

Camera dei Deputati – Audizione informale del 22 gennaio 2019

Riccardo Fuzio Procuratore generale della Corte di Cassazione

Proposta di legge C 649 “ Delega al Governo per l’istituzione del Tribunale superiore dei conflitti presso la Corte di Cassazione”

* * *

Il tema della risoluzione dei conflitti tra giurisdizioni (362 c.p.c.) e le ipotesi di ricorso in cassazione per motivi di giurisdizione (art. 360 n. 1 c.p.c.) e di regolamento di giurisdizione (art.41 c.p.c.) hanno costituito, negli ultimi anni, oggetto di ripetuti interventi di carattere processuale allo scopo di rendere anche questo contenzioso della Corte di cassazione il più funzionale possibile rispetto alla definizione del giudizio di merito.

Non è questa la sede per ripercorrere i vari passaggi né di approfondire tutti i principi contenuti nella proposta in esame ed illustrati nella relazione e nella documentazione predisposta dal Servizio studi della Camera dei Deputati.

Della proposta mi preme porre alla vostra attenzione le lettere a); b); e), f) relative alla istituzione, attribuzioni e composizione del tribunale superiore dei conflitti per la risoluzione delle questioni di giurisdizione.

Si tratta di una proposta che si inserisce nella più ampia riflessione avviata da tempo nella dottrina per rafforzare la funzione delle giurisdizioni superiori che ha come compito primario quello di assicurare ” l’esatta osservanza e l’uniforme interpretazione della legge ed il rispetto dei limiti delle diverse giurisdizioni” (art. 65 ord. giudiziario) nell’ interesse dei cittadini alla certezza del diritto. Riflessione generale che ha costituito la base per l’avvio del cd “dialogo” tra le Corti nazionali e che si è esteso anche alle Corti sovranazionali (Corte di giustizia UE e Corte EDU) ed alla Corte costituzionale.

Nell’ambito di tale percorso si è poi inserita una serie di incontri di studio che ha prodotto un “Memorandum” concluso con l’approvazione di un documento contenente nove punti, nei quali si afferma l’utilità di forme di cooperazione e di dialogo tra le giurisdizioni nel primario interesse dei cittadini alla certezza del diritto per migliorare l’esercizio della funzione di garanzia della corretta interpretazione delle norme.

Tra i punti indicati in detto documento ve ne è uno (p.4) che riguarda 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».

Come già ricordato dal Primo Presidente, il consiglio superiore della magistratura - con delibera adottata giusto un anno fa (24 gennaio 2018) - si è espresso su questo particolare tema, auspicando che ci sia massimo dialogo tra le corti e le procure generali delle giurisdizioni superiori, ma affermando che “ è preclusa la strada, pur indicata 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” [*vedi allegato*].

Nel richiamare il testo della citata delibera, mi preme sottoporre brevi osservazioni.

1. Il testo dell'art.65 del rd. n. 12 /1941 è tuttora vigente e costituisce uno dei cardini del nostro ordinamento giudiziario, come legge organica dell'organizzazione dei giudici della magistratura ordinaria, munita a livello costituzionale di “ riserva di legge” (art.108 cost.) e ogni sua modifica richiede, quindi, un approccio sistematico come realizzato dalle riforme del 2006 e 2007 (cc.dd. riforma Castelli e Mastella; i due ministri della giustizia dell'epoca). Questa proposta di legge si porrebbe in contrasto con l'art.65 che prevede che spetti alla Corte di cassazione far rispettare i limiti delle diverse giurisdizioni. Certo la legge successiva può modificare una precedente ma deve coordinarsi con l'intero sistema di ordinamento giudiziario.
2. L'attribuzione alla Corte di Cassazione della materia dei conflitti tra giurisdizioni non è solo riprodotta nelle norme processuali, ma trova un suo diretto fondamento nella nostra Costituzione che all'art.111, 8 comma, attribuisce alla Corte di Cassazione l'impugnazione delle decisioni del Consiglio di stato e della Corte dei conti per “ i soli motivi di giurisdizione”. Non senza dimenticare che il precedente 7 comma dello stesso art.111, che assegna valore costituzionale al ricorso “ per violazione di legge”, rende evidente che la disposizione va letta in connessione con la precisazione che, contro le decisioni dei giudici speciali “ costituzionalizzati” è ammesso solo il ricorso per motivi di giurisdizione assegnato alla Corte di Cassazione, come “ massimo organo di nomofilachia”, non si può consentire che con norma ordinaria si incida sulla composizione delle Sezioni Unite.
3. Non solo ma l'attribuzione di funzioni di cassazione a magistrati non appartenenti alla magistratura ordinaria si pone in contrasto anche con l'art.106, 3 comma., cost. che individua le categorie professionali che possono assumere funzioni di legittimità “ per meriti insigni”.

4. Il vero tema, allora, sotteso alla esigenza prospettata, è l'assetto costituzionale delle diverse giurisdizioni e chiama in causa l'art.103 cost. e gli ambiti di competenza assegnati ai giudici amministrativi e contabili, a tutela dei diritti e degli interessi legittimi, come determinatisi con i successivi interventi legislativi e con le decisioni della Corte costituzionale.