

**Luiss**

Libera Università  
Internazionale  
degli Studi Sociali

**Guido Carli**

**CERADI**

Centro di ricerca per il diritto d'impresa

SINTESI DELL'INCONTRO SU

## **“Il ruolo della Corte di Cassazione”**

(Luiss Guido Carli - 15 Giugno 2001)

**[Niccolò A. Bruno]**

**[Ottobre 2001]**

© Luiss Guido Carli. La riproduzione è autorizzata con indicazione della fonte o come altrimenti specificato. Qualora sia richiesta un'autorizzazione preliminare per la riproduzione o l'impiego di informazioni testuali e multimediali, tale autorizzazione annulla e sostituisce quella generale di cui sopra, indicando esplicitamente ogni altra restrizione

Nell'ambito delle iniziative promosse dal CERADI per gli incontri sulla "Qualità del diritto", il 15 Giugno u.s. si è svolto, presso l'Aula Magna dell'Università LUISS – Guido Carli, un seminario avente ad oggetto "Il ruolo della Corte di Cassazione" a cui hanno partecipato, con interessanti interventi, oltre ai Prof. GIOVANNI VERDE (Vice Presidente del CSM) ed ELIGIO RESTA (componente del CSM), il primo presidente della Suprema Corte Dott. ANDREA VELA e il Procuratore Generale della stessa Corte Dott. FRANCESCO FAVARA.

Nel presentare l'iniziativa il Presidente del Ceradi, Prof. MARIO SARCINELLI, ha ricordato come questo incontro si inserisce nell'ambito di un lavoro di ricerca che ha come obiettivo quello di capire quali siano i vantaggi e i limiti che il diritto (inteso come componente essenziale di una moderna società), pone alla vita economica, sociale e politica di un Paese. Di conseguenza una discussione sul ruolo e sulle funzioni della Suprema Corte di Cassazione, attraverso le esperienze dei suoi massimi rappresentanti, offre un'occasione unica di riflessione e di accrescimento culturale nell'affrontare tali problematiche.

Anche il Magnifico Rettore dell'Università Luiss, Prof. MARIO ARCELLI, nel salutare e ringraziare i partecipanti, ha sottolineato l'importanza dell'attività giurisdizionale della Cassazione e delle sue sentenze che molto spesso costituiscono punti fermi nella vita sociale del nostro Paese contribuendo alla sua crescita politica e culturale.

Il Dott. ANDREA VELA, Primo Presidente della Suprema Corte, ha incentrato la sua relazione sul ruolo istituzionale che la Corte di Cassazione è chiamata a svolgere nel nostro ordinamento.

Storicamente la *Cour de Cassation* venne concepita dal legislatore francese come un organo al di sopra dei giudici di merito e, in un certo senso, "contro" costoro al fine di tutelare la corretta applicazione della legge, intesa come espressione di un comando proveniente dal potere politico. Ciò all'evidente fine di evitare tentativi di forzatura nella sua corretta applicazione. Successivamente, e ancor oggi nel nostro ordinamento, la Corte di Cassazione ha assunto la funzione fondamentale di assicurare l'uguaglianza dei cittadini innanzi alla "legge concreta" conciliando questa con la libertà del singolo

magistrato nell'interpretazione della medesima. Tale funzione è enunciata dall'art. 65 del vigente ordinamento giudiziario che attribuisce alla Corte il compito di assicurare "l'esatta osservanza e l'uniforme interpretazione della legge, l'unità del diritto oggettivo nazionale" ossia assolvere alla funzione c.d. di *nomofilachia*.

Tale funzione, in un ordinamento come il nostro, nel quale i giudici di merito non sono vincolati dal "precedente", è di estrema importanza al fine di assicurare una vera attuazione del principio di uguaglianza dei cittadini di fronte alla legge sancito dalla Costituzione.

Il Dott. Vela poi ha richiamato l'attenzione degli ascoltatori sulle difficoltà che, con sempre maggior frequenza, si pongono nella realizzazione di tale attività istituzionale. Alcune di queste dipendono da fattori "esterni" al nostro ordinamento e derivano per esempio dai rapporti e dalle interferenze che con sempre maggiore frequenza sorgono fra le pronunce della Cassazione e quelle di altre Corti di pari importanza: per esempio la Corte di Strasburgo.

