

Associazione tra i Magistrati
del
Consiglio di Stato
Il Presidente

Roma, li 19/2/2019

Egregi Presidenti e Onorevoli componenti la Commissione,

desideriamo ringraziare la Commissione per l'invito che ci ha rivolto. Per noi è un piacere e un onore essere ascoltati e poter fornire un contributo.

L'Associazione tra i magistrati del Consiglio di Stato rappresenta la maggior parte dei consiglieri di Stato, quindi dei magistrati amministrativi di appello, dei magistrati che compongono una giurisdizione superiore nell'ambito della giurisdizione amministrativa, ed è ovviamente interessata alla proposta qui in discussione.

Abbiamo letto la documentazione che accompagna la proposta di legge, abbiamo visto le precedenti audizioni della Commissione. Sappiamo che gran parte delle questioni e dei temi sono stati affrontati, discussi e approfonditi con molta perizia e competenza.

Per questo ci limitiamo a brevissime notazioni su alcuni dei punti già messi in evidenza, mentre vorremmo dedicare uno spazio maggiore ad un profilo, di natura più soggettiva, che pure è stato già toccato ma che, a nome dell'associazione, riteniamo meriti da parte nostra qualche parola in più.

Poiché, come è stato detto, il nostro sistema di giustizia si articola su di una pluralità di giurisdizioni, poiché il potere giurisdizionale è diviso tra più di una magistratura (ordinaria, amministrativa e contabile, per citare le più rilevanti), si pone come sappiamo il problema del riparto di giurisdizione, in particolare tra il giudice ordinario e il giudice amministrativo.

La Costituzione, che ha recepito e legittimato questa pluralità, prevede che l'individuazione del giudice, che deve decidere la causa tra il privato e la pubblica amministrazione, avvenga sulla base della distinzione tra diritti e interessi legittimi (i diritti al giudice ordinario, gli interessi legittimi al giudice amministrativo). Salvo prevedere tuttavia che per particolari materie il giudice amministrativo abbia giurisdizione esclusiva, anche sui diritti (art. 103).

Tutto questo non ha impedito e non impedisce che le questioni di giurisdizione, i dubbi e i conflitti di giurisdizione, siano frequenti, mediamente in Italia più che altrove, e siano di ostacolo alla rapida definizione dei giudizi, seminando incertezza e fornendo talvolta anche il pretesto per condotte defatiganti o maliziose.

Si è già detto che questi problemi sono oggi forse meno acuti di quanto non fossero un tempo, perché una serie di strumenti processuali sono stati previsti, pensiamo ad esempio alla *translatio iudicii*, ma comunque il problema rimane. Non fosse altro perché al giudizio e ai giudici si chiede oggi una velocità, una tempestività, sempre maggiore. E perché, comunque, il tempo che si perde nella esatta individuazione del giudice è un tempo che difficilmente si può recuperare.

Ed è un problema, quello del riparto di giurisdizione, sul quale, talvolta, si innestano indirizzi divergenti della Cassazione e del Consiglio di Stato, che creano incertezza e insicurezza. Quante

Quh

volte abbiamo sentito porre la faticosa domanda a proposito del giudice dinanzi al quale intentare la causa: “da chi vado?”

La proposta di un tribunale dei conflitti ha il merito di prevedere una soluzione organizzativa, oltre tutto a costo zero, che potrebbe:

- i. in primo luogo, velocizzare la soluzione di tali conflitti, facendo risparmiare, appunto, del tempo prezioso;
- ii. permettere, inoltre, di consolidare gli indirizzi sulla giurisdizione perché tali indirizzi, proprio perché definiti congiuntamente (diciamo pure d'intesa o comunque con la partecipazione attiva anche dei magistrati amministrativi di appello) da un organo a composizione mista, molto verosimilmente, ricevessero un'adesione più convinta, un'esecuzione più sicura, sicché nel giro di poco è probabile che le questioni di giurisdizione diminuirebbero nel numero, attestandosi su un livello più in linea con i numeri degli altri ordinamenti misti simili al nostro;
- iii. infine prevenire o comunque stemperare le divisioni tra le diverse magistrature sulle questioni sempre di giurisdizione.

Sono stati ricordati alcuni indirizzi espansivi della Corte di Cassazione che la Corte costituzionale ha dato prova di non condividere (sentenza 6/2018). Ma si potrebbero non di meno menzionare talune volte in cui può essere stato invece il Consiglio di Stato a interpretare la propria giurisdizione in senso troppo ampio, ad esempio dopo il 1998 in materia di servizi pubblici, provocando anche in quel caso l'intervento correttivo della Corte costituzionale (sentenza 204/2004).

Quel che più preme sottolineare, a nome dell'Associazione, è che se le giurisdizioni sono plurali, unitaria è invece la funzione giurisdizionale e unitaria deve essere il modello del giudice e lo statuto di indipendenza e di imparzialità che lo accompagna, lo sorregge.

