GIUSTIZIA INSIEME

Ordinamento giudiziario

Rapporti tra Corte di cassazione e Procura generale

Spoglio e trattazione dei ricorsi in funzione di raccordo tra gli uffici

di Gabriele Mazzotta

6 marzo 2026

Sommario: 1. Il valore della condivisione organizzativa negli gli uffici giudiziari: il rapporto tra gli uffici giudiziari di legittimità – 2. Segue. Le ragioni possibili della reciproca indifferenza – 2.1. La diffidenza per tradizione – 2.2. L'asimmetria prestazionale tra giudici e pubblici ministeri di legittimità – 2.3. La varietà degli incombenti istituzionali gravanti sulla Procura generale – 3. Mutazioni – 3.1. Il rinnovamento dell'*humus* culturale nella Procura generale – 3.2. La riforma processuale – 3.3. Le prospettive della riforma ordinamentale – 3.4. Il rapporto tra Corte di cassazione e Corte Edu: sue ricadute su inediti sviluppi nell'organizzazione interna e nelle relazioni tra gli uffici di legittimità (cenni) – 4. L'importanza dell'introiezione del principio di organizzazione condivisa nella prospettiva di una migliore qualità nella giurisdizione nomofilattica – 4.1. Il rapporto tra il mutamento delle contingenze storiche e gli accorgimenti organizzativi nelle previsioni tabellari della Corte – 4.2. Possibili sperimentazioni di condivisione organizzativa – 5. Conclusioni

1. Il valore della condivisione organizzativa negli gli uffici giudiziari: il rapporto tra gli uffici giudiziari di legittimità

L'argomento sembra preludere a un investimento per il futuro.

In disparte le relazioni di estrema cordialità e di reciproca stima che hanno sempre caratterizzato i nostri uffici dirimpettai, sul piano istituzionale non esiste un vero e proprio rapporto tale da prefigurare una comune strutturata gestione giudiziaria.

Ciascun documento organizzativo è composto in piena autonomia e senza una vera e condizionante interlocuzione, salvi naturalmente, gli scambi informativi di cortesia tra le figure apicali.

Se da tale mancato interscambio possano derivare reciproche perdite di *chance* è questione da approfondire.

È certo che il documento organizzativo, in generale, costituisce l'ultimo, ma fondamentale anello, di una lunga catena di principi e di norme (dalla Costituzione, alle leggi, alle norme secondarie e di autogoverno) che in esso dovrebbero trovare un momento di sintesi estrema, proponendone un condensato funzionale a un processo operativo coerente al sistema complessivamente considerato, direttamente condizionato dalle contingenze storiche, che, per loro natura mutevoli, rendono il documento un atto che nasce nella consapevolezza di essere assoggettato a continue modifiche.

La sua proficuità dipende non solo dai contenuti, ma anche dalle modalità di sua formazione. Contenuti e procedura finiscono con il costituire lati della medesima medaglia; gli uni e l'altra, infatti, convergono nel costruire un tassello del principio di collaborazione al quale dovrebbe conformarsi tutto il più articolato sistema delle relazioni non soltanto all'**interno** del medesimo ufficio giudiziario, ma anche **tra** gli uffici giudiziari, ossia tra quegli uffici giudiziari che condividono importanti porzioni di giurisdizione.

Tale ultima considerazione vale soprattutto nei rapporti tra gli Uffici giudiziari requirenti e gli Uffici giudiziari giudicanti, le cui caratteristiche organizzative devono porsi in una relazione di reciproca armonia nella convergenza della realizzazione di neutrali obbiettivi comuni.

La mutevolezza delle situazioni da affrontare, per un verso, comporta il ricorso a variazioni e, per altro verso, induce ad accomodamenti concordati per il tramite di Protocolli tra soggetti istituzionali tra di loro estranei (come, ad esempio, tra Uffici giudiziari, tra un determinato

Ufficio giudiziario e Avvocatura o tra Uffici giudiziari ed enti pubblici, a seconda delle differenti tematiche ritenute d'interesse).

Anche tali accadimenti, che si pongono a valle dei progetti e dei documenti tabellari, rientrano nel concetto di coordinamento organizzativo.

Il tema del coordinamento organizzativo è stato, tuttavia, riconosciuto come necessario soltanto tra gli uffici requirenti e giudicanti di merito, attraverso le espresse indicazioni contenute nella legge delega 71/2022, successivamente dettagliate con il decreto legislativo delegato n. 44 del 28 marzo 2024 e, poi, recepite nella Circolare di cui alla delibera plenaria del CSM del 3 luglio 2024.

Si deve, peraltro, rilevare che non sempre tale anelito alle scelte condivise ha trovato nella realtà efficaci concrete manifestazioni. Il coordinamento operativo, d'altra parte, ha trovato occasioni di realizzazione a prescindere da una norma di legge o di fonte secondaria che espressamente lo autorizzasse, come appunto avvenuto con l'adozione di molteplici protocolli da parte di uffici giudiziari italiani, in genere, con una varietà di altri soggetti.

Le ragioni per le quali non è stata, invece, avvertita l'esigenza di codificare una regola di condivisione organizzativa tra gli Uffici giudiziari di legittimità sono efficacemente sintetizzate nel progetto organizzativo della Procura generale della Corte di cassazione per il quadriennio 2026-2029: « Le scelte che l'Ufficio della Procura Generale è chiamato a realizzare non possono, infatti, incidere, se non in misura secondaria, sulle modalità organizzative della funzione giurisdizionale (fatta eccezione per la materia disciplinare), né sui carichi di lavoro complessivi (numero dei procedimenti definiti) e neppure sui relativi tempi, rigidamente cadenzati, per un verso, dalla legge quanto al deposito delle requisitorie scritte e, per altro verso, comunque dipendenti dai programmi di fissazione dei ricorsi ad opera della Corte. Né pare potersi ipotizzare il ricorso – in funzione di miglioria organizzativa – di eventuali "criteri di priorità", se non sulla base del criterio estrinseco della peculiare rilevanza del singolo ricorso.

Il lavoro dell'Ufficio resta, dunque, in massima parte condizionato dalle scelte organizzative "a monte" della Corte di cassazione (numero e distribuzione delle udienze; carichi ponderali di ciascuna di esse; tempi di fissazione dei ricorsi, ecc.).

In tale quadro, appare nondimeno auspicabile che il decisore di legittimità consideri – nella programmazione del lavoro – che quantità e tempi di fissazione dei ricorsi incidono direttamente sulla qualità del contributo che questo Ufficio di Procura Generale è chiamato a fornire nelle decisioni di legittimità relative alla materia civile e penale

L'esistenza di termini perentori per il preventivo deposito delle requisitorie scritte impone comunque l'indefettibile assolvimento dell'obbligo delle richieste dell'organo requirente di legittimità, le quali, per non essere ridotte ad un mero flatus di non argomentate conclusioni procedurali, esigono tempi adeguati di studio, di ricerca, di meditazione, di redazione argomentata. La proporzione, dunque, tra tempi e carichi di lavoro – e, in valore assoluto, l'entità di questi ultimi – è, dunque, condizione tutt'altro che irrilevante rispetto ai profili organizzativi, direttamente incidendo, a tacer d'altro, sulla soglia qualitativa essenziale che si richiede, per la stessa garanzia della nomofilachia, agli interventi dei Magistrati di questo Ufficio…» (così, pag. 6,7 Relazione illustrativa dei criteri organizzativi della Procura generale della Corti di cassazione per il quadriennio 2026-2029).

2. Segue. Le ragioni possibili della reciproca indifferenza

Proprio le indicazioni contenute nel citato progetto organizzativo della Procura Generale costituiscono un significativo segnale per una riflessione più attenta sui profili relazionali, in punto di organizzazione, tra uffici giudiziari di legittimità.

Si deve, infatti, considerare che, se la Procura Generale è **altro** rispetto alla Corte in relazione a suoi peculiari compiti istituzionali (disciplinare, affari interni e internazionali, EPPO ecc.), sul piano giurisdizionale persegue quei medesimi obbiettivi istituzionali che la legge affida alla Corte, di cui diventa parte integrante, cosicché, è quanto meno dubbia l'assenza previsionale di una regola che solleciti un dialogo tra le figure apicali dei relativi Uffici.

La mancanza di una norma che regolamenti tale rapporto, se, per un verso, non costituisce un ostacolo alla formazione di prassi interlocutorie su base volontaria, per altro verso, induce a interrogarsi sulle sue possibili ragioni.

