

## ***Esame preliminare e Protocollo d'intesa CSM - CNF sulla tecnica di redazione degli atti processuali***

*Iside Russo*

1. Con delibera del 5 luglio 2017 il Consiglio Superiore della Magistratura è intervenuto in materia di esame preliminare delle impugnazioni e modalità stilistiche di redazione dei provvedimenti, proponendo delle linee guida, che, come noto, non sono vincolanti come le circolari ma costituiscono una sorta di *soft law*.

L'obiettivo della delibera, che si muove in linea di continuità con quella del 19 dicembre 2012 e col Protocollo d'Intesa stipulato dal primo Presidente della Corte di cassazione e dal CNF nel dicembre 2015 sulle modalità di redazione dei ricorsi per cassazione in materia civile, è stato quello di implementare la cultura organizzativa, proponendo buone prassi organizzative sia ai dirigenti degli uffici che ai singoli magistrati ed incentivando l'uso di metodologie di lavoro appropriate.

La delibera Consiliare del 5 luglio 2017 è stata poi supportata da una riflessione operativa attraverso l'istituzione di un Tavolo tecnico composto dai presidenti delle Corti di appello di Firenze (Margherita Cassano), di Salerno (Iside Russo), Milano (Marina Tavassi) Roma (Luciano Panzani) e Brescia (Claudio Castelli), nonché dagli avvocati componenti del CNF (Celestina Tinelli, Andrea Pasqualin, Carlo Allorio e Stefano Savi), finalizzato a scrutinare tutti i vantaggi e le eventuali criticità dell'esame preliminare, nonché a redigere una bozza di protocollo degli atti processuali.

L'intensa attività svolta dal Tavolo tecnico dal mese di settembre 2017 fino al giugno 2018, sempre caratterizzata dal metodo del dialogo e del confronto costruttivo, ha consentito di mettere a fuoco le criticità del sistema e di portare a compimento gli obiettivi fissati, da una parte, facendo il punto sull'esame preliminare, e, dall'altra, consentendo al CSM ed al CNF di firmare un Protocollo d'intesa sulla tecnica di redazione

delle sentenze di merito civili e penali e degli atti introduttivi delle impugnazioni in materia civile e penale.

Rinviando alla lettura della ulteriore delibera adottata dal CSM il 20 giugno 2018 ed in specie degli allegati costituiti dal **Protocollo d'intesa e dai modelli di sentenze di merito e di ricorsi di appello**, mi limito a richiamare in questo articolo i passaggi più significativi di questi strumenti organizzativi volti a razionalizzare il giudizio di appello e a prevedere criteri di redazione degli atti che assicurino chiarezza e sinteticità degli stessi.

2. Per quanto concerne l'**esame preliminare**, si tratta di una valutazione diretta a monitorare tempestivamente i fascicoli di appello in entrata, per una migliore organizzazione delle udienze ed una migliore gestione dei ruoli, individuando, ad esempio, le priorità oppure eventuali richieste istruttorie da prendere subito in considerazione senza differirle ad un'udienza cadenzata secondo i criteri ordinari, in maniera da garantire la razionale gestione delle pendenze e delle sopravvenienze ed incidere sui tempi morti del processo.

In particolare, rispetto agli affari pendenti l'esame preliminare rappresenta uno strumento per effettuare la doverosa ricognizione della quantità e qualità dei processi in attesa di fissazione e di trattazione; nel settore civile, per controllare quali cause possono essere trattate ai sensi dell'articolo 281 sexies c.p.c. e quali suscettibili di proposta conciliativa ex art 185 bis codice di rito; nel settore penale, per effettuare la selezione tra i processi relativi a reati in cui è maturata la prescrizione e per i quali, a seguito della nota pronuncia delle S.U. /2017 si può procedere con declaratoria *de plano* senza caricare i ruoli di udienza, ed i reati che meritano la tempestiva celebrazione; per organizzare udienze monotematiche per tipologia di reati; calcolare la scadenza dei termini di custodia cautelare nei processi a carico di imputati sottoposti a misure privative della libertà personale; non fissare in udienza gli appelli inammissibili e, al contrario, fissare immediatamente gli annullamenti con rinvio. Una nuova metodologia di lavoro e di organizzazione che ha le sue ricadute positive anche sull'esito definitivo del processo e sulla diversa

tipologia di motivazione (ad es. nelle udienze cd seriali si può privilegiare la motivazione contestuale).

