

## Considerazioni sul rapporto fra la possibile regionalizzazione delle supreme magistrature e l'unità giuridica dello Stato

di Nicola Dessì

L'8 febbraio 2013, l'Università di Bergamo ha ospitato un convegno, intitolato "Le Corti regionali", per dibattere intorno al tema della "regionalizzazione" delle supreme magistrature della Repubblica, con riguardo alla giurisdizione sia civile (Corte di Cassazione), sia amministrativa (Consiglio di Stato). Hanno organizzato il convegno Mariacarla Giorgetti (ordinario di diritto processuale civile) e Massimo Andreis (ordinario di diritto amministrativo), nonché Gabriella Crepaldi e Francesca Locatelli, tutti dell'Università di Bergamo.

Nella sessione mattutina, la discussione ha riguardato il tema delle Corti regionali nell'ambito del processo civile. Ha introdotto e presieduto i lavori Mariacarla Giorgetti.

Gian Franco Ricci, dell'Università di Bologna, ha svolto una ricostruzione sulla storia delle Cassazioni regionali in Italia. All'inizio dell'unità d'Italia esistevano già quattro sezioni di Corte di Cassazione (Torino, Firenze, Napoli, Palermo), cui si è poi aggiunta nel 1875 la sezione di Roma. L'unificazione delle Corti avvenne nel 1923 ad opera del governo di Mussolini. In Assemblea Costituente, Calamandrei propose la costituzionalizzazione dell'unicità della Corte di Cassazione, ma la proposta non fu accolta. L'art. 104, co. 3, Cost. presuppone tuttavia l'esistenza di un primo presidente e di un procuratore generale presso "la" Corte di Cassazione, che sono membri *ope constitutionis* del Consiglio superiore della magistratura.

Girolamo Monteleone, dell'Università di Palermo, si è soffermato sul ruolo della Corte di Cassazione in Sicilia. L'art. 23, comma 1, dello Statuto siciliano del 1946 prevede l'esistenza di una sezione regionale della Corte di Cassazione, che però non è mai stata istituita. L'esistenza di un'unica Corte di Cassazione, basata sull'art. 65 dell'ordinamento giudiziario (varato dal regime fascista), oltre a non essere frutto di un vincolo costituzionale, non sarebbe nemmeno necessaria ai fini della tutela giurisdizionale, dovendosi altrimenti ritenere che gli altri giudici di merito sparsi per il paese non tutelino i cittadini. Non lo sarebbe neanche ai fini dell'unità dell'indirizzo giurisprudenziale, essendo anche l'attuale Corte di Cassazione composta da 13 diverse sezioni, ognuna con propri indirizzi. Non ci sarebbe quindi ragione per impedire l'attuazione dell'art. 23 dello Statuto siciliano.

È poi intervenuta Mariacarla Giorgetti, affrontando il rapporto fra Cassazioni regionali e giurisprudenza delle Corti di merito. Prendendo atto del fatto che in Italia non vige il principio anglosassone del precedente vincolante, un sistema "regionalizzato" può avvicinare le Corti di Cassazione alle Corti di merito presenti sul territorio regionale, producendo quindi una giurisprudenza più autorevole nei loro confronti, e nei confronti degli avvocati operanti sul territorio. Pertanto, l'unità giurisprudenziale sarebbe ancora meglio garantita da un sistema di Corti regionali. Inoltre, un simile sistema permetterebbe un più rapido smaltimento dei procedimenti aperti presso la Cassazione.

La sessione pomeridiana ha avuto come tema la "regionalizzazione" della giustizia amministrativa. Hanno introdotto e presieduto i lavori Massimo Andreis e Guido Greco, ordinario di diritto amministrativo all'Università Statale di Milano.

Paolo Lotti, Consigliere di Stato, ha innanzitutto presentato alcune considerazioni sull'inquadramento del potere giudiziario nell'ordinamento regionale. L'esercizio di un potere giurisdizionale in una democrazia sarebbe l'esercizio di un potere "diffuso", un potere non gerarchizzato. Alla natura "diffusa" del potere potrebbe corrispondere anche una sua dimensione "diffusa" sul territorio. La giustizia amministrativa avrebbe il delicato ruolo del controllo di legalità: sarebbe inopportuno che tale controllo, al massimo grado di giurisdizione, si svolgesse solo a

Roma. Infatti, un Consiglio di Stato "regionalizzato" sarebbe più lontano dal potere politico e dunque più indipendente.

