

CAMERA DEI DEPUTATI N. 2754

PROPOSTA DI LEGGE

d’iniziativa del deputato PECORELLA

Modifiche al codice di procedura civile e al codice di procedura penale concernenti la Corte di cassazione

Presentata il 15 maggio 2002

ONOREVOLI COLLEGHI! — È noto che numerosi fattori ostacolano lo svolgimento delle funzioni assegnate dall’ordinamento alla Corte di cassazione (articolo 65 dell’ordinamento giudiziario, approvato con regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12) e rendono necessari complessi interventi di vario genere. È tuttavia possibile ottenere alcuni non indifferenti risultati migliorativi attraverso alcune limitate modificazioni alla normativa processuale sia civile che penale.

Le modificazioni alle disposizioni del codice di procedura civile recate dalla proposta di legge tendono ai seguenti obiettivi:

a) prevedere in via generale l’istituto dell’appello, in modo da fare venire meno in diverse ipotesi l’esigenza di un controllo in cassazione, come nel caso dei provvedimenti di sospensione del processo o dei provvedimenti che hanno natura decisoria

pur non rivestendo la forma di sentenza (avverso i quali il ricorso per cassazione è stato ammesso *ex* articolo 111 della Costituzione). Inoltre il secondo grado del merito consente più agevolmente di mantenere il successivo (eventuale) controllo della Corte di cassazione nell’ambito della legittimità. Infine, la generalizzazione dell’appello rende concretamente possibile intervenire sull’articolo 111 della Costituzione per ridurre i casi di ricorribilità per cassazione senza inconvenienti per le garanzie delle parti;

b) favorire, anche ai fini di una più incisiva possibilità di ricorso al rito camerale, in applicazione delle recenti disposizioni modificative dell’articolo 375 del codice di procedura civile (legge n. 89 del 2001), la più agevole identificazione dei termini delle questioni sottoposte all’esame della Corte, facendo onere al ri-

corrente, sotto pena di inammissibilità del ricorso, di specificare il quesito che egli intende proporre, a fondamento delle sue doglianze: prescrizione di non trascurabile utilità per conseguire la necessaria chiarezza delle censure formulate contro la sentenza impugnata;

c) modificare il numero 5) del primo comma dell'articolo 360 del codice di procedura civile, che definisce l'ambito del controllo della Corte sulla motivazione in fatto della sentenza impugnata. Ai fini di tale modificazione (la cui esigenza nasce, come è noto, da un'attuale disposizione di ampiezza tale da determinare non infrequenti sconfinamenti del giudizio di legittimità nell'area di quello di fatto) si reputa non opportuna una pura e semplice ricezione, da più parti proposta, della regola dettata dall'articolo 606, comma 1, lettera e), del codice di procedura penale (« mancanza o manifesta illogicità della motivazione, quando il vizio risulta dal testo del provvedimento impugnato »). Infatti, va osservato che la mancata ammissione da parte del giudice del merito di una prova decisiva richiesta dalla parte non risulta dal testo della sentenza impugnata, tanto che tale situazione costituisce, nel codice di procedura penale, un motivo di ricorso a se stante; una piena conformità dei due codici esigerebbe, pertanto, l'introduzione nel processo civile anche di quest'altro motivo di ricorso, con esiti probabilmente contrari agli scopi che le presenti proposte o modifiche intendono perseguire. Sembra piuttosto preferibile, anche per i problemi presentati dalla nuova previsione introdotta nel settore penale, rifarsi alla formula indicata dalla cosiddetta « Bozza Brancaccio-Sgroi », su cui si espresse favorevolmente la maggior parte degli studiosi del processo civile, e recepitata (con un'opportuna, piccola variante) anche dal cosiddetto « Progetto Rognoni »: « omessa motivazione su un fatto (nella Bozza Brancaccio-Sgroi: punto) decisivo per il giudizio, che è stato oggetto di discussione fra le parti ». In tale modo il controllo di legittimità sulla motivazione in fatto viene caratterizzato, in modo chiaro ed inequivoco, dall'esistenza, nella motivazione censurabile, di un vuoto obiettivo,

senza alcuna possibilità per la Cassazione di sostituire le proprie valutazioni di fatto a quelle di competenza del giudice del merito.

