

Il modello camerale “cattura” anche il processo in Cassazione. Cosa cambierà?

di Maria Acierno

1. Introduzione

Il decreto legge n. 168 del 2016, convertito con modificazioni nella legge n. 197 del 2016 ha introdotto, con l’art. 1 bis, rilevanti modifiche nella trattazione e nella decisione dei procedimenti davanti alla Corte di Cassazione. Il profilo di maggiore interesse riguarda la prefigurazione di tre diversi modelli di trattazione e decisione dei ricorsi, due collocabili, ancorché con talune specificità endoprocedimentali che si illustreranno, all’interno del modulo camerale, ed una, all’interno del contenitore processuale della “pubblica udienza”.

2. La pluralità dei modelli decisionali nei giudizi di merito

La pluralità di binari all’interno dei quali far confluire le diverse tipologie delle controversie, in particolare nella fase decisoria, non costituisce una novità nell’ambito del processo di cognizione, avendo costituito una costante dell’intervento riformatore processuale più recente sia in ordine al giudizio di primo grado che al giudizio di appello. In primo grado la predisposizione di un modello decisionale per le controversie prive di complessità tecnico giuridica od istruttoria è stata introdotta fin dalla riforma processuale che ha abolito i pretori ed introdotto il giudice unico in primo grado per le cause monocratiche, mediante l’art. 281 sexies c.p.c. (art. 68 del d.lgs n. 51 del 1998). La tendenza a diversificare i modelli di decisione in relazione al grado di

complessità della controversia era, peraltro, stato già tentato con le ordinanze anticipatorie previste dagli artt. 186 bis, *ter* e *quater* c.p.c.¹. L'efficacia del modello ex art. 281 *sexies* c.p.c., caratterizzato dalla discussione orale e dalla lettura del dispositivo e della motivazione contestuale oltre che dalla semplificazione del processo di pubblicazione della sentenza, ha indotto il legislatore ad estenderne l'applicazione anche alle controversie assoggettate al cd. rito del lavoro, interpolando l'art. 429 primo comma c.p.c.², nominando per la prima volta in modo espresso il criterio della particolare complessità, come criterio discretivo del modello decisionale e motivazionale da assumere.

Nel procedimento d'appello il percorso normativo è stato analogo a quello imboccato in primo grado per ciò che concerne l'utilizzo del modello decisionale ex art. 281 *sexies* c.p.c. (art. 352, sesto comma, art. 351, primo e terzo comma, c.p.c.) ma si caratterizza per la recente introduzione di un ulteriore modulo di trattazione e decisione, quello disciplinato dagli artt. 348 bis e *ter* c.p.c. La Corte d'appello, nella maggior parte dei procedimenti,³ quando l'impugnazione non ha una ragionevole probabilità di essere accolta, può chiudere il giudizio con un'ordinanza d'inammissibilità. In questa ipotesi la parte appellante principale od incidentale può ricorrere in Cassazione impugnando la sentenza di primo grado. Questo strumento di semplificazione ed accelerazione della definizione delle controversie in appello, dettato dall'esigenza di procedere ad una più sollecita definizione dell'arretrato in tale fase del processo, ha rivelato fin dall'inizio numerose criticità applicative, solo parzialmente risolte da un recente intervento delle Sezioni Unite della Corte di Cassazione⁴. Le difficoltà interpretative subito incontrate hanno indotto le Corti d'Appello a prescegliere il modello decisionale ex art. 281 *sexies* c.p.c. per definire le cause non complesse.

¹ Le ordinanze anticipatorie ex art. 186 bis e *ter* c.p.c. sono state introdotte con l'art. 21 della l. n. 353 del 1990 ed hanno subito modifiche in ordine al procedimento con l'art. 2 lettera l) l. n. 263 del 2005; l'art. 186 *quater* c.p.c. è stato introdotto con l'art. 7 d.l. n. 432 del 1995 convertito con modifiche nella l. 534 del 1995 e modificato con l'art. 2 lettera m) l.n. 263 del 2005.

