

Recensione a Lino Panzeri, *L'unicità della Corte di cassazione nell'evoluzione del costituzionalismo italiano*, FrancoAngeli, Milano, 2020, pp. 1-160

DANIELA BIFULCO*

Indice disponibile all'indirizzo:

www.francoangeli.it/Area_PDFDemo/1590.27_demo.pdf.

Data della pubblicazione sul sito: 5 marzo 2021

Suggerimento di citazione

D. BIFULCO, *Recensione a L. Panzeri, L'unicità della Corte di cassazione nell'evoluzione del costituzionalismo italiano*, *FrancoAngeli, Milano, 2020, pp. 1-160*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 1, 2021. Disponibile in: www.forumcostituzionale.it.

* Professoressa ordinaria di Istituzioni di diritto pubblico nell'Università degli Studi della Campania "Luigi Vanvitelli". Indirizzo mail: daniela.bifulco@unicampania.it.

Inquadrare la materia processuale e l'organizzazione giudiziaria nell'alveo dei principi costituzionali o, per ricorrere a un'espressione più impegnativa, alle esigenze di giustizia, è operazione culturalmente assai valida e metodologicamente complessa. Tra i più recenti contributi scientifici che muovono in tale direzione, vorremmo qui segnalare il lavoro monografico di Lino Panzeri, *L'unicità della Corte di cassazione nell'evoluzione del costituzionalismo italiano*, edito da Franco Angeli (collana "Studi di Diritto Pubblico") nel 2020.

Che il tentativo dell'A. sia quello appena segnalato lo svelano due citazioni, l'una posta in apertura del volume, l'altra in sede conclusiva. Nell'introduzione al volume, si ricorda come già Ludovico Mortara, nella prolusione pisana al corso di diritto costituzionale del 1888, avesse registrato l'insufficienza della "fredda analisi degli atti di procedura e delle loro forme, o la discussione arida delle fattispecie contenziose", ai fini di una considerazione scientifica del "diritto giudiziario". Per raggiungere tale scopo si rendeva invece necessario "risalire alle ragioni somme della giustizia, le quali non possono essere conosciute se non portando indagini accurate e profonde su le discipline del diritto pubblico, dove hanno radice l'essere e lo agire della giustizia, di questa aspirazione e meta suprema della civile convivenza" (p. 9). In chiusura del volume, Panzeri rinvia alla sentenza della Corte costituzionale n. 184 del 1974, in cui Crisafulli (relatore) illustrava l'interdipendenza tra ordinamento giudiziario, norme processuali e norme costituzionali (e, segnatamente, la dipendenza "funzionale" dell'ordinamento giudiziario dalle "norme dei codici di rito, in genere, e da quelle di competenza, in special modo", punto 5 del cons. in diritto). Decisione, quest'ultima, tanto concisa quanto eloquente circa ruolo e funzioni della Cassazione, che, "già alla stregua dell'art. 65 del r.d. 1941", non potevano dirsi risolte "esclusivamente nella nomofilachia e nel regolamento delle giurisdizioni, né i poteri ad essa spettanti" potevano dirsi esauriti "sempre e per intero nel giudicare in punto di diritto" (punto 5 del cons. in diritto).

Se presentiamo ai lettori questo libro a partire dalle due citazioni poc'anzi segnalate, non è senza motivo: esse indicano, al contempo, un ordine più generale di problemi, vale a dire il radicarsi di tutti gli aspetti del processo nel tessuto di principi e di interessi costituzionalmente rilevanti, e, d'altro lato, talune problematiche più particolari, quali emergono dalla sentenza della Corte appena citata, comunque attinenti all'ambito generale delle competenze e del ruolo della Cassazione, inquadrata in un'ottica più vasta di quella meramente processualistica e/o ordinamentale.