Non si può negare che la storia del rapporto tra uffici requirenti e uffici giudicanti di legittimità sia stata caratterizzata da una diffidenza reciproca sempre sottotraccia, superata in tempi relativamente recenti, anche in ragione della mutazione prima genetica e poi dell'*humus* culturale all'interno della Procura generale.

2.1. La diffidenza per tradizione

Nell'ancora giovane Regno dell'Italia unita, lo stigma del pubblico ministero, di derivazione dal modello napoleonico, lo inchioda nelle funzioni di «rappresentante del potere esecutivo presso l'autorità giudiziaria» come testualmente recita l'art. 129 del r.d. 6 dicembre 1865, n. 2626, che

apre il capo 1 («Della costituzione del pubblico ministero») del Titolo III («Del pubblico ministero»).

L'art. 143 del r.d.n. 2626/1865, secondo il quale «Il ministero pubblico presso la corte di cassazione assiste alle deliberazioni per le decisioni delle cause civili» è rivelatore dell'idea del controllo dei pubblici ministeri sui giudici sottesa alla loro separatezza funzionale a garantire la netta distinzione tra il potere legislativo e il potere giudiziario; è prerogativa del primo «interpretare» il comando della legge, che il giudice, in ciò compulsato e vigilato dal pubblico ministero, deve limitarsi ad «applicare».

Nel periodo fascista, tali tratti verranno significativamente accentuati. Con la legge di ordinamento giudiziario del 1941 (r.d. n. 12/1941) si ripeterà lo schema del rapporto tra pubblico ministero e giudice, attribuendosi al primo il compito di «vegliare alla esatta osservanza delle leggi» (art. 73) e più in generale di svolgere ogni altra funzione conferitagli, «sotto la direzione» del Ministro della giustizia» (art. 69).

Nel contesto di una magistratura concepita non come potere indipendente, ma come funzionale al mantenimento dell'ordine pubblico e alla realizzazione degli obiettivi del regime, il codice di rito del 1930 aveva radicalizzato la netta subordinazione del pubblico ministero all'esecutivo, definendo l'azione penale alla stregua di uno strumento a tutela dell'ordine costituito e non della giustizia in senso oggettivo. Il Procuratore generale presso la Corte di cassazione, vertice della magistratura requirente, avrebbe costituito il massimo esponente dell'unità dell'azione penale quale organo di raccordo tra giurisdizione e politica, contribuendo a orientare l'attività nomofilattica della Corte di cassazione in senso conforme ai principi del regime.

Di tale sistema, il ministro di grazia e giustizia sarebbe stato il garante, per tal modo costruendosi un'**autorità di garanzia al contrario**, funzionale non a rappresentare un argine alle derive del potere politico e ai suoi arbitri, ma a impedire che la loro libera manifestazione potesse incontrare ostacoli di sorta nell'esercizio della giurisdizione per la tutela dei diritti violati quand'anche nell'applicazione delle leggi vigenti. Il Procuratore generale, svuotato di ogni autonomia funzionale, diveniva, anche nel contesto della Corte di cassazione, il tramite per l'esecuzione delle direttive ministeriali e la sua relazione annuale strumento di propaganda del successo della giustizia fascista, piuttosto che analisi imparziale sull'andamento della giustizia.

Occorrerà attendere l'art. 16 della legge sulle guarentigie della magistratura (R.d. Lgs n. 511/1946) per vedere sottratto il pubblico ministero alla «direzione» dell'esecutivo.

Con la Costituzione repubblicana lo statuto di indipendenza e di autonomia della magistratura viene totalmente ridisegnato; il magistrato del pubblico ministero sarà posto rispetto al giudice in termini totalmente nuovi, dialogici, cooperativi nello svolgimento delle rispettive funzioni, attraverso il cui esercizio si persegue, con le difese, il risultato di giustizia. È un modello ordinamentale del tutto inedito, in cui si afferma, con la forza che deriva dalle sofferenze delle dittature e delle due ultime guerre mondiali, il valore del diritto, quale unico strumento di regolamentazione dei conflitti e di pacificazione sociale.

La Cassazione e il Pubblico ministero sono accumunati da un'unica prerogativa e un unico scopo quello assegnato alla Corte dall'art. 65 dell'ordinamento giudiziario «organo supremo della giustizia, assicura l'esatta osservanza e l'uniforme interpretazione della legge, l'unità del diritto oggettivo nazionale, il rispetto dei limiti delle diverse giurisdizioni», compiti rafforzati e resi cogenti dall'articolo 3, dall'articolo 101 e dall'articolo 111 della Costituzione**[1]**.

Il pari trattamento di tutti i cittadini (art. 3 cost.) presuppone che i giudici siano soggetti soltanto alla legge (art. 101 cost.) ed è corollario di tale principio quello della necessaria uniformità dell'interpretazione attraverso la quale si realizza il giusto processo (art. 111 cost.).

Ciò non di meno, nonostante l'unità d'intenti che l'art. 65 dell'ord. giudiziario riconosce, accomunandoli, a requirenti e giudicanti, permane la sensazione di una vita tra loro di **separati in casa**.

Non mancano momenti d'insofferenza ogni qual volta il pubblico ministero non pare svolgere i compiti che la legge gli conferisce in maniera adeguata a offrire un ausilio determinante al giudizio di legittimità, cosicché si finisce per ritenere che la sua permanenza nella casa della Corte sia in una certa misura superflua.

2.2. L'asimmetria prestazionale tra giudici e pubblici ministeri di legittimità

Se l'ordinamento processuale reclama la partecipazione al giudizio di più soggetti, giudici, parte pubblica, parte privata, ciascuno deve contribuire al risultato di giustizia perseguito, in quanto ciascuno è portatore di una specifica professionalità. Nel giudizio di legittimità, il ricorrente (sia esso a propria volta parte privata o parte pubblica) indirizza il giudizio attraverso la formulazione dei motivi e il Procuratore generale è tenuto a darne un rendiconto critico, contribuendo al migliore risultato decisorio possibile da parte del giudice. Il più delle volte, a prescindere dalle vicende che si incentrino su scrutini di tipo logico-deduttivo ossia su verifiche della congruenza della trama argomentativa dell'atto impugnato, le questioni suscettibili di

soluzione riguardano temi di carattere giuridico, in cui assume importanza decisiva il bagaglio conoscitivo sul tema di diritto coinvolto.

È su tale terreno che il pubblico ministero deve essere in grado di dialogare pariteticamente con i colleghi giudicanti. Ed è su tale terreno che, talvolta, pur a parità di capacità professionali, può sfuggire il valore marginale dell'apporto al giudizio proveniente dal Procuratore generale. Se così è, occorre comprenderne le ragioni, ricercando possibili soluzioni anche per il tramite di accorgimenti organizzativi.

Sembrano potersi individuare almeno due profili che differenziano l'esercizio concreto delle funzioni di legittimità tra ufficio requirente e ufficio giudicante: la **fisiologica asimmetria di formazione** tra giudici e pubblici ministeri di legittimità, la **varietà degli incombenti** gravanti sulla Procura Generale.

Almeno in una superficiale valutazione, potrebbe prender corpo l'idea di un'inevitabile **asimmetria formativa**, che si produce a valle dell'assunzione delle funzioni di legittimità, dipendente dalla differente quotidiana modalità operativa tra il lavoro svolto in Procura generale e in Corte. Mentre i consiglieri della Corte possono avvalersi di un laboratorio di pensiero e di conoscenze giurisprudenziali maturate all'interno delle sezioni, veicolate attraverso il sapiente governo dei presidenti titolari, in ciò coadiuvati dai diversi presidenti non titolari, in Procura generale una tale provvista culturale di tipo dinamico è, per l'inevitabile carattere solipsistico dell'attività svolta dal sostituto Procuratore generale, del tutto assente. Né una dimensione collegiale in ambito requirente pare potersi recuperare attraverso l'istituzione di gruppi specialistici, peraltro di non facile configurazione, in ragione dell'estrema varietà (tendenzialmente non definibile) delle materie trattate nei giudizi di legittimità attraverso le diverse tipologie dei ricorsi (convertibili in trattazione orale in pubblica udienza, convertibili in trattazione orale nelle forme della camera di consiglio ex art. 127 c.p.p., non convertibili)**[2]**.

Oltre al confronto di cui i consiglieri della Corte possono avvalersi all'interno delle sezioni di appartenenza, ulteriore significativo elemento differenziale rispetto ai magistrati della Procura generale è dato dall'analisi delle questioni nella camera di consiglio, in cui la partecipazione di cinque giudici all'elaborazione della decisione amplifica la potenzialità cognitiva e di approfondimento rispetto all'individuale contributo proveniente dalle indicazioni offerte dal collega che rappresenta la Procura Generale. Anche la provvista logistica tra Corte e Procura generale è assai squilibrata; solo alla Corte, infatti, è data la possibilità di fruizione del Centro Elaborazione Dati e dell'Ufficio del Massimario con un diretto rapporto che, consentito ai consiglieri giudicanti è, invece, precluso per disposizioni ordinamentali ai magistrati della

Procura Generale.

