

## Il ricorso per Cassazione in Italia: passato, presente e futuro

## The appeal to the Supreme Court in Italy: past, present and future

Antonella DI FLORIO\*

RESUMEN: Il presente contributo passa in rassegna le importanti modifiche del giudizio di legittimità che si sono susseguite nel tempo e che hanno rivoluzionato la natura e la funzione della Corte di cassazione. Definita, in origine, come organo della “nomofilachia”, preposto, cioè, ad assicurare l'esatta osservanza e l'uniforme applicazione della legge, la Corte Suprema italiana ha progressivamente mutato il suo “volto” ed il suo ruolo all'interno del sistema giudiziario, a causa dell'elevatissimo numero di ricorsi che è costretta a trattare. La sua funzione di garanzia, infatti, è sorretta anche dall'art. 111, co. 7 Costituzione che consente l'accesso al giudizio per violazione di legge a tutti i ricorsi, indipendentemente dalla natura e dal valore. I filtri che sono stati progressivamente creati dalle riforme che si sono susseguite non sono stati sufficienti ad arginare il progressivo, inarrestabile aumento delle sopravvenienze ed a pregiudicare sia la prevedibilità delle decisioni e la stabilità degli orientamenti sia una durata ragionevole per la definizione delle controversie, principio che gode di copertura costituzionale attraverso l'art. 111 co. 2 Costituzione. Da ultimo, nel novembre del 2021, è sta-

---

\* Magistrato Ordinario, Consigliere presso la Suprema Corte di cassazione. Laureata in giurisprudenza presso l'Università La Sapienza di Roma e specializzata in diritto amministrativo, ha svolto, durante la sua carriera iniziata nel 1981, numerose funzioni ( magistrato di sorveglianza, pretore mandamentale, giudice di Tribunale, Consigliere di Corte d'Appello, Presidente di Sezione di Tribunale, Consigliere di Cassazione), prevalentemente nel settore civile. Dal 2017 svolge le funzioni di Consigliere presso la terza sezione civile della Corte di Cassazione. Contatto: <[antonella.diflorio01@giustizia.it](mailto:antonella.diflorio01@giustizia.it)>. Fecha de recepción: 27/11/2021. Fecha de aprobación: 21/01/2022.

ta approvata la riforma del processo civile con una esplicita funzione acceleratoria: è stato introdotto, sotto il profilo organizzativo, l'ufficio per il processo che la Corte di cassazione non aveva mai in precedenza strutturato, al fine di consentire ai Consiglieri di lavorare in modo più ergonomico e più celere. L'analisi ricomprende anche qualche pronostico sui possibili miglioramenti che sarà possibile raggiungere.

PARABLAS CLAVE: Corte di Cassazione; giudizio di legittimità; prevedibilità delle decisioni; ragionevole durata del processo; riforma del processo civile.

ABSTRACT: This contribution reviews the important changes in the legitimacy judgment that have occurred over time and that have revolutionized the nature and function of the Court of Cassation. Originally defined as the body of the "nomofilachy", in charge of ensuring the exact observance and uniform application of the law, it has progressively changed its "face" and its function due to the very high number of appeals that is forced to negotiate. Its guarantee function, in fact, is also supported by art. 111, co. 7 Constitution that allows access to judgment for violation of the law for all appeals, regardless of their nature and value. The filters that have been progressively created by the reforms that have followed have not been sufficient to stem the progressive, unstoppable increase in contingencies and to jeopardize both the predictability of decisions and the stability of guidelines and an acceptable duration by definition of disputes that enjoys constitutional coverage through the principle of "reasonable duration of the process" affirmed by art. 111 co. 2 Constitution. Lastly, in November 2021, the reform of the civil trial was approved with an explicit acceleration function: the office for the trial that the Court of Cassation had never previously structured was introduced, from an organizational point of view in order to allow the Directors to work in a more ergonomic and faster way. The analysis also includes some predictions on the possible improvements that can be achieved..

KEYWORDS: Court of Cassation; judgment of legitimacy; predictability of decisions; reasonable length of the process; reform of the civil process.

## I. INTRODUZIONE

**I**l sistema giudiziario italiano si fonda sul giudizio di merito – affidato, di regola a due gradi<sup>1</sup> – e sul giudizio di legittimità, riservato alla Corte di Cassazione che è collocata al vertice dell'ordinamento giudiziario: l'art. 65 del RD 30 gennaio 1941 n. 12, infatti, ne definisce la funzione, prevedendo che “quale organo supremo della giustizia, debba assicurare l'esatta osservanza e l'uniforme applicazione della legge, l'unità del diritto oggettivo nazionale, il rispetto dei limiti delle diverse giurisdizioni”.

La norma aggiunge che la Corte “regola i conflitti di competenza e di attribuzione ed adempie gli altri compiti ad essa conferiti dalla legge.”

---

<sup>1</sup> Il primo grado prevede la competenza dei giudici onorari di pace (GOP) e dei Tribunali; il giudizio d'appello è riservato ai Tribunali, ove in primo grado abbia giudicato il GOP, ed alle Corti d'Appello ove il primo grado sia stato deciso in Tribunale.

Per alcune materie è previsto un unico grado, talvolta in Tribunale, talvolta in appello: in particolare, per la materia della immigrazione e della protezione internazionale è previsto, attualmente, soltanto un grado di merito che si svolge dinanzi alle Sezioni Specializzate dei ventisei Tribunali designati dalla L. 13.4.2017 n°46 di conversione del DL 17.2.2017 n. 13 che ha introdotto, per questa materia, l'eliminazione del secondo grado di merito, con negative conseguenze sia sulle garanzie che il processo deve prestare, soprattutto in una materia che tratta diritti fondamentali, sia sull'organizzazione della Corte di cassazione.

Inoltre, senza pretesa di esaustività, sono altresì devolute in unico grado, al Tribunale, le opposizioni agli atti esecutivi, le pronunce relative all'opposizione allo stato passivo, nonché le sentenze alle quali è seguita l'ordinanza di inammissibilità dell'appello ex art. 348bis cpc (per mancanza di ragionevole probabilità di essere accolto); ed alla Corte d'Appello le opposizioni alla stima dell'indennità di espropriazione, le controversie relative alla contestazione del riconoscimento delle sentenze straniere, l'impugnazione del lodo arbitrale rituale per nullità.

Tutti i provvedimenti menzionati sono ricorribili in Cassazione.

Come rilevato da un illustrissimo processualcivilista<sup>2</sup>, questa definizione così singolare del nostro ordinamento che non prevede, nella magistratura giudicante, un assetto gerarchico – assetto previsto, invece, per il pubblico ministero e cioè per la magistratura requirente – non può essere compresa se non si considerano le vicende storiche che hanno portato alla nascita dell'istituto della funzione di legittimità, così come non si può intendere la disciplina esistente nel vigente ordinamento se non si tiene conto dell'evoluzione che, sotto la spinta di esigenze pratiche, il giudizio di cassazione ha subito nel tempo, richiamando reiteratamente il legislatore e gli interpreti a misurarsi con l'eterno dilemma costituito dalla opportunità di mantenere fermo un ruolo esclusivamente nomofilattico o dalla necessità di cedere alle spinte volte a plasmare la sua funzione come un “terzo grado di giudizio”.

E, chiaramente, questa scelta è speculare a quella volta a modellare la struttura e le regole alle quali deve attenersi il difensore nella conformazione del ricorso per Cassazione, visto che l'individuazione dell'esatta funzione dell'organo al quale esso è indirizzato è di fondamentale rilevanza rispetto ai confini ed alle modalità con cui la critica può essere prospettata per il suo accoglimento.

## II. LA FUNZIONE NOMOFILATTICA DELLA CORTE DI CASSAZIONE: L'ART. 111 COST E L'ART. 65 DELL'O.G.

I contrasti dottrinari sull'origine della Corte di Cassazione si sono appuntati, da una parte, sulla ricerca delle tracce della sua funzione nel diritto romano o nel diritto intermedio, e, dall'altra, sulla convinzione della sua assoluta originalità, legata alla creazione dello Stato moderno: ed, effettivamente, l'art. 65 dell'Ordinamento Giudiziario sopra richiamato tratteggia una funzione che nulla ha a che fare con antichi rimedi alle pronunce ritenute ingiuste, essendo invece riconducibile alle novità introdotte dalla Rivo-

---

2 SATTÀ, Salvatore, *Diritto Processuale Civile*, Cedam, 1981, p. 474 e ss.

luzione Francese che, superando il *Conseil des parties*, istituito come sezione speciale del Consiglio del Re, creò le basi per un organo nuovo, preposto alla “custodia della legge”, il *Tribunal de Cassation*<sup>3</sup>, con la precisazione che in materia civile vi sarebbero stati soltanto due gradi di giurisdizione, con ciò escludendo che esso potesse essere un giudice di terzo grado e, quindi, un organo giurisdizionale.

