

CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

ASSEMBLEA GENERALE DELLA CORTE SUPREMA CASSAZIONE

Funzioni, tempi e risorse della giurisdizione di legittimità

**25 giugno 2015, ore 10
AULA MAGNA
CORTE DI CASSAZIONE**

**Relazione introduttiva
GIORGIO SANTACROCE
Primo Presidente della Corte di cassazione**

I. Dall'ormai lontano 23 aprile 1999, in cui si tenne (se non la prima) sicuramente la più nota assemblea generale della Corte di cassazione ritualmente convocata a norma dell'art. 93 dell'ordinamento giudiziario, è stato tutto un fiorire di incontri, convegni, dibattiti, giornate di studio, seminari, iniziative e saggi che hanno fatto oggetto di verifica e di approfondimento la posizione della Corte Suprema e i suoi poteri nell'ordinamento, nonché i problemi della sua organizzazione e del suo funzionamento.

Questa continua e costante attenzione verso il giudizio di cassazione – alimentata, da un lato, anche da interventi esterni all'istituzione che spesso finiscono per esprimere esigenze e rilievi non adeguatamente colti al suo interno e sollecitata, dall'altro, da un discutibile e talora improvvisato approccio legislativo alle riforme necessarie ad assicurare la sua fondamentale capacità di indirizzo e il livello di persuasività della sua giurisprudenza – denuncia la grave crisi di funzionalità che affligge la nostra Corte Suprema:

che è, nella sostanza, una vera e propria “crisi di identità” (ma c’è chi parla anche di “crisi della fattispecie” e di “diritto incalcolabile”), non identificabile con una manifestazione di settore della crisi generale che affligge l’intero sistema giudiziario italiano, perché presenta connotati peculiari che si ricollegano al significato che deve essere attribuito alla sua funzione istituzionale di organo di legittimità o, se si preferisce, all’irrisolta ambiguità del modello processuale di riferimento e al modo di intendere la certezza del diritto.

Di fronte all’acuirsi di questa crisi è la stessa istituzione che rischia di essere affossata, come sia io che i miei predecessori abbiamo ripetutamente denunciato nelle relazioni inaugurali dell’anno giudiziario. Non a caso, nella relazione del gennaio scorso, mi ero riservato di convocare in tempi brevi l’assemblea generale, ove il legislatore non fosse intervenuto per risolvere questa intollerabile situazione. Oggi siamo qui per evidenziare che si impongono scelte ordinamentali e organizzative drastiche e non più rinviabili, che si ispirino (per usare le parole di un insigne processualista) a una larga dose di “radicalismo illuminista”, e occorre verificare quali possibilità vi siano perché si realizzi un reale cambiamento di rotta del giudizio di legittimità, prendendo atto dell’oggettiva impossibilità di adeguare la risposta di giustizia alla torrentizia massa dei ricorsi che lo sommerge.

Nel contesto di un contenzioso che ha assunto dimensioni impressionanti diventa pressante, insomma, l’esigenza di risolvere ogni ambiguità in ordine ai principi generali che regolano la natura e i poteri della Corte di cassazione, sottoponendo all’attenzione del Governo e del Parlamento la necessità di introdurre misure normative in grado di fissare una volta per tutte – all’interno degli ambiti tracciati dalla Costituzione opportunamente revisionati -

l'incidenza del ruolo di garanzia che quest'organo è chiamato a svolgere nel sistema giurisdizionale e, di conseguenza, l'ambito e le finalità del controllo che esso è tenuto a esercitare nei confronti dei giudici di merito e delle loro decisioni.

Cogliendo la ventata di nuovo che sembra attraversare l'Italia in settori anche diversi dall'amministrazione della giustizia, si richiede con forza una riforma di ampio respiro che sappia mantenere (o restituire) al giudizio di cassazione la funzione primaria che si ritiene esserle propria e la sua autorevolezza di Corte di legittimità, ad onta delle prevedibili resistenze corporative di parte dell'avvocatura e della magistratura.