² Introdotto dall'art. 2, primo comma, d.lgs. n. 150 del 2011.

³ Ne sono esclusi i procedimenti nei quali è obbligatorio l'intervento del p.m. (art. 70 c.p.c.) e quelli nei quali l'appello è proposto ex art. 702 *quater* c.p.c.

⁴ S.U. n. 1914 del 2016 in Foro It., 2016, I, 2478 con nota Ludovici.

3. L'opzione del legislatore nel giudizio di legittimità

Il criterio della complessità tecnico-giuridica (od istruttoria) che informa la scelta del modello decisionale da adottare nei gradi di merito si propone con un certo grado di specificità nella recente novella processuale riguardante il processo di cassazione, coerentemente con la necessità di adeguarne la funzione alla peculiarità del giudizio di legittimità. Il parametro della complessità si traduce nella “particolare rilevanza della questione di diritto” ovvero nel peso nomofilattico della decisione, in conformità con la funzione istituzionale della Corte di Cassazione così come delineata nell'art. 65 della legge fondamentale sull'ordinamento giudiziario (r.d.l. n.12 del 1941), consistente nell'assicurare “l'esatta osservanza e l'uniforme interpretazione della legge, l'unità del diritto oggettivo nazionale”.⁵

I modelli processuali prescelti dal legislatore sono quello camerale e quello della trattazione e decisione in pubblica udienza, limitato quest'ultimo, come già evidenziato, soltanto ai ricorsi nei quali si presenta una questione di diritto di particolare rilevanza. Il modello camerale è, pertanto, destinato ad essere quello prevalentemente adottato alla luce dell'accesso illimitato alla giurisdizione di legittimità derivante dall'art. 111 Cost. Esso, tuttavia, si articola in due diversi moduli. Uno regolato dal novellato art. 380 *bis* c.p.c., può essere adottato soltanto per i ricorsi destinati a chiudersi con una decisione d'inammissibilità, manifesta fondatezza e manifesta infondatezza, è assegnato alla sezione sesta della Corte. L'altro riguarda, per esclusione, tutti i ricorsi che né presentino un particolare rilievo nomofilattico, né possano chiudersi nei modi indicati nell'art. 380 *bis* c.p.c.

Prima di tratteggiare sinteticamente l'articolazione procedimentale dei tre

⁵ La distinzione riproduce, fedelmente quella tra *ius litigatoris* e *ius constitutionis* che ha caratterizzato anche il dibattito già durante i lavori dell'assemblea costituente. Ogni controversia è destinata a dare una soluzione al caso concreto (*ius litigatoris*) ma quando per risolvere la causa sia necessario affrontare una questione interpretativa nuova e controversa ed offrire un'applicazione uniforme, la valenza della decisione è generale (*ius constitutionis*).

moduli è necessario comprendere le ragioni dell'adozione anche per il giudizio di legittimità di una pluralità di modelli di trattazione e decisione dei ricorsi, oltre che di motivazione dei provvedimenti finali.

E' noto il gravoso arretrato che affligge la Corte di Cassazione civile (ammontante ormai ad oltre 100.000 ricorsi di cui circa la metà in carico alla sezione tributaria). Questa condizione ha costituito la spinta preminente per il legislatore della riforma, sollecitata anche dall'interno della Corte, fortemente preoccupata dell'impossibilità di fronteggiare il pesante carico⁶ di controversie pendenti e di conciliare l'aumento dei ricorsi e la pressante richiesta di maggiore produttività con la non dispersione della funzione nomofilattica. Questo peculiare ruolo della Corte dovrebbe, nell'attuale situazione di forte incremento delle fonti normative, di iperspecializzazione del diritto e di sempre maggiore complessità del quadro costituzionale, arricchito del contributo europeo e convenzionale, essere, al contrario, notevolmente incrementato costituendo, ove esercitato con l'autorevolezza che deriva dall'univocità effettiva degli orientamenti, un forte fattore di riduzione e semplificazione delle cause anche nei giudizi di merito oltre ad essere la più concreta garanzia di effettività della tutela giurisdizionale.