Ma tale proposito venne superato dalla creazione, di poco successiva, della *Cour de Cassation* alla quale venne riconosciuto il carattere giurisdizionale ed il compito di controllare *gli errores in iudicando e gli errores in procedendo* commessi dai giudici.

Nel nostro ordinamento, la Corte di Cassazione ha ereditato, in origine, la funzione dell'istituto francese dalla quale, tuttavia, si è distaccata nella evoluzione dei rapporti con i giudici di merito, soprattutto dopo che, creata attraverso la unificazione delle Corti Regionali<sup>4</sup>, divenne sede di un giudizio di carattere impugnatorio,

---

<sup>3</sup> Il Tribunal de Cassation venne creato nel 1790.

<sup>4</sup> La Corte di Cassazione di Roma fu inaugurata il 4 marzo 1876 dal guardasigilli Paolo Onorato Vigliani.

Essa fu istituita con l'obiettivo di contribuire ad evadere l'arretrato prodottosi a partire dal 1861 ed operò insieme alle altre Corti di Cassazione regionali del Regno d'Italia, che avevano ereditato le funzioni delle Corti supreme degli Stati Preunitari. In base alla legge n. 2837 del 12 dicembre 1875 vennero istituite due sezioni temporanee, una civile e l'altra penale, con giurisdizione sul territorio pressoché coincidente con quella dell'ex Stato pontificio. Nello stesso tempo, la Corte assunse anche competenza esclusiva su tutto il territorio nazionale per alcune materie, compresi i conflitti di giurisdizione tra le diverse Corti regionali e tra i tribunali ordinari e speciali.

L'accentramento delle funzioni di Corte Suprema a Roma venne realizzato in modo progressivo: in particolare con la legge 31 marzo 1877 n. 3761 le venne conferita la competenza sui conflitti tra autorità giudiziaria ed amministrativa, in precedenza spettante al Consiglio di Stato. In seguito, con la legge n. 5825, del 6 dicembre 1888 la giurisdizione penale, prima ripartita tra le diverse Corti regionali, fu interamente trasferita a due nuove sezioni romane “temporanee”. Il processo di unificazione fu completato dal R.D. 24 marzo 1923, n. 601 con la soppressione delle Corti regionali e il trasferimento alla Corte di Roma anche della competenza sulla materia civile.

con la caratteristica che l'originario controllo, limitato soltanto al giudizio di diritto, venne esteso anche al giudizio di fatto.

Tale assetto, tuttavia, venne limitato nelle riforme che sono intervenute nel 2006<sup>5</sup>, nel 2009<sup>6</sup> e nel 2016<sup>7</sup>, attraverso le quali il ruolo nomofilattico della Corte di cassazione, deputato a garantire l'uniformità della legge, anche in funzione del principio di uguaglianza sancito dall'art. 3 Cost., e la prevedibilità delle decisioni, è stato, in teoria, notevolmente rafforzato.

Nell'inquadramento della funzione della Corte di cassazione rimane, comunque, la diffusa definizione di un "vertice ambiguo"<sup>8</sup> in quanto preposto a coniugare due funzioni, e cioè quella di verificare la corretta applicazione della legge sostanziale e processuale in ogni singola controversia sottoposta all'esame della Corte ma, al tempo stesso, quella di dare uniformità ai criteri interpretativi della normativa per una generale finalità di orientamento dell'intera giurisprudenza nazionale<sup>9</sup>.

---

<sup>5</sup> 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.

<sup>6</sup> 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.

<sup>7</sup> 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.

<sup>8</sup> Cfr. TARUFFO, Michele, *Il Vertice ambiguo*, Saggi sulla Cassazione Civile, Il Mulino, 1991

<sup>9</sup> RORDORF, Renato, *Magistratura, giustizia e società*, Cacucci editore, 2020, pp. 327 e ss.

Tale funzione si fonda, inoltre, sull'art. 111 Cost. che, dopo aver sancito che "la giurisdizione si attua mediante il giusto processo regolato dalla legge" afferma che "contro le sentenze e contro i provvedimenti sulla libertà personale, pronunciati dagli organi giurisdizionali ordinari o speciali, è sempre ammesso ricorso per cassazione per violazione di legge": tale disposizione, riferita al c.d. ricorso straordinario per cassazione e considerata una inderogabile forma di tutela del nostro ordinamento, rappresenta da una parte una opportuna forma di garanzia dello stato democratico nel quale qualunque controversia, a prescindere dal valore e dall'oggetto, ha la possibilità di essere vagliata anche in sede di legittimità; ma, dall'altra, contribuisce a creare i gravi problemi di "affaticamento" del giudizio civile di Cassazione ( che avrebbe bisogno, in relazione alla crescita progressiva delle pendenze, di risorse sempre crescenti ) ed un allungamento dei tempi di definizione delle controversie: la previsione costituzionale si è tradotta in un indiscriminato tentativo di ottenere dal giudizio di legittimità, nonostante la sua diversa funzione, l'esito non soddisfatto dai giudizi di merito, con un aumento insostenibile del numero delle sopravvenienze.

Infatti, sono frequentissime le impugnazioni nelle quali, a fronte della formale denuncia di una violazione di legge è, in realtà, domandata una diversa interpretazione delle emergenze processuali dei precedente gradi di merito: anche se ciò determina la dichiarazione di inammissibilità del ricorso, è evidente che tale declaratoria viene pronunciata solo dopo un percorso processuale lungo e dispendioso il quale, nonostante i filtri preventivi che le varie riforme hanno tentato di introdurre, determina l'impossibilità per la Corte di cassazione, di esercitare la giurisdizione in modo efficiente e, soprattutto, efficace, soprattutto in alcune materie.<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> Dalle più aggiornate statistiche della Corte di cassazione ( ottobre 2021 ) emerge che a fronte di 111.000 cause pendenti, circa 45.000 sono in ma-

Da tempo, il contenzioso di legittimità è riferito, con un tentativo di distinzione, alle controversie aventi per oggetto lo *ius constitutionis* e a quelle che trattano lo *ius litigatoris*, valorizzando, anche ai fini della individuazione del rito processuale più adatto, la sua doppia funzione.<sup>11</sup>

La lentezza della giustizia italiana è stata considerata<sup>12</sup> anche un elemento che ha contribuito a creare la crisi economica, in tempi già precedenti alla pandemia: le misure finanziarie riconosciute dall'Europa allo Stato Italiano dal Next Generation EU (NGEU, cfr. par. 7) saranno elargite soltanto a condizione che entro il 2026 il numero delle pendenze attualmente esistenti vengano ridotte del 90% e che i tempi di definizione delle controversie vengano abbattuti del 40%: in ragione di ciò è stata già approvata in data 25.11.2021, da entrambi i rami del parlamento, una ulteriore riforma che riguarda anche il giudizio di Cassazione in termini acceleratori, della quale si parlerà in seguito.

---

teria tributaria e circa 10.000 in materia di protezione internazionale, con un trend in lieve diminuzione dal 2020 in ragione della pandemia ancora in corso.

<sup>11</sup> Nel lessico giuridico, sono espressioni che, non avendo un preciso significato tecnico, assumono di volta in volta varie sfumature. Per i più, lo *ius constitutionis* attiene alla funzione pubblica della Corte, mentre lo *ius litigatoris* a quella privata. Lo *ius constitutionis* è anche identificato nella nomofilachia, mentre lo *ius litigatoris* è legato alla definizione dei casi concreti, nell'interesse delle parti, per le quali il Primo Presidente della Corte in carica nel 2016 ha raccomandato ai magistrati "una motivazione sintetica", precisando che in cassazione si debbano separare i provvedimenti che attengono allo *ius constitutionis* rispetto agli altri per i quali, ove non sia stata individuata ed esplicitata la valenza nomofilattica, debbono essere adottate tecniche più snelle di redazione motivazionale. Cfr. Francesca Fieconi, "La doppia anima del giudizio di cassazione" in *Corriere Giuridico*, IPSOA marzo 2021, pag. 373 e segg. <<https://www.primogrado.com/corriere-giuridico-3-2021>>.