L'assemblea generale convocata 16 anni fa - pur proponendosi, nella stessa forma pubblica di oggi, di segnalare alle massime istituzioni dello Stato, a tutti i magistrati, all'avvocatura e all'opinione pubblica, in uno spirito di piena collaborazione, le ragioni, interne ed esterne, che avevano costretto la Corte a deviare progressivamente dalla sua possibilità di assicurare, attraverso l'uniforme interpretazione ed applicazione della legge, la necessaria prevedibilità delle decisioni future – non sortì risultati di reale efficienza su questo fronte; né quella convocazione servì a instaurare la prassi, pure auspicata in quella sede, di una convocazione frequente di questa assise.

Se si è ritenuto necessario ridar vita a questo istituto è perché la situazione della Corte – nonostante gli strumenti di monitoraggio e le prassi virtuose di autogestione ai quali si è fatto finora ricorso – è di estremo affanno ed esige una carica innovativa di mentalità e di cultura che l'avvicini al modello delle Corti supreme europee come “luogo di persuasione” per il futuro, finalizzato ad assicurare la

certezza delle situazioni giuridiche e il raggiungimento dei valori costituzionali che concorrono all'attuazione del giusto processo.

Sfruttare un'occasione di dibattito come quella che offre l'istituto dell'assemblea generale, alla quale l'art. 93 dell'ordinamento giudiziario assegna funzioni deliberative, è parso il modo migliore per segnalare il grave stato di ristagno e di debolezza in cui si trova oggi la Corte di cassazione e la pratica impossibilità a legislazione invariata di ricondurre a un livello fisiologico il numero dei ricorsi che invadono soprattutto il settore civile, se non si provvede a ridisegnare in via normativa il suo ruolo e la sua funzione per farla tornare ad essere pienamente e autenticamente se stessa.

II. E' tipico del ruolo preminente di ogni organo di ultima istanza, collocato al vertice della struttura giudiziaria e sovraordinato su base nazionale a tutti gli altri uffici giudiziari, svolgere in via esclusiva una funzione di guida e indirizzo dei giudici dei gradi inferiori, rendendo tendenzialmente uniforme la loro giurisprudenza, e garantire, in virtù della sua intrinseca forza di convinzione, la prevedibilità e l'autorevolezza delle sue decisioni, fornendo la regola di giudizio idonea a valere come criterio di indirizzo e garanzia di uguaglianza dei cittadini per la decisione dei casi simili.

Sperimentando questo modello di riferimento che è presente in pressoché tutti gli ordinamenti, la funzione "uniformatrice" della Corte Suprema finisce per essere altrettanto importante della funzione del legislatore, perché, se al legislatore spetta produrre norme generali e astratte, è la Corte Suprema che stabilisce il significato che a queste

norme va attribuito e che deve essere tendenzialmente applicato da tutti i giudici dei gradi inferiori. In questa stessa direzione, del resto, sono orientati i giudici della Corte europea dei diritti dell'uomo, quando, intervenendo sui rapporti tra diritto giurisprudenziale e principio di legalità, affermano che l'obbligo di interpretazione conforme alla Convenzione impone di includere nel concetto di legalità sia il diritto di produzione legislativa, sia quello di derivazione giurisprudenziale (esplicita sul punto è la recentissima sentenza del 15 aprile scorso sul caso Contrada, secondo la quale il riferimento operato dal principio di legalità delle norme penali enunciato dall'art. 7 della Convenzione al "diritto" ("law") e non soltanto alla "legge", consente di inglobare nel principio di legalità, oltre la fonte legislativa, anche quella giurisprudenziale (*judicial law*), espressione, questa, della combinazione del testo della legge con l'interpretazione fornita dal giudice, cui spetta di rendere la norma astratta "diritto vivente", cioè norma che vive e opera nella realtà concreta dell'ordinamento).