Accanto alla pressante emergenza dovuta all'accumulo delle controversie pendenti, la creazione di canali processuali differenziati a seconda del grado di complessità dei ricorsi dovrebbe svolgere la duplice funzione virtuosa di favorire un forte *self restraint* nella motivazione di provvedimenti che non hanno rilievo nomofilattico e di destinare, da parte di tutti i protagonisti del processo di legittimità, il giusto impegno e le più raffinate competenze e capacità ai ricorsi che meritano attenzione nomofilattica.

L'azione di selezione e "filtro", in altre parole, non dovrebbe riguardare

⁶ Il riferimento va alle due assemblee della sezione ANM Cassazione tenutesi, nel 2013 e nel 2014, sul tema *La corte assediata*, all'assemblea generale della Corte ex art. 93 dell'ordinamento giudiziario svoltasi nel giugno dell'anno scorso, con ordine del giorno "*Funzionamento della Corte di cassazione*", all'incontro pubblico promosso dal CSM nel marzo di quest'anno sul tema "*La Corte di Cassazione: tra il dovere di nomofilachia e la crescente domanda di giustizia*".

soltanto la fase della scelta del canale processuale entro il quale far confluire il singolo ricorso ma dovrebbe operare anche al momento della trattazione (con la drastica limitazione dei ricorsi da destinare alla pubblica udienza) e della decisione mediante la limitazione del contenuto degli atti secondo rigidi canoni di continenza e pertinenza. Tale requisito dovrebbe riguardare sia gli atti di parte che i provvedimenti giurisdizionali.

Questo profilo virtuoso, da non trascurare nell'esame complessivo della novella, contrasta con l'altro, altrettanto fortemente avvertito dal legislatore, dell'incremento della produttività e del conseguente abbattimento dell'arretrato da attuarsi mediante una complessiva semplificazione della fase di trattazione, decisione e motivazione della maggior parte dei ricorsi.

Su questo specifico obiettivo si prospettano le maggiori criticità che investono la possibile ridefinizione del ruolo e della funzione istituzionale della Corte di Cassazione, la sua collegialità e le garanzie del contraddittorio.

Deve, tuttavia, premettersi che la mancanza di un filtro autentico che dia la possibilità di escludere integralmente dalla cognizione e dalla trattazione le controversie che non siano meritevoli di rilievo nomofilattico costituisce la principale causa delle criticità sopra delineate.

La stessa previsione di un numero molto elevato di ricorsi destinati o alla pronuncia d'inammissibilità – manifesta fondatezza/manifesta infondatezza o comunque alla trattazione camerale evidenzia l'inevitabile caratterizzazione attuale, ancorché non esclusiva, della Corte come ultima istanza di giustizia del caso concreto.

Il rilievo non solo quantitativo di questa istanza, sostenuta da una solida garanzia costituzionale, non deve essere trascurato. Ad essa deve essere fornita una risposta giusta ed adeguata fino a quando permanga l'obbligo costituzionale di una decisione giurisdizionale definitiva su ogni domanda. La semplificazione della trattazione, ad esclusivo contraddittorio scritto,

propria del rito camerale e della successiva fase di decisione e di sintetica motivazione non escludono la necessità di uno studio della controversia coerente con la definitività della risposta e con la qualità dell'organo (la Corte Suprema) tenuto a provvedere.

Come sottolineato anche nella relazione introduttiva⁷ della recente assemblea dell'Associazione Nazionale Magistrati, sezione Cassazione, il tempo di studio costituisce l'invariante di maggior peso nell'impegno complessivo che conduce alla decisione e motivazione finale. Lo studio adeguato semplifica notevolmente la discussione in camera di consiglio e la motivazione del provvedimento.

4. La concreta articolazione dei nuovi modelli processuali

La concreta applicazione della pluralità di modelli di trattazione e decisione, contenuti nella novella di recente introduzione deve essere valutata alla luce di questa incontestabile ed irriducibile esigenza di conoscenza e studio dei fascicoli.