<sup>12</sup> Rapporto Cepej (Commissione per l'efficacia della Giustizia del Consiglio d'Europa) del 2020 <[https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/2021\\_rolr\\_country\\_chapter\\_italy\\_it.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/2021_rolr_country_chapter_italy_it.pdf)>.

### III. LA RIFORMA DEL 2016 : LA LEGGE 25 OTTOBRE 2016 N. 197

Fra le riforme, sopra richiamate, quella del 2016 , ha cambiato radicalmente il volto della Corte di cassazione, tentando di avvicinarla al passo delle altre Corti europee, soprattutto in relazione alla rimodulazione ed al rafforzamento del filtro per l'accesso al giudizio, esistente in quasi tutti i paesi della UE<sup>13</sup> e già introdotto in Italia con la l. 18 giugno 2009 n. 69 che aveva previsto l'istituzione di una apposita sezione per l'ammissibilità delle controversie.

Per ciò che qui interessa, la novella del 2016, tuttora vigente, poggia su due pilastri: il primo è costituito dalla riforma del rito ed il secondo dall'adozione di un nuovo modello di provvedimento decisorio. E' stata, infatti, "strutturata" l'adozione del "rito ca-

---

<sup>13</sup> In Germania e nel Regno Unito non è consentito proporre ricorso alla Corte Suprema se non dopo averne ottenuto l'autorizzazione da parte del giudice d'appello o della stessa Corte.

La Corte Suprema tedesca ammette al sindacato del Bundesgerichtshof soltanto i ricorsi che sottopongono questioni di diritto la cui soluzione può avere rilievo ai fini dell'indirizzo della futura giurisprudenza, con "effetto direttiva" o "effetto di esempio"; il primo come occasione per fissare un principio interpretativo astratto della norma applicata, ed il secondo come valore esemplificativo dei concetti giuridici, utile per la soluzione di casi simili.

In Spagna esistono limiti di valore alla proponibilità del ricorso che è ammesso solo al di sopra di un valore di 600 euri o se, comunque, non sussiste un "interesse pubblico generale" all'esame delle questioni di diritto sottoposte.

In Francia, non esistono limiti di valore ed il giudizio di Cassazione ha mantenuto il carattere di impugnazione straordinaria: i ricorsi vengono innanzi tutto esaminati in camera di consiglio da un collegio composto da tre magistrati che, in caso di inammissibilità o di sottoposizione di questioni già decise dalla giurisprudenza della Corte, li può decidere subito con provvedimento sostanzialmente immotivato, contenente il mero riferimento alla norma del codice di rito applicata. Cfr. "Il nuovo volto della Cassazione civile di Luigi Lombardo", in *Questione Giustizia* on line, 2 dicembre 2016: <[https://www.questionegiustizia.it/rivista/articolo/il-nuovo-processo-civile-di-cassazione\\_la-secolarizzazione-della-corte-e-la-scomparsa-del-procuratore-generale\\_464.php](https://www.questionegiustizia.it/rivista/articolo/il-nuovo-processo-civile-di-cassazione_la-secolarizzazione-della-corte-e-la-scomparsa-del-procuratore-generale_464.php)>.

merale”<sup>14</sup> al quale corrisponde la pronuncia di un’ordinanza decisoria che ha un’impostazione motivazionale più sintetica, mentre all’adozione del rito della pubblica udienza corrisponde la pronuncia di una “sentenza” che, tradizionalmente, contiene un percorso argomentativo più articolato.

A differenza degli altri paesi europei, in sostanza, la scelta del legislatore è stata quella di non consentire alla Corte di Cassazione di “decidere cosa decidere”, optando per l’adozione del criterio finalizzato soltanto a stabilire le modalità della decisione e cioè il potere di “decidere come decidere” ciascun ricorso<sup>15</sup>, con ciò modificando l’art. 375 cpc.

Dopo il transito di tutte le controversie presso la istituita sezione – filtro che giudica con rito camerale le questioni palesemente inammissibili o manifestamente infondate o fondate, con notificazione della sommaria proposta del Consigliere relatore ai difensori ( che hanno la facoltà di presentare memorie), il giudizio di legittimità risulta, attualmente, fondato su un “doppio binario”: infatti, il rito camerale è assunto come regola per tutti i ricorsi che non sottopongono alla Corte questioni di diritto di particolare rilevanza ai fini della tutela dello *ius constitutionis*, compresi quelli che, in assenza della palese inammissibilità, fondatezza o infondatezza, vengono trasmessi nelle sezioni ordinarie; la pubblica udienza –con la discussione delle parti e del procuratore generale in contraddittorio– è riservata, invece, a quei casi in cui le questioni giuridiche sottoposte al ricorso abbiano valenza generale ai fini dell’indirizzo di giurisprudenza.

---

<sup>14</sup> Per la natura e funzione del rito camerale in Italia cfr. Antonella Di Florio “Volontaria giurisdizione e rito camerale” Giuffrè, 2004 collana diretta da Paolo Cendon.

<sup>15</sup> LOMBARDO, Luigi, “Il nuovo volto della cassazione civile” in *Questione Giustizia* on line 2.12.2016: <[https://www.questionegiustizia.it/rivista/articolo/il-nuovo-processo-civile-di-cassazione\\_la-secolarizzazione-della-corte-e-la-scomparsa-del-procuratore-generale\\_464.php](https://www.questionegiustizia.it/rivista/articolo/il-nuovo-processo-civile-di-cassazione_la-secolarizzazione-della-corte-e-la-scomparsa-del-procuratore-generale_464.php)>.

La riforma del 2016 ha individuato “l’ordinanza” come modello del provvedimento decisorio ordinario adottato a seguito di adunanza camerale, non escludendo tuttavia una motivazione più estesa per i casi in cui la Corte di cassazione debba risolvere questioni di diritto di valenza generale, rilevanti per la tutela dello *ius constitutionis* e decise a seguito di udienza pubblica: in relazione a ciò, fugati i dubbi e le preoccupazioni per la compromissione dell’oralità come elemento caratterizzante del giudizio di legittimità per contrasto con l’art. 6 della C.E.D.U.<sup>16</sup>, il rito camerale è divenuto quello maggiormente diffuso nel giudizio di Cassazione.

Ciò, oltretutto, è risultato di grande utilità per le adunanze ed i provvedimenti che sono stati assunti durante la pandemia: il rito camerale, infatti, è stato valorizzato al massimo per la prosecuzione dell’attività giurisdizionale senza la presenza fisica degli avvocati e, spesso, dei consiglieri componenti il collegio ( sostituita da collegamenti telematici da remoto), e con una partecipazione della procura generale che ha adempiuto alla sua funzione di “*amicus curiae*” attraverso il deposito di conclusioni scritte. Ciò ha permesso di evitare l’arresto completo dell’attività giurisdizionale della Corte.

La riforma, sinora sinteticamente descritta, tuttavia, non ha consentito di raggiungere pienamente lo scopo acceleratorio e deflattivo alla quale era finalizzata. Dall’esame delle statistiche mensili, la Corte di Cassazione, infatti, continua a registrare sopravvenienze elevatissime: alla data del 30 novembre 2021 si registra un carico complessivo, nel settore civile, di 112.000 controversie circa. Pur risultando in diminuzione rispetto allo scorso anno (

---

<sup>16</sup> Cfr. Corte Costituzionale 11 marzo 1980 n° 2011 che ha dichiarato infondata la questione di legittimità costituzionale sollevata in relazione all’art. 117 Cost ed all’art. 6 CEDU; Corte EDU sent. 8 febbraio 2005 , Miller contro Svezia e sentenza 23 novembre 2006 Jussila contro Finlandia nelle quali è stato affermato reiteratamente che il principio di pubblicità dell’udienza non ha carattere assoluto e può essere derogato in presenza di circostanze collegate alla natura delle questioni sottoposte all’esame del giudice.

in cui, alla medesima data, le pendenze erano circa 120.000 ), si constata un aumento ( di circa sei mesi ) della durata necessaria per la loro definizione che ha raggiunto, nel solo giudizio di legittimità, un tempo complessivo di tre anni e sei mesi, ritenuti dalla UE incompatibili con la possibilità di fruire degli aiuti finanziari stanziati per la crisi economica determinata dalla pandemia.

