



IL NUOVO RITO CIVILE E I RIFLESSI SULL'ORGANIZZAZIONE DEGLI UFFICI DELLA CORTE DI CASSAZIONE E DELLA PROCURA GENERALE

Roma, Martedì 30 ottobre 2018, Aula Magna della Corte di cassazione

REPORT

a cura del Dott. Dario Cavallari, Magistrato addetto all'Ufficio del Massimario della Corte

PREMESSA

In data 30 ottobre 2018, presso l'Aula Magna della Corte Suprema di Cassazione, ha avuto luogo l'incontro di studio, organizzato - come negli scorsi anni in occasione della Giornata europea della giustizia civile - dalla Struttura di formazione decentrata della Corte Suprema di Cassazione, dal titolo "Il nuovo rito civile e i riflessi sull'organizzazione degli uffici della Corte di cassazione e della Procura generale".

L'incontro di studio su tale questione è espressione di un'esigenza di confronto fra operatori del diritto nella veste, soprattutto, di magistrati di legittimità, di professori universitari ed avvocati per fare il punto degli effetti della riscrittura del rito civile in Cassazione a distanza di due anni dall'entrata in vigore delle misure introdotte dal decreto-legge n. 168 del 31 agosto 2016, convertito con modificazioni con legge n. 197 del 25 ottobre 2016, recante "*Misure urgenti per la definizione del contenzioso presso la Corte di cassazione, per l'efficienza degli uffici giudiziari, nonché per la giustizia amministrativa*".

Il Sostituto Procuratore Generale della Corte di cassazione, **Giovanni Giacalone**, ha evidenziato che il problema di base del dibattito concerne l'individuazione dei casi dotati di valenza nomofilattica e l'idoneità del tradizionale spoglio a selezionarli, ponendo, tra l'altro, la questione del superamento del sistema che attualmente prevede l'effettuazione di un doppio spoglio, sia nella sottosezione della IV

Sezione civile, sia nella Sezione ordinaria, e quella del potenziamento delle udienze cd. tematiche.

Precisate questa serie di considerazioni introduttive, il Primo Presidente della Corte di Cassazione, **Giovanni Mammone**, premesso un richiamo all'Assemblea Generale della Corte di cassazione tenutasi il 25 giugno 2015, che ha dato inizio al processo che ha condotto alla riforma normativa in esame, ha sottolineato la forte resa qualitativa delle innovazioni legislative in questione, considerato che è stato sia promosso un vero contraddittorio scritto di alto livello, sia valorizzata, d'altra parte, la pubblica udienza. Quanto alla problematica relativa allo spoglio, ha chiarito che l'incidenza su questo delle dette innovazioni si potrà concretamente valutare dopo un certo periodo di tempo, auspicando che si raggiunga un'unificazione dello spoglio medesimo.

Ha preso, quindi, la parola il Prof. **Claudio Consolo** il quale, nel ribadire che il nuovo rito di Cassazione è interpretato in maniera diversa dalle varie sezioni, ha individuato due tendenze, una in base alla quale la pubblica udienza deve essere utilizzata in modo parco ed una, invece, che la ritiene la norma, con prevalenza della prima sulla seconda, quasi che l'adunanza si ponga oggi come la regola e la pubblica udienza come l'eccezione.

In particolare, ha sottolineato che sono state individuate sei tipologie (anche se sarebbe possibile inserire nell'elenco una settima eventualità) di controversie che devono essere trattate in pubblica udienza, più specificamente le situazioni in cui:

- la Corte di cassazione voglia consolidare la propria giurisprudenza, ove non ancora univoca, o chiarirla od integrarla con riferimento a casi di specie, o ribadirla in presenza di contrasti in occasione del suo recepimento ad opera dei giudici di merito;
- sorga la necessità di mutare giurisprudenza o confermarla a fronte di argomentazioni in senso contrario di un certo rilievo;
- si presentino questioni nuove o riguardanti disposizioni normative sopravvenute;
- sia opportuno orientare, con la soluzione di uno specifico caso concreto, la successiva giurisprudenza di merito con riguardo ad un contenzioso "seriale", riguardante casi analoghi;
- venga in rilievo un contenzioso rilevante dal punto di vista socio-economico;
- siano prospettate *ictu oculi* complessità tali da rendere la discussione orale opportuna al fine di tutelare pienamente il contraddittorio.

Ad avviso del Prof. **Consolo** le ultime due situazioni andrebbero meglio approfondite, anche perché non è chiaro cosa debba intendersi per complessità della questione (ad esempio, è lecito domandarsi se

la causa non sia complessa per la presenza di molti motivi o perché è domandata la revocazione di una decisione), rientrando nella relativa nozione probabilmente quantomeno la specificità procedurale della fattispecie in esame.