Molte altre, invece, hanno cause molto più radicate nel nostro ordinamento giudiziario riguardando il numero altissimo di ricorsi che annualmente viene presentato, il limitato personale giudicante, il numero altissimo di leggi che viene approvato molto spesso senza alcun coordinamento ecc. Tutte cause che mettono con sempre maggiore frequenza in pericolo il compito della Cassazione di assicurare "l'unità del diritto oggettivo nazionale" con un'evidente lesione del principio costituzionale di uguaglianza dei cittadini innanzi alla legge.

La descrizione dei compiti della Corte di Cassazione e del suo ruolo istituzionale è stata completata dall'interessante relazione del Dott. FRANCESCO FAVARA, Procuratore Generale presso la Suprema Corte. In particolare il Dott. Favara si è soffermato su alcuni importanti aspetti: il ruolo della Procura Generale, le cause della "crisi" della Corte, i possibili rimedi la cui ricerca e approvazione diventano sempre più necessari in considerazione del ben diverso funzionamento degli altri ordinamenti giudiziari europei.

Quanto al primo aspetto è stato evidenziato come il Procuratore Generale presso la Cassazione svolge un importante ruolo istituzionale in quanto è titolare, insieme al Ministro di Giustizia, dell'azione disciplinare nei confronti dei magistrati, e incaricato di svolgere, sulla base delle relazioni fatte dai PG presso le Corti d'Appello, la Relazione generale all'apertura dell'anno

giudiziario. Tali attività permettono, quindi, sia di monitorare l'attività lavorativa dei magistrati sia di fornire alle Autorità politiche e al CSM spunti di lavoro per apportare tutte quelle riforme che di volta in volta risulteranno necessarie.

Il compito più importante della Procura Generale è, comunque, quello specialmente nelle materie civilistiche, di "collaborazione" con i giudici di legittimità circa l'esatta interpretazione della legge. Ciò risulta anche da una particolare forma di ricorso (art. 363 c.p.c.), proponibile solo dal P.G., nell'interesse della legge al fine di determinare una pronuncia del supremo giudice di orientamento della giurisprudenza.

Passando poi ad esaminare le cause che rendono la "qualità" del nostro diritto non sempre eccelsa, il Dott. Favara ha evidenziato come i motivi di questa crisi sono molteplici. In primo luogo sono riconducibili alla non elevata "qualità" della legislazione, sulla quale peraltro non sta certamente ai giudici intervenire.

Di poi delle responsabilità culturali sono certamente imputabili agli operatori: giudici ed avvocati. A tal proposito si ricorda come il numero dei giudici e degli avvocati abilitati alle magistrature superiori sia molto diverso negli altri paesi europei: in Gran Bretagna circa 50 giudici, in Francia 123, in Italia 459; per gli avvocati 27.000 in Italia, 85 in Francia. In sostanza viene evidenziato come per potersi parlare di "qualità del diritto" bisognerebbe in primo luogo tener presente la preparazione professionale dei soggetti coinvolti: la qualità dell'accademia, della legge, della giurisdizione componenti che debbono necessariamente interagire affinché vi siano buoni risultati. In particolare il Procuratore Generale si è soffermato sull'importanza che può avere una dottrina culturalmente preparata nello stimolare ed anche, ove serva, nel criticare l'operato dei magistrati al fine di migliorare la "qualità" delle sentenze e quindi rendere un migliore "servizio" ai cittadini: ciò per molti anni è avvenuto in maniera fruttuosa. Attualmente molto meno.

Ad avviso del dott. Favara, peraltro, non è del tutto corretto imputare la scarsa qualità del diritto unicamente alla scarsa qualità degli operatori. Per il P.G. vi sono, infatti, sicuramente anche delle cause dipendenti dal sistema processuale quali per esempio, fra le più evidenti, quella del regime delle impugnazioni che per espressa previsione costituzionale rende qualsiasi

sentenza ricorribile in Cassazione (a tal proposito viene ricordato come siano circa 32.000 i ricorsi presentati nel 2000 mentre erano stati 18.000 nel 1999).

