CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

Consiglio di Stato

CORTE DEI CONTI

MEMORANDUM

Il Primo Presidente della Corte Suprema di cassazione,

Il Presidente del Consiglio di Stato,

Il Presidente della Corte dei conti,

Il Procuratore Generale presso la Corte Suprema di cassazione,

Il Procuratore Generale presso la Corte dei conti,

Premesso

che un apposito gruppo di lavoro, costituito da alti esponenti delle tre giurisdizioni su mandato dei loro predecessori, con il supporto di *italiadecide*, Associazione per la qualità delle politiche pubbliche, in ragione del suo carattere *super partes*, ha svolto un impegnativo percorso di approfondimento dei problemi comuni attraverso:

- un primo seminario, svoltosi a porte chiuse il 22 giugno 2012, presso la Camera dei deputati, sulla base di relazioni dei costituzionalisti Massimo Luciani e Nicolò Zanon i cui esiti sono riassunti nel documento intitolato: "Giurisdizioni, Costituzione e sistema politico" nel quale si auspica una maggiore cooperazione tra i poteri e tra le giurisdizioni superiori per migliorare il funzionamento del sistema di giustizia;
- un secondo seminario, svoltosi a porte chiuse il 3 febbraio 2014, presso la Camera dei deputati, con la partecipazione dei vertici delle giurisdizioni superiori, nel quale si è discussa una ampia relazione del gruppo di lavoro sulle questioni comuni alle tre giurisdizioni e si è concordato di uscire dalla logica del confronto interno, che aveva caratterizzato il precedente lavoro, e di proseguire allo scopo di avviare un dialogo tra le giurisdizioni e gli

altri poteri dello Stato sul tema di fondo della giurisdizione come servizio alla comunità e al cittadino;

che su queste basi il gruppo di lavoro ha proceduto a:

a. ricomporre l'esperienza più recente delle tre giurisdizioni in un unico quadro conoscitivo da offrire come base di confronto;
b. elaborare proposte condivise per migliorare il contributo delle giurisdizioni superiori al funzionamento del sistema di giustizia;
c. ribadire l'esigenza di armonizzare l'esercizio della funzione nomofilattica in un sistema storicamente basato sulla pluralità di giurisdizioni e avanzare a tal fine proposte volte a sistematizzare il dialogo ed i raccordi organizzativi e funzionali, principalmente attraverso processi paralleli e concordati di autoriforma;

che nel corso di una riunione tenutasi il 29 febbraio 2016 i vertici delle tre giurisdizioni e il vice presidente del CSM hanno tutti concordemente preso atto del lavoro fin lì svolto e hanno confermato l'impegno a sostenere con la loro attiva partecipazione una iniziativa conclusiva di alto profilo istituzionale;

che il gruppo di lavoro ha provveduto alla elaborazione della Relazione conclusiva composta da note tematiche sottoscritte dai singoli partecipanti e dalla nota di sintesi, che contiene uno schema del quadro conoscitivo condiviso e l'elenco delle proposte del pari condivise in seno al gruppo di lavoro alla luce della discussione finale.

Preso atto della Relazione conclusiva, della Nota di sintesi e delle proposte condivise.

Rilevato che

- ✓ la Nota di sintesi introduttiva della Relazione conclusiva contiene nella prima parte, considerazioni generali sullo stato della funzione nomofilattica e nella seconda parte, proposte rivolte a migliorare la cooperazione fra le giurisdizioni;
- ✓ nella stessa Nota di sintesi si sottolinea come:

  - nell'attuale quadro di crescente interconnessione fra ordinamenti, di continua moltiplicazione delle fonti, di ipertrofia e di incessante mutamento delle norme, le Magistrature, pur tra grandi difficoltà, rappresentano il principale presidio della certezza del diritto e della prevedibilità delle decisioni;

  - nel sistema europeo, il concorso di diverse giurisdizioni in ambito nazionale e sovranazionale, nei rispettivi ordini e livelli, consente di far fronte alla accresciuta complessità del sistema stesso e alle nuove forme di effettiva tutela giurisdizionale che il mondo

contemporaneo richiede, estese come mai in passato e in continua espansione;

- alla crescente complessità del sistema normativo risponde quotidianamente la lettura professionale fornita dai giudici, che ne operano comunque la ricomposizione ai fini della soluzione del singolo caso;