3. Passaggio davvero significativo sul piano della cultura organizzativa e della moderna concezione di organizzazione elaborata dal CSM è quello relativo al **Protocollo d'intesa per la redazione delle sentenze di merito sia civili che penali, sia di primo grado che di appello, nonché dei ricorsi di appello.**

Nell'invitare tutti i Colleghi ad esaminare questi schemi, allegati alla delibera CSM del 20 giugno 2018, è necessario puntualizzare che si tratta di modelli organizzativi della struttura formale degli atti, che lasciano ovviamente libero il merito della motivazione o dell'atto di appello, e hanno solo la finalità di rendere omogenei gli atti dal punto di vista esclusivamente formale.

Perché anche la forma è funzionale alla chiarezza dell'iter argomentativo.

I modelli proposti perseguono esclusivamente una finalità di trasparenza e di maggiore efficienza, puntando ai valori di sinteticità e di chiarezza espositiva degli atti, sia del giudice che delle parti, con inevitabili positive ricadute innanzitutto sulla qualità e poi sulla tempestività della risposta giudiziaria.

Su indicazioni del CSM, il Tavolo tecnico ha incentrato la sua attenzione anche sulle decisioni di primo grado, nella consapevolezza che tutte le fasi del processo costituiscono un *unicum* e che il processo è una sequela di atti ed ogni singolo atto, sia del giudice che delle parti, influisce sulla modalità espositiva ed argomentativa di quelli successivi.

In questa ottica, è agevole rendersi conto che se una sentenza di primo grado presenta una struttura argomentativa complessa e di difficile comprensione, a sua volta l'appello sarà complesso ed elefantaco. E ciò non agevola anzi rallenta la puntuale conoscenza dell'ambito di cognizione devoluto al giudice dell'appello. Al contrario, una sentenza concisa e chiara facilita alle parti l'esercizio del diritto di verifica e di critica attraverso la più agevole individuazione dei punti che interessano, evita dispersioni di tempo ed agevola un atto di appello che aiuta anche il

giudice nella comprensione delle ragioni di fatto e di diritto oggetto della controversia.

Ed allora, citando solo a titolo meramente esemplificativo in questa sede, ricordo che la metodologia di lavoro proposta per la redazione della sentenza penale di 1° grado, rispettando le indicazioni normative e giurisprudenziali – per tutte S.U. Tuzzolillo del 2000 – è quella di strutturare la redazione della sentenza di primo grado in relazione ai “capi” e ai “punti” della decisione. Cioè, sulla base, da una parte, dell’atto fondante il processo : il capo di imputazione, dall’altra, del ricorso d’impugnazione, per consentire al difensore di articolare il ricorso nel rispetto dell’art. 581, lett. c). c.p.p. che fa specifico riferimento ai *capi* e *punti* della decisione, con l’ulteriore conseguenza di responsabilizzare anche la parte impugnante.

Si propone altresì la suddivisione della decisione in alcune parti essenziali: -Epigrafe -Svolgimento del processo -Motivi della decisione – Dispositivo; ognuna delle quali ovviamente si suddivide in più punti e sotto-punti.

Inoltre, si prevede che ogni singola statuizione della sentenza sia articolata in paragrafi, secondo il modello seguito dalla Corte costituzionale, dalle Corti di Lussemburgo e Strasburgo e da ultimo dalla Corte di cassazione.

Appare evidente che la cultura organizzativa proposta dal CSM e dal CNF coi Protocolli prende spunto da una profonda riflessione sulla giurisdizione e sul necessario coinvolgimento di tutti i protagonisti del processo e punta a diffondere una cultura della sintesi e chiarezza espositiva degli atti processuali, in perfetta aderenza alle indicazioni del legislatore che in ogni ramo dell’ordinamento richiede una motivazione concisa.

