accessi impropri e di contenzioso seriale pretestuoso, con la sola accortezza di prevedere un limitato e attrezzato incubatore aperto alla ricognizione della eccezionalità dei casi d'ingresso mal disegnati da un sistema informatico (di continuo aggiornamento, aperto all'intera comunità professionale interessata alla giustizia). D'altronde, proprio alcuni Regolamenti UE hanno inaugurato formulari, secondo linee guida omogenee semplici, così tracciando modalità di esposizione del caso e richieste in modo predefinito. Sarebbe, a rifletterci, la ragionevole contropartita rispetto ad altre misure selettive cui si è qui fatto cenno. Con l'obiettivo di ridurre alla marginalità le pronunce di improcedibilità e di circoscrivere anche quelle d'inammissibilità. Va solo ricordato che, ancora nel 2019, le reiezioni dei ricorsi assommavano al 67,8%.

Infine, tra i tanti progetti che sono all'attenzione dei Governi e dei Parlamenti con la *Next Generation EU* non apparirebbe davvero eccentrico un investimento radicale di risorse sul sistema giustizia, posto che esso – a dirla con altro linguaggio – avrebbe il pregio della catena di valore già molto corta, si presta ad una uniformizzazione coordinabile e rendicontabile dal soggetto pubblico, intercetta tutti i parametri di transizione al digitale e pone in collegamento l'efficienza della sua struttura – come enfaticamente recita ogni narrazione sul *doing business* – con l'attrattività per capitali, merci e persone. I settori che si prestano al *recovery fund* sono molteplici, almeno nel diritto dell'economia e la crisi della giurisdizione di legittimità offre – non casualmente – le cifre alte del suo *stock* problematico proprio nelle materie del tributario, del lavoro e delle procedure concorsuali, essenziali per la competitività delle imprese interne, la regolarità dei mercati e gli equilibri del credito. Dunque, non è un fuor d'opera assoluto riconoscere che una onesta traduzione radicale di molte norme e principi della legislazione sociale europea trovano oggi un ostacolo nella inefficienza con cui le liti pervengono alla loro definizione finale, già per i tempi del giudizio di cassazione.

M.Serio Come detto, il ricorso a fonti ordinamenti diverse da quelle del paese d'origine del giurista, trascina con sé come esito inevitabile l'allargamento dell'orizzonte cognitivo, di per sé capace di suggerire interventi modificativi o, comunque,utili raffronti tra i sistemi messi in comunicazione.Se si guarda all'obiettivo dell'effettività,intesa in termini di efficacia della risposta giudiziaria e della sua attitudine a soddisfare concretamente l'aspirazione che ha mosso le parti

del giudizio, mi sembra che potrebbe concorrere allo scopo la maggior concentrazione in capo alla Cassazione di poteri definitori della controversia, con assottigliamento dei casi di rinvio al giudice di merito.Certamente l'aggravio sarebbe notevole, ma i vantaggi per le parti e per le non meno congestionate giurisdizioni inferiori sarebbero innegabili.

4. La Presidente emerita della Corte costituzionale Marta Cartabia, nel gennaio di quest'anno, è stata una delle artefici dell'idea di aprire la Corte costituzionale alla società civile, attraverso l'approvazione di modifiche regolamentari ed interne orientate a favorire forme di sempre più marcato dialogo fra la Corte costituzionale e gli operatori attivi nella società. Lei ritiene che quella strada potrebbe essere battuta anche rispetto al ruolo della Corte di cassazione e, se sì, con che modalità e sulla base di quali modifiche normative o anche solo interne?

E.D'Alessandro La mia risposta è affermativa. A tale riguardo, richiamo ancora una volta il Quadro di valutazione UE della giustizia 2020 (*EU Justice Scoreboard* 2020) facendo notare che, tra gli indici valutati dalla Commissione europea per misurare la qualità dei sistemi giurisdizionali civili degli Stati membri, vi è quello della vicinanza della giustizia ai cittadini (*citizen-friendly justice*). L'idea è che una giustizia percepita dalla società civile come "vicina" ispiri fiducia.

Non è semplice far apparire *citizen-friendly* una corte di vertice come quella italiana, a cui l'ordinamento assegna una funzione di nomofilachia ma che, nel 2019, secondo le statistiche rese pubbliche, ha definito più di 33.000 controversie civili, con una durata media a giudizio di 1.110 giorni (e trattasi di *trend* in calo!). Pertanto, una riforma normativa da molti auspicata è quella finalizzata a ridurre il carico di lavoro della Cassazione per restituire alla società civile una corte di vertice in condizioni di svolgere attività nomofilattica. Tra gli operatori, come noto, non vi è però concordia circa le modalità con cui raggiungere l'obiettivo.

Mentre si attende l'intervento del legislatore, ispirandosi all'esperienza della Corte Costituzionale e della *UK Supreme Court* inglese, si potrebbe cercare di avvicinare un po' di più la giustizia di legittimità alla collettività. Ad esempio, si potrebbero pubblicare sul sito *web* della Corte di Cassazione schede illustrative (e forse anche pillole video dell'udienza pubblica) di decisioni reputate dall'Ufficio del Massimario interessanti per la collettività. Mi riferisco, in particolare, ai 'non addetti ai lavori'. Penso, ad esempio, alle sentenze sui *riders* e sulla natura dell'assegno divorzile, che tanta eco hanno avuto nell'opinione pubblica.

Per quanto concerne, invece, il dialogo attivo tra la Cassazione e gli altri operatori giuridici ('gli addetti ai lavori'), a cui espressamente si riferisce la domanda posta dall'intervistatore, mi

sembra che vi siano già delle prassi virtuose che si potrebbero incentivare, senza necessità di mettere mano ad alcuna modifica, neppure interna. Penso, in particolare al noto ciclo di seminari "Διαλογοι sulla giustizia civile". In tale contesto, magistrati, accademici ed avvocati, riuniti al Palazzaccio, si confrontano, dialogando, su questioni di particolare importanza ovvero su contrasti giurisprudenziali rimessi alle Sezioni Unite, prima che queste ultime si pronuncino. Il meritorio scopo è quello di fare in modo che il Collegio giudicante possa giovarsi degli spunti di riflessione emersi dal dibattito.