- grava sui singoli giudici e, nella dialettica tra i diversi gradi del giudizio, sui sistemi giurisdizionali nazionali e in definitiva sulle giurisdizioni superiori il sempre più difficile compito di assorbire le spinte tra loro conflittuali che mettono in crisi l'unità dell'ordinamento ;

- spetta alle giurisdizioni superiori, come giudici di ultima istanza in ambito nazionale, il compito di stabilire una ordinata e coerente interlocuzione con le giurisdizioni europee che esercitano esse stesse una funzione di prevalente nomofilachia;

- spetta a ciascuna giurisdizione superiore l'impegno a rafforzare l'esercizio della funzione nomofilattica in una visione unitaria del sistema, che tenga conto tanto del ruolo delle giurisdizioni europee quanto del ruolo delle giurisdizioni nazionali;

- occorre adeguare l'organizzazione del sistema giurisdizionale per assicurare un accettabile grado di certezza e di prevedibilità che oggi rischia di venire meno e che invece costituisce un diritto fondamentale dei cittadini;

Considerato che

- la base normativa da portare al suo compiuto svolgimento è costituita dalle norme che, a partire dal 2006, sono state progressivamente introdotte nell'ordinamento delle tre giurisdizioni per rafforzare la funzione nomofilattica all'interno di ciascuna giurisdizione superiore, con effetti significativi ai fini della armonizzazione della complessiva giurisprudenza;

- queste innovazioni normative introdotte al più alto livello dell'ordinamento hanno avuto riflessi profondi anche nei rapporti tra le giurisdizioni superiori: in quanto da tali innovazioni logicamente consegue la necessità di armonizzare l'esercizio della funzione nomofilattica tra le stesse giurisdizioni per evitare il formarsi di "nomofilachie" divergenti, o comunque non comunicanti, sulle medesime questioni di diritto sostanziale, come ad esempio in tema di responsabilità civile o di discrezionalità della pubblica amministrazione;

- il rischio viene evitato nel maggior numero dei casi grazie alla alta consapevolezza dei singoli giudici e delle corti nel loro insieme;

- questa stessa alta consapevolezza, di fronte al crescere dei casi problematici, conduce a condividere l'esigenza e l'urgenza di accrescere e di sistematizzare il dialogo ed i raccordi organizzativi e funzionali tra le giurisdizioni superiori e i loro organi di vertice;

- occorre rafforzare una cultura comune della giurisdizione anche attraverso l'avvicinamento tra i metodi di lavoro delle diverse giurisdizioni e la loro ulteriore evoluzione per adeguarli al grado di complessità raggiunto dagli ordinamenti e migliorare la tempestività, coerenza e qualità delle decisioni;

- in tal modo si intende valorizzare al massimo grado il disegno costituzionale che prevede una pluralità di giurisdizioni nel quadro dell'armonizzazione della funzione giurisdizionale, che ha le sue basi comuni negli artt. 24 e 111 della Costituzione.

Pertanto

i vertici delle tre giurisdizioni, consapevoli che tali obiettivi sono in buona parte realizzabili attraverso un'autonoma assunzione di responsabilità e di iniziativa da parte dell'insieme delle giurisdizioni superiori, attraverso paralleli e coordinati processi di autoriforma, muovendosi in modo propositivo e guardando al futuro, *convengono* di impegnarsi - nei limiti dei compiti organizzativi e di indirizzo loro spettanti nell'esercizio delle rispettive funzioni - al fine di promuovere tutte le opportune iniziative all'interno delle rispettive giurisdizioni allo scopo di migliorare lo svolgimento complessivo della funzione nomofilattica.

In tale quadro - dopo aver svolto al proprio interno le necessarie consultazioni – potranno concordare un programma comune per rafforzare i raccordi e i legami tra le diverse giurisdizioni in ambito nazionale nonché nelle loro relazioni con le giurisdizioni europee.