Affinché si possa riconoscere la fruttuosità dell'intervento del Procuratore generale è necessario che il bagaglio conoscitivo, di cui egli è portatore, sia, in termini oggettivi, almeno di pari livello della provvista di conoscenza del giudice di legittimità. Ai fini delle presenti considerazioni non rileva una comparazione tra la cultura giuridica del magistrato requirente e il giudice di legittimità in termini assoluti; non rileva neppure una comparazione storica e individualizzata e, dunque, il rilievo che possano verificarsi casi in cui il primo sia più preparato dell'altro sia in termini generali sia sul caso specifico oggetto di giudizio. Rilevano, piuttosto, su di un piano essenzialmente oggettivo e astratto, la differente esplicazione delle funzioni requirenti e delle funzioni giudicanti di legittimità nonché le ragioni per le quali, in relazione a tali peculiarità differenziali, l'acquisizione di conoscenza sull'estrema varietà di materie e di questioni trattate nel giudizio di legittimità possa raggiungere un livello non paritetico tra coloro i quali svolgano il loro quotidiano impegno nomofilattico in sede requirente e coloro i quali svolgano identico impegno in sede giudicante. Rileva, pertanto, una riflessione sull'incidenza, nell'elaborazione del pensiero giuridico di legittimità, del diverso percorso in cui esso si forma nel corso dell'attività del giudice e nel corso dell'attività del pubblico ministero requirente. Proprio in tale differente percorso sembra potersi individuare uno dei principali motivi per i quali il contributo del Procuratore generale può apparire recessivo rispetto al bagaglio conoscitivo maturato tra i colleghi che svolgono funzioni giudicanti e ciò a onta di una (almeno presunta) analoga preparazione di base tra tutti i magistrati che accedono alle funzioni di legittimità (siano esse requirenti o giudicanti).

È possibile che a una pari formazione iniziale segua, nel corso del tempo, una sorta di divaricazione formativa tra gli uni e gli altri, pur entrambi provenendo dalla medesima estrazione, da identiche esperienze professionali, da analoghi gradi di preparazione di partenza?

Parrebbe, perciò, intuitivo rivolgere l'indagine all'interno delle modalità di svolgimento delle funzioni, delle loro caratteristiche differenziali, del diverso peso percentuale che nelle une e nelle altre (requirente e giudicante) si riconosce all'attività meramente giurisdizionale.

2.3. La varietà degli incombenti istituzionali gravanti sulla Procura generale

Nel soppesare l'utilità marginale del contributo offerto dai pubblici ministeri di legittimità non è neppure di secondaria importanza la **varietà degli incombenti gravanti sulla Procura Generale**, al cui interno il lavoro propriamente giurisdizionale costituisce solo uno dei tanti

compiti funzionali. Oltre all'apporto alla nomofilachia ed all'evoluzione giurisprudenziale, mediante l'intervento, nell'interesse della legge, nel processo civile e penale, la Procura Generale della Corte di Cassazione è chiamata allo svolgimento di altre non secondarie attività: l'esercizio delle competenze in materia disciplinare, le funzioni di coordinamento previste dall'art. 6 del d.lgs. n. 106 del 2006, in sinergia con le Procure generali dei distretti territoriali, al fine di favorire l'uniforme e corretto esercizio dell'azione penale ed il rispetto delle norme del giusto processo da parte degli uffici requirenti, i rapporti con la Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo, istituita nell'ambito della Procura generale della Corte di Cassazione, cui fa capo la funzione di sorveglianza su di essa, il ruolo svolto nel dibattito istituzionale europeo, mediante la costante presenza in organismi sovranazionali e l'attivazione di punti di contatto della Rete giudiziaria europea in materia civile e penale.

L'insieme di tali funzioni comporta che l'organico della Procura Generale non sia impegnato a tempo pieno sull'attività giurisdizionale, pur costituendo l'immediato punto di riferimento delle procure di merito quanto alla formazione di indirizzi interpretativi di legittimità, la cui stabilità è di fondamentale ausilio negli approcci investigativi e dell'esercizio dell'azione penale.

3. Mutazioni

Occorre, d'altra parte, considerare alcuni non trascurabili elementi di novità intervenuti nello scorcio degli ultimi due decenni, che hanno significativamente inciso sul rapporto tra Procura e Corte. Se alcuni di tali fattori (come il differente **imprinting** dei colleghi approdati all'ufficio della Procura generale, la recente riforma processuale che ha pressocché eliminato l'oralità nel giudizio di cassazione con conseguente accrescimento del contributo per iscritto fornito dal procuratore generale al giudizio nomofilattico) sono suscettibili di diretta conoscenza, essendo ormai entrati nel vivo della dimensione storica, il fattore della riforma ordinamentale (con le sue insicure prospettive future), di certo di non secondaria importanza, pone una serie di interrogativi, le cui risposte molto dipenderanno dalla capacità (e dalla volontà) di mantenere, per quanto sarà possibile, l'adesione al principio dell'unità della giurisdizione e, per l'effetto, al valore della condivisione organizzativa.

3.1. Il rinnovamento dell'*humus* culturale nella Procura generale

Fino all'epoca immediatamente antecedente all'entrata in vigore della Costituzione, sia in regime di monarchia liberale sia in regime autoritario di tipo fascista, il Procuratore generale è stato

assai prossimo al potere politico, in stretta relazione con il ministro della giustizia. E ancor dopo l'entrata in vigore della Costituzione per molti anni se ne è avvertito il peso ingombrante sulla stessa giurisdizione di legittimità, resa oggetto di una sua osservazione, vigilanza circospetta funzionale anche all'esercizio del potere disciplinare quale sua peculiare prerogativa. In base all'art. 76 comma 2, ordinamento giudiziario, nella sua versione originaria del 1941, il pubblico ministero presso la Corte Suprema di cassazione, infatti, non soltanto interveniva e concludeva in tutte le udienze civili e penali, ma assisteva alla deliberazione delle decisioni delle cause civili: una presenza fisica fastidiosa, indubbiamente.

Tale situazione si sarebbe protratta fino alla legge 532/1977**[3]** preceduta da due importanti pronunce della Corte costituzionale, n. 27/1972**[4]** e n. 2/1974**[5]**.

Il retaggio di un organo burocratico e, proprio in ragione delle sue origini, un po' infido ha, tuttavia, continuato a perdurare, in una certa misura alimentato dall'impressione di una sua conformazione personale di magistrati il più delle volte provenienti da esperienze lontane dall'attività giurisdizionale vera e propria. Tali radici di certo non hanno favorito un apporto formativo di particolare pregio scientifico e professionale al giudizio nomofilattico, rischiando una forte marginalizzazione della figura del Procuratore generale nell'elaborazione dei principi di diritto in relazione ai casi di volta in volta decisi.

È, d'altra parte, innegabile che, almeno nello scorcio dell'ultimo ventennio, l'*humus* culturale della procura generale sia andato progressivamente mutando in senso positivo con l'ingresso sempre più numeroso di magistrati di elevata esperienza giudiziaria non soltanto in ambito requirente/inquirente ma anche in ambito giudicante. Vi è stata, per così dire, una ventata di freschezza intellettuale ad ampio raggio in cui le diverse esperienze giurisdizionali si sono potute mescolare con scambi il più delle volte fecondi migliorando il contributo tecnico fornito dai magistrati della procura generale nel giudizio di legittimità. Tale percorso merita di essere approfondito nel tentativo di recuperare il senso effettivo della partecipazione al giudizio nomofilattico di un soggetto (il Procuratore generale), il quale non è ricorrente e neppure resistente, ma è legittimato a interloquire liberamente sulle posizioni delle parti, svolgendo una lettura critica del provvedimento impugnato e dei motivi a questo rivolti, ritenuta dal legislatore ineludibile per la stessa costruzione della decisione.

In un contesto in rapida evoluzione, in cui si preannunciano sconvolgimenti epocali nella nostra tradizione repubblicana dell'istituzione giudiziaria, parrebbe necessario mettere dei punti fermi almeno sui termini che caratterizzano il perimetro del contributo alla giurisdizione dell'organo requirente, ripercorrendo, nell'attualità, i compiti che l'ordinamento giudiziario gli riconosce, in

particolare in riferimento a due profili: vigilanza sull'osservanza delle leggi e tutela dei diritti dello Stato.