Se questo è il modo pressoché unanime di concepire la c.d. *nomofilachia* affidata alle Corti Supreme, è amaro dover constatare che il nostro organo di legittimità, nel suo insieme e in ogni suo singolo componente, non è in grado, allo stato, di assicurare quella stabile e unitaria interpretazione e applicazione delle leggi nazionali, da cui dovrebbe derivare un risultato *deflattivo* delle impugnazioni infondate e, quindi, una consistente riduzione del contenzioso accumulatosi anche nelle fasi precedenti, grazie all'effetto *dissuasivo* che una giurisprudenza in linea con la sua essenziale dimensione istituzionale è capace di determinare anche nei giudici di merito.

Va da sé, infatti, che l'insostenibile sovraccarico che comporta l'assunzione di un'anomala richiesta di terza

istanza, conseguente a una valanga smisurata di ricorsi veicolati verso il merito della controversia, non appartiene alla vera *nomofilachia* e alla funzione di tutela oggettiva della legalità che le è connaturata, ma non è neppure conciliabile con l'espletamento del ruolo di cui è assegnataria la Corte di cassazione nell'architettura costituzionale delle giurisdizioni superiori e con l'essenziale opera di raccordo tra le diverse magistrature speciali che essa è chiamata ad attuare come organo di vertice.

L'abnormità dei numeri che scaturisce dall'accumulo dei procedimenti civili giacenti e dalla sopravvenienza dei ricorsi penali, oltre a impedire il rispetto della durata media ragionevole del processo, ha finito per creare una sorta di *monstrum* che rappresenta (come è stato più volte messo in luce anche dai miei predecessori) un *unicum* che non ha riscontri in altri ordinamenti europei e nel mondo, favorendo l'odierna frammentazione della giurisprudenza di legittimità secondo linee interpretative incerte e contraddittorie, se non addirittura contrapposte. L'elevato numero dei ricorsi e la formazione di collegi composti da magistrati ogni volta diversi moltiplicano infatti i contrasti tra le diverse pronunce (a volte, peraltro, inconsapevoli, nell'ambito della stessa sezione), favorendo un non meditato pluralismo interpretativo, e ostacola la loro rapida risoluzione anche da parte delle sezioni unite.

Tale intrinseca difficoltà nell'assolvimento della funzione nomofilattica ha coinciso con la progressiva immedesimazione della funzione di legittimità con la giustizia del caso singolo, o, se si preferisce, con la tutela dello *jus litigatoris*, funzionale al diritto delle parti al controllo di legalità delle sentenze pronunciate nei singoli casi concreti per violazione di legge. Così facendo, però, il giudizio di cassazione è andato via via degenerando,

slittando da strumento di tutela dello *jus constitutionis* - che è la fotografia per così dire classica della nomofilachia modellata come “garanzia di uniformità della giurisprudenza” - a strumento di protezione dello *jus litigatoris*, che assegna alla Cassazione la funzione di reintegrare il diritto soggettivo dei litiganti, ossia di decidere le sorti di un’impugnazione fatta valere a tutela di uno o più diritti soggettivi, con l’effetto di depotenziare la funzione di nomofilachia propriamente intesa.

Il massimo dell’ambiguità si raggiunge quando si cerca di tutelare, nell’esperienza quotidiana delle decisioni della Corte, lo *jus constitutionis* e lo *jus litigatoris* in misura simmetrica, sforzandosi di far confluire il preminente valore di garanzia oggettiva espresso dall’esigenza per così dire “pubblica” di “assicurare ...l’uniforme interpretazione della legge” con l’esigenza per così dire “privata” di risolvere le controversie insorte tra le parti sulle peculiarità dei singoli casi concreti.

A provocare questa difficile convivenza è la garanzia costituzionale del ricorso avverso tutte le sentenze dei giudici di merito prevista dall’art. 111 comma 7 della Costituzione per violazione di legge, che ha portato la Corte a effettuare un controllo analitico e penetrante sull’applicazione della legge in ogni questione particolare che sia oggetto di controversia e a configurare il ricorso per cassazione come un rimedio soggettivo di garanzia che sfuma in un pulviscolo di decisioni *ad hoc*.