Secondo Carlo Emanuele Gallo dell'Università di Torino, un sistema amministrativo di tipo regionalistico come quello italiano sarebbe coerente con un sistema di Corti regionali. Da questo punto di vista, non sarebbe inopportuno che i giudici di un Consiglio di Stato "regionalizzato" venissero in parte nominati dalle amministrazioni regionali, come i giudici dell'attuale Consiglio di Stato sono in parte nominati su deliberazione del Consiglio dei Ministri.

La relazione di Franco Mastragostino dell'Università di Bologna, riguarda l'esperienza concreta dei Tribunali amministrativi. I TAR di Trentino-Alto Adige e Sicilia hanno come particolarità la presenza di membri "laici" nominati dal potere politico. Tale particolarità tuttavia non sarebbe necessariamente connessa con i profili di autonomia dei due territori. Andrebbe perciò contestato l'assunto per cui a un forte livello di autonomia dovesse corrispondere un maggior numero di membri "laici". I TAR di Friuli-Venezia Giulia e Valle d'Aosta svolgono in effetti un importante ruolo nella tutela delle peculiarità locali, pur comprendendo solo membri "togati".

Francesco Mariuzzo, Presidente del TAR Lombardia – Milano, ha svolto una comparazione con i sistemi giudiziari di Francia e Germania. Nel sistema federale tedesco le supreme magistrature non hanno "sezioni locali". Sono semplicemente dislocate in città diverse dalla capitale. Il *Bundesgerichtshof* ha sede non a Berlino, ma a Karlsruhe; il *Bundesverwaltungsgericht* ha sede a Lipsia, etc. Sono dislocate in sedi geografiche più lontane dal potere politico. Il confronto con il sistema francese, invece, deve tenere conto della natura dei componenti del *Conseil d'État*, che non sono magistrati, ma funzionari, appartenenti all'Amministrazione (e quindi al potere politico).

La sintesi era affidata a Vittorio Domenichelli dell'Università di Padova che giudicava teoricamente valida, ma di difficile attuazione pratica, le proposte in oggetto: le resistenze sarebbero troppo forti.

Si propone, in sostanza, di introdurre "sezioni regionali" della Corte di Cassazione e del Consiglio di Stato, al posto delle attuali sezioni accentrate a Roma. Si propone inoltre che alcuni giudici delle sezioni regionali dei Consigli di Stato siano nominati dalle amministrazioni regionali.

Ora, non è detto che, avvicinando le supreme magistrature alle Regioni, si crei una maggiore connessione fra potere giudiziario e autonomie locali. In tali casi, si porrebbe tuttavia più di un problema di legittimità costituzionale.

È ovviamente irrinunciabile mantenere, in ambiti territoriali ragionevoli, un presidio del potere giudiziario che garantisca l'accesso dei cittadini alla giustizia. Altrettanto ovviamente, però, quest'esigenza va temperata col principio dell'indipendenza e imparzialità del giudice, ex artt. 101, 104 e 111 Cost.. Tale necessità comporta il massimo sforzo per *allontanarlo* dal luogo degli interessi contrapposti che è chiamato a giudicare: cfr. F. Sorrentino (a curadi), *La giustizia amministrativa fra nuovo modello regionale e modello federale*, Palermo, 2000.

Inoltre, è necessario riflettere sull'art. 5 Cost. e sull'unità della Repubblica, nonché sulle esigenze garantite dal principio di uguaglianza (art. 3 Cost.). Se davvero la "regionalizzazione" delle supreme magistrature portasse ad una maggiore "identità di vedute" fra giudici di legittimità e giudici locali di merito, si rischierebbe di dare vita a tanti indirizzi giurisprudenziali quante sono le Regioni, con riflessi *concreti* negativi sull'unità *nazionale* dell'indirizzo giurisprudenziale. Ancora più negativa sarebbe l'insorgenza di differenti indirizzi giurisprudenziali a livello locale, nella giustizia amministrativa: ne deriverebbero anche differenti indirizzi *amministrativi*, con pregiudizio dell'art. 97 Cost. e del buon andamento della pubblica amministrazione.