Un sistema, si evidenzia, che non ha eguali in Europa e che comporta costi altissimi in termini di efficienza e di sostanziale giustizia. Negli altri Paesi europei ciò viene evitato sia con apposite limitazioni legislative sia con dei “filtri” processuali, quali per esempio le inammissibilità, che permettono una notevole riduzione sia quantitativa sia qualitativa dei ricorsi.

L'intervento del dott. Favara, come peraltro quello del dott. Vela, ha riscosso la piena adesione del Prof. ELIGIO RESTA il quale, confermando l'importanza della funzione di nomofilachia della Cassazione, si è soffermato su quelle che ritiene essere le principali cause della “crisi” della giurisdizione. Queste vengono individuate da un lato in eccessivo processo di regolamentazione che comporta una iperproduzione legislativa; dall'altro, nel sistema delle impugnazioni, che come già detto dai precedenti relatori, risulta sempre più inadeguato ed inidoneo ad assicurare una effettiva giustizia sostanziale. A tal proposito si ricorda come presso la Corte di Cassazione ci sono più del doppio della somma di tutti i ricorsi presentati in tutti i Paesi della comunità europea. È allora evidente che se ciò accade solo in parte potrà essere imputato a disfunzioni soggettive dei magistrati di cassazione (legate a problemi interni alle varie sezioni nella trattazione dei ricorsi). Per il Prof. Resta la causa principale di tale situazione deve piuttosto essere individuata nel meccanismo processuale vigente che risulta fortemente condizionato dal dato costituzionale.

Altra considerazione. Molto spesso si tende a studiare le problematiche del sistema giudiziario italiano senza riflettere abbastanza sulle cause che determinano un enorme numero di controversie. Se a tal proposito il Presidente Vela aveva affermato che gli italiani sono abituati sempre più spesso a rivendicare diritti più che a considerare i doveri, il Prof. Resta sottolinea come una delle cause della iperattività giurisdizionale è data dalla apparentemente inarrestabile tendenza a trasformare le regole in principi: ciò porta inevitabilmente ad un aumento della litigiosità.

Molto interessante è poi stato l'intervento del Prof. GIOVANNI VERDE (Vice Presidente del CSM), il quale, da eretico come egli stesso si è definito, ha

provocatoriamente messo in discussione quanto dovrebbe risultare per legge e per comune convincimento e cioè che la Corte di Cassazione attualmente riesca a svolgere effettivamente la sua funzione di nomofilachia e cioè di garante della esatta ed uniforme applicazione della legge. Funzione che, viene ribadito, è di estrema importanza e che andrebbe a tutti i costi assicurata dato che costituisce una condizione fondamentale per garantire la certezza del diritto e l'uguaglianza dei cittadini di fronte alla legge.

In particolare l'effettività di tale funzione viene posta in dubbio, dal Prof. Verde, sulla base di due considerazioni: di carattere oggettivo la prima, di carattere soggettivo la seconda.

La ragione di carattere oggettivo è quella che attiene al *nomos* e cioè alla circostanza che è sempre più difficile individuare la legge da applicare nel caso concreto perché oggi "legge" non vuol dire solo legge scritta dato che si assiste ad una sempre maggiore diffusione del diritto non scritto: molto importanti gli usi (di carattere nazionale o internazionale): *lex mercatoria*. In secondo luogo poi, anche per quanto riguarda il diritto scritto c'è un accavallarsi di fonti ed un loro moltiplicarsi che comporta una sempre maggiore difficoltà per i giudici che le debbono individuare ed applicare (leggi nazionali regionali, regolamenti, diritto comunitario ecc.). Tutto ciò induce a ritenere che la funzione nomofilattica della Corte di Cassazione viene resa con sempre maggiore difficoltà.

