

CSM, parere sull'istituzione del Tribunale superiore dei conflitti

Di seguito il resoconto reso noto dal Consiglio Superiore della Magistratura della seduta (plenum) del 15 maggio 2019 avente ad oggetto parere sulla proposta di legge n. 649 relativa alla istituzione del Tribunale superiore dei conflitti presso la Corte di Cassazione.

Su proposta della VI commissione, è stato approvato un parere sulla proposta di legge n. 649 relativa alla istituzione del Tribunale superiore dei conflitti presso la Corte di Cassazione.

Tale organo (già delineato nel c.d. memorandum delle tre giurisdizioni), nell'intento del legislatore, si struttura come un organo a composizione mista (magistrati provenienti dalla Corte di Cassazione, dal Consiglio di Stato e dalla Corte dei Conti) cui dovrebbe essere devoluta la competenza in materia di questioni di giurisdizione insorte nei giudizi civili, penali, amministrativi, contabili, tributari e dei giudici speciali; di conflitti di giurisdizione; di regolamento preventivo di giurisdizione (salvo determinate eccezioni); di difetto assoluto di giurisdizione.

Altri aspetti disciplinati dal testo normativo riguardano l'intervento (non obbligatorio) del pg; il regolamento di giurisdizione d'ufficio; l'indicazione del giudice innanzi al quale riassumere il giudizio; i limiti per la proposizione del regolamento preventivo; le misure cautelari adottabili nel giudizio sospeso; l'utilizzo di modelli sintetici di motivazione; l'efficacia vincolante delle pronunce.

La ratio dell'intervento del legislatore è riconducibile alla necessità di garantire qualità e celerità delle decisioni, la durata ragionevole del processo e, soprattutto, la certezza del diritto a fronte dell'incremento dei conflitti di giurisdizione. Tale esigenza verrebbe soddisfatta attraverso una sorta di "arbitro imparziale" composto da giudici provenienti dalle diverse giurisdizioni.

Il parere (richiamando la risoluzione del CSM del 24 gennaio 2018), quindi, valuta l'introduzione del tribunale dei conflitti alla luce del principio di unitarietà della giurisdizione declinato dalla Costituzione, che - nel porre il divieto di giudici speciali - fa salve le giurisdizioni speciali esistenti (Consiglio di Stato e Corte dei conti) e attribuisce alla Corte di Cassazione la funzione nomofilattica e di risoluzione dei conflitti. Inoltre, la delibera esamina le disposizioni Costituzionali che delineano uno statuto peculiare di autonomia e indipendenza per i giudici ordinari, statuto ben diverso da quello dei magistrati amministrativi e contabili.

Alla luce di tali considerazioni, il parere rileva come appaia sussistente un primo profilo problematico - a Costituzione invariata - dovuto alla composizione del nuovo organo, atteso che i membri non provenienti dalla magistratura ordinaria conserverebbero il proprio peculiare status di giudici amministrativi o contabili. Inoltre, la materia trattata da tale organo verrebbe sottratta alla cognizione della Corte di Cassazione. Per tale ragione, il Tribunale dei conflitti non potrebbe rientrare

nel novero dei giudici ordinari, non esistendo alcun legame organico o funzionale con la giurisdizione ordinaria, configurandosi quindi come un giudice speciale, del quale deve essere valutata la compatibilità con l'art. 102 Cost.

La delibera, inoltre, analizza le aporie sistematiche che si registrerebbero sul piano processuale. Sotto un primo profilo, la composizione dell'organo limitata ai soli giudici ordinari, amministrativi e contabili si pone in attrito con l'attribuzione al Tribunale dei conflitti della risoluzione dei conflitti fra tutti i possibili giudici ordinari e speciali.

Sotto un secondo profilo, si rileva come la devoluzione ad un giudice specifico delle sole questioni di giurisdizione dovrebbe essere conciliata con la vigente possibilità di ricorrere per cassazione sia per motivi di legittimità.

Su proposta della VII commissione, sono state approvate le linee guida operative relative all'ufficio per il processo.

Quanto alla composizione, la delibera evidenzia come all'ufficio per il processo non debbano essere addetti tutti gli operatori destinati a un determinato settore, essendo piuttosto preferibile utilizzare tale strumento per realizzare - in settori/ruoli determinati - obiettivi specifici, che devono essere indicati nel documento organizzativo. Sulla base di questo, i dirigenti degli uffici dovranno individuare in maniera specifica e dettagliata le risorse da destinare all'ufficio del processo (magistrati togati e onorari, personale amministrativo, tirocinanti) e le attività che ciascuno dovrà effettuare, in funzione del raggiungimento degli obiettivi prefissati.

Con riferimento ai magistrati onorari, i dirigenti dovranno valutare le funzioni che gli stessi potranno svolgere alla luce dei limiti imposti dal d.lgs. 116 del 2017 alle assegnazioni e destinazioni. Inoltre, i dirigenti dovranno curare che agli stessi venga garantita una adeguata formazione, da parte dei magistrati affidatari.

Infine, quanto ai tirocinanti e al personale amministrativo, la delibera indica le attività che possono essere loro demandate e raccomanda che per tutti coloro che sono destinati all'ufficio del processo siano messe a disposizione una adeguate dotazioni logistiche.

Su proposta della VII commissione, in risposta ad un quesito, è stato affermato che il divieto di ultradecennalità opera per tutti i posti tabellarmente assegnati nei quali le funzioni siano esercitate con continuità. A tali fini, quindi, rilevano le funzioni tabellari concretamente assegnate, rispetto alle quali devono essere prese in considerazione eventuali periodi in cui - per determinate ragioni - tali funzioni non sono svolte. Pertanto, se le funzioni sono esercitate saltuariamente, ma con una certa continuità, si applica il divieto di ultradecennalità. Se, invece, tale continuità viene meno (come nel caso di specie, in cui le funzioni di presidente supplente della corte di assise sono state svolte con intervalli di oltre quattro anni), il divieto viene meno.