Più in dettaglio con l'articolo 1 della proposta di legge, viene ripristinato il testo originario dell'articolo 42 del codice di procedura civile eliminando la ricorribilità per cassazione dei provvedimenti che dichiarino la sospensione del processo, per i quali si prevede, nell'articolo 339, l'appellabilità.

L'articolo 2, in tema di generalizzazione dell'appello, prevede la sostituzione dell'articolo 339, prevedendo, in particolare, la eliminazione di ogni disposizione di legge che escluda l'appello. L'appello è stato previsto anche contro i provvedimenti decisori non aventi la veste formale di sentenza e non altrimenti impugnabili, contro i quali è oggi ammesso il ricorso per cassazione ex articolo 111 della Costituzione. L'appello rimane escluso soltanto contro le sentenze di equità (pronunciate dal giudice di pace o sulla base dell'articolo 114) e contro quelle che pronunciano solo sulla competenza (articolo 42).

Con l'articolo 3, oltre a modificare il vizio indicato nel numero 5 del vigente primo comma dell'articolo 36, si è adeguato l'alinea del primo comma alla previsione generale dell'appello ed il secondo comma all'introduzione del giudice unico di primo grado. Si è, poi, introdotto un terzo comma per disciplinare i motivi per i quali è ammesso il ricorso per cassazione avverso le sentenze di equità, recependo, in linea di massima e con alcune restrizioni ulteriori, la giurisprudenza della Corte di cassazione sul punto.

Con l'articolo 4 si è modificato l'articolo 366, prevedendo, al numero 5) del primo comma, la necessità della specificazione del quesito sottoposto all'esame della Corte e rendendo la disposizione del numero 6) coerente con l'introduzione del sistema del patrocinio a spese dello Stato (legge n. 217 del 1990, come modificata dalla legge n. 134 del 2001).

Infine, per quanto concerne l'articolo 5, in relazione alle particolari caratteristiche

del contenzioso introdotto dal decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 80, che ha modificato l'allora vigente decreto legislativo n. 29 del 1993, le cui norme sono ora contenute nel decreto legislativo n. 165 del 2001, si è ritenuto necessario mantenere sia la possibilità che, nella materia ivi considerata, il ricorso per cassazione sia proponibile anche per violazione e falsa applicazione dei contratti ed accordi collettivi nazionali (articolo 63, comma 5, del decreto legislativo n. 165 del 2001), sia l'accertamento pregiudiziale della Cassazione sull'efficacia, validità ed interpretazione dei detti contratti (articolo 64 del decreto legislativo n. 165 del 2001).

Anche nel processo penale è emersa la necessità di rivalutare il ruolo dell'appello, sia come mezzo di impugnazione intermedio, evitando di prevedere, come accade in alcuni casi, il solo ricorso per cassazione, sia come mezzo unico di impugnazione quando la Carta costituzionale non impone la garanzia del ricorso per cassazione. In particolare non vi è alcuna ragione plausibile per non affidare alle corti di appello, anziché alla Corte di cassazione, anche impugnazioni di legittimità, come quella proponibile solo per violazione del contraddittorio contro i provvedimenti di archiviazione. Questo non significa ripristinare le corti regionali di cassazione, come spesso si è sostenuto; significa invece prendere consapevolezza della possibilità di distinguere tra un controllo di legittimità inteso a garantire prevalentemente le parti (controllo da affidare alle corti di appello) e controllo di legittimità inteso a garantire prevalentemente l'ordinamento (controllo da affidare esclusivamente alla Corte di cassazione). In coerenza con questa impostazione, l'articolo 6 prevede a modificare l'articolo 409, comma 6, del codice di procedura penale, in modo da sostituire al ricorso per cassazione l'appello come mezzo di impugnazione contro le violazioni del contraddittorio nel procedimento di archiviazione.

Uno dei maggiori ostacoli alla funzionalità della Corte di cassazione è costituito dal gran numero dei ricorsi che in materia penale quasi per la metà risultano inammissibili perché vengono proposti al solo

scopo di ritardare il passaggio in giudicato della condanna e la conseguente esecuzione. Come risulta dalla relazione del Procuratore generale della Corte di cassazione, nel periodo 1° luglio 2000-30 giugno 2001, il 44,3 per cento dei ricorsi decisi è stato dichiarato inammissibile. Si è trattato di 20.500 ricorsi che hanno comportato per la Corte un lavoro impegnativo e inutile.

