

Risoluzione sui temi oggetto del “Memorandum delle tre giurisdizioni superiori “
(delibera 24 gennaio 2018)

1. - Il 15 maggio 2017 è stato presentato al Presidente della Repubblica, presso il Palazzo del Quirinale, il *Memorandum* sottoscritto dai vertici delle tre giurisdizioni superiori, nel quale i Presidenti della Corte Suprema di cassazione, del Consiglio di Stato e della Corte dei Conti ed i Procuratori generali della Corte Suprema di cassazione e della Corte dei conti si impegnano, nel primario interesse dei cittadini alla certezza del diritto, a svolgere ogni iniziativa utile per migliorare l’esercizio della funzione di garanzia della corretta interpretazione delle norme.

Nel *Memorandum* è indicato il percorso seguito dall’apposito gruppo di lavoro, costituito da alti esponenti delle tre giurisdizioni, designati dai rispettivi vertici, e da tre accademici, con il supporto di Italiadecide, Associazione per la qualità delle politiche pubbliche, per giungere a questa, che viene considerata una prima importante tappa verso il traguardo dell’accrescimento della cooperazione tra le tre giurisdizioni superiori al fine di armonizzare l’esercizio della funzione nomofilattica attraverso il dialogo intergiurisdizionale e lo scambio conoscitivo. Un percorso che si è sviluppato, secondo quanto emerge dallo stesso *Memorandum*, attraverso seminari presso la Camera dei deputati ed una riunione tenutasi il 29 febbraio 2016 nel corso della quale i vertici delle tre giurisdizioni e il Vice Presidente del CSM hanno preso atto del lavoro svolto ed hanno confermato l’impegno a sostenere con la loro attiva partecipazione una iniziativa conclusiva di alto profilo istituzionale.

Lo scorso 18 dicembre si è tenuta, presso la Camera dei deputati, con l’intervento di alte autorità politico-istituzionali, una conferenza sulla “Cooperazione tra le giurisdizioni superiori nell’interesse dei cittadini e della giustizia”, nel corso della quale il *Memorandum* è stato presentato a cura di tutti i suoi sottoscrittori.

Il Primo Presidente ed il Procuratore Generale della Corte di cassazione *pro tempore* (quest’ultimo rappresentato nell’occasione dal Procuratore Generale Aggiunto) hanno poi fatto pervenire alla Sesta Commissione del Consiglio Superiore della Magistratura, naturale interlocutore con riguardo ad ogni iniziativa che presenti ricadute sul piano ordinamentale, i rispettivi contributi al dibattito svolto in tale occasione.

Fermo restando il necessario approfondimento di tutte le complesse tematiche in discussione, il Consiglio ritiene opportuno formulare con la presente risoluzione le seguenti prime riflessioni ed osservazioni.

2. - Il *Memorandum* individua una serie di impegni, articolati in nove punti, nella direzione, tra l’altro, della stabilizzazione della collaborazione tra Ufficio del Massimario della Corte di cassazione e Uffici studi della giustizia amministrativa e della Corte dei conti, nonché tra gli Uffici del pubblico ministero presso la Corte di cassazione e presso la Corte dei conti, al fine di valorizzare e stabilizzare in via di autorganizzazione i metodi di cooperazione nelle attività di formazione, di svolgimento di lavori preparatori o istruttorie comuni sui temi di comune interesse, di scambio sistematico di conoscenze sulla giurisprudenza più significativa, peraltro già in atto in numerose sedi, quali gli Uffici studi della giustizia amministrativa e contabile, gli Uffici del Massimario della Corte di cassazione e la Scuola Superiore della Magistratura; della cooperazione istituzionale e dello scambio conoscitivo anche con le attività delle

procure generali della Corte di cassazione e della Corte dei conti, ed all'attività svolta dal Consiglio di Stato in sede consultiva e dalla Corte dei conti in sede di controllo; della valorizzazione nella formazione e nella deontologia del giudice, ed in particolare di quello addetto a funzioni nomofilattiche, del bilanciamento tra la esigenza insopprimibile di tutela della indipendenza e la responsabilità del giudice di garantire la coerenza, la certezza e la stabilità del sistema delle decisioni sia pure in un quadro evolutivo; della elaborazione di iniziative comuni per considerare, nel dialogo tra le diverse istituzioni, le cause dei differenziali quantitativi che ancora si registrano rispetto ad altri Paesi europei, con particolare riferimento ad interventi in tema di contenimento della frequenza di accesso alle corti superiori, alla diffusione di una cultura istituzionale e professionale maggiormente orientata verso qualità ed efficacia di risultati, e alla valorizzazione dei principi della maggiore concentrazione possibile delle domande e della massima sintesi ed economia dei mezzi giuridici di tutela.

Tra gli obiettivi dichiarati nel *Memorandum*, al punto 4, si colloca l'impegno a "valutare, previa opportune consultazioni al proprio interno e con i competenti organi di autogoverno, la possibilità di promuovere l'introduzione di norme, a Costituzione invariata, che consentano forme di integrazione degli organi collegiali di vertice con funzioni specificamente nomofilattiche delle tre giurisdizioni (Sezioni Unite civili della Corte di cassazione, Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato, Sezioni Riunite della Corte dei conti) con magistrati di altre giurisdizioni, quando si trattino questioni di alto e comune rilievo nomofilattico, ivi comprese, per le Sezioni Unite civili della Corte di cassazione, quelle attinenti alla giurisdizione".