Si tratta di due aspetti (facce della medesima medaglia) che, proprio in ragione, per un verso, delle origini del modello di Procuratore generale burocrate, legato al potere politico e, per altro verso, della stessa preannunciata separazione delle carriere, rischiano di restituire significati angusti e formalistici. Se è rimessa al giudice l'attività d'interpretazione delle norme, il pubblico ministero deve riportare il primo sul binario del significato letterale e immediatamente percepibile della legge applicabile al caso concreto. Intanto il Procuratore generale può attendere al compito di «vegliare» sull'«osservanza» della legge, in quanto si attivi per impedirne ogni possibile sviamento (quand'anche frutto di legittima operazione ermeneutica) dal comando che essa esprime, giacché solo tale tipo d'intervento è funzionale alla tutela dei «diritti dello Stato», inteso (*rectius*, frainteso) lo Stato come l'organo creatore delle discipline normative, quali fisiologiche derivazioni dal parlamento o eccezionali prodotti del governo. Non è questo, però, il senso della vigilanza sull'«osservanza della legge» e della «tutela dei diritti dello Stato» rimesse nelle mani del Procuratore generale, il quale, organo dello Stato-persona, agisce a tutela dei diritti dello Stato-comunità ossia dei diritti che appartengono a tutti i cittadini dello Stato, in tale prospettiva vigilando sull'osservanza della legge, ossia contribuendo a quelle verifiche, sollecitate dai ricorrenti, sulla corretta applicazione e/o interpretazione delle norme giuridiche, in un certo senso anticipando (non necessariamente in senso conforme) le determinazioni che assumerà il giudice con la propria decisione. La puntualizzazione appare opportuna per prevenire un possibile equivoco sulle incombenze che l'ordinamento giudiziario riconosce al Procuratore generale, qualora questi dovesse farsi rientrare in un ordine giudiziario separato da quello dei giudici, giacché, in tale ipotesi, una diversa lettura, che facesse del Procuratore generale un alfiere dello Stato-persona, finirebbe per omologare le sue funzioni a quelle proprie dell'Avvocatura dello Stato**[6]**.

Il Procuratore generale in definitiva persegue la soluzione del caso concreto attraverso la lettura esatta della norma giuridica implicata nell'ambito di una funzione di marcato interesse pubblicistico; organo requirente e organo giudicante mirano al medesimo risultato ossia ad eliminare una sentenza che risulti in contrasto con il diritto che in essa è stato applicato. Il Procuratore generale, almeno nel sistema vigente, assume, dunque, una posizione del tutto peculiare, in quanto si caratterizza non per una funzione di parte ma piuttosto per una funzione di organo di giustizia chiamato a collaborare alla realizzazione dell'ordinamento indipendentemente dagli interessi in concreto implicati e dalle questioni dedotte, con la proposizione imparziale delle soluzioni.

Strana figura allora quella del Procuratore generale che pure dialoga, in forma orale e/o scritta con le altre parti del giudizio; con loro interloquendo dialetticamente, dà vita alla maieutica del contraddittorio, preziosa materia cui attinge alla fine il giudice per l'elaborazione della sua decisione.

3.2. La riforma processuale

La riforma Cartabia, generalizzando la redazione in forma scritta delle conclusioni del Procuratore generale in riferimento a ogni tipologia di ricorso (a trattazione scritta convertibile in trattazione orale in udienza pubblica e in camera di consiglio e a trattazione scritta non convertibile) e determinando il passaggio dal modello a trattazione tendenzialmente orale al modello a trattazione tendenzialmente scritta, ha operato un significativo mutamento di lavoro all'interno della Procura generale e ha reso più stringenti le esigenze di massimizzazione organizzativa proprio in funzione del contributo del Procuratore generale al giudizio nomofilattico. **Tempi di trasmissione dei ricorsi** dalla Corte di cassazione alla Procura generale e **adeguata formazione per l'espressione del contributo nomofilattico** sono così divenuti i pilastri per la costruzione delle condizioni ottimali all'espletamento del servizio giurisdizionale del magistrato di procura generale.

La redazione di uno scritto rende più impegnativa l'esplicitazione delle ragioni critiche sul ricorso e costituisce un costante invito al Procuratore generale a esprimere un punto di vista informato e idoneo a cogliere i profili di maggiore interesse per le valutazioni della Corte, sollecitando un contraddittorio effettivamente proficuo in quanto mirato sulla questione giuridica dirimente. Le riforme del processo penale, in ragione della scelta della forma scritta come regola generale e dell'oralità come eccezione, hanno conferito al ruolo del Procuratore generale una maggiore evidenza, costringendo a un tendenziale mutamento dei profili contenutistici della stessa sentenza; la motivazione, infatti, a prescindere dalla fondatezza e/o dalla condivisione degli argomenti proposti nella requisitoria del Procuratore generale, non potrà non prenderli in considerazione. E gli stessi riferimenti alla «conformità» e «difformità» costituiscono materia per ulteriori riflessioni, in quanto se la conclusione conforme del PG è un puntello esterno alla decisione della Corte, la conclusione difforme «può» raccontare un punto di vista diverso, uno spunto (se accompagnato da un compendio argomentativo documentato e pertinente) alternativo, del quale, comunque, sarebbe inevitabile dare conto, attraverso una sua analisi interna alla sentenza e/o attraverso la pubblicazione della requisitoria unitamente alla sentenza (come peraltro già previsto per le requisitorie in materia civile**[7]**).

Per tal modo il contributo del Procuratore generale entra a pieno titolo, con maggiore legittimazione rispetto al passato, nella formazione della decisione giurisdizionale.

Ciò comporta per il magistrato della procura generale di fare affidamento sulla possibilità di programmare in tempistiche ragionevoli la propria attività e di costruire all'interno del proprio percorso professionale conoscenze di tipo specialistico tali da consentirgli di offrire alla Corte spunti di riflessione in una certa misura originali rispetto a una giurisprudenza ormai nota e standardizzata.

3.3. Le prospettive della riforma ordinamentale

Come noto, nel vigente assetto costituzionale si discute, in termini neppure tanto originali, del rapporto tra giudice e pubblico ministero, proponendone la collocazione in due ordini giudiziari separati e paralleli, senza alcun tipo d'interscambio tra l'uno e l'altro. Esorbita dal presente intervento, comprenderne ragioni, utilità e scopi, occorrendo piuttosto domandarsi quali riflessi tale separazione possa esercitare sul giudizio di legittimità e, in particolare, sulle funzioni del Procuratore generale.

È inevitabile, però, porsi la domanda di come potrà essere, in futuro, la definizione funzionale del medesimo organo quando verrà estirpato dall'unitario ordine giudiziario per essere trasferito di peso in un nuovo ordine dei pubblici ministeri: se ne dovranno individuare caratteristiche peculiari? E quali potranno mai essere le caratteristiche della sua partecipazione a un'operazione complessivamente ed essenzialmente protesa alla correzione del diritto in esito alla verifica sul fondamento giuridico della sentenza, oggetto precipuo del giudizio di legittimità?

Al momento non vi è una risposta in qualche misura plausibile nella mancanza assoluta di una qualche considerazione normativa sull'argomento, salva (ma non è poco) la volontà legislativa di realizzare la separazione delle carriere dei giudici e dei pubblici ministeri, dando vita a due ordini giudiziari diversi, con due Consigli Superiori della magistratura distinti per l'uno e per l'altro e un'alta Corte disciplinare rispetto alla quale occorrerà chiedersi cosa ne sarà della Procura generale, la cui invarianza funzionale non sarà sufficiente a ritenere immutate le modalità del suo esercizio; varrà quanto meno un interrogativo l'eventuale mantenimento in un organo requirente (a composizione totale di magistrati appartenenti all'ordine giudiziario dei pubblici ministeri) della prerogativa dell'azione disciplinare rivolta a magistrati appartenenti anche all'ordine giudiziario dei giudici.

Nell'azzardare un'ottimistica risposta si potrebbe valorizzare un'oggettiva constatazione: la riforma si ripropone la creazione di un, per così dire, **quarto modello** ordinamentale che segue

alla scelta del costituente e ritorna allo schema prerepubblicano di separazione tra pubblico ministero e giudice; ma rispetto a tale schema al contempo si differenzia per il contesto normativo costituito da fonti costituzionali nazionali e sovranazionali, regolative non solo e non tanto dei rapporti tra i poteri tradizionalmente intesi quanto, piuttosto, dei limiti nell'esercizio dei poteri e degli invalicabili steccati dei diritti fondamentali. Proprio di questi l'autorità giudiziaria, in quanto autorità *tout court* indipendente, sia essa espressione di un esercizio inquirente (e/o requirente) sia essa espressione di un esercizio giudicante, rimane comunque imprescindibile garante.