M.Ferro La duplice funzione di orientamento istituzionale, secondo la nomofilachia dell'art.65 dell'ordinamento giudiziario e al contempo il posizionamento al vertice di una filiera giudiziaria in senso stretto, implicano un assetto tendenzialmente interno all'intero plesso giurisdizionale. E tuttavia la scelta costituzionale e poi di legislazione ordinaria secondo il modello di canalizzazione nella magistratura di Cassazione di ulteriori compiti di raccordo, coordinamento e regolazione dei conflitti rispetto alle altre magistrature impongono di attualizzare la struttura amministrativa secondo una più marcata autonomia. Come la progressiva articolazione interna ha invero fatto emergere, dapprima sulla base di iniziative di condivisione di responsabilità dei Primi Presidenti e poi nell'ambito del sistema tabellare regolato dal C.S.M., nessuno dei compiti affidati all'Ufficio di Cassazione riesce a reggere senza una robusta iniezione di risorse proprie, di tipo finanziario e amministrativo, che – secondo uno statuto di specialità – costituiscono il presupposto per lo svolgimento adeguato dei crescenti compiti di relazione istituzionale assunti. Dall'interlocuzione peculiare, attraverso il Primo Presidente, con il C.S.M. sino alla Rete europea dei Presidenti delle Corti Supreme, il dialogo con altri attori amministrativi, costituzionali e internazionali e la esponenzialità esclusiva di un interesse fondante una giurisdizione nazionale sollecitano una divisione organizzativa interna di funzioni referenti decisive proprio al fine di assicurare una moderna unità della giurisdizione, ben oltre il solo ambito comunicativo dei provvedimenti assunti in sede di legittimità. E dunque l'attrazione di capitale umano stimolato a compiere un'esperienza non di mera produttività mutata di mera sede di lavoro, ma aperta ad una rappresentanza regolata del diritto vivente, per come riassunto e definito nella giurisdizione.

Ciò significa auspicare che, accanto ad una fondamentale autonomia di bilancio e finanziaria, con un budget autonomo aggiuntivo rispetto alle ordinarie destinazioni nelle voci di spesa ministeriali, la Cassazione possa divenire Ufficio elettivamente accessibile, per specialità di concorso e con guarentigie peculiari, non solo, com'è ora, per i consiglieri, ma anche per il personale amministrativo, dovendo ipotizzarsi concorsi *ad hoc* e, soprattutto, profili innovativi (ad es. ingegneri informatici, psicologi, esperti di comunicazione, linguisti, manager). In

quest'ambito, una funzione nazionale dovrebbe accompagnarsi a meccanismi perequativi incentivanti, volti ad un reclutamento all'insegna del pluralismo territoriale e del rispetto del genere, parametrando idonee indennità (in modo proporzionale e non identico per tutti) alle distanze territoriali e così superando le disuguaglianze di fatto nell'accesso. L'obiettivo, se perseguito in tal modo, avvicinerebbe maggiormente anche il concomitante innesto di regole temporali di moderato *turn over*, dirette a permettere a più funzionari di perseguire un'esperienza amministrativa di eccellenza, che non può ridursi alla pari di altre opportunità di rientro nella medesima sede di origine e così stabilizzarsi, senza ricambi generazionali. Serve, per essere ancora più chiari, un progetto permanente di attrattiva d'identità istituzionale legata alla funzione e non alla mera sede, che dovrebbe operare sia per i giudici che per il personale dell'amministrazione. Tra l'altro, il recente *lockdown* (con le innovative formule organizzative delle camere di consiglio a distanza) e il futuro processo telematico (in questi mesi non certo anticipato con lo *smart working*, praticato nei modestissimi limiti consentiti ad una pubblica amministrazione che ancora non dialoga in rete da remoto su tutta la sua base dati) non possono, per eterogenesi dei fini, tradursi in ulteriore separatezza partecipativa del lavoro. La managerializzazione del lavoro – per tutti – significa anche, con le digitalizzazioni, neutralizzare le ostilità di un assetto fisicistico dei mezzi di produzione, ma non elimina il contesto comunitario in cui si sviluppa la catena di produzione, esaltando invece un'intelligenza di coordinamento molto più complessa rispetto alle rigidità del trinomio carta&carrelli&aula.

C'è poi, ed infatti, un'immensa questione di rapporto fra giurisdizione ed intelligenza artificiale che, assai banalmente e sulla base di un retroterra culturale inadeguato, viene esorcizzata, sbrigativamente indicando l'incommensurabilità della decisione giudiziaria rispetto al *machine learning*. Ma è una prospettiva miope, anche se purtroppo diffusa e, soprattutto, presente nelle inclinazioni della grande maggioranza della classe dirigente. Si provi ad immaginare, in una diversa ottica, come oggi il contenzioso potrebbe essere compreso nei suoi flussi secondo competenze ingegneristiche, sociologiche, economiche, linguistiche e psicologiche, a supporto delle già utili statistiche, coordinate a scovare in modo sistematico chi ne sono i protagonisti, dove operano e cosa fanno, che relazioni hanno rispetto alla generazione del conflitto: noi abbiamo uno sterminato giacimento di dati, che viene drenato solo per filtrare alla fine, nella difficile costruzione di un sistema di precedenti, per omologia di parole che i giudici stessi ripetono, introducono, modificano. Si tratta di un modello euristico limitato, che trascura altri dati, di fattispecie, storici e soggettivi, che non reagiscono perché del tutto espulsi dai modelli di selezione delle parole. Affidando a queste ultime – con tutti i loro errori ed approssimazioni – ed in particolare alle costruzioni perifrastiche che culminano nei principi affermati la sola

vocazione rappresentativa del trattamento dei conflitti. Senza eludere la *mission* istituzionale volta alla costruzione di un sistema di precedenti, ed anzi in una prospettiva di rafforzamento della loro persuasività orientativa, un concorso di competenze diverse sarebbe essenziale a sapere di più. Come si atteggia qualunque organizzazione complessa, gelosa dell'autonomia dei suoi dati, ma in continuo apprendimento dalla totalità di essi.