La prima relazione è stata quella del Presidente della I sezione civile della Corte di cassazione, **Stefano Schirò**, il quale ha sottolineato che la sua sezione destina alla pubblica udienza le controversie a valenza nomofilattica, nonché i ricorsi con forte impatto sociale od economico, valutato alla luce delle materie trattate (ad esempio, minori), e quelli processualmente rilevanti, con riferimento a cui occorre acquisire chiarimenti in pubblica udienza o che presentino una certa complessità strutturale, dovuta alla molteplicità dei motivi o delle parti coinvolte.

Il Presidente **Schirò** ha riferito, quindi, che la I sezione civile tiene dalle 4 alle 5 udienze pubbliche al mese, riservandone una ad ognuna delle aree tematiche oggetto della sua competenza, e che tale tipologia di udienza è preferita qualora occorra giungere ad una decisione più rapida, essendo essa fissata in termini più brevi rispetto alla camerale non partecipata.

Egli ha pure indicato l'esistenza di una tendenza a spostare il contenzioso camerale dalla VI Sezione alla Sezione ordinaria.

Il Presidente **Schirò** ha, pertanto, suggerito di rendere più completo lo spoglio ed effettiva la motivazione semplificata, accentuando la cultura dell'adunanza camerale non partecipata.

Ha dunque preso la parola **Stefano Petitti**, Presidente della II Sezione civile della Corte di cassazione. Egli ha rilevato che nel corso del 2018 è cambiato il rapporto fra adunanza camerale e pubblica udienza e ha segnalato che nella sua sezione i ricorsi provenienti dalla VI Sezione civile restano assegnati agli stessi relatori. Ha pure precisato che i ricorsi relativi ad alcune materie vengono automaticamente fissati in pubblica udienza (ad esempio, le sanzioni amministrative) e che raramente le parti o la Procura generale hanno chiesto di trattare in pubblica udienza casi assegnati all'adunanza camerale.

Ha concluso, infine, sostenendo che, come si evince dall'alto numero di massime estratte da ordinanze pronunciate all'esito di adunanze camerali, non tutto il diritto espressione di nomofilachia proviene dalle pubbliche udienze e notando come, quando si citano i provvedimenti della Corte di cassazione, non si faccia sostanzialmente (e correttamente) distinzione fra ordinanze e sentenze.

La relazione seguente è stata affidata ad **Angelo Spirito**, Presidente della III sezione civile della Corte di cassazione, il quale ha esordito ponendo il problema della “superproduzione” richiesta alle sezioni.

Egli ha poi parlato della particolare materia delle esecuzioni civili, segnalando che sono state individuate le criticità di base allo scopo predisporre, quindi, con uno spoglio molto efficace, un calendario di udienze, reso noto ai magistrati di merito ed ai pratici che seguono tale materia, in cui sono trattate 4 o 5 questioni tematiche.

Il relatore ha sottolineato l'importanza del coinvolgimento degli addetti ai lavori e il ruolo della Procura generale, con la quale è stato concordato di collaborare nell'individuazione dei provvedimenti suscettibili d'impugnazione davanti alla Corte di cassazione ai sensi dell'art. 363 c.p.c.

Il Presidente **Angelo Spirito** ha proposto di fissare udienze ove affrontare subito le questioni correlate a nuove leggi che non siano ancora state discusse in ambito nomofilattico e ha evidenziato, infine, come il sistema delle udienze con questioni tematiche potrà essere esteso anche a materie diverse dalle esecuzioni civili.

Egli ha, inoltre, suggerito di introdurre pure nel nostro ordinamento, similmente a quanto avviene in Francia con *la saisine pour avis de la Cour de cassation*, la possibilità per i giudici di merito di chiedere direttamente alla Corte di cassazione di pronunciarsi sulle questioni relative alla normativa di recente introduzione per le quali sorga la necessità di una pronuncia nomofilattica.

Ha, quindi, preso la parola **Vincenzo Di Cerbo**, Presidente della IV Sezione civile della Corte di cassazione (cd. Sezione lavoro), che ha esordito constatando che nel 2018 sono aumentate le sopravvenienze nella sua sezione.

Ha segnalato che nella sua sezione il contenzioso viene diviso in aree tematiche e che, per affrontarlo, è stata creata una struttura di supporto organizzativo con il compito di utilizzare lo spoglio per una migliore trattazione dei ricorsi iscritti. In particolare, ha evidenziato che le cause non sono fissate e decise solo in base alla data di iscrizione, ma pure in relazione agli argomenti trattati.

