



Gli attori della giustizia

Un cambiamento del volto della giustizia Italiana

di [Antonella Di Florio](#)

30 settembre 2023

Sommario: 1. Premessa - 2. Alcune domande - 3. Rivedere il rapporto fra merito e legittimità: creare un confronto circolare - 4. La rilevanza del rinvio pregiudiziale come strumento istituzionale di avvio del rapporto sinergico

1. Premessa

La riforma recentemente approvata (attraverso il Dlgs 149/22 di attuazione della legge delega n. 206/2021) prospetta un cambiamento del volto della giustizia Italiana, richiesto dall'Europa in termini acceleratori: la Corte di cassazione è pienamente coinvolta nel progetto riformatore complessivo che si innesta sull'evoluzione del giudizio di legittimità, rappresentato dal susseguirsi di numerose riforme che sono intervenute nel 2006^[1], nel 2009^[2] e nel 2016^[3], attraverso le quali il ruolo nomofilattico della Corte di cassazione, deputato a garantire l'uniformità della legge e la prevedibilità delle decisioni, è stato, in teoria, notevolmente rafforzato.

C'è da chiedersi se la doppia anima del giudizio di legittimità ("vertice ambiguo") riuscirà, attraverso quest'ultima riforma, a ritrovare una funzione unica: ma, soprattutto, c'è da chiedersi quale sarà tale funzione.

Da tempo, infatti, i problemi (soltanto amplificati dalla pandemia che, si spera, sia conclusa) e le ricadute dei più evidenti fattori di crisi della giurisdizione di legittimità - e cioè i tempi

eccessivamente lunghi, i contrasti inconsapevoli di giurisprudenza e, complessivamente, la scarsa prevedibilità delle decisioni – erano oggetto della ricerca di una soluzione, senza riuscire a fornire una risposta all’interrogativo concernente la funzione attuale del giudizio di legittimità.

A tale istanza, la riforma recentemente approvata, potrà riuscire a dare una risposta? La questione che si pone è se il mero obiettivo acceleratorio è compatibile con un sistema fondato su una disposizione costituzionale, e cioè l’art. 111 Cost, che consente, comunque, l’accesso alla giurisdizione di legittimità di tutte le istanze, a prescindere dalla natura e dal valore, in quanto ciò implica, necessariamente, che la Corte si trovi a fronteggiare un numero di ricorsi così ingente da rendere assai difficile la produzione di una giurisprudenza coerente e ordinata, volta all’affermazione di principi stabili nel tempo: l’altissimo numero di sopravvenienze rischia fatalmente di compromettere la sua funzione nomofilattica e la possibilità di coniugarla effettivamente con la tutela dello *ius litigatoris*.

Di fronte a una tale proliferazione di ricorsi, il cui aumento e la cui diminuzione nelle specifiche materie oscilla e dipende anche da decisioni di natura politica [4], una Corte destinata ad una funzione di giustizia del caso concreto, essendo costretta ad operare contemporaneamente attraverso decine e decine di collegi giudicanti per affrontare un carico diversamente non sostenibile, difficilmente può garantire una sufficiente uniformità di indirizzi giurisprudenziali e tempi accettabili di definizione delle controversie.

2. Alcune domande

A Costituzione invariata, la scelta obbligata di introdurre misure acceleratorie – che hanno anche una condivisibile funzione di razionalizzazione del lavoro dei consiglieri – riuscirà a preservare la funzione nomofilattica, o rappresenta soltanto un varco per una definitiva apertura ad un giudizio di Cassazione come terzo grado, con la rinuncia, pertanto al compito di assicurare l’esatta osservanza e l’uniforme applicazione della legge nonché l’unità del diritto oggettivo nazionale?

Oppure è lecito pensare che tale cambiamento possa essere declinato unitamente a quello dell’intera giurisdizione e debba prevedere una riscrittura sostanziale del rapporto fra merito e legittimità, nell’ottica di focalizzare dal basso le istanze di giustizia?