M.Serio Non pare residuino dubbi sulla bontà ed utilità del metodo inaugurato dalla Corte Costituzionale di apertura verso la società, anche attraverso la circolazione dei Giudici nelle realtà nazionali più tormentate, come è positivamente avvenuto con le visite alle carceri. Per la Cassazione si potrebbe pensare all'introduzione della figura dell' "amicus curiae" di matrice anglosassone con funzioni di orientamento ed illustrazione nella decisione dei singoli casi.

Al tempo stesso, è utile che si rifugga in molte sentenze dalla tentazione di tramutare la pronuncia in un piccolo trattato in strisciante concorrenza con la dottrina. Rendere troppo astratto il ragionamento comporta il rischio dell'allontanamento dalla percezione della singolarità del caso da decidere e degli interessi umani di cui è intessuto.

5. Il dialogo fra giudice di merito e giudice di legittimità per sollecitare risposte immediate della Corte di Cassazione a impellenti questioni. La proposta di Biavati la convince e, se sì, come potrebbe essere concretizzata?

E.D'Alessandro Nel formulare la sua proposta ispirata al metodo spagnolo dell'*interés casacional,* il Professor Paolo Biavati, Presidente dell'Associazione processualcivilisti italiani, si trova in ottima compagnia. Infatti, nel 2006, all'indomani dell'entrata in vigore della nuova versione dell'art. 363 c.p.c., altri autorevoli processualcivilisti, guardando all'istituto francese della *saisine pour avis*, avevano auspicato che l'intervento della Corte di Cassazione, anziché *ex post* e per il futuro, avvenisse in via preventiva, su iniziativa del giudice del merito, quando questi avesse ritenuto la questione di interesse generale ossia meritevole di una decisione da parte del giudice di vertice avente funzione nomofilattica. In quella occasione erano stati illustrati anche gli inconvenienti pratici che una siffatta soluzione avrebbe però potuto comportare, ossia:

1) in primo luogo l'allungamento dei tempi del giudizio di merito, non necessariamente compensato dalla eliminazione della fase di legittimità nel caso di diniego di risposta immediata alla questione da parte della Corte di Cassazione per mancanza di interesse generale;

2) in secondo luogo, e in caso di successo dell'istituto, l'incremento di lavoro per la Corte di Cassazione. Si faceva notare che l'incremento di lavoro non sarebbe stato necessariamente

compensato da una riduzione del numero di ricorsi per cassazione avverso le pronunce d'appello, posto che la valenza che la pronuncia preventiva della Cassazione avrebbe per tutti i giudici diversi dal remittente sarebbe meramente persuasiva e non già *legally binding*.

Proprio in considerazione dei suindicati rilievi critici, credo che un legislatore intenzionato ad introdurre a fin di bene una modifica di tal fatta, dovrebbe innanzitutto commissionare uno studio di fattibilità, ossia far compiere un'indagine statistica sulla effettiva portata deflattiva che l'istituto ha avuto o sta avendo in Francia e Spagna. I dati raccolti dovrebbero poi essere attentamente confrontati con la realtà italiana, in modo da pronosticare quale potrebbe essere il concreto potenziale deflattivo, in Italia, dell'intervento preventivo della Cassazione. Si tratta, cioè, di valutare, prima di agire e con l'aiuto di dati statistici, se, effettivamente, come previsto da diversi Autori, il gioco varrebbe la candela.

M.Ferro Ho già provato a delinearne gli aspetti di positiva visione del problema ma anche l'ancoramento alla limitatezza di una prospettiva processualistica. Aggiungo, come ulteriore osservazione di sistema, la condivisibile notazione nascente da tante sollecitazioni, come ad esempio dal *Forum disuguaglianze e diversità* per cui «le politiche pubbliche non si limitino alle modifiche legislative o regolamentari del contesto istituzionale – vizio così radicato nel nostro italico sistema – ma curino soprattutto le modalità di attuazione di norme, regole e istituzioni esistenti, il loro monitoraggio, la loro valutazione. E investano nelle amministrazioni pubbliche» (F.Barca, *Cambiare rotta,* 2019). Quanta analisi di produttività è stata compiuta sul processo civile italiano di cassazione? Cioè, assumendo il fattore-tempo a variante essenziale del giusto processo e contestualmente determinando l'unità lavorativa ottimale per l'ingresso di un ragionevole numero di casi operabili in quell'ordine di grandezze? Ci possiamo tornare, ma un'attitudine o almeno inclinazione interdisciplinare impone l'assunzione dei limiti di una qualsiasi riforma che non consideri preventivamente, in tutte le loro implicazioni materiali, le nuove funzioni che ne derivano. Non constano simulazioni sui numeri, gli impegni, le unità di lavorazione in proposito e il dibattito – pur auspicabile – resterebbe monco ove solo ristretto alle forme del processo.

Pur avendo espresso comunque perplessità sia di metodo che relative al contenuto della proposta, ne va però colta l'aspirazione, largamente condivisibile, al suo obiettivo enunciato, e cioè – per dirla con termini diversi – non tanto la riduzione in sé del tempo necessario ad una pronuncia di legittimità su istituti nuovi e già con questioni controverse, bensì l'interesse generale ad interpretare le norme al più presto in modo orientativo chiaro e fortemente persuasivo, esaltando l'angolazione della Corte del precedente. Al di là dell'affermazione del principio nell'interesse della legge, da rilanciare cogliendo la virtuosità e i limiti delle esperienze

sinora praticate (e su cui anche val la pena ritornare), lo sforzo di assicurare l'invocata maggiore tempestività può essere solo l'effetto di un concorrente clima di maggiore attenzione ad una serie di snodi organizzativi e interpretativi insieme (e per i quali pure è possibile oltre un breve approfondimento): l'evoluzione del giudizio di cd. nomofilachia negativa, ove si permetta alla relativa giurisprudenza (come è accaduto per alcune stagioni in certi settori, ad es. per l'immigrazione) di manifestare orientamenti particolarmente ravvicinati ai ricorsi (oggetto di trattazione presso la Sesta sezione civile); un maggiore *self-restraint* delle Sezioni semplici rispetto alla non condivisione di un principio di diritto espresso dalle Sezioni Unite, richiedendo ai sensi dell'art.374 c.p.c. una motivazione *en rébellion* che, almeno tendenzialmente, introduca più puntualmente argomenti nuovi, non considerati nel precedente oggetto di dissenso; la sistematizzazione del quadro del cd. diritto in quiescenza, relativo a tutte le questioni consapevolmente non affrontate nel giudizio camerale (di Sezione sesta o semplice) così da tematizzarne sempre la problematicità – riaggregata per temi omogenei e connessi – attorno ad altrettanti confronti pubblici e di ampia sollecitazione a contributi dottrinali e dell'Avvocatura; lo snodo storico della classificazione ragionata dei ricorsi, con l'obiettivo di un loro indirizzamento originario in *basket* continuamente aggiornati di questioni rispettivamente controverse o consolidate o nuove. Sullo sfondo, però e ove difettino interventi legislativi, occorre un diverso governo di programma sul contenzioso di *stock* e i suoi flussi.