Al riguardo, in primo luogo si devono porre a confronto i due modelli camerali di trattazione e decisione della controversia al fine di verificare se sia possibile una previsione attendibile delle percentuali di scelta dell'uno o dell'altro modulo.

Utilizzando il parametro relativo al grado di complessità della controversia, si può partire dal modello regolato dall'art. 380 bis c.p.c. proprio dei ricorsi da trattare nella sesta sezione, istituita specificamente qualche anno fa⁸ proprio per svolgere la funzione di filtro e di definizione rapida di un numero elevato di ricorsi ed, invece rivelatasi inadeguata a tale scopo, risultando complessivamente non superiore al 30-35% la percentuale delle controversie definite con tale modello processuale.

⁷ L'assemblea si è tenuta proprio al fine di consentire un confronto serio sulla novella il giorno 17 novembre 2016. Hanno partecipato ai lavori anche il Primo Presidente, il Primo Presidente Aggiunto ed il Procuratore Generale.

⁸ Con l'art. 47 comma 1 lettere b) e c) della l. n. 69 del 2009. L'esclusione di ogni forma di partecipazione del procuratore generale è stata invece introdotta con l'art.76 del d.l. n. 69 del 2013, convertito nella l. n. 194 del 2013.

La novità più significativa di questo modello di trattazione, decisione e motivazione delle controversie caratterizzate dal minor tasso di complessità è costituita dalla sostituzione della proposta di decisione illustrata in una concisa relazione, con una mera proposta di decisione che si limiti all'indicazione d'inammissibilità, manifesta fondatezza o manifesta infondatezza per ciascun motivo di ricorso.⁹ Tale proposta viene trasmessa attraverso il decreto di fissazione dell'adunanza camerale alle parti almeno venti giorni della fissazione dell'adunanza. E' possibile depositare memorie nei cinque giorni che precedono l'adunanza. La soluzione prescelta ha destato notevoli perplessità, sia in ordine all'oggettiva scarsa utilità di una notificazione preventiva della proposta di soluzione priva di una giustificazione giuridica sia in ordine alla già lamentata lesione del diritto al contraddittorio che ne deriva sia, infine, alla concreta possibilità di una più ampia articolazione delle memorie difensive in quanto non delimitate dal contenuto della relazione, così realizzandosi una netta eterogenesi dei fini.

Un altro profilo di criticità può cogliersi nel rischio di un più difficile coinvolgimento di tutti i componenti della camera di consiglio nell'esame della proposta di decisione, non più sostenuta da una relazione giustificativa, ancorché sintetica, delle ragioni della formula prescelta. Può prefigurarsi la possibilità di un adattamento alle esigenze della collegialità mediante la predisposizione di una bozza, ad uso meramente interno, che escluda il pericolo di un'effettiva burocratizzazione e il rischio di una sorta di monocraticità della decisione cui sarebbe collegato uno spostamento della giustificazione delle ragioni della decisione soltanto al momento dell'elaborazione del provvedimento finale. Nella prima fase di attuazione della novella all'interno del preesistente sistema di funzionamento della sesta sezione, fondato sulla "sicurezza" costituita dalla relazione depositata e trasmessa preventivamente alle parti, permane l'impressione di una complicazione procedimentale non coerente con lo

⁹ Allo stato attuale dell'elaborazione dell'intensa attività di autorganizzazione che la Corte di cassazione sta svolgendo dall'entrata in vigore della riforma, su sollecitazione del ceto forense, le linee guida della sesta sezione prevedono che all'indicazione della formula di soluzione del motivo sia accompagnata una stringatissima esposizione delle ragioni di essa.

scopo di una maggiore efficienza (anche temporale) e produttività.