Si è imposta, pertanto, la necessità di varare una ulteriore riforma, approvata dal Parlamento ma in attesa dell'emanazione dei decreti delegati attuativi, di cui si parlerà di seguito.

#### IV. IL RICORSO PER CASSAZIONE IN FUNZIONE DEL RAGGIUNGIMENTO DELL'OBIETTIVO CASSATORIO DEL PROVVEDIMENTO IMPUGNATO

Le caratteristiche del ricorso per cassazione sono principalmente disciplinate dall' art. 360 cpc che descrive i vizi che il ricorrente può prospettare, e dall'art. 366 cpc che illustra le modalità attraverso le quali un ricorso deve essere conformato.

Non si può, infatti, fare riferimento al giudizio di cassazione, per come oggi è strutturato, senza tenere conto del fatto che esso è caratterizzato dalla “critica vincolata”, in quanto la Corte non è giudice del fatto in senso sostanziale ma è deputata ad esercitare un controllo sulla legalità della decisione solo all'interno della griglia valutativa consentita dall'art. 360 cpc: il suo scrutinio, quindi, viene necessariamente veicolato attraverso censure redatte in forma scritta che trovano collocazione all'interno di un elenco tipico di motivi previsti, per l'appunto, dalla norma appena richiamata.<sup>17</sup>

---

<sup>17</sup> Cfr. FIECCONI, Francesca, *op. cit.*, secondo cui “per distinguere il giudizio di merito dal giudizio di legittimità, occorre sottolineare come il compito del giudice di merito sia di chiudere il passato di una vicenda, mentre quello della Corte di cassazione sia di guardare alla validità giuridica della decisione adottata in riferimento a quella vicenda, come ricostruita dal giudice, con

Proprio per la sua peculiare funzione, il ricorso per cassazione non può fisiologicamente introdurre un terzo grado di giudizio, tramite il quale far valere la mera ingiustizia della sentenza impugnata: esso si caratterizza, invece, come un rimedio impugnatorio, a cognizione determinata dall'ambito del vizio o dei vizi dedotti.

Tale approccio postula, dunque, lo svolgimento di alcune brevi considerazioni sull'attività preliminare che i difensori delle parti sono chiamati a svolgere che consiste *ex ante* nella verifica della tenuta "logico-argomentativa" delle censure che si intendono muovere e nello scrutinio della reale potenzialità di esse per "colpire il cuore" le ragioni della sentenza impugnata, in relazione ai vizi che si intendono denunciare.

L'atteggiamento di prudenza che il sistema richiede al difensore, dunque, è nel senso di indurlo a utilizzare il percorso obbligato che le due norme sopra indicate prescrivono per l'individuazione della possibili critiche da prospettare ( art. 360 cpc ) e per le modalità con le quali il ricorso deve essere esteso ( art. 366 cpc), al fine di scongiurare il rischio di porre questioni destinate ad essere giudicate inammissibili, in quanto non idonee a dimostrare l'illegittimità della pronuncia impugnata solo perché fondata su una interpretazione non condivisa dal ricorrente nonostante che il provvedimento censurato esprima, nelle sue *rationes decidendi*, conformità a legge ed una motivazione costituzionalmente sufficiente.

Il rigore che si richiede nella valutazione del contenuto dell'atto introduttivo al giudizio di cassazione è anche conseguenza di un giudizio di primo grado che contiene stringenti preclusioni ed un giudizio di appello che, a sua volta, prevede motivi di inammissibilità collegati sia alla tecnica di redazione degli atti (cfr. art. 342 c.p.c.), sia alla prognosi di infondatezza dell'impugnazione (cfr. art. 348*bis* c.p.c. secondo cui l'appello è dichiarato inammissibile

---

sguardo rivolto al futuro, così soddisfacendo sia il principio di eguaglianza che il bisogno di calcolabilità giuridica" p. 380.

sibile dal giudice competente, con ordinanza, quando non ha una ragionevole probabilità di essere accolto).

Per il difensore è, dunque, fondamentale svolgere una preliminare analisi della logicità del ricorso che si intende formulare previo coerente confronto con il provvedimento che si intende impugnare: tale analisi, invero, richiede la precisa osservanza, in termini esaustivi, decisivi e sintetici, dei criteri di redazione indicati nell'art. 360 e nell'art. 366 c.p.c.

Mentre l'art. 360 cpc tratteggia i vizi che il ricorrente può denunciare che, in sintesi, sono rappresentati, oltre che dal difetto di giurisdizione e di competenza, dalla violazione di legge ( “violazione e falsa applicazione di norme di diritto e dei contratti e accordi collettivi nazionali di lavoro”), dalla nullità della sentenza (“nullità della sentenza e del procedimento” comprensiva della motivazione illogica ed apparente ) e dall’ “omesso esame di un fatto decisivo per il giudizio che è stato oggetto di discussione fra le parti” ( art. 360 co 1 n° 3,4 e 5 cpc) , l'art. 366 cpc descrive il contenuto che deve avere il ricorso: tale norma prescrive le modalità con le quali il ricorso deve essere conformato e cioè il contenuto imprescindibile che deve presentare, costituito dalla sommaria esposizione del fatto sostanziale e processuale della causa, dai motivi per i quali si chiede la cassazione del provvedimento impugnato, dall'indicazione della procura speciale del difensore se conferita con atto separato nonché dalla specifica indicazione degli atti processuali, dei documenti e degli accordi collettivi sui quali il ricorso si fonda, in funzione del principio, di matrice giurisprudenziale di “autosufficienza del ricorso” che, a seguito di un

lungo percorso esegetico<sup>18</sup>, è stato recentemente rivisitato da una importante pronuncia della Corte EDU<sup>19</sup>

<sup>18</sup> Cfr. Cass. 7/3/2018, n. 5478 per la quale “*in applicazione del principio di autosufficienza del ricorso per cassazione, qualora sia dedotta la omessa o viziata valutazione di documenti, deve procedersi ad un sintetico ma completo resoconto del loro contenuto, nonché alla specifica indicazione del luogo in cui ne è avvenuta la produzione, al fine di consentire la verifica della fondatezza della doglianza sulla base del solo ricorso, senza necessità di fare rinvio od accesso a fonti esterne ad esso*”; Cass. Sez. 5, 13/11/2018, n. 29093, per la quale, fermi i requisiti di contenuto forma previsti, a pena di inammissibilità, dall’art. 366, comma 1, c.p.c., nn. 3, 4 e 6, che devono essere assolti necessariamente con il ricorso e non possono essere ricavati da altri atti, i documenti, oltre ad essere indicati e localizzati, possono essere menzionati trascrivendone o riassumendone il contenuto nel ricorso, nel rispetto del principio di autosufficienza; Cass. sez. 5, 11/11/2021, n. 33299, relativa alla denuncia di un *error in procedendo* per difetto di specificità dei motivi di appello, formulata senza riprodurre, né direttamente, né indirettamente, il contenuto dell’atto di appello, con ciò impedendo alla Corte ogni controllo al riguardo.

<sup>19</sup> Cfr. La sentenza Succi ed altri contro Italia, nn. 55064/11, 37781/13 e 26049/14 con la quale la Corte EDU si è pronunciata su tre distinti ricorsi (nn. 55064/11, 37781/13 e 26049/14), tra loro riuniti, con i quali era stata denunciata la violazione dell’art. 6 § 1 della Convenzione europea dei diritti dell’Uomo (sotto il profilo del diritto di accesso al processo) da parte della Corte di Cassazione italiana, per avere quest’ultima dichiarato inammissibili i rispettivi ricorsi per cassazione in base a ragioni diverse per ciascun caso ma tutte riconducibili al cd. “*principio di autosufficienza*”, il quale, secondo i ricorrenti, sarebbe stato applicato in modo eccessivamente formalistico nel valutare i criteri richiesti per la redazione dei ricorsi.