Oggi, ad un decennio dall'applicazione dell'art.37 del decreto legge n.98 del 2011, può serenamente affermarsi che la sua tensione originaria – pertinente al tema della domanda – e cioè la riduzione della durata dei procedimenti (comma 1, lett. a) è apparsa obiettivo infraordinato alla maggior diffusione di provvedimenti organizzativi volti invece alla riduzione, non strettamente coincidente, della quantità dei procedimenti pendenti. Le misure promosse in larga misura attingono dalla medesima tecnica precettiva, cui non si è sottratta la Corte di cassazione (ed anzi più dei giudici di merito, per diverse regole di governo della programmazione degli eventi processuali prodromici alla assunzione in decisione della causa): si sono formati ruoli a maggiore densità numerica. Che questa linea artigianale rispondesse alla *ratio* manageriale della norma, pur inserita in uno statuto essenzialmente di 'carriera del dirigente', è fortemente contraddetto sia dalla condizionalità della lettera a) (la riduzione va determinata nel progetto per come «concretamente raggiungibile nell'anno»), sia dalla lettera b) del medesimo comma 1, per la quale vanno altresì fissati gli «obiettivi di rendimento dell'ufficio, tenuto conto dei carichi esigibili di lavoro dei magistrati individuati dai competenti organi di autogoverno, l'ordine di priorità nella trattazione dei procedimenti pendenti, individuati secondo criteri oggettivi ed omogenei che tengano conto della durata della causa, anche con

riferimento agli eventuali gradi di giudizio precedenti, nonché della natura e del valore della stessa». La stessa disposizione cioè non impone una costante erosione dello *stock*, ma – molto più realisticamente – assegna al programma il compito innanzitutto di una ricognizione delle risorse e, a tale stregua, una verifica di compatibilità di un qualunque numero di produzione che ne sia la coerente e ragionevole conseguenza possibile. Anche dunque un programma di motivata eventuale flessione numerica se la priorità ha da essere la nomofilachia, per la concorrente vigenza di tutte le altre norme, interne e non al codice di rito, che in realtà primariamente indirizzano il ruolo della Corte.

Al di là della mancanza, ad oggi, di una codificazione puntuale dei carichi esigibili (questione sostanzialmente elusa), la selezione prescrittiva si è dunque concentrata sull'incremento *pro capite* della produzione individuale e di collegio, nonché su meno univoche indicazioni prioritarie. Quanto alle richieste di aumento del numero delle decisioni, costante e implacabilmente progressivo negli avvicendamenti nei ruoli dirigenziali e in genere del tutto privo di un'analisi di fattibilità, il supporto organizzativo principale ha fatto leva quasi solo su un'autoriforma della vicenda redazionale. Si è cioè postulato che il quadro codicistico – con la semplificazione sia dell'art.132, comma 2, n. 4 che dell'art.134, comma 1 c.p.c. – giustificasse una compressione della estensione del provvedimento e, in via di automatica esigibilità, un aumento della produzione *pro capite*: il sacrificio delle parole in motivazione, concentrata sulla «concisa esposizione delle ragioni di fatto e di diritto della decisione» ovvero a connotazione «succinta» è divenuto dunque il passaggio narrativo con il quale giustificare e dirottare ulteriori energie su altri procedimenti.

Sul punto, se va riconosciuta una resistenza culturale – in taluni casi – a tecniche coordinate ed effettivamente semplificate di redazione (non sufficientemente contenute né sorvegliate in molti collegi), occorre però aggiungere che l'automatismo invocato si scontra con un più che condivisibile punto di caduta originato dal diffuso scrupolo costituzionale dell'obbligo di motivazione, che permea lo statuto ordinamentale del giudice italiano, ben più di quanto non accada nel raffronto con altre esperienze straniere. Inoltre, è generale l'osservazione che una monotona insistenza su tale richiesta meramente numerica offre un quadro ingeneroso ma deludente sia della qualità direttiva che dovrebbe accompagnare una più ponderata selezione degli orientamenti e dei rispettivi flussi di urgente composizione, sia delle effettive potenzialità di sviluppo delle prestazioni giurisdizionali. Le cui richieste da tempo hanno incrinato, in un clima di grave sottoconsiderazione, il profilo intellettuale – questo sì altrettanto e più esigibile – del comune consigliere di cassazione, che dovrebbe essere nella condizione di un continuo aggiornamento di studio, linguistico, informatico e di confidenza organizzativa i cui presupposti

appaiono nettamente frantumati da un'opzione gestoria esclusivamente numericistica. La corrispondente grave sottovalutazione dirigenziale degli elementi costitutivi di una forte motivazione è poi constatazione diffusa, anche se non assunta a studi specifici o ricognizioni istituzionali, essendo abbastanza inconsistenti la riflessione teorica e l'investimento operativo sulle condizioni materiali di lavoro, che non hanno mosso alcun passo apprezzabile pur dopo l'enfatica indicazione dell'obiettivo del benessere organizzativo, come clausola ospitata nelle Tabelle del C.S.M. Ad una lettura effettuale, una mera conquista lessicale.