Le finalità e gli ambiti da prendere in considerazione sono quelli risultanti dalla seconda parte della nota di sintesi del documento conclusivo del gruppo di lavoro (in buona parte coincidenti con indirizzi già operanti nell'ambito di singole giurisdizioni) ed in particolare:

1. rafforzare, attraverso la cooperazione tra le giurisdizioni, gli strumenti volti a favorire che ciascuna giurisdizione in sede di esercizio della funzione nomofilattica si pronunci tenendo conto della giurisprudenza e della esperienza maturata in altre giurisdizioni e dei principi di diritto fissati al fine di procedere alla loro progressiva armonizzazione;

2. stabilizzare e rendere permanenti i canali di dialogo istituzionalizzati fra l'Ufficio massimario della Corte di cassazione e gli 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, mediante: a) lo svolgimento di lavori preparatori o istruttorie comuni sui temi di

comune interesse; b) lo scambio sistematico di conoscenze sulla giurisprudenza più significativa; c) la progressiva armonizzazione dei metodi di lavoro; d) la ricognizione di decisioni, principi o concetti rilevanti nei rapporti tra le diverse giurisdizioni;

3. applicare la logica di cooperazione istituzionale e scambio conoscitivo alle attività delle procure generali della Corte di cassazione e della Corte dei conti, nonché all'attività svolta dal Consiglio di Stato in sede consultiva e dalla Corte dei conti in sede di controllo;

4. valutare, previe 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;

5. elaborare iniziative comuni per considerare, nel dialogo tra le diverse istituzioni, le cause dei differenziali quantitativi che ancora registriamo rispetto ad altri paesi europei, con riferimento in particolare ad interventi quali: a) il contenimento della frequenza di accesso alle corti superiori, nettamente maggiore rispetto a quanto si riscontra in altri sistemi simili; b) la diffusione di una cultura istituzionale e professionale maggiormente orientata verso qualità ed efficacia di risultato; c) la valorizzazione di principi, di indirizzi e culture professionali ispirati alla maggiore concentrazione possibile delle domande in un unico procedimento nei limiti del miglior conseguimento dei fini di giustizia; d) la massima sintesi ed economia dei mezzi giuridici di tutela, tenendo conto delle esigenze di sostenibilità del sistema;

6. valorizzare nella formazione e nella deontologia del giudice, ed in particolare di quello addetto a funzioni nomofilattiche, il bilanciamento tra la esigenza insopprimibile di tutela della indipendenza, e cioè il libero convincimento, del singolo giudice, e la responsabilità dello stesso giudice di garantire la coerenza, la certezza e la stabilità del sistema delle decisioni, sia pure in un quadro evolutivo, adottando un metodo di lavoro che ricomponga tali esigenze in specifiche procedure;

7. rafforzare gli strumenti organizzativi e formativi diretti a rendere certa la capacità di ciascun giudice di pronunciarsi tenendo conto del complesso della giurisprudenza in qualsiasi modo attinente al caso in giudizio, tanto nella propria quanto nell'ambito di altre giurisdizioni, valorizzando l'apporto di ciascuna e assicurando, in modo particolare nei passaggi evolutivi, la continuità dei principi e delle tradizioni giuridiche incorporate nella giurisprudenza;

8. valorizzare ai medesimi fini la collegialità e la responsabilità in capo ai presidenti dei collegi giudicanti - prevista dall'art. 47 *quater* della legge sull'ordinamento giudiziario (da considerarsi come principio estensibile alle altre giurisdizioni) - di assicurare lo scambio di informazioni e di esperienze all'interno delle sezioni e dei singoli collegi sulla preesistente giurisprudenza e quindi di curare l'adeguata motivazione di ogni scostamento, oltre al rispetto delle regole relative all'obbligo di rinvio all'organo nomofilattico di vertice;

9. adottare metodi informatici e organizzativi che facilitino sempre più, all'interno degli uffici giudiziari, la conoscenza collettiva delle pronunce rese in occasione di precedenti conformi e, laddove le decisioni dei primi giudici siano state impugnate, di quelle intervenute nel corso dei gradi successivi del medesimo giudizio, attraverso una informazione mirata e una adeguata classificazione tematica nelle banche dati.

Roma, 15 maggio 2017

Primo Presidente della Corte Suprema di cassazione

Giovanni Canzio

Presidente del Consiglio di Stato

Alessandro Pajno

Presidente della Corte dei conti

Arturo Martucci di Scarfizzi

Procuratore Generale presso la Corte Suprema di cassazione

Pasquale Paolo Maria Ciccolo

Procuratore Generale presso la Corte dei conti

Claudio Galtieri