La Corte EDU ha affermato che è affetta da eccessivo formalismo, e pertanto viola l’art. 6 § 1 della convenzione, una applicazione del principio di autosufficienza che porti alla dichiarazione di inammissibilità del ricorso qualora la sua lettura, con l’aiuto dei riferimenti ai passaggi della sentenza del giudice di appello e ai documenti rilevanti citati nel ricorso, permetta di comprendere l’oggetto e lo svolgimento del procedimento nei gradi di merito, nonché la portata dei motivi svolti, sia per quanto riguarda il loro fondamento giuridico (i.e.: il tipo di censura proposta fra quelle previste dall’articolo 360 del c.p.c.) sia il loro

Il vaglio dell'osservanza di tali regole costituisce il primo filtro per l'ammissibilità dei singoli motivi proposti e configura l'approccio preliminare della Corte per accedere alla valutazione dei vizi prospettati, e cioè al "cuore" del ricorso.

Ciò si traduce, comunque, in un altissimo numero di cause da trattare, il cui costo unitario complessivo (per il sistema giudiziario), molto spesso, è ben superiore al valore di ciascuna: il disagio in cui attualmente si trova la Corte di cassazione, così come tutta la giustizia italiana, deriva principalmente dal fatto che, pur razionalizzando al massimo le risorse interne, queste ultime si dimostrano insufficienti a fronteggiare la mole di controversie che il sistema ogni giorno si trova a registrare.

Deve anche tenersi conto del grande ritardo con cui gli uffici di legittimità si sono avvicinati al sistema telematico che ha una funzione innegabilmente acceleratoria e di razionalizzazione dei tempi della decisione: esso è pienamente operativo sia nella giurisdizione ordinaria di merito che nelle giurisdizioni amministrativa, tributaria e contabile mentre nella Corte di Cassazione ha appena iniziato ad operare, con numerosi e reiterati arresti della funzionalità.

---

contenuto; ha altresì statuito, invece, che non è affetta da eccessivo formalismo una applicazione del principio di autosufficienza che dichiara inammissibili i motivi di ricorso nel caso in cui, richiamando atti o documenti del procedimento di merito, non contengano i riferimenti ai documenti originali nei fascicoli depositati, in modo da consentire al giudice di verificarne prontamente la portata e il contenuto, fermo restando che deve ritenersi invece eccessivamente formalistico l'ulteriore obbligo di riproduzione degli stessi, interpretato come un obbligo di trascrizione integrale dei documenti; ha infine affermato che non viola l'art. 6§1 della Convenzione una applicazione del principio di autosufficienza che, con riguardo alla esposizione dei fatti di causa (art. 366 n. 3 c.p.c.), richieda un'attività di sintesi e chiarezza, la quale implica uno sforzo da parte dell'avvocato di selezionare i fatti alla luce delle censure che si intendono svolgere, riassumendo gli aspetti rilevanti del procedimento di merito.

## V. DOVERI DEONTOLOGICI E RUOLO DELL'AVVOCATO NEL PROCEDIMENTO DI LEGITTIMITÀ

Un approccio coerente alla nostra Costituzione ed alle Carte sovranazionali ( cfr. *in primis* all'art. 6 C.E.D.U. ed art. 47 della Carta dei Diritti UE ) dovrebbe consentire il pieno accesso alla giustizia, nell'osservanza delle regole processuali con tale principio compatibili: nell'attuale situazione di emergenza, l'approccio ermeneutico maggioritariamente seguito ha rafforzato rigorosamente l'applicazione di filtri di ammissibilità.

La finalità dovrebbe essere quella di indurre il principale protagonista del processo civile – e cioè l'avvocato - a riscoprire il suo ruolo, richiamando i suoi doveri deontologici di “prudenza” che si devono tradurre, per ciò che qui interessa, in un utilizzo più virtuoso e meno strumentale del ricorso per cassazione.

Solo in tal modo, infatti, si consentirebbe alla Corte di legittimità di concentrarsi sulle questioni che richiedono un intervento consolidativo o innovativo, evitando di sovraccaricarla di un contenzioso la cui definizione in termini di inammissibilità è quasi del tutto scontato.

Infatti, il giudizio di legittimità è ancora utilizzato, nonostante le riforme intervenute, come uno strumento dilatorio: la frequenza con cui vi si ricorre mette in cattiva luce anche gli stessi avvocati che vi accedono senza ottenere risultati apprezzabili, visto l'altissimo numero di inammissibilità pronunciate.

E, quindi, il ricorso per cassazione, diversamente dall'idea iniziale del costituente, oggi si presenta come uno “strumento generatore di inflazione” dei processi, in grado di svilire il sistema in generale, con negative ricadute complessive sulla effettiva tutela dei diritti e sulle condizioni economiche dell'intero paese, finendo per costituire un effetto dissuasivo rispetto ad ogni forma di investimento economico nel nostro paese.

La situazione descritta, infatti, ha messo in crisi la “nomofilachia”, la prevedibilità delle decisioni e la stabilità degli orientamenti che dovrebbero costituire, anche per gli avvocati, un faro

alla luce del quale decidere se intraprendere o meno una controversia.

L'assenza di tale stabilità crea sempre “una possibilità” in più per tentare di ottenere ragione rispetto al caso concreto, e si contrappone drammaticamente all'esigenza di garantire la “ragionevole durata” del processo.

L'art. 45 co 12 della L. 18 giugno 2009 n° 69 che ha modificato, integrandolo, l'art. 96 cpc ha previsto, con finalità dissuasive, che nei casi di utilizzo spregiudicato del ricorso al giudizio (c.d. abuso del processo), possa essere dichiarata, anche d'ufficio e quindi senza la domanda della controparte, la c.d. responsabilità aggravata del soccombente: l'ultimo comma della norma citata, infatti, sancisce, per qualunque fase giurisdizionale, che nei casi in cui il giudice ritenga che la parte non vittoriosa abbia agito o resistito in giudizio con malafede o colpa grave, la può condannare anche d'ufficio, al pagamento, a favore della controparte, di una somma equitativamente determinata.

Si tratta di uno strumento dissuasivo che, tuttavia, è stato sporadicamente applicato e non ha sortito gli effetti sperati: si continua, infatti a registrare una spinta generalizzata delle parti ricorrenti ad ottenere un inammissibile terzo grado di merito.

In buona sostanza, iniziano a vacillare le speranze riposte nella riforma del 2016, sopra descritta e ciò ha imposto, già da qualche anno un ripensamento delle modifiche processuali che avevano creato il filtro preventivo delle controversie: è stato rilevato, infatti, che l'esame dei ricorsi in materia civile nella sesta sezione allunga e disarticola l'attività interna dei consiglieri, creando “tempi morti” fra il passaggio delle controversie che meritano di essere trasmesse nelle sezioni ordinarie ed il momento di fissazione delle udienze: in molti casi, infatti, a seguito dell'esame preliminare, il fascicolo viene veicolato nella sezione ordinaria per la fissazione di “analogia” adunanza camerale ( che spesso ha il medesimo esito di inammissibilità), con una duplicazione di passaggi processuali che implica tempi d'attesa della decisione finale non compatibili con il principio, già richiamato, della ragionevole durata del

processo: si è ritenuto, dunque, che un rito “camerale unificato” permetterebbe di definire con maggiore rapidità tutti quei ricorsi che si collocano nella sfera della inammissibilità, improcedibilità e manifesta fondatezza o infondatezza, scremando, in tal modo, il contenzioso rispetto al quale è necessaria la fissazione di udienze pubbliche, per affrontare questioni di valenza nomofilattica.

Il problema si è notevolmente accentuato nel tempo, ed è stato oggetto di attenzione a livello europeo a causa della crisi economica già esistente prima della pandemia ancora in corso la quale ha ulteriormente rallentato l'attività giudiziaria nel suo complesso e, nello specifico, della Corte di Cassazione.

## VI. GLI ALTRI FATTORI CHE CONCORRONO ALLA CRISI DELLA CORTE DI CASSAZIONE

Prima di passare all'esame della riforma del processo civile recentemente approvata ed in attesa di emanazione dei decreti delegati per la sua attuazione, è rilevante esaminare tutti gli aspetti che hanno determinato la crisi del giudizio di legittimità.

Certamente, molti hanno origine in ragioni di natura organizzativa, strettamente legate alle caratteristiche del rito processuale descritto, sulle quali le misure adottate dalla riforma tentano di apportare un miglioramento.

Ma altrettanto numerose sono le cause esterne al giudizio di legittimità che determinano, ugualmente, la crisi della giustizia nel suo complesso e dei suoi tempi.

Esse possono essere rinvenute nella abnorme ed instabile proliferazione normativa, nella tecnica legislativa che induce all'emanazione di leggi poco chiare e sovrapposte a normative precedenti, nelle conseguenti difficoltà interpretative in cui è agevole che si insinuino i tentativi di ottenere ragioni anche impossibili.