Il secondo punto riguarda le priorità: qui l'assegnazione di direttiva, da un canto e la formazione dei ruoli, dall'altro, scontano un'obiettiva difficoltà di darvi corso, anche se non mancano esempi (come per il settore dell'immigrazione e tributario) in cui alcune scelte di intensificazione sono state compiute ovvero altri in cui la tematizzazione a progetti delle aree critiche ha condotto (molto apprezzabilmente) ad una celere formazione dell'indirizzo di sezione (come per l'esecuzione forzata). I due esempi, per quanto distanti nei contenuti, appaiono nell'esperienza recente a loro volta paradigmatici di un diverso modo di porsi l'interrogativo sull'enorme afflusso di procedimenti, facendosi peraltro preferire un approccio programmatico di governo che non si proponga lo smaltimento in sé (per tutte le ragioni già viste) ma la riconduzione a proporzione istituzionale dei termini con cui una qualsiasi materia impatta sulla giurisprudenza di legittimità. Occorre cioè partire, con prudenza ma convinzione, dalla necessità di armonizzare le scelte prioritarie tenendo conto sia delle indicazioni normative (scrutinandone il livello di cogenza, anche per riproduzione di norme eurounitarie ovvero i diversi indicatori di raccomandazione orientativa alla valorizzazione dell'interesse selezionabile per le relative decisioni), sia del *vulnus* consequenziale che comunque è subito dal principio di uguaglianza *ex* art.3 Cost., che a sua volta esige il coordinamento – almeno – con il diritto di accedere al giudizio *ex* art. 24 Cost. (e qui va considerato che la Corte non è mai, salvo questioni pregiudiziali, il primo giudice decidente) e, tra gli altri, la coerenza con un assetto regolatore degli uffici concretamente rispettoso del buon andamento e dell'imparzialità *ex* art.97 Cost. I principi ispiratori degli interessi materiali implicati dai conflitti a loro volta ricevono tutela da altre norme costituzionali che, in via indiretta, concorrono a giustificare la ragionevolezza di ancora diverse scelte prioritarie. Ma la base di partenza, e dunque il metodo istruttorio, impone di non sfuggire alla catalogazione dei dati.

Su questo punto, come noto, la mediazione del dato di *stock* (i processi pendenti accumulati e non definiti) va attentamente condotta rispetto alla composizione qualitativa dei flussi in ingresso, così individuando le tendenze di crescita dei procedimenti. La Cassazione italiana, esprimendo una sua oggettiva originalità, conosce – ancora al 31 dicembre 2019 –

un'aggregazione molto significativa del contenzioso pendente tributario (45%, diminuito in peso relativo del 4% nel triennio), una subvalenza del civile ordinario (sceso dall'iniziale 50% del 2017 al finale 44%) e un'esplosione della protezione internazionale (salita dal'1% all'11%). Scrutinando le nuove iscrizione del 2019 si registrano, osservando il decennio: una sostanziale stabilità storica di «contratti» (5,7%) e «previdenza» (5,6%), una prima significativa discesa dei tributi (dal 33,8% del 2018 al 24,6%), l'incremento della protezione internazionale (passata dal 3,6% del 2017 al 16,3% del 2018 al 26,8% del 2019). Con la inevitabile sintesi, e pur avendo riguardo alla misurazione del diverso dato dell'anno d'iscrizione a ruolo rispetto alle definizioni suddistinte per materia, si può confermare che il massiccio investimento organizzativo e di risorse interne sulle tipologie di contenzioso ad alta densità numerica consegue risultati di riequilibrio tanto più elevati ove la stessa giurisdizione di legittimità sia parte inscindibile dell'intero contesto di produzione/rappresentazione dei conflitti sottesi ai procedimenti. Ove invece il fenomeno conflittuale abbia di per sé o per progressiva acquisizione identitaria una spiccata autonomia, cioè non si definisca necessariamente culminando nella giurisdizione di legittimità (pur ovviamente indispensabile alla tutela ultima dei diritti soggettivi fondamentali), appare indispensabile la ricerca delle soluzioni alla crisi della nomofilachia innanzitutto riducendone la consistenza di unico fattore di squilibrio.

Il dato del primo periodo gennaio-agosto 2020 restituisce una pendenza risalita a 121.520 procedimenti, distribuiti consistentemente ancora una volta sul tributario e l'immigrazione, rispettivamente confermati (al 44,8%) e in lieve aumento (al 12%) sul totale. È significativo che – pur in una flessione della produttività, a meno 15.3 % (ma già in recupero rispetto al 18,4% di fine luglio 2020) rispetto all'identico periodo del 2019, per via del generalizzato rinvio delle udienze/adunanze – l'indice di ricambio in materia di immigrazione è al 62%, mentre quello del civile e del lavoro è a ben il 93%.

Le analisi recenti offerte, proprio sulla giustizia tributaria, da Manzon, Marcheselli, Melis e Lupi (ospitate da *Giustizia insieme*) hanno preziosamente già indicato non solo i fattori di ricrescita attesa nel 2020 del contenzioso (ed infatti l'indice di ricambio, pari a 128, di gennaio/agosto 2019, è sceso a 75 per l'omologo periodo del 2020), ma la parzialità di una disamina dell'attività della Cassazione in sé considerata, così giustificando persuasivamente l'impellente necessità di interventi normativi drastici e sofisticati con ad oggetto non solo l'intera filiera giustiziale ma altresì ed almeno l'accertamento, la delineazione normativa delle imposte, le direttive agli uffici amministrativi. La verifica, da condividere, dell'avvenuto punto di rottura della capacità a regime di selezione e trattamento del contenzioso tributario in Cassazione, in altri termini, non consente più una progettazione della prestazione giurisdizionale lanciata all'inseguimento di

uno sviluppo del contenzioso che, a darvi coerenza, trasformerebbe l'intera Corte italiana in una sola sezione, addetta appunto ai tributi. Forse questa consapevolezza non è altrettanto diffusa nelle varie comunità professionali (oltre che nell'Accademia) interessate nel giudizio di legittimità, ma ad esse va indirizzato il monito ad evitare l'invocazione di soluzioni quantitative corrosive della funzione nomofilattica data la assoluta incoerenza costituzionale di un corpo di ricorsi dedicati ad una sola materia. Qualunque essa sia.