Questo accesso indiscriminato e non selezionato di interventi (per tutti e per tutto) è aggravato dalle sempre più numerose e frequenti occasioni di ricorso alla giustizia, che si estende in modo esponenziale, sia perché si arricchisce ogni volta di nuove tutele, sia perché la domanda di giustizia subisce un enorme incremento in conseguenza di

un elevato e non più controllabile tasso di litigiosità. Il giudizio di cassazione, costituendo il segmento finale del possibile *iter* processuale di qualsiasi causa e alimentando una sorta di nomofilachia del caso concreto, finisce per assorbire anche le disfunzioni e i ritardi accumulati nelle fasi precedenti, e rende difficile razionalizzare l'innesto dei valori del giusto processo in quell'arco di tempo ragionevole che la Corte di Strasburgo, nei suoi plurimi arresti, ha fissato entro un anno.

E' ingenuo pensare che si possa leggere il ricorso per cassazione in funzione dell'apprestamento di una garanzia solo soggettiva (*jus litigatoris*) che non può essere adeguatamente realizzata da un controllo di mera legittimità, così come appare difficile adottare un filtro esterno costituito da un ristretto numero di avvocati abilitati al patrocinio davanti alle giurisdizioni superiori, anche se sarebbe più che auspicabile sol che si raffronti la dimensione quantitativa che ha assunto il ceto professionale dei nostri patrocinanti in cassazione (saliti alla fine del 2014 all'incredibile numero di 58.542) con le poche decine o centinaia di avvocati della corrispondente categoria di altri Paesi a noi vicini (come la Francia e la Germania), dove gli avvocati cassazionisti sono avvocati specializzati abilitati a difendere in via esclusiva solo dinanzi alla Corte Suprema e non anche dinanzi ai giudici di merito. La Corte europea si è espressa in più occasioni a favore della legittimità del numero bassissimo di avvocati ammessi a discutere le cause di fronte alla *Cour de cassation* francese, osservando che le specificità del ricorso per cassazione giustificano che si riservi a soli avvocati specializzati il monopolio della rappresentanza e della discussione orale davanti ad essa (cfr. *Voisine c. Francia*, 8 febbraio 2000, e *Meftah c. Francia*, 26 luglio 2002).

La Corte di cassazione deve recuperare, in definitiva, il valore della *nomofilachia* nel suo reale significato, favorendo soluzioni processuali volte a concentrare il contenzioso e a uniformare gli indirizzi esegetici, così da assicurare la certezza del diritto e la garanzia dell'uguaglianza dei cittadini di fronte alla legge.

III. Il recupero delle finalità istituzionali della Corte di cassazione investe, dunque, il modo di intendere la *nomofilachia*, che può essere esercitata adeguatamente e con effettività solo su un numero limitato di ricorsi, liberando l'organo di legittimità dalla sindrome di assedio che lo mortifica.

Registrando i guasti dell'esistente si è inteso mettere in evidenza che il numero ingestibile dei ricorsi pendenti e i tempi lunghi della loro trattazione rendono impossibile il corretto funzionamento della Corte e producono a cascata effetti negativi sull'intero sistema giudiziario.

La constatazione che la Corte di cassazione – per il numero degli affari che tratta, il numero dei consiglieri che la compongono e il numero degli avvocati abilitati al relativo patrocinio – rappresenta un'anomalia rispetto ad altre Corti Supreme, induce a esaminare il modello con cui è possibile attuare la funzione istituzionale che è nel suo Dna di “organo supremo della giustizia”, e che consiste nell'assicurare “l'uniforme interpretazione e applicazione della legge”, in conformità della Costituzione e della Convenzione europea dei diritti dell'uomo.

Il modello è offerto sicuramente dall'art. 111 della Costituzione, che prevede il ricorso per cassazione per “violazione di legge” e solo per questa, anche se non lo configura – come avviene in altri Paesi – come un rimedio

eccezionale, da ricollegarsi alla tutela dei diritti fondamentali o alla previsione di un limite minimo di valore delle cause o alla violazione di importanti principi di diritto sostanziale e processuale o al rilievo pubblico generale della questione di diritto sollevata dal ricorso.