A ciò si aggiunge la crisi del linguaggio giuridico nei provvedimenti, strettamente collegato alle altre criticità rilevate, in quan-

to si oppone al necessario principio di chiarezza che deve esistere nella giurisdizione.

Al riguardo, recentemente, il documento di organizzazione generale ( DOG) del Primo Presidente della Corte di Cassazione del 2021 ha dedicato un intero capitolo per richiamare tutti i giudici alla chiarezza dei provvedimenti: è stato affermato, in particolare, che “l’impegno di tutti i protagonisti della giurisdizione per realizzare i principi costituzionali in tema di giusto processo richiede, anche nel prossimo triennio, una rinnovata attenzione al tema della motivazione dei provvedimenti e del linguaggio. L’art. 111 della Carta fondamentale pone uno dei cardini delle norme sulla giurisdizione e, attraverso la generalizzata ricorribilità dei provvedimenti decisori per violazione di legge, attribuisce alla Corte di cassazione il ruolo di supremo organo regolatore della giurisdizione e di raccordo tra potere legislativo e potere giudiziario al fine di garantire il primato della legge. Delinea, inoltre, uno stretto collegamento, anche di tipo topografico, tra il settimo comma e il sesto comma che prevede che “tutti i provvedimenti giurisdizionali devono essere motivati”.

Intanto la Corte di cassazione può assolvere alla funzione attribuitale dall’ordinamento di controllo dell’iter logico giuridico seguito dal giudice di merito, in quanto quest’ultimo abbia adempiuto all’obbligo della motivazione, coesistente al principio di legalità (art. 102, secondo comma, Cost.) e di soggezione del giudice alla legge.

La generalizzazione del sindacato di legittimità sui provvedimenti giurisdizionali trova, a sua volta, titolo negli artt. 111 e 102 Cost. La coerenza e il rigore del sistema postulano che la garanzia costituzionale di cui all’art. 111 Cost. comprenda l’interessa della motivazione, inscindibilmente costituita dalla soluzione delle questioni di diritto, sostanziale e processuale, e dall’accertamento del fatto al quale una determinata norma deve essere applicata. Nell’attuale assetto costituzionale, la certezza del diritto oggettivo e la parità di trattamento dei cittadini sono gli obiettivi assegnati alla Corte di cassazione le cui decisioni, mediante l’autorevolezza

e la persuasività del discorso giustificativo, possono assicurare l'uniformità della giurisprudenza, valore fondamentale per l'ordinamento. Il giusto processo è, quindi, anche un giudizio ben comprensibile, posto che il controllo sull'esercizio della giurisdizione non si attua soltanto in via endo-processuale, attraverso i rimedi apprestati dai codici di rito civile e penale rispetto alle decisioni del giudice, ma si realizza anche attraverso la comprensione della giurisdizione da parte del cittadino, nel cui nome la giustizia viene amministrata.<sup>20</sup>

La motivazione dei provvedimenti, dunque, assume un rilievo centrale nell'attività dei giudici di merito e di legittimità ed è la parte del lavoro giurisdizionale che comporta il maggiore investimento di tempo/lavoro: un tempo, oltretutto, difficilmente programmabile in quanto la scrittura del percorso argomentativo delle decisioni, spesso, supera le previsioni anche per i magistrati più esperti e rappresenta uno dei più efficaci antidoti a consentire, attraverso la chiarezza, che il provvedimento reso possa essere inutilmente impugnato.

---

<sup>20</sup> Cfr. Documento Organizzativo Generale della Corte di Cassazione 2021, pp. 67 e 68: "la redazione di atti e provvedimenti improntati a sinteticità e chiarezza e contenenti una solida argomentazione deve costituire il parametro per una nuova modalità di scrittura che contribuisca a dare attuazione ad alcuni principi costituzionali": ma tale impostazione - che deve certamente indurre ad un modello di motivazione nuovo, privo di autocompiacimenti nello scrivere ma proiettato maggiormente all'esigenza di "farsi capire" e far comprendere con chiarezza al cittadino, pur rappresentato dalla difesa tecnica, l'esito del percorso processuale - configura un appannaggio del consigliere estensore e del Presidente che potranno giovare del supporto degli assistenti solo per la marginale attività sopra richiamata (scrittura del fatto e trascrizione dei motivi proposti).

## VII. LE RIFORME IN ARRIVO A SEGUITO DELLA PANDEMIA: NG EU E PNRR

L'Unione Europea ha risposto alla crisi pandemica con il Next Generation EU (NGEU) il quale è un programma di portata e ambizione inedite, che prevede investimenti e riforme per accelerare la transizione ecologica e digitale, il miglioramento della formazione delle lavoratrici e dei lavoratori ed il conseguimento di una maggiore equità di genere, territoriale e generazionale.

L'Italia è la prima beneficiaria, in valore assoluto, dei due principali strumenti del NGEU: il Dispositivo per la Ripresa e Resilienza (RRF) e il Pacchetto di Assistenza alla Ripresa per la Coesione e i Territori d'Europa (REACT-EU)<sup>21</sup> : per utilizzare appieno la propria capacità di finanziamento tramite i prestiti della RRF (che per il nostro paese è stimata in 122,6 miliardi) è stato necessario presentare un pacchetto di investimenti e riforme e cioè il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR).

In particolare, il governo intende attuare quelle ritenute più urgenti, fra le quali si colloca la giustizia: dunque, la riforma prefigurata nella legge di delega al Governo, si pone essa stessa come misura attuativa del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR).

Infatti, fra gli ostacoli agli investimenti nel paese vengono espressamente annoverati anche la complessità e la lentezza della giustizia, che minano *“la competitività delle imprese e la propensione a investire nel Paese”*: di qui l'inclusione del settore giustizia fra le quattro riforme di contesto, accanto a quelle relative alla pubblica amministrazione, alla semplificazione della legislazione ed alla promozione della concorrenza.

---

<sup>21</sup> Il solo RRF garantisce risorse per 191,5 miliardi di euro, da impiegare nel periodo 2021- 2026, delle quali 68,9 miliardi sono sovvenzioni a fondo perduto.

## VIII. LA CENTRALITÀ DEL FATTORE “TEMPO”

I problemi legati al fattore “tempo” sono dunque posti al centro dell’attenzione, in quanto ripetutamente ribaditi anche nelle competenti sedi europee.

Di conseguenza, si identifica come obiettivo fondamentale dei progetti e delle riforme nell’ambito del settore giustizia la riduzione del tempo del giudizio che oggi continua a registrare medie inadeguate; si sottolinea come tutti gli interventi in materia di giustizia convergono, dunque, al comune scopo di riportare il processo italiano a un modello di efficienza e competitività, quale condizione indispensabile per lo sviluppo economico e per un corretto funzionamento del mercato, visto che, come dimostrato anche da studi di settore<sup>22</sup>, i dati evidenziano una naturale e stretta compenetrazione intercorrente tra giustizia ed economia: sicché qualsiasi progetto di investimento, per essere reputato credibile, deve potersi innestare in un sistema non rallentato da un eventuale procedimento giudiziario e posto al riparo da possibili infiltrazioni criminali.

Si osserva, in definitiva, nel PNRR che le prospettive di rilancio del nostro Paese sono fortemente condizionate dall’approvazione

---

<sup>22</sup> Nel piano si osserva, fra l’altro, che, secondo un recente studio della Banca d’Italia, basato su dati microeconomici a livello di impresa, l’insieme degli effetti di una riforma della giustizia può essere simulato attraverso la relazione che intercorre tra la durata dei processi e la produttività del sistema economico. Lo studio mostra come la riduzione nella durata dei processi pari a circa il 15 per cento, intercorsa tra il 2008 e il 2016 a seguito di una serie di innovazioni introdotte da diversi provvedimenti legislativi, abbia innescato un miglioramento della produttività totale dei fattori (TFP) pari allo 0,5 per cento. Alla luce di tale risultato si ipotizza che le nuove iniziative di riforma del settore giudiziario possano avere effetti addizionali della stessa portata di quelli descritti, gradualmente e su un orizzonte di cinque anni dal momento della loro implementazione.

di riforme e investimenti efficaci nel settore della giustizia in funzione della riduzione dei tempi di durata delle controversie.