Egli ha pure sottolineato, al riguardo, che la sezione si avvale molto dell'apporto degli stagisti e dei magistrati del Massimario nel tentativo di gestire in modo dinamico il ruolo, per adeguarsi alle esigenze più attuali e ha citato come esempio i licenziamenti, con riguardo ai quali le cause pervenute nel 2018 sono già fissate nel 2019.

Il Presidente **Di Cerbo** ha concluso rappresentando che la IV Sezione civile effettua uno spoglio

molto raffinato, avvalendosi degli strumenti informatici e di personale specializzato, così da meglio predisporre le udienze pubbliche.

Successivamente ha esposto la propria relazione il Presidente **Biagio Virgilio**, in rappresentanza della V Sezione civile della Corte di cassazione (cd. Sezione tributaria), chiarendo da subito che i criteri seguiti per individuare le cause aventi carattere nomofilattico sono quelli indicati in sede preparatoria del convegno e precedentemente menzionati.

Egli ha precisato che la scelta delle cause da mandare in pubblica udienza avviene anche avvalendosi della discrezionalità concessa dalla legge, benché vi sia un *favor* per l'adunanza camerale, e che occorre considerare che la valutazione effettuata in sede di spoglio è, comunque, sempre sommaria.

Il relatore ha chiarito che nel corso del 2018 è stata data la precedenza alle cause iscritte nel 2011 e che le istanze di rimessione in pubblica udienza sono state rare.

Il Presidente **Virgilio** ha pure sottolineato che le cause rimesse dalla VI Sezione civile alla V Sezione civile devono essere fissate in pubblica udienza.

Egli ha riferito, altresì, che la sua sezione è solita decidere nel merito le controversie ai sensi dell'art. 384 c.p.c. e che, nel prossimo futuro, saranno fissati 3 collegi al giorno.

Ha, quindi, preso la parola **Pietro Curzio**, Presidente della VI Sezione civile, il quale ha segnalato l'incremento dei ricorsi in tema di tributi ed immigrazione e l'importanza di avere un filtro efficace in appello.

Egli ha rilevato la possibile inopportunità tendenziale di mantenere in vita il rito seguito nella VI Sezione civile alla luce dell'esistenza di una procedura simile, ma più snella, nelle altre sezioni con le adunanze camerale.

Il relatore ha evidenziato che la presenza di troppi riti in cassazione crea dispersione di energie e che il numero di motivi su cui è fondato un ricorso non dovrebbe incidere sulla particolarità nomofilattica della questione.

A questo punto ha preso la parola **Riccardo Fuzio**, Procuratore generale presso la Corte di cassazione, il quale ha, in primo luogo, fatto riferimento al problema della formazione dei ruoli di udienza, che non sempre risulta soddisfacente.

Inoltre, ha segnalato il continuo incremento delle sopravvenienze, nonostante le varie riforme che si sono succedute nel tempo, che ha indotto la Suprema Corte ad adottare una nuova organizzazione, aumentando il numero delle udienze ed affinando i criteri di selezione, pure in ragione della circostanza che, grazie al lavoro dell'Ufficio innovazione cassazione, è emerso il grande ammontare di ricorsi presente presso la Cancelleria centrale civile.

Egli ha messo in evidenza che la tematica dell'eccessivo contenzioso non è nuova, riguardando l'intero sistema giudiziario e non solamente la Corte di cassazione, invitando a compiere una valutazione complessiva del detto sistema, alla luce dell'esistenza di limiti oggettivi che dovrebbero essere esaminati insieme ai giudici di merito, all'Avvocatura ed alla dottrina.

Il Procuratore generale **Fuzio** intende predisporre un protocollo per consentire anche alle parti private di segnalare quando una requisitoria del PG potrebbe essere opportuna, ancorché la Procura presso la Corte di cassazione abbia già elaborato propri criteri di selezione dei ricorsi sui quali intervenire, nonché stia procedendo ad un proprio spoglio dei ricorsi fissati dalla Corte in sede camerale per perfezionare e standardizzare l'attuazione dei detti criteri.

In particolare, ha rilevato la necessità di utilizzare lo strumento del ricorso nell'interesse della legge ex art. 363 c.p.c. e l'alto numero delle requisitorie della Procura generale.

Successivamente è intervenuta la Direttrice dell'Ufficio del Massimario e del Ruolo presso la Corte di cassazione, Presidente **Camilla Di Iasi**, la quale ha subito chiarito, in risposta alle considerazioni del Presidente **Angelo Spirito**, di essere contraria al riconoscimento ai giudici di merito del potere di domandare alla Corte di cassazione di interpretare, in via pregiudiziale, le disposizioni normative di recente introduzione.