Il libro di Lino Panzeri ha a oggetto il percorso istituzionale italiano che, tra l'epoca post-unitaria e l'adozione della Costituzione repubblicana, condusse infine verso l'unificazione della giurisdizione di legittimità, così come le implicazioni sottese alle scelte organizzative della Cassazione adottate nel corso del tempo. Ma lo sfondo tematico del libro è costituito altresì dalla crisi funzionale della Suprema

corte nell'attualità e dalle prospettive possibili di riforma. Tra queste ultime, uno speciale posto occupa, nella disamina svolta dall'Autore, la regionalizzazione della Cassazione: ipotesi, quest'ultima, oggetto di un dibattito che si è ravvivato all'inizio del nostro secolo e che, secondo parte della dottrina, potrebbe condurre verso un più efficace funzionamento della giurisdizione di legittimità in ragione della maggiore prossimità ai cittadini. Ora, l'interesse maggiore del libro a noi sembra risiedere non tanto, o non soltanto, in tale dibattito, ma proprio nell'attenzione costante tributata dall'A., per un verso, al coacervo dei molteplici interessi costituzionalmente rilevanti che ruotano attorno alle varie prospettive di riforma (compresa quella che si è appena indicata) della Cassazione, e, per l'altro, alla ricerca di un appagante e concreto bilanciamento tra quegli interessi. A voler essere sintetici, sono gli articoli 24, 97 e 3 e 111 della Costituzione a essere chiamati in causa quando si discute sul "nucleo essenziale" di quel bilanciamento e sullo "scopo di natura costituzionale" della Cassazione (si veda il cap. 3).

Sullo sfondo del testo qui segnalato, campeggia, dunque, la duplice vocazione della Corte di cassazione, sospesa tra *ius constitutionis* e *ius litigatoris* (v. p. 94 ss.): per un verso, il giudice di legittimità, in coerenza col modello francese, è posto a presidio di garanzia dell'interesse pubblicistico alla correzione di errori commessi dai giudici nell'applicazione delle norme di diritto. Per l'altro verso (*ius litigatoris*), essa tutela il singolo, allorché egli sia leso in un proprio diritto soggettivo; garanzia, quest'ultima, inscritta a chiare lettere nell'art. 117, c. 7, Cost (e, ovviamente e più in generale, nell'art. 24 Cost.), a norma del quale "contro le sentenze e contro i provvedimenti sulla libertà personale, pronunciati dagli organi giurisdizionali ordinari o speciali, è sempre ammesso il ricorso in cassazione per violazione di legge". L'esigenza di trovare un giusto equilibrio tra queste due istanze è del resto ben presente -ricorda l'A.- alla Suprema corte stessa, la quale, nell'interpretare l'art. 360-bis c.p.c., ha affermato la necessità di "un adeguato bilanciamento tra diritto delle parti al ricorso per cassazione per violazione di legge, enunciato dall'art. 111 Cost., e concreta possibilità di esercizio della funzione di giudice di legittimità, garanzia a sua volta del principio di eguaglianza del cittadino di fronte alla legge (art. 3 Cost.)" (Cass. civ., S.U., ord. 6 settembre 2010, n. 19051).

Basterebbe il riferimento agli articoli 3 e 111 della Costituzione a fondare un discorso sullo "scopo di natura costituzionale" che sarebbe proprio, secondo molta dottrina, della Cassazione, come ricordato -benché tra le righe, osserva Panzeri- dalla Corte costituzionale; quest'ultima, nella sentenza n. 30 del 2011, ha evidenziato la "funzione qualitativamente diversa" svolta dalla Cassazione rispetto a quella propria del giudice di merito. Dove la "diversità" di quella funzione va "individuata nella formulazione del diritto da applicare non soltanto alla controversia in atto, ma, soprattutto, attraverso un'interpretazione dotata di forza persuasiva ed esemplare, alle controversie future". (pp. 96-97). A più riprese, viene

dunque sottolineata, nel testo qui segnalato, l'esigenza di un'interpretazione sistematica dell'art. 111, comma 7, Cost. col principio di eguaglianza, e si ribadisce come la Corte di cassazione, attraverso il controllo di legalità del caso singolo, non agisca come tradizionalmente sostenuto, a tutela del solo *ius litigatoris*, ma anche dello *ius constitutionis*.