## IX. LE AZIONI E GLI INTERVENTI PREVISTI

Dopo aver menzionato i provvedimenti già attuati, con particolare riferimento al rafforzamento delle dotazioni di personale ed allo sviluppo della digitalizzazione processuale, il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza delinea la strategia per il futuro, incentrata su “*organizzazione, interventi processuali, valorizzazione delle best practices*”.

Come strumento normativo è stato prescelto quello della delega legislativa, già approvata ) alla quale dovranno seguire i decreti delegati attuativi.

Le iniziative presentate nell’ambito del PNRR intendono promuovere l’azione riorganizzativa della macchina giudiziaria e amministrativa con il fine principale di portare a piena attuazione l’Ufficio del Processo ( UPP); di sviluppare la capacità amministrativa del sistema, valorizzando le risorse umane, rinforzando le cancellerie, garantendo l’apporto di professionalità tecniche, diverse da quelle di natura giuridica, essenziali per attuare e monitorare i risultati dell’innovazione organizzativa e per garantire un adeguato trasferimento di conoscenze; di aumentare il grado di digitalizzazione della giustizia mediante l’utilizzo di strumenti evoluti di conoscenza (utili sia per l’esercizio della giurisdizione sia per adottare scelte consapevoli), il recupero del patrimonio documentale, il potenziamento dei software e delle dotazioni tecnologiche, l’ulteriore potenziamento del processo (civile e penale) telematico; di garantire al sistema giustizia strutture edilizie efficienti e moderne; di porre le basi per una reale lotta alla recidiva che ponga al centro la rieducazione e l’inserimento sociale dei soggetti inseriti nel circuito penitenziario.

Dall’Europa è stata fortemente richiesta, in sostanza, una riforma del processo civile che potesse condurre il nostro paese a

livelli di competitività con gli altri stati della UE, soprattutto ponendo come obiettivo la diminuzione delle pendenze e dei tempi di definizione delle controversie, entro il 2026, nella misura, rispettivamente, del 90% e del 40%.

La riforma, rapidamente approvata attraverso un emendamento ad un disegno di legge delega già varato dal precedente governo, prevede una serie di misure processuali acceleratorie sia per il giudizio di merito che per il giudizio di legittimità.<sup>23</sup>

## X. LE MODIFICHE PIÙ IMPORTANTI INTRODOTTE PER IL GIUDIZIO DI CASSAZIONE DALLA RIFORMA DEL PROCESSO CIVILE

Per ciò che interessa in questo contributo, le più importanti modifiche proposte per il giudizio di cassazione sono le seguenti.

In primo luogo, è prevista l'unificazione dei riti camerali disciplinati dagli artt. 380-*bis* e 380-*bis*.1 c.p.c., cioè dei due procedimenti attualmente utilizzati per la trattazione delle adunanze, rispettivamente, innanzi alla sezione filtro (sesta) ed alle sezioni semplici.

Più in dettaglio la prospettata omogeneizzazione dei riti passa attraverso la soppressione della “apposita sezione” di cui all’art. 376 c.p.c. – introdotta, come già detto, a decorrere dal 4 luglio 2009 dalla l. 18 giugno 2009, n. 69 con rito rimodulato anche dalla L. 25.10.2016 n° 197 –, prevedendo quindi:

---

<sup>23</sup> Il 25 novembre 2021 la Camera ha definitivamente approvato il disegno di legge A.C. 3289, che prevede una delega al Governo per l’efficienza del processo civile e per la revisione della disciplina degli strumenti di risoluzione alternativa delle controversie nonché una serie di misure urgenti per la razionalizzazione dei procedimenti in materia di diritti delle persone e delle famiglie e in materia di esecuzione forzata. Prevede, altresì, la riforma del giudizio di Cassazione, in alcune sue parti.

a) lo spostamento della « *competenza*» della sezione filtro dinanzi alle sezioni semplici;

b) la soppressione del procedimento camerale in atto utilizzato davanti alla sesta sezione, come disciplinato dall'art. 380-*bis* c.p.c.

In sintesi, dopo circa dodici anni dalla loro introduzione, la delega prevede che siano soppresse contestualmente la sesta sezione civile, preposta al filtro, e il suo rito, ma tiene ferme espressamente tutte le “competenze” riservate all'apposita sezione, che risultano trasferite *tout court* alle singole sezioni semplici.

Quindi risulta ad esse trasferita la trattazione, in camera di consiglio, dei regolamenti di competenza (con il rito speciale ex art. 380-*ter* c.p.c.), mentre rimane in capo alle Sezioni Unite, sempre in camera di consiglio, la trattazione dei regolamenti di giurisdizione.

Quanto al nuovo unico rito camerale davanti alle sezioni semplici che nascerà a seguito della riforma, si prevede (cfr. art. 1, comma 9, lett. d) che nei detti procedimenti – compresi, quindi, quelli destinati all'esame dei regolamenti di competenza – al termine della camera di consiglio, l'ordinanza, che in futuro dovrà essere sempre «*succintamente motivata*» possa essere immediatamente depositata in cancelleria, secondo quanto già previsto per il rito di primo grado monocratico dall'art. 281-*sexies* c.p.c.: rimarrà, tuttavia, ferma la possibilità per il collegio di riservare la redazione e la pubblicazione dell'ordinanza decisoria, entro sessanta giorni dalla sua deliberazione.

Sotto il profilo strettamente operativo, una volta esauriti i tempi processuali di iscrizione a ruolo e di instaurazione del contraddittorio (deposito del ricorso e del controricorso, verifica di eventuali ricorsi successivi), il fascicolo processuale dovrà essere trasmesso direttamente alla sezione competente secondo le previsioni delle tabelle organizzative, sulla base del codice-materia inserito dal difensore in sede di iscrizione, eliminando gli attuali passaggi intermedi di assegnazione alla Sesta e poi alla competente sottosezione.

L'eliminazione dell'apposita sezione prevista attualmente dall'art. 376 c.p.c. comporterà l'ulteriore semplificazione derivante dall'accentramento delle attività di spoglio presso la sezione di competenza, così evitando l'attuale inevitabile duplicazione, che si crea per effetto della necessità di procedere ad un primo vaglio preliminare dei ricorsi presso la sezione cd. filtro.

In secondo luogo, si prevede una modificazione dell'art. 366 c.p.c., con l'indicazione che il ricorso debba contenere «*la chiara ed essenziale esposizione dei fatti della causa e la chiara e sintetica esposizione dei motivi per i quali si chiede la cassazione*»: in confronto con il vecchio testo della norma, la novità si incentra sostanzialmente sulla esplicitata necessità di chiarezza e sinteticità. Viene codificato il riferimento ai «campi strutturati» del modello di ricorso, e ciò renderà, in futuro, possibile rendere obbligatorio l'inserimento delle informazioni già previste in sede di analisi ed attuazione degli schemi informatici degli atti di parte in Cassazione, visto che è stato da poco varato il Processo Civile telematico per il quale tale previsione, fondata su schemi informatici, rappresenta una modalità imprescindibile.

In terzo luogo è stata introdotta la possibilità di un procedimento accelerato che rappresenta la novità di maggiore rilievo con riferimento al rito camerale, per la definizione dei ricorsi che siano inammissibili, improcedibili o manifestamente infondati.

Secondo il testo della legge delega, «*il giudice della Corte*» dovrà formulare una proposta di definizione del ricorso, con la sintetica indicazione delle ragioni dell'inammissibilità, dell'improcedibilità o della manifesta infondatezza ravvisata; la proposta sarà comunicata – a cura del cancelliere – soltanto agli avvocati delle parti, con esclusione quindi del pubblico ministero, che si ritiene evidentemente privo di interesse a contraddire; se nessuna delle parti chiede la fissazione della camera di consiglio, entro il termine di venti giorni dalla detta comunicazione, il ricorso si intende senz'altro rinunciato.

A questo punto «*il giudice*», preso atto della rinuncia manifestata per comportamenti concludenti, pronuncia il decreto

di estinzione, liquidando pure le spese secondo i criteri generali. Unico vantaggio per la parte soccombente che si ritira in buon ordine dal processo, è l'esonero dal pagamento di quanto previsto dall'articolo 13, comma 1-*quater*, del d.P.R. 30 maggio 2002, n. 115 (il cd. contributo unificato raddoppiato): il meccanismo processuale che si vuole introdurre evidenzia una notevole spinta acceleratoria in quanto il decreto di estinzione eviterà, per il consigliere, l'impegno motivazionale in quanto il provvedimento sarà limitato, sostanzialmente, alla pronuncia del dispositivo.