La stessa storia conflittuale andrebbe elevata ad esempio per evitare che altre vicende, esplose ma ancora non omologhe per numeri di gestione, pervengano alla medesima saturazione dei ruoli, com'è il caso della immigrazione. Per tale settore, tuttavia e pur considerando che la risposta giurisdizionale è stata attrezzata in termini di ancora accettabile tempestività (nel 2019: 13,6 mesi la media di definizione e pubblicazione dal deposito), può dirsi tuttora in corso un progetto di complesso coordinamento organizzativo: sulla base delle indicazioni consiliari alla relativa trattazione dovrà essere conferita una più marcata specializzazione (con esaurimento delle assegnazioni turnarie a plurime sezioni) e però ancora non è entrato a regime un assetto di completa fissazione di blocchi di ricorsi accorpati dopo una prima ampia ricognizione di tutte le criticità interne agli indirizzi censiti. È dunque ancora possibile operare su margini di superamento dei contrasti interni, così valorizzando – almeno per l'orientamento dei collegi – le pronunce assunte in apposite udienze pubbliche, anche straordinarie. Tale recupero della persuasività del precedente, alla base dell'attuale progetto in corso, non può peraltro nascondere sia la permanente esposizione a problematicità applicative di una materia tuttora condivisa con ambiti collegiali assai ampi e cui partecipano consiglieri applicati anche di Sezioni diverse dalla Prima civile, sia la opportunità di interventi di puntualizzazione selettiva sulla filiera giurisdizionale (com'è noto imperniata sul giudice specializzato di tribunale quale organo di unico grado di merito) e sulle regole delle impugnazioni. Le diversità di esito dei ricorsi, anche molto accentuate da collegio a collegio, per ora confermano che si tratta di un diritto *in itinere* che non sta affatto scoraggiando impugnazioni con scarse possibilità di accoglimento, mentre la doverosa agevolazione al patrocinio a spese dello Stato non ha finora vagliato – in sede di ammissione locale – le posizioni eccentriche rispetto ai principi pur già focalizzati dalla Corte.

M.Serio In linea generale il confronto tra esperienze e funzioni diverse è portatore ,almeno in prospettiva, di risultati promettenti per lo sviluppo di linee di discussione che rischiarino i problemi da risolvere, senza che per questo il fine tendenziale debba essere costituito dall'identità di pensiero o soluzioni. Quanto alla concreta declinazione di questo proposito non sono certo di saper al momento identificare modelli precisi, oltre quello consistente, da una parte, nella lettura attenta dei precedenti di legittimità e, d'altra parte, nel bagno di umiltà che

talvolta la Corte Suprema dovrebbe compiere nel prendere atto di consolidati ed autonomi indirizzi diffusi tra i giudici di merito, almeno in materie determinate che impegnano di questi ultimi la sensibilità anche umana.

6. Il contraddittorio camerale garantito per il contenzioso esaminato dalle sottosezioni della Corte che si occupano tabellarmente del settore civile è oggi paradossalmente superiore a quello riservato al rito camerale delle sezioni funzionalmente destinate ad incidere sullo *ius constitutionis*. Non mancano nemmeno le udienze delle Sezioni Unite che decidono con le forme dell'art.380 bis c.p.c. e che, dunque, dovrebbero adottare decisioni destinate a non innovare il quadro giurisprudenziale vivente e a non incidere sulla funzione nomofilattica della stessa Corte. Ora, rispetto al quadro ordinamentale vigente, Lei pensa che le sottosezioni filtro come in atto congegnate potrebbero essere valorizzate per stimolare l'immediata soluzione di questioni creando un raccordo organico fra tali sezioni e la sezione ordinaria, in modo da creare delle corsie privilegiate per affrontare questioni di particolare rilevanza? È in altri termini possibile ipotizzare -e se sì con quali forme e modalità- che le strutture costituite all'interno delle sezioni in atto ordinariamente destinate e risolvere il contenzioso manifestamente fondato o infondato (art.380 bis c.p.c.) possano contribuire in modo più incisivo anche sui procedimenti che non hanno già visto formarsi una giurisprudenza consolidata, magari creando delle forme di cooperazione regolamentata e raccordo istituzionali che vadano oltre le prassi che pure sono fiorite spontaneamente -ma senza una disciplina comune fra sottosezione e sezione – e che consentano di decidere la sede ed i tempi di trattazione di contenziosi di particolare rilevanza?

E.D'Alessandro Il ricorso alla comparazione, auspicato da Calamandrei quando scrisse i suoi preziosi volumi sulla Cassazione civile e a ragione reputato dall'intervistatore un utile strumento di lavoro per i temi che ci occupano, ci mostra che le Corti di vertice a noi più vicine esercitano la funzione di nomofilachia avvalendosi della pubblica udienza. La funzione di nomofilachia (tanto più se ve ne è forte bisogno perché non si verte in presenza di una giurisprudenza di legittimità consolidata), in quanto inevitabilmente destinata a riverberare i propri effetti *pro futuro*, necessita di pubblicità e non di mera cartolarità. Un qualsiasi cittadino incuriosito, ad esempio un giovane studente di giurisprudenza, deve avere la possibilità di seguire l'udienza e di constatare quale è il procedimento tramite cui si arriva alla pronuncia di una decisione emanata in nome del popolo italiano.

Non intendo esaminare, né prendere posizione in merito alle critiche a più riprese formulate dall'avvocatura e da parte della dottrina rispetto al contraddittorio cartolare in sede di legittimità. Mi limito ad osservare che non vi è alcun dato statistico da cui si possa evincere che è

imputabile alla pubblica udienza il dilatamento dei tempi della giustizia di legittimità italiana, tanto da doverne ulteriormente ridurre o addirittura annichilire l'applicazione.