Il legislatore, con l'articolo 6 della legge 26 marzo 2001, n. 128, ha modificato gli articoli 610 e 611 del codice di procedura penale e ha introdotto l'articolo 169-*bis* delle norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale, approvato con decreto legislativo n. 271 del 1989, allo scopo di facilitare la dichiarazione di inammissibilità dei ricorsi attraverso un loro esame preliminare e la successiva dichiarazione di inammissibilità da parte di un'apposita sezione, predeterminata per un biennio. Il meccanismo però non è stato risolutivo perché il numero dei ricorsi inammissibili ha reso impossibile la loro assegnazione, in base a un turno biennale (secondo l'indicazione del citato articolo 169-*bis*), a una delle sei sezioni penali preesistenti e ha imposto la costituzione di una nuova sezione, la settima, con varie difficoltà ancora in via di risoluzione.

Il procedimento per la dichiarazione dell'inammissibilità prevede l'avviso dell'udienza e il contraddittorio nelle forme dell'articolo 611 del codice di procedura penale e richiede alle cancellerie e all'organizzazione della Corte un impegno, che risulta sostanzialmente inutile in tutti quei casi in cui l'inammissibilità, essendo indiscutibile, non consente l'esplicazione (che infatti non avviene) di attività difensiva. Si tratta dei casi in cui il ricorso è stato proposto dopo la scadenza del termine stabilito oppure non contiene l'enunciazione dei motivi e dei casi di inammissibilità per qualsiasi ragione dei ricorsi proposti, in genere in modo assolutamente pretestuoso, contro le sentenze di « patteggiamento » emesse in primo grado o in appello. Si consideri che nel 2001 su 46.471 ricorsi pervenuti ben 5.871 (oltre il

12 per cento di quelli pervenuti e circa il 30 per cento di quelli inammissibili) sono stati contro sentenze di « patteggiamento » emesse in primo grado. Ai casi di inammissibilità indicati dovrebbe aggiungersi quello nuovo, introdotto per effetto della modificazione dell'articolo 613 del codice di procedura penale (articolo 8), del ricorso non proposto da un difensore iscritto nell'albo speciale della Corte di cassazione.

In tutti questi casi l'articolo 7 stabilisce che l'inammissibilità può essere dichiarata *de plano*, cioè senza le formalità previste dagli articoli 610, comma 1, e 611 del codice di procedura penale. La garanzia del contraddittorio infatti, come si è detto, sarebbe inutile. Occorre solo una tutela contro non impossibili, anche se improbabili, errori di fatto (come ad esempio quello di ritenere per errore scaduto il termine per l'impugnazione) ma questa tutela è oggi assicurata dall'articolo 625-bis del codice di procedura penale, introdotto dall'articolo 6 della citata legge n. 128 del 2001.

L'articolo 7 prevede, inoltre, la sostituzione dei commi 1 e 1-bis dell'articolo 610 del codice di procedura penale e la abrogazione dell'articolo 169-bis delle citate norme di attuazione, in modo da rendere meno rigida l'organizzazione della Corte per quanto concerne la determinazione della sezione incaricata di dichiarare le inammissibilità, sia perché il modello prefigurato dal citato articolo 169-bis è risultato allo stato non realizzabile, sia perché la possibilità di emettere una dichiarazione *de plano* dell'inammissibilità potrebbe, nei casi in cui questa è consentita, renderne opportuna la pronuncia direttamente da parte della sezione competente per materia. Va comunque evitato qualunque irrigidimento per legge del modello organizzativo della Corte, in modo da consentirle di ricercare il modello migliore, eventualmente anche attraverso successive modificazioni e sempre sotto il controllo tabellare del Consiglio superiore della magistratura.

Un sensibile contributo alla riduzione dei ricorsi per cassazione può derivare

dalla modificazione dell'articolo 613 del codice di procedura penale (operata dall'articolo 8) volta ad eliminare la clausola di salvezza di cui al comma 1, in modo da non consentire alla parte di proporre personalmente il ricorso e da richiedere sempre l'intervento di un difensore iscritto nell'albo speciale della Corte di cassazione.