Ne dovrebbe, perciò, risultare inalterata la dimensione funzionale del procuratore generale, destinata a rimanere incardinata negli scopi, indicati nell'art. 65 dell'ordinamento giudiziario, di assicurare l'esatta osservanza e l'uniforme interpretazione della legge, l'unità del diritto oggettivo nazionale, il rispetto dei limiti delle diverse giurisdizioni, nel quadro generale (ma cogente) dei principi fissati negli articoli 3, 101 e 111 della Costituzione.

3.4. Il rapporto tra Corte di cassazione e Corte Edu: sue ricadute su inediti sviluppi nell'organizzazione interna e nelle relazioni tra gli uffici di legittimità (cenni)

Vi è un quarto fattore che merita di non essere trascurato: come sosteneva il nostro caro e autorevole Francesco Iacoviello, **probabilmente la Cassazione non basta più.**

Una società evoluta, infatti, basata sui diritti fondamentali, non richiede più soltanto la conformità alla legge, ma reclama in termini ancor più forti e pressanti, una conformità ai diritti.

Se la Corte di cassazione, nel controllare che la sentenza rispetti le leggi e la logica del ragionamento probatorio, garantisce la nomofilachia delle regole, la Corte europea verifica che il caso sia stato deciso in conformità ai diritti, così che finisce con lo svolgere un sindacato sullo stesso giudizio della Corte di cassazione.

Tali considerazioni portano a un dovere di riflessione in ordine alle dotazioni culturali necessarie per gli uffici di legittimità.

La Corte di cassazione, ad esempio, ha stipulato due protocolli d'intesa con la Corte europea dei diritti dell'uomo (11 dicembre 2015, sostituito dal nuovo protocollo del 15 novembre 2024) e la Corte di giustizia dell'Ue (26 maggio 2017).

Entrambi gli accordi si inseriscono nell'ambito delle due Reti delle Corti supreme istituite per stabilire forme di collaborazione rafforzata tra le alte giurisdizioni europee: la Rete delle Corti

supreme e la Rete giudiziaria dell'Unione europea.

Allo scopo di perfezionare tali accordi è stato costituito un Gruppo per l'attuazione dei Protocolli con la Corte di giustizia e con la Corte di Strasburgo composto da magistrati delle sezioni civili e penali.

Il Gruppo nasce per svolgere attività di disseminazione della giurisprudenza della Corte EDU e l'approfondimento di specifiche tematiche (decreto del Primo Presidente n. 25 del 5 febbraio 2016).

La competenza del Gruppo è stata successivamente allargata al diritto dell'Unione (decreto n. 84 del 17 ottobre 2017).

Il Gruppo svolge funzioni di studio e diffusione della giurisprudenza delle Corti sovranazionali, realizzando *abstract* e commenti su pronunce di particolare rilievo, oltre che di comunicazione della giurisprudenza interna alla Corte europea dei diritti dell'uomo.

Il Gruppo per l'attuazione dei Protocolli con la Corte di giustizia e con la Corte di Strasburgo è stato integrato nelle vigenti Tabelle di organizzazione per il quadriennio 2026-2029 (§ 96).

In effetti, nell'attuale contesto storico, il tema dei diritti fondamentali assume un'importanza vitale e la vigilanza sulla loro corretta osservanza è imprescindibile per un'adeguata tutela dei sistemi liberali e democratici.

Attorni ai diritti fondamentali si avvolgono spesso discipline specialistiche differenti, la cui conoscenza merita di essere raccolta e resa oggetto di analisi e confronti, quand'anche sul piano teorico.

In tale prospettiva, meriterebbe di essere sviluppata l'idea accennata nel progetto organizzativo della Procura generale dell'istituzione di un Ufficio studi.

Si tratta del paragrafo 3.4. del citato documento organizzativo, in base al quale un Avvocato Generale, preposto al servizio penale, è assegnatario, tra l'altro, delle attività concernenti (per quanto attiene al servizio penale):

- «…
- L'Ufficio per il processo penale;
- Le iniziative formative relative all'ambito penale, anche coordinandosi, per quanto necessario, con quelle promosse dalla formazione decentrata, dalla S.S.M. e dal C.S.M. Sovraintende, altresì, in coordinamento con l'ufficio documentazione della Procura generale, al monitoraggio della giurisprudenza della Corte di cassazione per la verifica di

> eventuali contrasti non segnalati e/o novità giurisprudenziali in materia penale; a tal fine può giovarsi della collaborazione di uno o più magistrati del settore penale, anche mediante la creazione di un gruppo di lavoro (….), per le relazioni o riunioni periodiche dei magistrati stessi…».

L'Ufficio per il processo penale (UPP) (come, per il processo civile, l'Ufficio Spoglio Analisi e Documentazione, USAD) è istituito presso la Procura generale della Corte di cassazione con il d.lvo 17 ottobre 2022, n. 151, che ne stabilisce le finalità, la composizione, le figure professionali a loro addette, i compiti. Entrambi tali Uffici operano sotto la supervisione e gli indirizzi degli Avvocati generali e dei magistrati dell'Ufficio.

La mancanza di personale assegnato a tali Uffici ne ha impedito l'attivazione.

A parte tali Uffici (che, se realizzati potrebbero apportare linfa vitale nelle direzioni segnalate nel documento organizzativo), il par. 3.4. sopra citato sembrerebbe alludere **anche** all'istituzione, seppure in forma embrionale, di una sorta di **Ufficio studi** preposto all' attività di formazione in ambito penale e al monitoraggio della giurisprudenza della Corte di cassazione per la verifica di eventuali contrasti non segnalati e/o novità giurisprudenziali in materia penale.

L'acritica rincorsa da parte dell'ufficio di Procura Generale alle misure organizzative sugli affari giurisdizionali, in realtà, preclude un'effettiva opera di selezione dei ricorsi di maggiore interesse sul piano interpretativo ovvero dei ricorsi caratterizzati da questioni oggetto di valutazioni difformi nella giurisprudenza del merito e sulle quali emerga un'esigenza dell'affermazione di un orientamento uniforme, idoneo a costituire linee di indirizzo sul terreno operativo.

L'istituzione di un Ufficio studi per un più proficuo esercizio dell'azione nomofilattica, al netto delle risorse di personale giudiziario, amministrativo e logistiche necessari per realizzarlo, potrebbe costituire un valido teorico rimedio. Da tale misura (con la creazione di un ristretto gruppo di magistrati requirenti, disponibili allo svolgimento di tale attività ricognitiva e di conseguente segnalazione) potrebbe derivare, per un verso, un salto qualitativo nell'attività giurisdizionale della Procura generale e, per altro verso, una sua funzione propulsiva nell' «azione nomofilattica», da intendersi, evidentemente non come azione penale, ma come iniziativa più decisa e informata nel contributo proprio dell'Ufficio requirente, la cui motivazione a sollecitare la giurisprudenza di legittimità, trarrebbe alimento da esigenze concrete come tali percepite nel merito e ritenute irrisolte, con grandi e gravi margini d'incertezza nello stesso effettivo esercizio dell'azione penale e nelle sue valutazioni in sede giurisdizionale.

Ne risulta un ulteriore profilo delle dinamiche interne del funzionamento dell'ufficio di Procura generale, ossia l'osmosi inevitabile tra i diversi ambiti di operatività, che non possono relegarsi a settori tra loro indipendenti, al contrario essendo necessario mantenere tra di essi una stretta relazione funzionale. Si pensi, ad esempio, al raccordo tra l'Ufficio Affari interni (in particolare, al gruppo di lavoro sull'art. 6, d.lvo 106/2006) e l'ipotetico Ufficio studi, a propria volta tramite delle aree più direttamente coinvolte nel governo dell'attività giurisdizionale (udienze pubbliche, camere di consiglio partecipate, camere di consiglio a trattazione esclusivamente scritta).

Si verrebbe a creare per tal modo un reticolato organizzativo, quale base per una più marcata funzione propulsiva della Procura generale con una conseguente sua maggiore caratterizzazione istituzionale e una più proficua interlocuzione con la Corte di cassazione.

La fantasia rischia ovviamente di alimentare ulteriori forse irraggiungibili desideri.