La previsione è incerta ma alcune misure, se attuate con capacità proattiva anche dai magistrati della Corte, potranno certamente consentire, nel tempo, un alleggerimento del carico: l’ufficio per il processo, ad esempio, rappresenta una struttura organizzativa già esistente in molti paesi europei, ed anche in Italia, gli uffici di merito che lo hanno realizzato hanno raccolto positivi

frutti sia in termini acceleratori sia rispetto alla qualità del prodotto giurisprudenziale.

Anche l'attuazione sinora sviluppata in Corte di Cassazione ha dato buoni frutti, rimanendo come "fattore di crisi" soltanto la temporaneità della misura, la cui realizzazione è affidata a contratti a termine che, non garantendo una stabilità occupazionale, hanno determinato numerosi esodi degli addetti all'UPP assunti.

La stessa previsione favorevole può essere ragionevolmente formulata rispetto alla soppressione della sezione filtro ed alla creazione di una accurata fase di "spoglio" delle controversie, supportata dall'ufficio per il processo, direttamente veicolate nelle sezioni con risparmio dei "tempi morti" che l'Europa ci chiede di eliminare.

Chiaramente il risultato di tale operazione strutturale è affidato ad una piena realizzazione di soluzioni che la Corte di Cassazione sta ricercando, attraverso l'acquisizione, invero solo recente, sia di quella cultura dell'organizzazione già da tempo diffusa negli uffici di merito come elemento indispensabile per il loro funzionamento, sia della completa informatizzazione dell'ufficio attraverso l'obbligatorietà del processo telematico.

3. Rivedere il rapporto fra merito e legittimità: creare un confronto circolare

Una relazione sinergica con gli uffici di merito rappresenta uno strumento fondamentale per aggiornare la funzione pilota della Corte di Cassazione assegnandole una dimensione verticistica ma inclusiva delle istanze di giustizia che, partendo dai Tribunali e dalle Corti, prospettano con immediatezza i problemi interpretativi sopraggiunti, rispetto ad una realtà in costante e rapidissimo mutamento. In relazione a ciò, sarebbe opportuno creare un confronto stabile con le Corti territoriali e con i Tribunali (per le materie per le quali è escluso il grado d'appello) attraverso un sistema di conferenze istituzionalizzato e finalizzato a mettere a fuoco le questioni sulle quali si rende necessario un rapido aggiornamento degli orientamenti: in questo modo la prevedibilità delle decisioni, sulla quale la Corte di Cassazione ha fatto registrare un punto di crisi difficilmente superabile, potrebbe essere agevolata.

4. La rilevanza del rinvio pregiudiziale come strumento istituzionale di avvio del rapporto sinergico

Un strumento introdotto, di grande rilevanza per la creazione della sinergia fra merito e legittimità è il rinvio pregiudiziale.

L'art. 363bis cpc ha introdotto un'altra rilevante novità per il processo in cassazione, già sperimentata in altri ordinamenti [\[5\]](#).

È previsto, più in dettaglio, che «*il giudice di merito*» quando deve decidere una questione di diritto, la possa sottoporre d'ufficio direttamente alla Corte di cassazione per la sua risoluzione.

Per esercitare il rinvio pregiudiziale, anzitutto, il giudice deve prima avere sottoposto la questione al contraddittorio delle parti.

Sono poi espressamente codificati i presupposti della questione che può essere oggetto di rinvio. Più in dettaglio la questione deve essere:

- a) esclusivamente di diritto;
- b) nuova, non essendo stata ancora affrontata dalla Corte di cassazione;
- c) di particolare importanza;
- d) con gravi difficoltà interpretative;
- e) tale da riproporsi in numerose controversie.

Il procedimento di rinvio pregiudiziale prevede che l'ordinanza del giudice remittente vada trasmessa – a cura della cancelleria – alla Corte di cassazione.

Si prevede, inoltre che, ricevuti gli atti, il Primo presidente dichiarare inammissibile la richiesta qualora risultino insussistenti i presupposti descritti in precedenza, a riprova che non si tratta di un mezzo di impugnazione e, dunque, non vi è un obbligo della Corte di provvedere; e che se non dichiara l'inammissibilità, assegni la questione alle sezioni unite o alla sezione semplice tabellarmente competente per l'enunciazione del principio di diritto, ma sempre all'esito di una pubblica udienza.