L'attuale formulazione dell'art. 111 non prevede invece alcun limite, stante il carattere tendenzialmente generale impresso al ricorso per cassazione per violazione di legge "*contro le sentenze e contro i provvedimenti sulla libertà personale*", malgrado esista un sistema che si ispira al principio del "doppio grado di giudizio". La Convenzione europea dei diritti dell'uomo non richiede la garanzia di un terzo grado di impugnazione piena (nemmeno nel campo penale), sicché la prevista limitazione del ricorso per cassazione alla sola violazione di legge e – ripeto - solo a questa non è destinata a porre di per sé alcun problema sul piano della nomofilachia. Del resto, come il giudice delle leggi ha chiarito nelle note sentenze gemelle del 24 ottobre 2007, nn. 348 e 349, e in altre successive, vige l'obbligo per il giudice italiano di interpretare la Convenzione europea alla luce della giurisprudenza della Corte di Strasburgo: la quale indica, nella sua interezza, che l'attenzione va rivolta alla tutela "concreta ed effettiva" dei diritti convenzionali e che canone fondamentale in materia è la proporzione tra le limitazioni imposte a questi diritti e gli scopi legittimi che le giustificano (cfr. causa *Poirot c. Francia*, 15 dicembre 2011; e causa *Kaufmann c. Italia*, 19 maggio 2005).

Da qui la proposta di sopprimere la garanzia del ricorso per cassazione contro *tutte le sentenze* dei giudici di merito, restringendo lo spazio di operatività del comma settimo dell'art. 111 della Costituzione, per ricondurre la Corte nell'alveo delle sue funzioni di giudice di legittimità e garantire una risposta di giustizia di qualità che i grandi

numeri non sono assolutamente in grado di dare. Si prospetta, quindi, al Parlamento e al Governo la revisione dell'art. 111 della Costituzione nel senso che, salvaguardando il ricorso in cassazione per violazione di legge contro i provvedimenti sulla libertà personale, venga rimessa al legislatore ordinario la disciplina dell'ambito di proponibilità del ricorso contro le sentenze, circoscrivendola ai casi nei quali sia ravvisabile la necessità di formulare principi giuridici di valenza generale.

Questo modello di nomofilachia, del resto, esiste già negli ordinamenti di *common law*, ma si va diffondendo, sia pure con modalità diverse, anche negli ordinamenti dell'area di *civil law*, dove vige - come criterio di selezione - l'efficacia del precedente giurisprudenziale, pur senza riconoscerli in via di principio valore formalmente vincolante. Lo *stare decisis* o qualcosa che presenti alcune delle sue caratteristiche peculiari non può dirsi estraneo al modello italiano, perché costituisce "una tendenza immanente nell'ordinamento" (Cass., Sez. Un., 31 luglio 2012, n. 13620): "tendenza immanente nell'ordinamento", volta a rafforzare cioè la portata ultrattiva e potenzialmente generale delle sentenze di legittimità, privilegiando esigenze collettive di certezza e di prevenzione di imponenti contenziosi.

Ma le proposte di cambiamento non finiscono qui, come evidenzieranno da qui a poco i Presidenti Rordorf e Agrò, quali coordinatori degli appositi gruppi di lavoro. Per far ripartire una strategia di riforma della funzione nomofilattica della Cassazione s'impone, tra l'altro, la rivitalizzazione del rito camerale, la restrizione dell'ambito del controllo della motivazione e il contenimento delle dimensioni del ricorso e degli atti difensivi, sulla scia del recente provvedimento del Presidente del Consiglio di Stato

che si propone come un segnale di svolta a chiunque abbia a cuore la ragionevole durata del processo e auspichi la fissazione di un “codice delle regole” che possa portare al più presto a una disciplina concreta del *principio di autosufficienza del ricorso per cassazione*.

Con questa notazione conclusiva formulo i più sentiti voti augurali per la migliore riuscita dei lavori di questa assemblea generale, ringraziando ancora una volta gli illustri e autorevoli ospiti per la loro preziosa partecipazione.