Ricordo, in ambito civile gli artt. 132, c. 1, n. 4, c.p.c. ( “*concisa esposizione delle ragioni di fatto e di diritto della decisione*”), 118 disp. att. c.p.c., (“*La motivazione della sentenza di cui all'articolo 132, secondo comma, numero 4), del codice consiste nella succinta esposizione dei fatti rilevanti della causa e delle ragioni giuridiche della decisione, anche con riferimento a precedenti conformi*”),<sup>134</sup> c.p.c. che, con riferimento all’ordinanza, prevede che essa sia “*succintamente motivata*”. Sono poi a

tutti note le rilevanti modifiche che sul tema hanno riguardato il processo amministrativo: l'art. 3 c.p.a. come modificato dalla L. 25 ottobre 2016, n. 197 che enuncia, tra i principi generali del processo amministrativo, quello della *“sinteticità e chiarezza degli atti processuali”*, sia del giudice, sia delle parti, nonché l'art. 13<sup>ter</sup>, rubricato *“criteri per la sinteticità e la chiarezza degli atti di parte”*, che espressamente prevede: *“al fine di consentire lo spedito svolgimento del giudizio in coerenza con i principi di sinteticità e chiarezza di cui all'articolo 3, comma 2, del codice, le parti redigono il ricorso e gli altri atti difensivi secondo i criteri e nei limiti dimensionali stabiliti con decreto del presidente del Consiglio di Stato”*. Ed infine il decreto n. 167/2016 che, in attuazione dell'art. 13 *ter*, il Presidente del Consiglio di Stato ha adottato in data 22 dicembre 2016, avente ad oggetto la definizione di *“criteri di redazione e limiti dimensionali dei ricorsi e degli altri atti difensivi nel processo amministrativo”* (art. 1 decreto cit.). Ricordo che le S.U. civili del 17 gennaio 2017 n. 964 hanno affermato che le condizioni di sinteticità e chiarezza *“sono ora fissate nel nostro ordinamento dall'art. 3 comma 2 del c.p.a, che esprime un principio generale del diritto processuale”*. Relativamente al processo penale la riforma c.d. Orlando ( legge n. 103 del 2017) ha ribadito l'obbligo che la motivazione della sentenza si articoli in una *“concisa esposizione dei motivi di fatto e di diritto su cui la decisione è fondata”* ed inoltre ha introdotto il modello legale della motivazione in fatto.

E' appena il caso di rammentare che il principio di sinteticità degli atti processuali è riconosciuto dalla legislazione dell'Unione Europea. Conclusivamente, va messo in rilievo come la cultura della sinteticità e chiarezza proposta dal CSM e dal CNF sia funzionale ai valori costituzionali e convenzionali del giusto processo, perché, appare evidente: **il giusto processo è fatto di atti comprensibili.**

Naturalmente, questo progetto, all'interno di un sistema costituzionale che delinea la giurisdizione come Potere diffuso, deve coinvolgere tutti magistrati ed avvocati, e a tali fini va proseguito in sede distrettuale, con l'imprescindibile contributo dei presidenti di Corte e dei procuratori generali, dei COA, in sinergia con la SSM, la Struttura territoriale e le Scuole dell'avvocatura, perché si chiede a magistrati ed

avvocati un cambiamento di prospettiva. Ed è un rinnovamento di tipo culturale.

Noi giudici di merito dobbiamo partecipare attivamente a questo processo di crescita e di elaborazione di nuovi modelli culturali e in specie le donne a capo degli Uffici devono essere protagoniste di questo cambiamento, prevedendo strutture, ad esempio l'ufficio del processo, dedicato all'esame preliminare degli appelli, formulando specifiche proposte alla struttura territoriale della SSM al fine di organizzare corsi sulla sinteticità e chiarezza espositiva degli atti, sollecitando anche la costituzione di **laboratori di autoformazione** sulla motivazione dei provvedimenti.