Il rinvio pregiudiziale in cassazione sospende il giudizio di merito ove è sorta la questione oggetto di rinvio; il provvedimento con il quale la Corte di cassazione decide sulla questione è ovviamente vincolante nel procedimento nell'ambito del quale è stata rimessa la questione.

La riforma estende il vincolo del precedente della Corte, qualora il processo si estingua, anche nel nuovo processo che sia stato instaurato, con la riproposizione della medesima domanda, nei confronti delle medesime parti.

Tale strumento, sta avendo una positiva attuazione nell'ottica di anticipare i principi di diritto non ancora affremati: se continuerà ad essere applicato allontanando i sospetti di un possibile atteggiamento defatigatorio da parte dei giudici di merito, rappresenta una forma istituzionalizzata di “allerta” sulle questioni giuridiche nuove e potrà incidere positivamente sulla prevedibilità delle decisioni, a vantaggio sia dei tempi della giurisdizione di merito sia della

deflazione della domanda di giustizia nella giurisdizione di legittimità.

5. Ultima notazione: valutare la sostenibilità dell'art.111 Cost. nella sua attuale interpretazione e applicazione

Probabilmente sarà necessario riflettere anche sulla sostenibilità della scelta di mantenere immutato l'art. 111 co. 7 Cost. e valutare se, al fine di evitare una rischiosa modifica costituzionale, possa ipotizzarsi una limitazione del dovere della Corte di pronunciarsi nel merito, attraverso la dichiarazione di l'irricevibilità del ricorso per cause di modestissimo valore purché non riguardino i diritti fondamentali della persona, le quali rappresentano, comunque, una percentuale non trascurabile delle pendenze attuali.

[1] Cfr. Dlgs 2.2.2006 n° 40, Modifiche al codice di procedura civile in materia di processo di cassazione in funzione nomofilattica e di arbitrato, a norma dell'articolo 1, comma 2, della legge 14 maggio 2005, n. 80, che, fra le altre cose, ha introdotto la decisione in camera di consiglio per i casi di inammissibilità e manifesta fondatezza o infondatezza.

[2] Cfr. L. 18 giugno 2009 n. 69, Disposizioni per lo sviluppo economico e la competitività nonché in materia di processo civile che, fra le altre cose, ha introdotto la sezione filtro.

[3] Cfr. DL 168/2016 conv. nella L. 25.10.2016 n. 197, Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 31 agosto 2016, n. 168, recante misure urgenti per la definizione del contenzioso presso la Corte di cassazione, per l'efficienza degli uffici giudiziari, nonché per la giustizia amministrativa, di cui si parlerà in seguito.

[4] Nella materia protezione internazionale, e cioè una di quelle che maggiormente da alcuni anni fa registrare altissime sopravvenienze, la modifiche normativa che le ha determinate è rappresentata dalla L. 46/2017 che ha previsto l'eliminazione del grado d'appello con la conseguenza che il provvedimento di merito, reso a seguito di un solo grado di giudizio, viene impugnato direttamente dinanzi alla Corte di Cassazione.

[5] L'ordinamento francese conosce la cd. *saisine pour avis*.

Approfondimenti sul tema:

Il ruolo del giudice ai fini della effettività dei precetti posti dalla legge di Giacomo Fumu

Il diritto vivente” l'attività interpretativa della Corte di legittimità di Giorgio Fidelbo, Gaetano De Amicis, Vito Di Nicola e Piero Silvestri

La Corte di Cassazione e il controllo di legalità dei provvedimenti giurisdizionali di Enrico Scoditti

Per non dimenticare Palermo. Ricostruire il dialogo fra i giudici di merito e di legittimità di Roberto Conti

Appunti sui numeri della Cassazione di Pierpaolo Gori

Il passaggio dalla requisitoria orale a quella scritta di Pasquale Serrao D'Aquino