Si è già osservato molto condivisibilmente come la dizione di giudici “speciali” “con cui un tempo si definivano i consiglieri di stato e della corte dei conti, e che trova il suo punto di emersione nello stesso articolo 108 della Costituzione, sia datata e un poco ambigua.

Lo è – ambigua - se la specialità è declinata come un qualcosa in più rispetto al giudice ordinario; lo sarebbe a maggior ragione anche se con essa si volesse indicare al contrario qualcosa in meno, magari sul piano dell'indipendenza.

A tale distinzione la migliore dottrina e la giurisprudenza costituzionale (204/2004, 77/2007, per citare le più significative) preferiscono da tempo quella, più semplice e più lineare, tra giudici ordinari, giudici amministrativi e giudici contabili. Nel segno di una pari dignità di fondo che, pure, convive con una specializzazione in ambiti diversi, che è poi il valore aggiunto del pluralismo delle giurisdizioni e dovrebbe esserne la vera ragione.

Questa unitarietà della funzione e dello statuto del magistrato è una conseguenza anche del fatto che i percorsi professionali sono, per molti aspetti e in molti casi, comuni; e che comune è la cultura giuridica che i magistrati esprimono.

I momenti, le occasioni e i luoghi di circolazione del sapere e delle esperienze, di esercizio in comune della funzione giurisdizionale, ci sono già e ci sono da tempo. Il Massimario, gli Uffici studi, i corsi di formazione, in primo luogo.

Quanto all'esercizio della funzione giurisdizionale, si è fatta menzione, in precedenti audizioni, del Tribunale delle acque, che è un giudice superiore a composizione mista, formato da consiglieri di cassazione e da consiglieri di stato che insieme decidono controversie tra privati e pubbliche amministrazioni in tema di acque pubbliche, su diritti e su interessi.

E dove i consiglieri di stato siedono - talvolta capita che presiedano il collegio - restando quel che sono, magistrati amministrativi di appello con una particolare preparazione ed esperienza in taluni ambiti "di confine", che è poi il motivo per il quale il legislatore ha previsto da quasi un secolo la loro presenza in quel tribunale.

Ecco, ci teniamo a precisare, alla luce di taluni degli interventi che ci hanno preceduto, che, con la proposta qui in discussione, non si tratta - e a noi sembra evidente - di creare dei nuovi consiglieri di cassazione, per i quali potrebbe a quel punto porsi il problema, da taluni sollevato, del rispetto dell'art. 106 Cost., sulle modalità, in tesi tipiche e tassative, di promozione in Cassazione.

Lo diciamo con il massimo rispetto che si deve alla Corte Suprema ma noi consiglieri di Stato non abbiamo il proposito di diventare consiglieri di Cassazione. Abbiamo fatto, a suo tempo, una scelta diversa e di questa scelta non siamo pentiti. Siamo piuttosto interessati e disponibili, anche alla luce della proposta qui in esame, a offrire un contributo di esperienza che possa aiutare il lavoro della Corte di Cassazione e, più in generale, migliorare il servizio giustizia nel suo insieme.

Il tutto nel quadro di un tribunale dei conflitti inteso come una nuova sezione dell'attuale Corte di Cassazione oppure, in una variante forse più agevole e meno controversa, nell'ottica di sezioni unite a composizione allargata, aperte alla partecipazione di un congruo numero di consiglieri di stato e della Corte dei conti, quando si decide sulle sole questioni di giurisdizione.

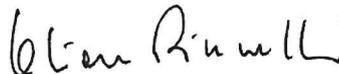
Crediamo che una soluzione di questo tipo - una qualunque delle due appena tratteggiate, ma la seconda ci pare forse più agevole da impostare - non sia preclusa dalla Costituzione, che non disciplina l'organizzazione della Corte di Cassazione e che quindi non ne ipotoca le caratteristiche, non ne esaurisce tutte le varianti possibili, e possa invece facilitarne il lavoro, sempre per quanto attiene alla risoluzione delle questioni di giurisdizione.

Questo perché i consiglieri di stati potrebbero apportare la loro naturale maggiore esperienza nel campo del diritto amministrativo, la loro maggiore conoscenza delle dinamiche del potere amministrativo.

Come è stato già detto dal Presidente del Consiglio di stato saremmo più che favorevoli anche ad una ipotesi di - per così dire - reciprocità. Ossia che l'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato fosse all'occorrenza integrata anche essa da taluni consiglieri di Cassazione ogni qual volta si affrontano questioni di massima che presentano aspetti di connessione con quelle di giurisdizione, sulle quali può essere altrettanto naturale riconoscere che i colleghi della Cassazione abbiano una consuetudine maggiore.

Per concludere, siamo dell'avviso che la proposta, incentrata su una composizione mista del giudice che regola la giurisdizione, possa rafforzare l'unità della giurisdizione e semplificare l'accesso alla giustizia dei cittadini e delle imprese.

Cons. Hadrian Simonetti



~~~~~

**On. Giulia SARTI**

Presidente della Commissione Giustizia  
della Camera dei Deputati