La soppressione della facoltà, oggi riconosciuta alla parte, di proporre personalmente il ricorso arrecherebbe non pochi benefici al lavoro della Corte di cassazione in termini di riduzione quantitativa dei procedimenti che annualmente sopravvengono. Basti pensare che nell'anno 2001 sono sopravvenuti in cassazione 46.471 procedimenti. Di questi ben 9.145 (pari, quindi, a poco meno del 20 per cento) sono relativi a ricorsi proposti personalmente dall'interessato, normalmente inammissibili; a questi vanno aggiunti altri 2.952 ricorsi, che non hanno incidenza statistica sulle sopravvenienze in quanto facenti parte di procedimenti con pluralità di ricorrenti, alcuni dei quali assistiti da difensore cassazionista.

In un giudizio caratterizzato da spiccato tecnicismo qual'è quello di cassazione, per il quale il legislatore non ritiene sufficiente che il difensore sia abilitato all'esercizio della professione legale, ma esige che l'abbia esercitata per almeno dodici anni, ovvero che abbia superato un'ulteriore prova di esame, ed in cui non devono essere dedotte questioni di fatto, non ha senso attribuire all'interessato privo di qualificazione professionale la legittimazione a proporre personalmente l'impugnazione.

Una riforma siffatta impedirebbe, altresì, l'elusione dell'articolo 613 del codice di procedura penale, che invece molto spesso avviene, facendo sottoscrivere dall'imputato il ricorso redatto da un difensore non iscritto nell'albo speciale della Corte di cassazione.

È da escludere che una modifica come quella proposta si ponga in contrasto con strumenti internazionali sottoscritti dall'Italia. Sia la Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, resa esecutiva dalla legge

n. 848 del 1955, che il Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici, reso esecutivo dalla legge n. 881 del 1977, sanciscono il diritto dell'accusato di « difendersi da sé o avere l'assistenza di un difensore di propria scelta » [vedi rispettivamente, articolo 6, paragrafo 3, lettera c), e articolo 14, lettera d)] e secondo l'interpretazione corrente tale garanzia è soddisfatta anche mediante la previsione della sola difesa tecnica. È significativa in proposito una pronuncia della Corte europea dei diritti dell'uomo (19 dicembre 1989, caso Kamasinsky) a tenore della quale « nei giudizi dinanzi alle corti supreme le autorità nazionali godono di un margine di apprezzamento in considerazione della natura del giudizio ». In argomento va ricordata, altresì, una decisione della Commissione europea dei diritti dell'uomo per la quale la citata disposizione di cui all'articolo 6, paragrafo 3, lettera c), della Convenzione « non obbliga gli Stati contraenti a garantire agli imputati una assoluta libertà di accesso ai tribunali di ultima istanza e che nulla si oppone ad una diversa disciplina, purché emanata allo scopo di assicurare una buona amministrazione della giustizia (ricorso n. 727 del 1960) ».

Anche sotto il profilo della costituzionalità la riforma non pone problemi. È sufficiente ricordare due pronunce della Corte costituzionale: con la prima (n. 125 del 1979) si è precisato che « all'affermazione categorica del diritto inviolabile della difesa (...) non si accompagna, nel testo costituzionale, l'indicazione, dotata di pari forza cogente, del o dei modi di esercizio di quel medesimo diritto »; con la conseguenza, ad avviso della Consulta, che « è consentito al legislatore, valutando la diversa struttura dei procedimenti (...) dettare specifiche modalità per l'esercizio del diritto di difesa ». Con altra sentenza (n. 188 del 1980) la Corte ha fatto propria l'affermazione della citata Commissione europea secondo cui « il diritto all'autodifesa non è assoluto, ma limitato dal diritto dello Stato interessato ad emanare disposizioni concernenti la presenza di avvocati

davanti ai tribunali (ricorso 722 del 1960) ».