La seconda ragione è quella di carattere soggettivo ed è, al contrario della prima, peculiare del nostro Paese. Essa viene individuata in un "limite" culturale che colpisce gran parte delle componenti che concorrono alla "qualità del diritto": avvocati, magistrati, accademia. In particolare viene sottolineata l'importanza della preparazione professionale per coloro che, terminata l'Università, andranno ad utilizzare uno strumento, quello processuale, che per quanto efficace e "ben congegnato", ove venga utilizzato da operatori non adeguatamente preparati inevitabilmente è destinato a produrre disfunzioni .

Se da un lato è, allora, corretto dire che troppi sono gli avvocati abilitati innanzi alle magistrature superiori (29.000 secondo dati più aggiornati) non è detto che cosa analoga non si possa dire anche per i giudici che compongono la Suprema Corte. Per il Prof. Verde, infatti, i magistrati di cassazione sono troppi (quasi 500): un giudice che esercita la funzione del controllo di legittimità deve essere un giudice chiuso, un giudice che costituisce un corpo estremamente ristretto perché solo in questo modo si potrà garantire l'uniformità dell'interpretazione del diritto. Il rischio che all'opposto si verifica con sempre

maggior frequenza, anche per il numero elevato di giudici che compongono la cassazione, è quello di difformità interpretative fra le stesse sezioni o addirittura all'interno della stessa sezione (è accaduto che la stessa sezione, nello stesso giorno, abbia emanato decisione difformi!). Occorre quindi anche una migliore preparazione culturale e professionale dei magistrati sia nella fase della loro selezione iniziale sia successivamente nella loro valutazione all'attività di giudici di legittimità.

Interessante è poi stato l'intervento dell'Avv. FILIPPO LUBRANO che ha voluto fornire una testimonianza da parte del mondo dell'avvocatura.

Secondo l'Avv. Lubrano per capire la situazione di crisi del ruolo e dell'attività della cassazione bisogna tener presente che storicamente e culturalmente la cassazione nasce come organo che deve assicurare l'uniformità dell'interpretazione delle norme, in un sistema storico e politico molto diverso dall'attuale in cui il numero del contenzioso, sia civile sia penale, era molto minore a quello attuale. È per questo motivo che venne sancito costituzionalmente che tutte le sentenze fossero ricorribili in cassazione.

La realtà attuale è però molto diversa e, forse, il dato costituzionale è ormai diventato più un ostacolo che una garanzia di una effettiva giustizia sostanziale.

Quali rimedi? Per l'Avv. Lubrano tutte le possibili riforme passano necessariamente attraverso una revisione dell'art. 111 Cost. al fine di evitare che tutti i provvedimenti giurisdizionali possano essere impugnati innanzi ai giudici di legittimità.

Il compito di trarre le conclusioni dell'interessante dibattito è stato affidato al Prof. GUSTAVO VISENTINI (Direttore del CERADI) il quale nel ringraziare tutti i partecipanti si è limitato ad alcune brevi considerazioni.

In primo luogo si è ricordato come questi incontri si inseriscono nell'ambito di una ricerca che entro un anno vorrà rappresentare, in maniera comprensibile anche per i non addetti ai lavori, lo stato dei problemi e delle questioni principali che riguardano il funzionamento del nostro ordinamento giudiziario. Per questo motivo sono stati già organizzati una serie di incontri "a tema" con tutti gli operatori al fine di avere un quadro completo delle problematiche.

Il Prof. Visentini ha poi ribadito che la qualità del diritto dipende dalla qualità della legislazione, della giurisdizione e dell'accademia. Dagli interventi ascoltati si è chiaramente avuta la conferma che sulla giurisdizione, sia civile sia penale, fa perno il diritto e che oggi nella concorrenza degli ordinamenti giuridici il corretto funzionamento della giurisdizione è la condizione fondamentale per un'elevata qualità del diritto.

Infine è stato evidenziato come tutti gli interventi sono stati concordi nell'evidenziare che la scarsa "qualità del diritto" è in gran parte imputabile agli operatori: giudici ed avvocati. Per il Prof. Visentini, peraltro, da questa critica non deve sottrarsi neanche la dottrina la quale sta vivendo una forte crisi culturale che non sempre la rende in grado di essere, come ricordava il Procuratore Generale, di stimolo alla giurisprudenza.