3. - Ciò premesso, va anzitutto manifestato massimo apprezzamento nei confronti di ogni sforzo volto ad accrescere gli spazi di riflessione ed elaborazione comune al fine di realizzare una effettiva armonizzazione dell'esercizio della funzione nomofilattica, anche mediante la creazione di strumenti di raccordo permanente formati da rappresentanti delle diverse giurisdizioni intesi a creare un sistema unico di trasmissione di precedenti e di contributi scientifici. Ed è altrettanto condivisibile il rilievo secondo il quale, per rispondere al bisogno di maggiore coerenza giurisprudenziale, occorre muoversi in una prospettiva che, pur nell'attuale diversità dei plessi giurisdizionali previsti dalla Costituzione, eviti (o almeno limiti) il rischio che tale diversità si traduca in una frammentazione della funzione nomofilattica, incompatibile con l'essenza stessa di tale funzione.

Vi sono principi comuni in ordine ai quali una diversità di interpretazione e l'instaurarsi di prassi applicative discordi in ciascun settore dell'ordinamento non paiono davvero accettabili. Tanto meno una tale diversità è tollerabile, poi, quando giudici appartenenti ai differenti plessi giurisdizionali si pronuncino su questioni ricadenti nella medesima area tematica.

Al riguardo ritiene il Consiglio Superiore della Magistratura che la auspicata armonizzazione delle funzioni di nomofilachia possa, e anzi debba, bensì realizzarsi nell'operare dei rispettivi organismi di studio, con la circolazione di modelli ed esperienze, con l'osmosi dei saperi e con il dibattito scientifico, come pure auspicato nel *Memorandum*, e, quindi, con il superamento del deficit organizzativo nella predisposizione di momenti istituzionali di raccordo e di confronto su questioni controverse. In particolare attraverso l'ampliamento degli strumenti conoscitivi informatici della giurisprudenza amministrativa e contabile. Appare, per converso, preclusa, la strada, pur indicata allo stesso scopo al citato punto 4 del *Memorandum*, di procedere, a Costituzione invariata, alla integrazione dei collegi delle Sezioni Unite della Corte di Cassazione con magistrati di altre giurisdizioni, ove si tratti di risolvere questioni attinenti alla giurisdizione, questioni che per definizione non possono dar luogo a nomofilachie divergenti, poiché per dettato costituzionale (art. 111, ottavo comma, Cost., che eleva al rango di disposizione costituzionale quella funzione di tribunale dei conflitti che già l'art. 3, n. 3, della legge 31 marzo 1877, n. 3781 attribuiva alle sezioni unite civili della Corte di cassazione) la funzione regolatrice della giurisdizione spetta

esclusivamente alla Corte di cassazione, cui si accede per concorso tra i magistrati ordinari, con la sola eccezione, prevista dalla Costituzione all'art. 106, dei giuristi nominati per meriti insigni dal Consiglio Superiore della Magistratura.

Invero, i contrasti di orientamenti giurisprudenziali tra Corte di cassazione e Consiglio di Stato rilevati negli ultimi anni sono derivati, oltre che dal numero abnorme di controversie, proprio dall'ampliamento delle ipotesi di giurisdizione esclusiva in capo ai giudici amministrativi rispetto all'originario impianto costituzionale, che attribuisce la cognizione sui diritti soggettivi in via generale al giudice ordinario e solo in "particolari materie", ai sensi dell'art. 103, secondo comma, Cost., e cioè in via residuale, al giudice amministrativo. Il legislatore, attraverso un ricorso massiccio alla riserva di cui alla citata disposizione costituzionale, ha sbiadito quel carattere di eccezionalità e residualità caratterizzante l'area della giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, con possibili conseguenze, tutte da approfondire, anche sull'ambito della ricorribilità per cassazione delle decisioni del giudice amministrativo.

Né può sottacersi la specificità dello statuto di indipendenza dei magistrati ordinari, che gode di copertura costituzionale, e che fa dell'ordinamento della Magistratura ordinaria un *unicum* nel sistema, come confermato dal rilievo costituzionale della Corte di cassazione.

4. - Resta sullo sfondo il tema, autorevolmente proposto e ricorrente nel tempo, di una risolutiva razionalizzazione e semplificazione del sistema attuabile con una riforma costituzionale che realizzi l'unità della giurisdizione in forma tale da garantire il permanere di saperi specializzati.

5. - Con riferimento agli evidenziati profili appare opportuno rimettere alla valutazione della Sesta Commissione referente gli ulteriori approfondimenti, anche al fine di assumere le eventuali conseguenti iniziative di confronto con gli altri protagonisti istituzionali coinvolti nella iniziativa in esame.

Alla luce delle considerazioni che precedono, il Consiglio
delibera

l'approvazione della presente Risoluzione sui temi oggetto del *Memorandum* delle tre giurisdizioni".