Un'ultima modifica riguarda l'articolo 618 del codice di procedura penale, allo scopo di valorizzare il ruolo delle sezioni unite, quando intervengono per risolvere contrasti interpretativi insorti nell'ambito della stessa Corte di cassazione. È previsto che la sezione semplice debba rimettere il ricorso alle sezioni unite con un'ordinanza esplicativa delle ragioni del dissenso, qualora nel decidere un ricorso ad essa assegnato ritenga di non condividere il principio di diritto enunciato dalle sezioni unite per dirimere un precedente contrasto. Viene così introdotta un'ipotesi di rimessione obbligatoria alle sezioni unite, che si affianca alla rimessione facoltativa prevista nel testo vigente dell'articolo 618.

L'innovazione riprende un'idea già contenuta nel progetto definitivo del nuovo codice di procedura penale (articolo 610-bis), poi abbandonata per le perplessità manifestate dalla Commissione parlamentare ma ripresa nelle proposte della Commissione nominata dal Ministro della giustizia con decreto 1° settembre 1992 (in *Documenti giustizia*, 1994, numero 10, pagine 1838 e seguenti).

Il vincolo imposto alla sezione semplice è la coerente conseguenza dell'individuazione nelle sezioni unite dell'organo preposto alla risoluzione dei contrasti interpretativi insorti all'interno della Corte di cassazione. Quando il contrasto ha determinato l'intervento delle sezioni unite è opportuno che l'intervento prosegua riconsiderando la questione se nelle sezioni semplici permangono orientamenti diversi da quello espresso dalle sezioni unite.

L'innovazione è contenuta nel comma 3 del nuovo articolo 618, ove è operata una netta distinzione tra il principio di diritto affermato dalle sezioni unite nel dirimere un contrasto, sia attuale che potenziale, e quello affermato nella decisione di un ricorso rimesso alle sezioni unite per la speciale importanza della questione che ne forma oggetto. Solo nella prima ipotesi infatti appare giustificato il vincolo della rimessione previsto per la sezione semplice.

PROPOSTA DI LEGGE

—

CAPO I

MODIFICAZIONI RELATIVE AL PROCESSO CIVILE

ART. 1.

1. L'articolo 42 del codice di procedura civile è sostituito dal seguente:

« ART. 42. (*Regolamento necessario di competenza*). — La sentenza che, pronunciando sulla competenza anche a norma degli articoli 39 e 40, non decide il merito della causa può essere impugnata soltanto con istanza di regolamento di competenza ».

ART. 2.

1. L'articolo 339 del codice di procedura civile è sostituito dal seguente:

« ART. 339. (*Appellabilità delle sentenze*). — Possono essere impugunate con appello le sentenze pronunciate in primo grado, purché l'appello non sia escluso dall'accordo delle parti a norma dell'articolo 360, secondo comma.

Possono essere impugnati con appello anche i provvedimenti giurisdizionali diversi dalle sentenze, quando decidono su diritti soggettivi in modo non altrimenti impugnabile e quelli che dichiarano la sospensione del processo ai sensi dell'articolo 295.

Sono inappellabili le sentenze pronunciate secondo equità e quelle impugnabili con regolamento necessario di competenza ».

ART. 3.

1. L'articolo 360 del codice di procedura civile è sostituito del seguente:

« ART. 360. (*Sentenze impugnabili e motivi di ricorso*). — Le sentenze pronunciate

in grado di appello o in unico grado dalla corte di appello possono essere impugnate con ricorso per cassazione:

1) per motivi attinenti alla giurisdizione;

2) per violazione delle norme sulla competenza, quando non è prescritto il regolamento di competenza;

3) per violazione o falsa applicazione delle norme di diritto;

4) per nullità della sentenza o del procedimento;

5) per omessa motivazione su un fatto decisivo per il giudizio che è stato oggetto di discussione tra le parti.

Può inoltre essere impugnata con ricorso per cassazione una sentenza appellabile, pronunciata dal tribunale in composizione collegiale, se le parti sono d'accordo per omettere l'appello; ma in tal caso l'impugnazione può proporsi soltanto per violazione o falsa applicazione di norme di diritto.

Le sentenze pronunciate secondo equità possono essere impugnate con ricorso per cassazione soltanto per i motivi indicati nel primo comma, numeri 1), 2) e 4), nonché per violazione o falsa applicazione delle norme costituzionali o comunitarie ».

ART. 4.