Le indicate osservazioni critiche conducono a ritenere preferibile, ancorché non nell'immediato, e senza un ulteriore intervento normativo¹⁰, una semplificazione dei modelli di trattazione e decisione da ripartirsi in due binari : il binario camerale e quello della pubblica udienza, il primo dei quali modulato su udienze di peso diverso a seconda del tasso di complessità della controversia. Diventa cruciale l'organizzazione dell'attività di spoglio e di avvio dei ricorsi verso il binario più consono al grado di complessità effettiva.¹¹

Il modulo camerale a trattazione scritta con il contributo non obbligatorio del procuratore generale è destinato ad essere quello dominante. Il contraddittorio è pienamente garantito anche secondo gli standard CEDU. L'eliminazione della pubblica udienza libera energie e tempo da dedicare, nell'intenzione del legislatore, ad un incremento significativo del numero di ricorsi da trattare in camera di consiglio. La semplificazione del modello decisionale determina un'incidenza diretta anche sulla riduzione dell'impegno motivazionale. Ma queste premesse, corrette in astratto, potranno valere in concreto?

Come già rilevato è del tutto condivisibile l'opzione culturale secondo la quale la "dignità" delle risposte di una Corte Suprema si determina anche sulla base della chiarezza ed adeguatezza delle giustificazioni scritte delle decisioni che assume. La continenza e la pertinenza sono parametri che inverano l'esigenza costituzionale e democratica di trasparenza sottesa all'obbligo di motivare. Lo strumento del modello camerale preminente può facilitare l'assunzione di questo rilevante indice di professionalità e deontologia piuttosto nuovo per il giudizio di legittimità. Nello stesso tempo non può essere trascurato che la domanda di legalità è molto vasta ed articolata e può assumere un grado di complessità elevato, per pluralità

¹⁰ Comunque produttivo di uno "stress" inizialmente incidente sui tempi di adattamento della struttura organizzativa e delle risorse umane.

¹¹ In ogni sezione devono esserci più micro articolazioni addette allo spoglio e alla predisposizione dei ruoli nei singoli ambiti di specializzazione coordinate dai presidenti di sezione non titolari e da uno o più consiglieri a rotazione con cadenza temporale fissa, in modo da garantire un'effettiva responsabilizzazione e coinvolgimento nella realizzazione di un sistema virtuoso di lavoro.

delle questioni poste ed articolazione degli atti difensivi, anche non rivestendo rilievo nomofilattico. Anzi, si può ragionevolmente sostenere che esclusi i ricorsi con motivi inammissibili, manifestamente infondati o fondati (che appaiano tali ad “un sommario esame” come recita la norma) la maggior parte delle controversie che saranno instradate verso il binario camerale presenteranno un grado di complessità medio o medio alto (quanto meno come impegno temporale). Le soluzioni adottate dovranno fondarsi su uno studio ed avere una giustificazione motivazionale adeguata alla natura e alla quantità e qualità delle questioni trattate. Il rischio che si corre, e che la Corte deve scongiurare, con la condivisione circolare delle linee organizzative e culturali della riforma, è quello della semplificazione e della superficialità delle risposte relative alle domande di legalità, in funzione di una sempre crescente ansia di incremento quantitativo dei provvedimenti da adottare. Tale tensione è stata molto efficacemente descritta nella relazione introduttiva dei lavori dell’ultima assemblea dell’Associazione Nazionale Magistrati che si è tenuta presso la Corte di Cassazione nel passo che si riproduce e nel quale possono sintetizzarsi le considerazioni conclusive della riflessione svolta.

“La scommessa che ci attende - che attende tutti noi, perché tutti noi, con ruoli e responsabilità diversi, siamo partecipi dell’autogoverno degli uffici di legittimità - è quella di individuare le scelte organizzative e gestionali che innalzino la capacità di risposta della Corte al problema dell’arretrato e delle sopravvenienze, senza, tuttavia, introdurre condizioni di operatività che risultino concretamente incompatibili con lo svolgimento, da parte della Cassazione, del proprio ruolo non solo di organo della nomofilachia ma anche di organo supremo della giustizia”¹².

¹² V. Relazione introduttiva svolta dal Presidente dell’Anm - sezione Cassazione all’assemblea del 17 novembre 2016, dedicata alla riforma.