Pochissime, invece, sono le novità per il rito della pubblica udienza, in cui quella di maggiore rilievo prevede la facoltà per il procuratore generale di depositare le proprie conclusioni scritte quindici giorni prima dell'udienza.

Molta attenzione viene dedicata allo "spoglio dei fascicoli", come misura strettamente organizzativa volta alla costruzione dei ruoli di udienza, attività per la quale è funzionale la vera novità della riforma e cioè la previsione della necessaria costituzione dell'Ufficio per il processo anche presso la Corte di Cassazione, struttura organizzativa in precedenza prevista soltanto per gli uffici di merito, visto che il lavoro del consigliere è svolto, attualmente, senza alcuna assistenza.

## XI. L'UFFICIO PER IL PROCESSO

L'ufficio per il processo (UPP) è una struttura organizzativa già normativamente prevista presso le corti di appello e i tribunali ordinari con l'obiettivo di "*garantire la ragionevole durata del processo, attraverso l'innovazione dei modelli organizzativi ed assicurando un più efficiente impiego delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione*" (art. 16-*octies* del d.l. n. 179 del 2012, cit., introdotto dall'art. 50, comma 1, del d.l. 4 giugno 2014, n. 90, conv. con modif. in l. 11 agosto 2014, n. 114).

L'attualizzazione, a livello normativo, dell'Ufficio per il Processo in funzione della riforma processuale sinora sinteticamente

descritta, è contenuta negli artt. da 11 a 17 del d.l. 9 giugno 2021, n. 80, conv. con modif. dalla l. 6 agosto 2021, n. 113, emanato in attuazione del PNRR che prevedono, in sintesi:

- l'assunzione, in due scaglioni, con contratto di lavoro a tempo determinato (durata massima di due anni e sette mesi per il primo scaglione e di due anni per il secondo), di addetti all'ufficio per il processo che per la Corte di Cassazione sono in numero non superiore a 400, da assegnarsi in virtù di specifico progetto organizzativo del Primo Presidente della Corte di cassazione, con l'obiettivo prioritario del contenimento della pendenza nel settore civile e del contenzioso tributario;
- il reclutamento di un ulteriore contingente di personale amministrativo, da assumere con contratti di lavoro a tempo determinato della durata di 36 mesi per assicurare la piena operatività dell'ufficio del processo e supportare gli obiettivi prefissati per il Ministero della Giustizia dal PNRR;
- l'informazione e la formazione di tutto il personale assunto a tempo determinato e destinato all'UPP a cura del Ministero della Giustizia;
- il monitoraggio dell'impiego degli addetti all'UPP ed il vincolo di destinazione allo smaltimento dell'arretrato, ove necessario anche in modalità da remoto e con la dotazione informatica fornita dall'amministrazione.

Le mansioni espressamente previste dalla L. 113/2021 per gli addetti all'UPP in Cassazione contengono alcune peculiarità rispetto a quelle prescritte per gli uffici di merito.<sup>24</sup>

---

<sup>24</sup> Infatti, si prevede:

- assistenza per l'analisi delle pendenze e dei flussi delle sopravvenienze;
- il supporto ai consiglieri, comprendenti, tra l'altro, la compilazione della scheda del ricorso, corredata delle informazioni pertinenti quali la materia, la sintesi dei motivi e l'esistenza di precedenti specifici;
- lo svolgimento dei compiti necessari per l'organizzazione delle udienze e delle camere di consiglio, anche con l'individuazione di tematiche seriali ( coordinamento da parte del presidente titolare );
- lo svolgimento di attività preparatorie relative ai provvedimenti giurisdizionali

La costruzione di un modello organizzativo di U.P.P. non può prescindere dall'obiettivo di finalizzare la struttura organizzativa alla realizzazione della riforma del processo civile: e, per le parti che riguardano il giudizio di legittimità è necessario individuare un punto di equilibrio fra le esigenze di accelerazione ( che ne costituiscono il palesato scopo, agganciato all'erogazione dei fondi stanziati ) ed una migliore qualità della giurisdizione che deve tradursi, finalmente ed inderogabilmente, nei valori da tempo predicati e cioè, oltre alla riduzione dei tempi di definizione delle controversie, la prevedibilità e l'efficacia delle risposte che la giustizia deve dare ai cittadini.

## XII. UNA ULTERIORE RILEVANTE MODIFICA: IL RINVIO PREGIUDIZIALE

La legge delega di riforma introduce un'altra rilevante novità per il processo in cassazione. Si tratta del cd. rinvio pregiudiziale da parte del giudice di merito, già sperimentato in altri ordinamenti

<sup>25</sup>.

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

---

nali comprensivi della stesura del fatto e della trascrizione dei motivi di ricorso, sui quali dovrà essere sviluppata la motivazione da parte del consigliere designato ( diversamente, nell'UPP degli uffici di merito si parla di bozze di provvedimenti); ricerche di giurisprudenza, di legislazione, di dottrina e di documentazione al fine di contribuire alla complessiva gestione dei ricorsi e relativi provvedimenti giudiziali; supporto per l'ottimale utilizzo degli strumenti informatici ( viste le specifiche competenze previste in entrata ); - assistenza e supporto per la relazione di inaugurazione dell'anno giudiziario.

<sup>25</sup> L'ordinamento francese conosce la cd. *saisine pour avis*.

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 dichiari 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 novità, ove attuata con idonee misure organizzative, potrà incidere positivamente sulla prevedibilità delle decisioni, a vantaggio anche dei tempi della giurisdizione di merito.

### XIII. LE ALTRE MODIFICHE RILEVANTI PER IL GIUDIZIO DI CASSAZIONE

Anzitutto, va ricordato il comma 21, lett. a) dell'art. 1 della legge in esame, che nell'intento di rafforzare i doveri di leale collaborazione delle parti e dei terzi, dispone una modifica della disciplina processuale ex art. 96 c.p.c., sopra richiamato ( cfr. *supra* par. 6) prevedendo il riconoscimento dell'Amministrazione della giustizia quale soggetto danneggiato nei casi di responsabilità aggravata; conseguentemente, il Governo è delegato ad introdurre specifiche sanzioni, occorre immaginare di natura pecuniaria, a carico della parte che incorre in responsabilità aggravata e a favore della Cassa delle Ammende.

Altre modifiche di rilievo, quale la decorrenza dei termini per l'impugnazione ed il procedimento di correzione degli errori materiali esulano dall'interesse del presente contributo, così come tutte le altre misure acceleratorie del giudizio di merito : di rilievo per il giudizio di legittimità risulta essere la stabilizzazione delle udienze a distanza e cartolari che dovrebbe ricomprendere anche il giudizio di cassazione, pur nel dubbio interpretativo ( la norma si riferisce al "giudice" e non al "consigliere") che sarà opportuno venga chiarito dai decreti delegati.

### XIV. CONCLUSIONI

La riforma recentemente approvata prospetta un cambiamento del volto della giustizia Italiana, richiesto dall'Europa in termini acceleratori: la Corte di cassazione è pienamente coinvolta nel

progetto complessivo che si innesta sull'evoluzione del giudizio di legittimità descritto nei primi paragrafi del presente contributo.

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

Da tempo, infatti, i problemi che sono stati soltanto amplificati dalla pandemia in corso, 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.

E' stato affermato, al riguardo, che indagare sul ruolo nomofilattico della Cassazione significa "mettere a fuoco uno dei meccanismi fondamentali dell'emersione del diritto vivente e quindi comprendere meglio in quale modo e con quale reale incidenza il formante giurisprudenziale contribuisce, in questo momento storico, all'evoluzione dell'ordinamento giuridico"<sup>26</sup>

C'è da chiedersi se a tale istanza, la riforma recentemente approvata, può riuscire a dare una risposta: e cioè 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

---

<sup>26</sup> RORDORF, Renato, *Magistratura Giustizia e Società*, Cacucci editore, pp. 328 e ss.

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 <sup>27</sup>, 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.

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?

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.

---

<sup>27</sup> 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

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.

Ma, probabilmente, per il recupero di una piena funzione nomofilattica, 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 possibile limitazione del dovere della Corte di pronunciarsi nel merito, dichiarando 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.