1. Il primo comma dell'articolo 366 del codice di procedura civile è sostituito dal seguente:

« ART. 366. (*Contenuto del ricorso*). — Il ricorso deve contenere, a pena di inammissibilità:

1) l'indicazione delle parti;

2) l'indicazione della sentenza o decisione impugnata;

3) l'esposizione sommaria dei fatti della causa;

4) i motivi per i quali si chiede la cassazione, con l'indicazione delle norme di diritto su cui si fondano;

5) la specificazione, per ciascun motivo, del quesito che si intende sottoporre alla Corte di cassazione;

6) l'indicazione della procura, se conferita con atto separato, e, nel caso di ammissione al patrocinio a spese dello Stato, del relativo provvedimento ».

ART. 5.

1. Per le controversie relative ai rapporti di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni, si applicano gli articoli 63 e 64 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165.

CAPO II

MODIFICAZIONI RELATIVE AL PROCESSO PENALE

ART. 6.

1. Il comma 6 dell'articolo 409 del codice di procedura penale è sostituito dal seguente:

« 6. Contro l'ordinanza di archiviazione può essere proposto appello solo nei casi di nullità previsti dall'articolo 127, comma 5. La corte di appello decide in camera di consiglio con le forme previste dal medesimo articolo 127 ».

ART. 7.

1. I commi 1 e 1-*bis* dell'articolo 610 del codice di procedura penale sono sostituiti dai seguenti:

« 1. Il presidente della corte di cassazione provvede all'assegnazione dei ricorsi alla singole sezioni secondo i criteri stabiliti dalle leggi di ordinamento giudiziario e se rileva una causa di inammissibilità

dispone la fissazione senza ritardo della data per la decisione in camera di consiglio. La cancelleria dà comunicazione del deposito degli atti e della data dell'udienza al procuratore generale e ai difensori nel termine di cui al comma 5. L'avviso contiene l'enunciazione della causa di inammissibilità rilevata. Si applica il comma 1 dell'articolo 611. Ove non venga dichiarata l'inammissibilità e non possa procedersi in camera di consiglio è dato avviso, a norma del comma 5, della data dell'udienza pubblica.

1-bis. Sentito il procuratore generale, l'inammissibilità è dichiarata senza le formalità previste dal comma 1 quando il ricorso è stato proposto dopo la scadenza del termine stabilito, oppure non contiene l'enunciazione dei motivi o non è sottoscritto da un difensore iscritto nell'albo speciale della corte di cassazione. Nello stesso modo si procede in tutti i casi di inammissibilità, quando il ricorso è stato proposto contro una sentenza di applicazione della pena su richiesta delle parti o contro una sentenza pronunciata a norma dell'articolo 599, comma 4, salvo che i motivi riguardino la violazione dell'articolo 178, ovvero l'errata qualificazione giuridica del fatto ».

2. L'articolo 169-*bis* delle norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale, approvate con decreto legislativo 28 luglio 1989, n. 271, è abrogato.

ART. 8.

1. Al comma 1 dell'articolo 613 del codice di procedura penale, le parole: « Salvo che la parte non vi provveda personalmente, » sono soppresse.

ART. 9.

1. L'articolo 618 del codice di procedura penale è sostituito dal seguente:

« ART. 618. (*Decisioni delle sezioni unite*). — 1. Se una sezione della corte rileva

che sulla questione di diritto sottoposta al suo esame è insorto, ovvero ritiene che possa insorgere, contrasto con una o più decisioni della stessa o di altra sezione, il ricorso può essere rimesso alle sezioni unite.

2. Il ricorso può, altresì, essere rimesso alle sezioni unite quando una sezione rileva che è insorto, ovvero ritiene che possa insorgere, contrasto con il principio di diritto enunciato da una decisione delle sezioni unite emessa ai sensi dell'articolo 610 su una questione di speciale importanza.

3. Il ricorso deve essere rimesso alle sezioni unite quando la sezione ritiene che possa insorgere contrasto con il principio di diritto enunciato da una decisione delle sezioni unite emessa per dirimere o per prevenire un contrasto.

4. La rimessione è disposta su richiesta del procuratore generale, dei difensori delle parti o anche di ufficio, con ordinanza nella quale sono espone specificamente le ragioni del provvedimento ».

€ 0,26



14PDL0027760