Certo, neanche l'attuale Corte di Cassazione garantisce l'unità giurisprudenziale, perché già ora ogni sua sezione può rappresentare un indirizzo diverso. Se, però, ogni sezione rappresentasse un territorio, l'unità sarebbe ancor meno garantita. Allo stato attuale, la diversità di ciascuna sezione dipende solo da una divergente interpretazione del diritto, omogeneizzabile tramite le sezioni

unite. In un sistema di Corti di Cassazione regionali, la diversità deriverebbe anche dalla diversa sensibilità territoriale che caratterizzerebbe l'operato di ciascuna Corte regionale, e l'intervento delle sezioni unite diventerebbe più frequente, allungando le vie della giustizia.

Si badi che anche nella Germania federale le supreme magistrature rappresentano simbolicamente l'intera Nazione. La "regionalizzazione" delle Corti, dunque, non è un connotato necessario del "federalismo". Proprio lo Stato federale richiede la presenza di un organo giurisdizionale che garantisca il più possibile l'unità nazionale giurisprudenziale, considerando in questo una garanzia dell'unità nazionale *tout court*.

Suscita poi dubbi ulteriori l'istituzione delle sezioni regionali del Consiglio di Stato. È quanto meno discutibile che il potere politico nomini dei giudici. Anche se questo avviene nei TAR di Trentino-Alto Adige e Sicilia e, in base alla legge La Loggia, Regioni e CAL possono nominare anche due membri delle sezioni locali della Corte dei Conti.

La presenza di magistrati nominati dal potere politico pare contrastare con l'indipendenza della magistratura. Si tratta di una questione annosa e ampiamente dibattuta, e sfiorata dalla giurisprudenza di Strasburgo sin dalla sentenza "*Procola c. Lussemburgo*" (27.09.1995), che però si complica se solo si immagina che ai membri "laici" nominati dal potere politico nazionale potrebbero aggiungersi quelli nominati dai poteri *locali*: è evidente che in tal caso i rischi di assoggettamento al potere politico *aumenterebbero*.

Altra questione è se una simile riforma esiga una revisione della Costituzione o se basta la legge di cui all'art. 108 co. 2 Cost. che assicura l'indipendenza delle giurisdizioni speciali.

Esiste un dibattito a proposito del nesso fra forma di Stato ("federale" o "unitario") e allocazione del potere giudiziario: A.M. Poggi, ad es., ritiene (in *La riforma dell'ordinamento giudiziario: questione strumentale o problema reale?*, in *Federalismi.it*, 2008) che tale nesso non esista (almeno: non necessariamente), e si oppone alla tesi dell'inevitabilità di una relazione fra l'esercizio della sovranità e quello del potere giudiziario. Tuttavia, se si riserva allo Stato la potestà legislativa (art. 117, co. 2, lettera l) in materia di giustizia amministrativa, allora resta agevole affermare che *tutti* i giudici amministrativi dovranno essere incardinati nello Stato: compresi i "laici". Neanche l'avvenuta riforma del Titolo V pare argomento sufficiente per porre sullo stesso piano lo Stato e gli altri enti in materia di giustizia (come ritiene, ad es., F.G. Pizzetti, in *Titolo V e articolazione in senso regionalista delle giurisdizioni speciali*, 2005, in *The Cardozo Electronic Law Bulletin*). Infatti, le Regioni hanno aumentato i loro poteri, ma *il potere giudiziario continua a essere esercitato su scala statale* e, di conseguenza, i principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza ex art. 118 Cost. possono riferirsi alle funzioni amministrative, ma non anche a quelle giurisdizionali.

In conclusione, disarticolare le supreme magistrature a livello territoriale comporta un rischio per l'unità giudiziaria, e dunque giuridica, della Repubblica. Inoltre, ampliare il ruolo della politica nella nomina dei giudici amministrativi implica maggiori pericoli per l'indipendenza della magistratura.