M.Ferro È diffusa l'osservazione di un dato di contraddittorietà – per eccesso di trattamento organizzativo dei procedimenti – dell'attuale articolazione in doppio giudizio camerale: presso l'apposita Sezione Sesta (storicamente derivante da una 'struttura' già deputata ad una prima forma di filtro) e poi presso la Sezione ordinaria. Una semplificazione, così riducendo ad un solo giudizio la cameralità, per quanto astrattamente auspicabile, rischia tuttavia, oggi, di generare l'ennesimo affanno per riordino di uno schema con tempi e risorse di adattamento non calcolabili. A ciò si aggiunga che l'assenza di processo telematico in Cassazione è il contesto peggiore per valorizzare le competenze virtuose di nuovi ingressi tra il personale amministrativo e di nuove prassi interne nella complessa attività preparatoria delle udienze/adunanze, e dunque anche nelle relazioni fra giudici: la circolazione del fascicolo si muove di necessità per pesanti e lenti processi fisici, i dati bancarizzati nel sistema SIC ed accessibili sono solo esterni e privi di contenuto ideologico rispetto al processo, l'apporto di video-call (pure già invalso in funzione di sostegno alle discussioni preliminari) replica un mero modulo di confronto orale, altri elementi a disposizione telematica (memorie, notifiche) sono stati positivamente sperimentati durante la pandemia ma poggiano su Protocolli e prassi di provvisoria codificazione.

Di fatto, tuttavia, la struttura per le decisioni assunte ai sensi dell'art.380 bis c.p.c. opera come cantiere non solo di verifica pressocché quotidiana dell'effettiva messa alla prova dei precedenti consolidati presso le Sezioni ordinarie e le Sezioni Unite, ma altresì come incubatore proficuo di prime caute aperture interpretative verso fattispecie cui applicare i medesimi principi di diritto più solennemente affermati in altra composizione e diverso assetto di cameralità o di udienza pubblica. Si tratta di un fenomeno di evoluzione oltre la tradizionale manifesta fondatezza o infondatezza ovvero la inammissibilità in parte inevitabile, ove si pensi ai flussi di procedimenti di cui sono investiti i consiglieri redattori (con la richiesta prestazione di formulazione di proposte o di decisioni in numeri predeterminati) e la fisiologica 'tendenza alla decisione' virtuosamente esplicata da collegi spesso di composizione identica ad altri riuniti nella diversa veste di adunanza camerale o udienza pubblica della medesima Sezione. Da un punto di vista organizzativo, la stabilità di tali contesti è dunque di per sé propizia ad una prospettiva anticipatoria che, almeno sotto il profilo temporale, innesti proprio nella Sesta sezione circuiti decisionali che, senza mutare di segno il tenore di immediata rilevabilità della pronuncia, riflettano indirizzi condivisi. Cioè frutto di assestamenti autorevolmente dibattuti e consapevoli, per come formatisi in Sezione e però più prontamente assunti anche in Sesta, così sancendone il consolidamento e l'autorevolezza di precedente. Se poi tale scenario possa declinarsi anche nei

termini di 'prime pronunce' su certe tipologie di conflitti è questione già affrontata con successo, agli inizi del decennio, ad esempio proprio nella materia dell'immigrazione, all'epoca sviluppata per lo più in Sesta sezione. Vale dunque la pena interrogarsi circa la riproduzione di fattori storici analoghi in altre materie ovvero presupposti di identica aspettativa di pronta definizione. Realisticamente la risposta può ancora essere positiva, potendosi mettere a frutto quell'esperienza e da essa in particolare trarre l'insegnamento di una funzione nomofilattica prudentemente affidata al giudizio camerale citato, se organizzata attorno a nuclei specializzati in una data materia e, soprattutto, in raccordo strutturale (cioè tendenziale sovrapposizione) con l'assunzione delle stesse funzioni in Sezione.

In tale percorso, allora, le categorie della pronuncia ai sensi dell'art.380 bis c.p.c., così come quelle che, secondo l'art.375 c.p.c. – per sottrazione della particolare rilevanza della questione di diritto ovvero della rimessione dalla camera di consiglio di Sesta alla pubblica udienza in base all'ultimo comma – sono comunque deliberate in camera di consiglio, possono sfuggire al pregiudizio per cui esse esigono comunque un consolidamento temporale e reiterato del precedente. La nozione di infondatezza ed il suo contrario, in un quadro di evidenza, così come la inammissibilità, ben possono coesistere con le attribuzioni istituzionali del giudizio camerale, ove si riconoscano come tali benché inedite o nuove. A far da garanzia verso il timore di sbrigatività possono soccorrere gli assetti organizzativi delle sottosezioni: specializzati per materia, coincidenti soggettivamente con i consiglieri addetti alla stessa indagine tematica anche in Sezione, comunque nel raccordo periodico sulla ricognizione delle questioni involgente l'intera compagine deputata alla trattazione, in Sesta e nella sezione corrispondente.

Altra prassi positiva è stata costituita dallo speciale collegio di Sesta civile composto dai coordinatori delle singole sottosezioni: una sorta di 'sezioni unite della sesta sezione', investito, con saggia formazione plurale rappresentativa, di questioni processuali trasversali ai vari sottogruppi. La autorevolezza delle pronunce rese è stata testimoniata dall'immediata soluzione di questioni controverse sul rito, senza scostamenti apprezzabili di breve periodo nella giurisprudenza delle singole Sezioni che ne è seguita. Trattandosi di prassi, ad ogni modo, il valore orientativo è proporzionale alla reiterazione dell'esperienza, allo stato ancora abbastanza selettiva e non generalizzata per tutte le questioni processuali.

In realtà il dialogo con il merito utilmente può prospettarsi in termini indiretti, avendo riguardo ad un'evoluzione di istituti processuali di raccordo. Così, ad esempio, quanto alla portata della cd. doppia conforme, ne appare opportuno l'allargamento – rispetto al perimetro del solo appello – anche ai reclami, così incrementando la portata selettiva dell'art.348ter comma 4 c.p.c. e

generalizzando la categoria dell'inammissibilità per difetto di ragionevole probabilità di accoglimento dell'art.348bis c.p.c. Almeno per il secondo aspetto, il superamento del limite richiede peraltro una norma di riforma. Il beneficio di sistema sarebbe la riconduzione dei ricorsi per cassazione avverso provvedimenti resi su impugnazione, quale che sia, solo ai motivi di cui ai primi 4 numeri del primo comma dell'art.360 c.p.c.