In una prospettiva di velleitaria **fanta-organizzazione**, infatti, all'interno di tale ipotetico **Ufficio studi** (in funzione del quale all'Avvocato Generale lo stesso documento organizzativo – par. 3.4. – parrebbe attribuire la facoltà della creazione di un specifico gruppo di lavoro) potrebbe essere inserita una **Sezione speciale** dedicata esclusivamente alla cura e alla costante attenzione sui temi dei diritti fondamentali, per la promozione di eventi di natura transdisciplinare e la tessitura di rapporti d'interlocuzione con l'Avvocatura generale della Corte Edu oltre che, eventualmente, con il Gruppo per l'attuazione dei Protocolli con la Corte di giustizia e con la Corte di Strasburgo, istituito all'interno della Corte, del quale la Sezione della Procura generale sarebbe un completamento e, comunque, opererebbe in termini paralleli e compatibili.

Profonde radici culturali sembrano costituire la premessa necessaria per un buon livello di giurisdizione nomofilattica, di cui anche la Procura generale è parte integrante con ottime potenzialità da sfruttare. È, tuttavia, necessario che in via prioritaria si risolva la sindrome da assedio di cui la Corte è da tempo affetta e dalla quale neppure le forti terapie adottate con un pressocché azzeramento delle pendenze sono riuscite a debellare in via definitiva.

4. L'importanza dell'introiezione del principio di organizzazione condivisa nella prospettiva di una migliore qualità nella giurisdizione nomofilattica

In disparte l'oggettiva constatazione sulla mancanza di una regola che indirizzi gli uffici di legittimità verso una reciproca condivisione delle problematiche organizzative, può, tuttavia, costituire oggetto di riflessione quanto meno l'opportunità che, nella prassi, di tale condivisione si tenga in qualche misura conto. La ragione, proprio sulla base di quanto sin qui esposto, dovrebbe apparire autoevidente, dipendendo dallo stretto collegamento funzionale (pressoché sovrapponibile) tra pubblico ministero e giudice nel giudizio di legittimità in una comunanza che riguarda non solo gli intenti, ma anche le difficoltà operative.

Tra i fattori critici delle funzioni di legittimità devono annoverarsi le caratteristiche che la stessa legge (in senso lato) è andata assumendo, in ragione, soprattutto, della moltiplicazione delle fonti, spesso articolate in svariate tipologie anche di natura secondaria, del proliferare di normative speciali non sempre tra loro coordinate, del ricorso frequente ed estemporaneo alla decretazione d'urgenza.

Si tratta di un'ipertrofia normativa che tende a disperdere i valori costituzionali, generando disorientamenti nel corpo sociale, richiamando l'attenzione della Corte a una difficile opera di ricucitura sistematica. Non mancano poi le situazioni nelle quali il legislatore, per le più varie ragioni, rifiuta di intervenire nella regolamentazione di temi complessi, rendendo inevitabile l'intervento di supplenza del giudice.

Ne discende la centralità dell'attività di interpretazione con i suoi corollari:

- Individuazione esatta della disposizione;
- Evidenziazione del suo significato precettivo alla luce dei principi espressi dalla Costituzione, dal diritto euro-unitario, da quello convenzionale;
- Rigore metodologico;
- consapevolezza sui limiti di tolleranza ed elasticità dell'enunciato posto dal legislatore e dei plurimi significati possibili nella concretezza dell'ordinamento.
- Enunciazione della regola giuridica posta a base della decisione attraverso l'accurato adempimento dell'obbligo di motivazionale (art. 111, 6 comma, Cost.), quale espressione del principio di legalità (art. 102, 2 comma, Cost.) e dell'amministrazione della giustizia in nome del popolo (art. 101, 2 comma, Cost.).

Alla complessità e delicatezza dei compiti assegnati alla Corte e a ogni suo componente si aggiunge il dato critico del numero dei ricorsi, che portò a intitolare un convegno sulla Corte di cassazione dall'evocativo titolo "La Corte assediata. Per una ragionevole deflazione dei giudizi penali di legittimità", svoltosi nel palazzo della Corte nei giorni 27-29 settembre 2012.

Si tratta di temi non nuovi che hanno caratterizzato e continuano a caratterizzare il dibattito sulle prospettive di miglioramento del lavoro qualitativo della Corte di legittimità italiana, ancora costretta tra l'*ius litigatoris* e l'*ius constitutionis*, tra i quali, quanto meno sul piano della disciplina processuale, non sembra si sia ancora pervenuti a un equilibrato componimento.

È nei fatti che, nei momenti di maggiore difficoltà, gli uffici hanno saputo trovare degli accomodamenti, attraverso la stipula di accordi con i quali sono state convenute alcune regole nel reciproco interesse.

Si può, ad esempio, rammentare che, in una situazione (da tempo perdurante) di un numero esorbitante di sopravvenienze, per meglio regolamentare a valle della disposizione normativa sul tempo libero intercorrente tra data di ricezione del ricorso alla segreteria della Procura generale e la data d'udienza, sin dal 2017, in epoca in cui ancora non era stata generalizzata la modalità per iscritto di tutti i ricorsi (ossia in un'epoca in cui per i ricorsi oggetto di pubblica udienza e di camera di consiglio partecipata, le conclusioni del Procuratore generale avvenivano in forma orale mentre solo per determinate materie era stabilito che le conclusioni del Procuratore generale venissero redatte esclusivamente per iscritto), tra la Corte di Cassazione e la Procura Generale vennero formalizzati alcuni specifici accordi. Vennero, infatti, adottati, a pochi mesi l'uno dall'altro, due protocolli (condivisi tra Corte e Procura generale) dai dirigenti dell'epoca.

Con il primo (3 gennaio 2017) si assunsero le seguenti determinazioni:

- istituzione di Procuratore generale di collegamento (1 sostituto Procuratore generale per ciascuna sezione);
- segnalazione dei procedimenti di particolare rilevanza; trasmissione dei fascicoli processuali;
- esecuzione dei provvedimenti di scarcerazione.

Con il secondo protocollo (3 marzo 2017) si operarono rispetto al precedente alcune puntualizzazioni:

- permanenza in cancelleria fino alla data dell'udienza del fascicolo per il quale è prevista la requisitoria esclusivamente scritta;
- trasmissione a cura della cancelleria della Corte alla Procura generale, **almeno sessanta giorni** prima dell'udienza, dei fascicoli di cui all'art. 164 disp. Att. C.p.p. (c.d. fascicoletti) con copertina riportante i dati essenziali utili anche ai fini dell'assegnazione;

- trasmissione, almeno **sessanta giorni** prima dell'udienza, dei fascicoli integrali per i procedimenti con valore ponderale non inferiore a «4» e restituzione da parte della Procura Generale entro dieci giorni;
- deposito delle requisitorie scritte nella cancelleria **non oltre i quindici giorni antecedenti** all'udienza.

Se la legge impone al Procuratore generale di depositare la propria requisitoria scritta fino a quindici giorni prima dell'udienza, in teoria la Corte sarebbe legittimata a trasmettere i ricorsi il giorno precedente a tale decorso temporale costringendo la redazione di requisitorie *ad horas.*

È dunque necessario che, nella mancanza dell'indicazione di uno *spatium deliberandi* per la requisitoria, ossia della precisa assegnazione di un termine per la sua redazione a partire dal momento della sua ricezione, si proceda con soluzioni concordate tra gli uffici giudiziari.

Nella ricerca della misura del termine, un parametro plausibile potrebbe essere individuato nel termine di deposito della sentenza, fissato dall'art. 617, comma 2, c.p.p. in giorni trenta prorogabile, in base all'art. 544, comma 3, c.p.p., a giorni novanta.

Si tratta di termini in relazione ai quali le soluzioni concordate nei protocolli del 2017 non parevano affatto peregrine; esse, anzi, si manifestano come ancor più esigibili a fronte della generalizzata trattazione scritta, che rende di non facile evasione il compito demandato al procuratore generale di obbligatorio suo intervento su ogni ricorso presente sul ruolo dell'udienza.

Non sempre vi è stata puntuale osservanza alle regole protocollari (talvolta da parte dei procuratori generali in riferimento, ad esempio, al trattenimento oltre il termine concordato dei fascicoli di valore ponderale pari o superiore a 4, talvolta da parte della Corte quanto ai tempi di trasmissione dei ricorsi).

La inosservanza delle regole accolte in condivisione d'intenti da Procura Generale e Corte di cassazione deve far riflettere sul significato complessivo della redazione di protocolli (e del relativo sforzo profuso per la loro elaborazione) allorquando gli stessi siano disattesi in fase applicativa[8]. Se la prassi applicata risulta diversa dalla regola condivisa è necessario in primo luogo considerarne le motivazioni, verificando se l'inefficacia della regola dipenda da una errata formulazione di questa ovvero da errori di valutazione o da problematiche sopravvenute nella sua concreta applicazione.