Essa ha sostenuto che in pubblica udienza dovrebbero essere fissate le cause che possono condurre ad un dibattito pubblico, atteso il loro rilievo sociale, nonché quelle per le quali sia necessario ottenere dei chiarimenti dalle parti, anche con riguardo ad un fatto, e per cui si ponga un problema "vero" di contraddittorio (ad esempio, i giudizi ove si prospetti una soluzione cd. della "terza via").

Ad ogni modo, quanto alle adunanze camerali, la Presidente **Di Iasi** ha affermato che queste, per come sono strutturate, garantiscono un contraddittorio non inferiore a quello della pubblica udienza.

La relatrice ha pure sottolineato che l'Ufficio del Massimario e del Ruolo è il mezzo scelto dal legislatore per realizzare, tramite dei magistrati che esercitano la giurisdizione, la funzione nomofilattica della Corte di cassazione enucleando il principio che diventerà precedente.

Infine, ha riferito che l'Ufficio del Massimario e del Ruolo ha predisposto, così da fornire una informazione elaborata e mirata, una rassegna mensile della giurisprudenza di legittimità, nonché una serie di rassegne tematiche, concernenti il processo telematico, il diritto tributario, il settore della migrazione e la Corte di Giustizia.

Pertanto, la rassegna annuale della giurisprudenza è destinata a divenire uno studio critico di ciò che è avvenuto nel corso dell'anno.

Ha preso la parola, in seguito, l'Avvocato dello Stato **Massimo Massella Ducci Teri**, il quale ha concordato con il Procuratore generale in ordine al fatto che la questione dell'eccessiva mole del contenzioso presso la Corte di cassazione è di antica data.

Egli ha rilevato che tale contenzioso non è oggi di particolare rilievo giuridico e che si tratta spesso di controversie che non dovrebbero essere affrontate dalla Corte di cassazione.

In particolare, ha segnalato che la Suprema Corte, a suo avviso, sarà invasa da ricorsi su migrazione e cittadinanza.

Il relatore ha proposto di individuare delle cause pilota da portare in udienza, almeno presso la V Sezione civile della Corte di cassazione, di utilizzare il sistema delle udienze tematiche e di affrontare principalmente il contenzioso tributario non condonabile, soprattutto quello concernente Iva ed imposte doganali.

Egli ha sostenuto che la recente riforma ha funzionato e che la VI sezione civile ha ben svolto il proprio compito, ritenendo che debba darsi impulso al processo telematico, in modo che l'Avvocatura possa segnalare alla Corte di cassazione, tramite dei codici informatici certi, quali ricorsi possano essere fissati in pubblica udienza.

Infine, è intervenuto l'Avv. **Andrea Pasqualin**, Componente del Consiglio nazionale forense, il quale ha affermato di apprezzare la tendenza a sollecitare un maggiore utilizzo della Sezione semplice in luogo della VI Sezione civile, ma ha rilevato che la riforma non avrebbe globalmente migliorato l'efficienza della Corte di cassazione, avendo ridotto, invece, la considerazione delle esigenze difensive.

Egli ha chiesto di valorizzare il ruolo della pubblica udienza, mantenendone un certo numero, e ha rilevato l'importanza dello spoglio compiuto presso la VI Sezione civile, il quale deve risultare ancor meglio collegato ai precedenti.

Infine, ha espresso il suo favore per la partecipazione della Procura generale all'adunanza camerale e per le pubbliche udienze tematiche.

Terminata l'esposizione dei relatori, il Procuratore Generale presso la Corte di cassazione, **Riccardo Fuzio**, nel tracciare le conclusioni, ha ribadito l'impegno del suo Ufficio per attuare la riforma e la necessità di una riflessione generale sull'intero sistema giudiziario.

Egli ha pure rilevato l'importanza di affrontare la tematica del ruolo dell'Ufficio del Massimario e del Ruolo e ha segnalato il rilievo sistematico del fatto che oggi il PG è chiamato a concludere prima dei difensori delle parti.

Da ultimo ha preso nuovamente la parola il Prof. **Claudio Consolo**, suggerendo anch'egli la fissazione di un maggior numero di pubbliche udienze.

Egli ha anche proposto di non considerare, ai fini della quantificazione del compenso dei difensori, il caso del legale che si riporti semplicemente agli atti, sottolineando l'importanza della discussione orale fra avvocati e PG.

Ha chiesto, infine, che i giudici facciano domande alle parti in udienza e che la relazione del relatore diventi più effettiva, con una reale illustrazione dei motivi di ricorso e delle loro implicazioni giuridiche, ben potendo detta relazione, altrimenti, essere abolita.