M.Serio La risposta all'interrogativo è certamente in senso affermativo per due ordini di ragioni che espongo molto brevemente.In primo luogo perché la prassi "sottosezionale"ben può contribuire allo snellimento del carico di lavoro altrimenti riversato sull'intera sezione.In secondo luogo perché questa divisione interna del lavoro dovrebbe servire ad assicurare maggior approfondimento delle questioni, forse anche in considerazione del più contenuto afflusso di ricorsi.Naturalmente è fondamentale l'opera di coordinamento ed organizzazione di cui dovrebbe essere responsabile il Presidente titolare di sezione, da compiersi anche attraverso un calibrato metodo di deleghe ai Presidenti di sezione ed ai costituendi coordinatori delle sottosezioni con funzioni di raccolta degli orientamenti di ogni Collegio.Della riorganizzazione del lavoro sezionale dovrebbe istituzionalmente occuparsi il Consiglio direttivo per via di apposite formazioni tabellari.

7. Il ricorso nell'interesse della legge ed il ruolo del Procuratore generale della Corte di Cassazione. Qual è a suo avviso il bilancio che si può fare su tale istituto e quali misure potrebbero essere adottate per migliorarne l'efficacia?

E.D'Alessandro Il giudizio sul ricorso nell'interesse della legge di cui all'art. 363 c.p.c., così come modificato per effetto della novella del 2006, si è dimostrato uno strumento sovente utilizzato dalla Corte per l'esercizio della funzione di nomofilachia che le è propria. Spesso ha condotto a pronunce significative in tal senso: penso, ad esempio, alla decisione delle Sezioni Unite sulla riconoscibilità in Italia di pronunce americane di condanna ai *punitive damages*. Il ricorso nell'interesse della legge ha altresì permesso di ottenere pronunce di legittimità in materie per le quali non è prevista la ricorribilità per cassazione. Ciò mi induce a considerare il bilancio su tale istituto tendenzialmente positivo anche se, come ogni cosa umana, è perfettibile. In una prospettiva *de jure condendo*, per migliorare l'efficacia dell'istituto, si potrebbe forse prevedere, nel suo contesto, un coinvolgimento attivo della società civile, posto che l'esercizio della funzione nomofilattica nell'interesse della legge è destinato a proiettarsi "in un futuro che appartiene a tutti" (sono parole di Bruno Capponi, *La Corte di cassazione e la «nomofilachia» (a proposito dell'art. 363 c.p.c.)*, **www.judicium.it**, § 8). Penso proprio alla proposta formulata dal Professor Bruno Capponi, il quale, lasciando ferma l'iniziativa del Procuratore generale della Corte di

Cassazione, suggerisce di istituzionalizzare, nel contesto del procedimento *ex* art. 363 c.p.c., un momento di dialogo con quelli che potremmo definore *amici curiae* selezionati, ossia con i rappresentati dell'avvocatura e dell'Accademia.

M.Ferro Stando alla massimazione edita, le pronunce assunte nell'interesse della legge, dopo quasi tre lustri dall'introduzione dell'istituto, sono poco più di 70. Esse risultano per la massima parte imputabili, ai sensi dell'art.363, comma 3, c.p.c., ad una determinazione officiosa del collegio, chiamato a pronunciarsi in chiave di inammissibilità e così apprezzando la particolare importanza della questione decisa. Nella prassi, non è generalizzata una concomitante sollecitazione proveniente dal Procuratore generale, in sede di udienza pubblica o come richiesta formulata nelle conclusioni-memoria prodromiche all'adunanza camerale. Un primo commento non può che esprimere la constatazione di non avvenuto abuso dell'istituto, pur se difettano dati sul rapporto fra richieste provenienti dalla Procura e dinieghi ad esprimere il principio di diritto nell'interesse della legge da parte del Collegio. Il fenomeno, per come circoscritto, è probabilmente poi anche il frutto di una consistente programmata riduzione delle conclusioni del P.M., per via della rarefazione delle pubbliche udienze, nonché della scelta selettiva delle requisitorie, limitate – per adunanza – solo alla parte più controversa dei procedimenti, al di là della corrente attività nei regolamenti di cui all'art.380 ter c.p.c.

Di per sé, l'istituto ha dunque tutti i requisiti anche fattuali per conservare un richiamo di autorevolezza, qual era stato ipotizzato nel 2006. E però, la successione temporale che ha contraddistinto la riorganizzazione dei processi camerali in Corte – specie con la riforma del 2016 – sembra averne eroso l'*appeal*, potendo essere indicata la sede primaria in cui fissare il principio di diritto tendenzialmente nella udienza pubblica ovvero, per quanto anticipato, anche nella Sesta. Opera cioè, par di capire, un *self restraint* all'attivazione del congegno nelle altre evenienze in cui pur sarebbe compatibile. Il difetto di dati certi che illustrino poi il seguito reale, negli orientamenti della Corte, del principio di diritto così affermato, e dunque la percentuale di effettivo scostamento (o aggiramento) nelle decisioni successive, suggerisce di condividere l'attuale prudenza di utilizzo. Ciò proprio a beneficio della sua autorevolezza anche in prospettiva, in apparenza collegata alla sua attenta e circoscritta misura. Un rafforzamento, nel presupposto che la sua espressione rifletta comunque un indirizzo a maturazione consapevole nella Sezione che lo esprime, dovrebbe comunque implicare la necessità, ove non lo si condivida, di rimessione del nuovo caso solo alle Sezioni Unite, risultato conseguibile anche quale spontanea convergenza interna, in alternativa ad una precisazione integrativa devoluta ad una riforma.

M.Serio Su quest'ultimo punto, osservo che la finalità dell'istituto ,commendevoli nell'offrire uno spunto di intervento nomofilattico non guidato dal perseguimento di un interesse circoscritto ed individuale, non è stata, secondo i dati statistici, n appieno realizzata nell'esperienza fino ad adesso vissuta. Possono esservi ragioni contingenti, sempre discendenti dagli imponenti carichi di lavoro, che hanno costituito ostacolo alla piena applicazione del rimedio: occorre, tuttavia, che l'occasione normativa non venga sciupata. Perché ciò accada si può pensare all'intensificazione dei contatti tra Corte e Procura Generale ed alla formalizzazione convenzionale di prassi relative all'utilizzazione dell'istituto. Ancora una volta un ruolo propositivo andrebbe assegnato al Consiglio direttivo.