La conclusione che, sul piano generale, se ne può trarre è una sorta di disincanto rispetto alla condivisione organizzativa, ancora non adeguatamente recepita come un valore in sé, seppure

sia innegabile l'encomiabile traguardo raggiunto dalla Corte in un costante sforzo profuso dai consiglieri nella determinazione di ridurre il carico dei ricorsi, ottenendone una loro rapida definizione.

Ancora nel 2022 pervenivano in cassazione 45.363 ricorsi penali. Attraverso una serie di accorgimenti di natura organizzativa, nel medesimo anno venivano definiti 50.775 ricorsi, ossia un numero assai prossimo alle sopravvenienze.

Ne è derivata l'eliminazione dell'arretrato dei ricorsi penali, che già nel 2022 venivano definiti in circa sei mesi dall'iscrizione. Tali risultati erano conseguiti con un organico effettivo della Corte costituito (a fronte di un organico teorico di 417 magistrati, 59 presidenti e 356 consiglieri) da 344 magistrati, dei quali 45 presidenti e 299 consiglieri.

I risultati venivano ulteriormente migliorati nel 2024.

Il rapporto tra procedimenti iscritti e procedimenti esauriti segnala una capacità definitoria almeno pari al numero dei procedimenti iscritti nell'ultimo anno con un progressivo miglioramento rispetto ai risultati (già eccellenti) raggiunti nei due anni precedenti. L'indice di ricambio generale (c.d. *clearance rate*) risulta anch'esso aumentato passando dal valore del 107,2% del 2022 al 109% al 2024. Il numero dei procedimenti pendenti al 31 ottobre 2022, pari a 20.955, si è ridotto, al 31 ottobre 2024, a 11.864. La durata media dei procedimenti è diminuita da 183 giorni nel 2022 a 110 giorni nel 2024. Il *disposition time* (il cui *target* da raggiungere nel 2026 era pari a 166 giorni) si è ridotto dal valore di 155 giorni nel 2021 al valore di 92 giorni nel 2024, cosicché si può tranquillamente affermare che il risultato auspicato sia stato raggiunto e superato.

Si tratta di traguardi raggiunti sia in ragione di una serie di interventi deflattivi sia attraverso un'importante accelerazione dei tempi di definizione dei processi**[9]**

4.1. Il rapporto tra il mutamento delle contingenze storiche e gli accorgimenti organizzativi nelle previsioni tabellari della Corte

Si legge nelle tabelle organizzative per il quadriennio 2026/2030 che:

- i collegi (sia per il civile sia per il penale) sono predisposti con almeno sei mesi d'anticipo rispetto alla data d'udienza (v. par. 16.2.)
- Ogni sezione convoca i collegi, in pubblica udienza o in camera di consiglio, per almeno quattro giorni alla settimana (v. par. 16.4.);
- Nella stessa udienza gli affari vengono assegnati «tenendo conto dell'opportunità di non concentrare nella stessa udienza più procedimenti di elevato valore ponderale, nel rispetto

del complessivo carico pari a 70 punti ponderali per udienza. Tale limite può essere elevato fino a 80 in presenza di ricorsi seriali ciascuno di valore ponderale non superiore a 2» (par. 66.5);

- Nella formazione del ruolo d'udienza si procede nel seguente ordine di tipologia dei ricorsi: *i*) ricorsi da trattare in camera di consiglio convertibile in pubblica udienza; *ii*) ricorsi da trattare in camera di consiglio convertibile in udienza camerale partecipata; *iii*) ricorsi da trattare in camera di consiglio non partecipata non convertibile (par. 66.10).

Tali previsioni sollecitano alcuni semplici interrogativi:

- si tratta di indicazioni (quanto a numero di udienze settimanali e a totale del valore ponderale per udienza) che hanno tenuto in considerazione l'attuale stato delle effettive pendenze?
- si tratta di parametri derogabili in proporzione alle effettive esigenze per numero di pendenze con soluzioni che comunque assicurino la celerità della definizione e non determino il rischio della formazione dell'arretrato?

In ragione delle risposte, si potrebbe verificare se le contingenze storiche nell'attualità consentano di modulare la formazione dei ruoli in termini tali da recuperare una maggiore serenità nello svolgimento delle funzioni di nomofilachia.

4.2. Possibili sperimentazioni di condivisione organizzativa

Le considerazioni svolte sembrano porre in plastica evidenza l'opportunità di una condivisione nell'approccio organizzativo, che lungi dal creare motivi di rallentamento oppure ostacoli di sorta gli uni verso gli altri, possano invece portare a un più diffuso coinvolgimento negli obbiettivi ritenuti esigibili, di questi rendendosi reciprocamente partecipi.

E, in effetti, momenti di confronto nella storia del rapporto tra gli uffici di legittimità non sono mancati; talvolta hanno prodotto anche accordi regolamentari, purtroppo spesso disattesi.

La soluzione sull'istituzione del magistrato di collegamento, ad esempio, non pare avere portato a risultati particolarmente proficui e una serie di criticità (come, ad esempio, le prassi diverse nelle modalità di trattazione dei giudizi adottate nelle sezioni) non sono risolte.

Si verifica così un difetto di comunicazione sulle rispettive difficoltà, che, se non trovano una sede istituzionale per essere palesate, sono destinate a perpetuarsi all'infinito.

In tale prospettiva, ad esempio, potrebbe pensarsi alla istituzione, tramite un apposito protocollo, di una **commissione permanente**, composta da un presidente per sezione e da un avvocato generale, eventualmente affiancato da uno o più sostituti procuratori generali, dai responsabili degli uffici amministrativi per discutere eventuali criticità insorte nel rapporto tra Corte e

Procura in riferimento alla trattazione dei ricorsi e all'espletamento delle udienze, elaborando proposte da sottoporre all'attenzione delle figure apicali degli uffici giudiziari di legittimità.

La partecipazione a tale commissione potrebbe essere anche allargata a rappresentanti dell'avvocatura con riferimento a temi che possano essere di specifico interesse di quest'ultima, salva l'ovvia considerazione che il perseguimento di risultati ottimali nello svolgimento del giudizio di legittimità è tema generale al quale l'avvocatura non può, in effetti, ritenersi, estranea.

5. Conclusioni

Nel giudizio di legittimità, l'ordinamento esige la presenza del Procuratore generale, pur non essendo una parte in senso tecnico; nella sua evoluzione storica tale figura ha acquisito aspetti differenti, se non antitetici, dapprima controllore dell'applicazione letterale della norma e dell'operato del giudice nell'ambito di un regime liberale, poi con il medesimo ruolo in un regime dittatoriale e, ancora dopo, in regime repubblicano promotore dell'affermazione dei principi costituzionali, anch'egli, al pari del giudice, interprete della legge, dei suoi significati compatibili con l'ordinamento giuridico nel suo complesso con le sue fonti costituzionali nazionali e sovranazionali.

Anche nel **quarto modello**, proposto nella riforma costituzionale, per conservare tali ultimi caratteri, occorrerà compierne una profonda introiezione, per tal modo risolvendo le sue molteplici possibili modalità espressive; perché, ancor prima di verificare la differenza tra i modi d'intendere il ruolo dell'ufficio del Procuratore generale e il ruolo dei giudici di legittimità, è necessario confrontare le differenti vedute all'interno del primo, l'identità funzionale costituendo talvolta concetto problematico, se tenuto distante dal nucleo essenziale che ne è la scaturigine.

Alla sbarra di questa, pertanto, le mani del Procuratore generale devono sforzarsi di tenere ben stretta la presa, attenuando i pericoli del perseguito suo trasloco forzato dalla casa dei giudici ed evitando che l'allontanamento si trasfiguri in una smemoratezza dei valori acquisiti nel corso di un'educazione condivisa per circa ottant'anni, tanti, quasi, ne sono trascorsi dall'entrata in vigore della nostra Carta costituzionale, l'età della saggezza di una madre e di un padre.

A declinare nel concreto sforzo quotidiano l'attenzione al loro messaggio, sono necessarie, nell'immediato, tre condizioni: *a)* una costante condivisione nelle soluzioni organizzative tra

Corte e Procura generale, tale da mantenere ben salda l'adesione dell'una e dell'altra alla comune matrice culturale; *b*) La creazione di sedi para-istituzionali (per il tramite di accordi protocollari)di effettivo confronto continuativo (ad esempio, la c.d. **Commissione mista permanente**, cui si è fatto cenno nel precedente paragrafo, 4.2.); *c*) un paziente percorso di piccoli passi, che, con realismo e senso pratico, consenta un progressivo miglioramento non solo nella quantità del lavoro da assolvere, ma anche, e soprattutto, della sua qualità, giacché è in questa che si annida la più autentica e attesa risposta di giustizia, in particolare nel suo risvolto nomofilattico.