In questa tematizzazione ad ampio raggio del ruolo della Cassazione, Panzeri segnala altresì la rilevanza dell'art. 97 Cost.: sebbene la garanzia del buon andamento e dell'imparzialità della pubblica amministrazione debba tener conto del particolare *status* che la Costituzione accorda alla magistratura, costitutiva di un ordine differenziato dagli altri poteri ed apparati pubblici, la Corte costituzionale -ricorda Panzeri- ha precisato che "sarebbe paradossale voler esentare l'organizzazione degli uffici giudiziari da ogni esigenza di buon andamento"(Corte costituzionale, n. 86/1982).

Un ulteriore profilo d'indubbio interesse del lavoro monografico di Panzeri risiede nella luce che le vicende della lenta e contrastata unificazione della Cassazione gettano sul complesso processo di unificazione del Paese. L'*excursus* storico, che inizia dalla fase preunitaria, caratterizzata dal policentrismo delle Corti di legittimità, aiuta a portare a emersione le tante ambiguità e indecisioni tra spinte localistiche e spinte centripete, che hanno caratterizzato l'evoluzione della forma di stato italiana. E rivela anche come, già in epoca statutaria, il rapporto tra giurisdizione e sistema delle autonomie fosse oggetto di un confronto critico e mai sopito.

Anche nel corso dei decenni successivi all'Unità, il confronto politico e scientifico sull'unitarietà/decentramento della Cassazione restò serrato, "intrecciandosi con la complessa evoluzione sia della forma di Stato sia della forma di governo del Regno" (p. 19), a dimostrazione del fatto che, sul modello prescelto dal legislatore postunitario (quello francese della *Cour de Cassation* esteso all'intero Paese, anche se con talune variazioni sul tema, dettate dal retaggio "policentrico" delle Cassazioni, come si dirà a breve), permanevano non pochi dubbi e criticità. Invero, il legislatore postunitario -osserva l'A.- mai prese definitivamente posizione sulla natura della giurisdizione suprema. Tra i segni più evidenti dell'indecisione del legislatore e della confluenza, nella riorganizzazione dell'ordinamento giudiziario in epoca liberale, di più istanze confliggenti tra loro, vi furono due norme caratterizzanti il R. D. 6 dicembre 1865, n. 2626, che, da un lato, estese a tutti i territori annessi l'ordinamento giudiziario piemontese, adottato poco prima dell'Unità (tramite il cd. Ordinamento Rattazzi, R.D. 13 novembre 1859, n. 3781). Ma, d'altro lato, e a conferma di quelle indecisioni, l'art. 285 del cit. R.D. n. 2626 del 1865, astenendosi dall'introdurre un'unica Corte di cassazione, optò per il mantenimento dei Giudici di legittimità già operanti a Torino, Firenze, Napoli e Palermo, cui fece seguito, nel 1875, l'istituzione della Corte di cassazione di Roma

(pp. 17-18). La sopravvivenza di più Corti -ricorda l'A.- fu “dettata da ragioni politiche contingenti, espressamente richiamate dallo stesso Ministro Guardasigilli, che suggerivano di evitare scelte di rottura col passato a favore di soluzioni provvisorie” (p. 18).

Lo studio indaga poi il nesso tra ascesa al potere del fascismo e definitiva unificazione delle Corti di cassazione, nel 1923, illustrando i riflessi di tale contestualità nel dibattito in Assemblea Costituente, dove taluni, “affermando la funzionalità dell'unificazione alle esigenze del regime” (p. 39), ne auspicarono il superamento e altri, invece, “valorizzando l'origine liberale di quella scelta” (*ibidem*), ne sostenevano il mantenimento. Le pagine dedicate alle trasformazioni della giurisdizione di legittimità durante l'epoca fascista sono di grande interesse; qui, l'A. è ben attento a problematizzare visioni unilaterali, come quelle che insistono sulla concomitanza meramente temporale tra avvento del fascismo ed unificazione delle Cassazioni civili, “quasi a voler(n)e escludere qualunque rapporto di causalità” (p. 44). D'altra parte, egli sottopone ad attenta analisi le tesi che rimarcano una matrice *tout court* totalitaria dell'unificazione, quale esplicitata, ad esempio, dall'art. 65 del nuovo ordinamento giudiziario (R.D. 30 gennaio 1941, n. 12), che individuò, quale compito della Corte di cassazione non solo (come negli “artt. 122 del R.D. 2626/1865 e 61 del R.D. 2786/1923), il mantenimento dell'esatta osservanza delle leggi, ma anche l'uniformità della giurisprudenza. Il riferimento testuale all' “unità del diritto oggettivo nazionale” suonerebbe -a parere di tali tesi- come proclama di uno Stato etico che ha un “suo” diritto da conservare, al quale “i giudici di merito devono conformarsi e del cui ossequio la Suprema Corte deve farsi garante”, esprimendo appieno la proiezione dell'ideale nazionalistico proprio del fascismo e, dunque, sollecitando un organo necessariamente unico collocato al vertice della piramide giudiziaria” (p. 42).

Mettendo in guardia dai rischi di unilateralismo propri dell'uno e dell'altro tipo di approcci, l'A. tiene a sottolineare “il saldo radicamento nell'epoca liberale della tensione unificatrice, ampiamente sostenuta dalla stessa magistratura” (p. 44), mostrando come la tesi della matrice fascista dell'unificazione abbia trascurato l'incidenza dei persistenti interrogativi sul rapporto di continuità, o invece di rottura, tra fascismo ed ordinamento statutario. La funzionalità di una “guida unica nell'interpretazione della legge, per quanto coerente con le esigenze uniformanti del fascismo”, rispondeva – secondo Panzeri – ad una esigenza in realtà già teorizzata da Calamandrei ben prima dell'ascesa del regime e, comunque, propria di ogni ordinamento giuridico moderno. Già dall'ultimo decennio del XIX secolo, dunque, il configurarsi di uno scenario socio-economico profondamente mutato rispetto ai primi anni successivi all'unificazione del Regno aveva sollecitato un sistema giurisdizionale in grado di fare sintesi e la conseguente esistenza di una giurisdizione suprema non più meramente operante a garanzia della separazione dei poteri, come nel modello originario, ma capace di assicurare l'aggiornamento

del diritto legislativo attraverso orientamenti coerenti, che soltanto un'unica Corte di cassazione poteva immaginarsi capace di offrire" (pp. 46-47).

Come anticipato poc'anzi, le contrapposte tesi circa i rapporti tra le forme di Stato (Stato liberale, Stato fascista, Stato democratico) susseguitesi in Italia tra Ottocento e Novecento, da un lato, e struttura e funzioni della Cassazione, dall'altro, confluirono senza grandi soluzioni di continuità in Assemblea costituente (capitoli 2 e 3). Scelta agnostica, o compromissoria, quella lì maturata, visto il silenzio serbato dalla Costituzione sia sulla funzione nomofilattica sia sull'unicità della Corte di cassazione. Dal dibattito attuale sul modello -unico o decentrato- della Suprema corte, l'A. enuclea il profilo di maggior interesse, ovvero sia il rapporto tra quel dibattito e l'assetto verticale del Paese, illustrando come la riflessione sul sistema delle autonomie sia (per quanto non necessariamente sovrapponibile, pur sempre però) collegata al dibattito sulla reintroduzione delle Cassazioni regionali e/o sulla regionalizzazione della Cassazione unica e sul ripensamento dell'organizzazione giudiziaria. Anche nel prender posizione contro le ipotesi di ri-territorializzazione della Corte di legittimità, il giudizio dell'A. è, sì, netto, ma molto equilibrato e, soprattutto, fondato su argomentazioni ben sviluppate nel volume che qui si segnala ai lettori.