Proprio in tale ultima prospettiva, anche quegli aspetti in apparenza d'importanza minimale possono costituire tasselli, il cui perfetto incastro è indispensabile per il mantenimento in equilibrio della struttura, consentendole aneliti a più ragguardevoli sfide, come ad esempio la concentrazione rivolta al tema dei diritti fondamentali nella loro globale dimensione.

Il dialogo operativo tra Corte e Procura generale è, perciò, irrinunciabile anche in riferimento a tutto quanto, in una visione di sistema, possa apparire piccola cosa, nel presupposto del comune compito all'una e all'altra, pur nel rispettivo differente meccanismo funzionale, a loro assegnato.

---

[1] V.P. Curzio, *Il futuro della Cassazione*, in *Obiettivo 1. A cosa serve la Cassazione?* in QG, n 3/2017, ***www.questionegiustizia.it/rivista/pdf/QG_2017-3_10.pdf***: «Uguaglianza dei cittadini dinanzi alla legge significa anche diritto ad un'eguale osservanza ed interpretazione della legge, significa uguaglianza di trattamento giurisdizionale di casi simili»; secondo l'A. cit., *esattezza interpretativa* e *principio di uniformità/prevedibilità* non coincidono: «L'interpretazione esatta della legge dovrebbe essere una e pertanto l'uniformità dovrebbe essere un carattere derivato. L'utilizzazione dei due concetti sembra indicare la consapevolezza del fatto che a volte sono ragionevolmente sostenibili più interpretazioni e che in tal caso la Corte deve comunque sceglierne e affermarne una in funzione del valore della uniformità».

[2] In tal senso, v. C. Sgroi, *La funzione della Procura generale della Cassazione*, in *Questione giustizia Trimestrale* 1/2018, 9 e ss. Occorre, peraltro, rilevare che soltanto in riferimento ai ricorsi non convertibili si è tentata, con ordini di servizio risalenti, la creazione di una suddivisione per gruppi in una certa misura specialistici, che, tuttavia, anche in ragione del numero assai elevato dei componenti che vi partecipano, non riescono a operare con una costante possibilità di confronti interni, limitati a sporadiche riunioni sollecitate solitamente dagli avvocati generali o, talvolta, da singoli colleghi, i quali segnalino l'opportunità di una condivisione di particolari questioni; d'altro canto, un'ampia platea di componenti in ogni gruppo comporta una distribuzione parcellizzata dei ricorsi che non agevola un'effettiva formazione di un sapere specialistico. Un'alternativa potrebbe consistere nella creazione nella Procura Generale, di un modulo organizzativo speculare a quello della Corte, con la previsione di tanti gruppi specialistici corrispondenti alle Sezioni penali. Tale soluzione, però, richiederebbe presumibilmente l'acquisizione di una maggiore chiarezza sulle materie attribuite a ogni Sezione della Corte per riformulare un ragionamento di un'articolazione parzialmente diversa che tenga conto anche dell'eventuale opportunità di accorpamenti per materia sulla base di un parametro di maggiore tendenziale omogeneità. L'operazione si rivela particolarmente complessa anche in ragione della necessità di tenere conto delle ripartizioni già contenute nel SIC- P e identificate attraverso acronimi, ai quali occorrerebbe apportare modifiche.

[3] Gli artt. 4 e 5 della legge 532/1977 modificavano rispettivamente il primo comma dell'articolo 380 del Codice di procedura civile e l'art. 76 dell'ordinamento giudiziario eliminando il riferimento presenza del Procuratore generale alla deliberazione delle cause civili della Corte di cassazione.

[4] Con tale decisione, la Corte costituzionale dichiarava l'illegittimità costituzionale dell'art. 63, secondo comma, del r.d. 22 gennaio 1934, n. 37, contenente norme integrative e di attuazione del r.d. legge 27 novembre 1933, n. 1578, sull'ordinamento delle professioni di avvocato e di

procuratore, nella parte in cui dispone che «il pubblico ministero assiste alla decisione»; è interessante un passaggio dell'ordinanza di rimessione in cui ancora riecheggia la percezione di normalità circa la presenza del Procuratore generale alla deliberazione delle cause civile della corte di cassazione: «…né può ritenersi che la norma di cui trattasi (art. 63 secondo comma, del r.d. 22 gennaio 1934, n. 37, n.d.r.) sia sostanzialmente identica a quella contenuta negli artt. 380 comma 1, c.p.c. e 76 comma 1, ordinamento giudiziario che prevedono l'assistenza del pubblico ministero alla decisione dei ricorsi da parte della Cassazione civile. Queste norme, infatti, in tanto prevedono la presenza del pubblico ministero nella camera di consiglio della Cassazione civile, in quanto in tale sede quell'organo è posto al di sopra delle parti ed esercita il compito di vegliare all'osservanza delle leggi…».

[5] Con tale decisione la Corte costituzionale affrontava la questione relativa alla presenza del Procuratore generale nelle camere di consiglio delle sezioni unite civili riguardanti i ricorsi in materia disciplinare nei quali lo stesso Procuratore generale era parte processuale. Ormai però era chiaro il rifiuto di ritenere compatibile con il sistema costituzionale la partecipazione del pubblico ministero (Procuratore generale) alle deliberazioni della Corte. Il segnale lanciato dai giudici costituzionali appariva inequivoco: « A parte il più ampio problema che, in rapporto alla norma denunziata, potrebbe porsi quanto all'assistenza in genere del pubblico ministero in camera di consiglio – problema che non si ha qui motivo di esaminare – non può esser dubbio che quella norma sia illegittima, in riferimento agli artt. 3 e 24 della Costituzione, allorché il pubblico ministero intervenga avanti le sezioni unite civili, non per svolgere le sue normali funzioni di organo incaricato di vegliare sull'osservanza della legge, ma in qualità di parte, per avere egli, nei casi previsti dalla legge, assolto il compito di promuovere ed esercitare l'azione in giudizio. Questa Corte che, con sentenza **n. 27 del 1972**, ebbe a ritenere l'illegittimità costituzionale della norma che consentiva l'assistenza del pubblico ministero alle decisioni del Consiglio nazionale forense, non può che confermare, per le stesse ragioni, la decisione allora espressa. Tali ragioni si compendiano sostanzialmente nel principio che la deliberazione della

sentenza è compito esclusivo dell'organo giudicante, sicché la presenza di una parte, sia pure investita, come il pubblico ministero, di un'alta funzione di giustizia, nel momento in cui la causa viene decisa, altera le regole del contraddittorio le quali postulano che in ogni giudizio, salvo che non ostino gravi motivi razionalmente giustificabili con il pubblico interesse, le parti siano poste in condizioni di completa ed effettiva eguaglianza…». Veniva pertanto dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 380 del Codice di procedura civile nella parte in cui consentiva l'assistenza del Procuratore generale della Corte di cassazione alla deliberazione in camera di consiglio delle decisioni sui ricorsi in cui lo stesso Procuratore generale è attivamente o passivamente legittimato come parte.

[6] A. Pizzorusso, *L'organizzazione della giustizia in Italia*, Einaudi, 1982, 136.

[7] Secondo l'art. 137-ter disp. Att. c.p.c., le requisitorie scritte della procura Generale devono essere pubblicate sul sito della Corte, per tal modo consentendo all'utenza della giustizia e della dottrina di esaminarne il contenuto unitamente al provvedimento decisorio.

[8] È in tal senso significativo l'ordine di servizio adottato in data 11 aprile 2025 dalla Prima Presidente della Corte sul tema dei «ruoli aggiunti delle Sezioni penali», contenente l'invito ai Presidenti titolari delle diverse sezioni di «ricorrere alla formazione di ruoli aggiunti di udienza solo quando strettamente necessario», in ogni caso raccomandandosi «… di non integrare, mediante ruoli aggiunti, i ruoli di udienza oltre il trentacinquesimo giorno antecedente alla data d'udienza, atteso che, diversamente, non si potrebbe garantire uno studio adeguato degli atti alla Procura generale e la redazione di requisitorie scritte».

[9] Non senza qualche malumore nel mondo accademico, Gialuz, *La giustizia riparativa, questa sconosciuta. Uno svarione della Suprema Corte*, in *Sistema Penale*, fasc. 11/2024.

Incontro di formazione decentrata della Corte di cassazione, 27 ottobre 2025.