



Ufficio del processo e Organizzazione della giustizia

Note critiche sull'ipotizzato "tribunale superiore dei conflitti"

di [Antonello Cosentino](#)

27 febbraio 2019

NOTE CRITICHE SULL'IPOTIZZATO "TRIBUNALE SUPERIORE DEI CONFLITTI" di *Antonello Cosentino*

Sommario: 1. La proposta di legge.- 2. La compatibilità della proposta di legge con la costituzione. – 3. La distonia della proposta di legge con il sistema italiano di tutela giurisdizionale. – 3.1 Giudici o arbitri ? – 3.2. Riparto di giurisdizione e nomofilachia.

1. La proposta di legge

Il 22 maggio 2018 è stata presentata alla Camera dei deputati una proposta di legge (n. 649, prima firmataria on. Bartolozzi, di Forza Italia) di delega al Governo per l'istituzione, presso la Corte di cassazione, del "Tribunale superiore dei conflitti"; la proposta di legge è attualmente all' esame della Commissione Giustizia, in sede referente; la Commissione ha già svolto diverse audizioni conoscitive ed ha sentito, tra gli altri, il Primo Presidente ed il Procuratore generale della Corte di cassazione, i Presidenti del Consiglio di Stato e della Corte dei conti, i rappresentanti dell'Associazione italiana professori di diritto amministrativo.

Nella proposta di legge il Tribunale superiore dei conflitti viene qualificato come «organo giurisdizionale supremo per la risoluzione delle questioni di giurisdizione insorte nei giudizi civili,

penali, amministrativi, contabili, tributari e dei giudici speciali» ed al medesimo sarebbe attribuita in via esclusiva *«la cognizione dei conflitti di giurisdizione e del regolamento preventivo di giurisdizione»*; esso sarebbe composto da dodici membri, di cui sei magistrati della Corte di cassazione, tre del Consiglio di Stato e tre della Corte dei conti, scelti dagli organi di autogoverno delle rispettive magistrature; i membri del Tribunale eserciterebbero le relative funzioni in via esclusiva e la presidenza sarebbe attribuita a turno ai magistrati dei tre ordini, con rotazione annuale; nel giudizio di fronte al Tribunale sarebbe previsto l'intervento della Procura generale della Corte di cassazione; la segreteria del Tribunale sarebbe istituita presso la Corte di cassazione.

Nella relazione si assegna alla proposta di legge *«l'obiettivo di trovare il punto di equilibrio fra le esigenze di celebrazione di un giudizio conforme a giustizia e quelle, altrettanto rilevanti, di un processo celere e spedito»*; si sottolinea che *«l'evoluzione della legislazione ha determinato una demarcazione sempre meno chiara dei confini tra le giurisdizioni anche con l'attribuzione di fattispecie di giurisdizione esclusiva spesso in modo non perfettamente lineare»*; si richiama la sentenza della Corte costituzionale n. 6 del 2018 (la quale, come è noto, è intervenuta sul tema del sindacato esercitato dalla Cassazione sul superamento dei limiti della giurisdizione, restringendo l'ambito di tale sindacato rispetto agli orientamenti più recenti delle Sezioni Unite Civili), sottolineando come tale sentenza lasci *«impregiudicata l'esigenza di individuare un "arbitro imparziale" della giurisdizione composto da giudici provenienti dalle diverse giurisdizioni, nel solco della risalente esperienza francese del Tribunal des conflits»*.

La suddetta proposta di legge si pone in sostanziale continuità culturale con le proposte contenute nel *Memorandum delle tre giurisdizioni* elaborato dall'associazione Italiadecide e sottoscritto dai presidenti della Cassazione, del Consiglio di Stato e della Corte di conti e dai procuratori generali della Cassazione e della Corte dei conti. Tale Memorandum, presentato al Presidente della Repubblica il 15 maggio 2017, prefigurava l'assegnazione delle questioni di rilievo nomofilattico comune ai vari plessi giurisdizionali, ivi comprese le questioni di giurisdizione, ad un collegio delle Sezioni Unite della Cassazione integrato con la partecipazioni di consiglieri di Stato e consiglieri della Corte dei conti; la proposta di legge Bartolozzi, invece, limita il proprio oggetto alle questioni di giurisdizione, sostanzialmente prefigurando l'importazione, nel nostro ordinamento, del *Tribunal des conflits* francese.

Il *Memorandum delle tre giurisdizioni* suscitò un forte contrasto da parte dell'Associazione Nazionale Magistrati e del Consiglio Superiore della Magistratura e un dibattito molto acceso in sede dottrinale. Il 27 giugno 2017, poche settimane dopo la presentazione del *Memorandum* al

Quirinale, la Sezione Cassazione dell'ANM approvò un documento nel quale – proprio con specifico riguardo al tema dei conflitti di giurisdizione, ripreso nella proposta di legge Bartolozzi – si affermava che, a Costituzione invariata, la finalità di armonizzazione della funzione nomofilattica perseguita dal *Memorandum* non avrebbe potuto «*in alcun modo riguardare, alla luce del disposto dell'ultimo comma dell'articolo 111 Cost., le questioni inerenti alla giurisdizione*». Di analogo tenore furono le critiche mosse al *Memorandum* nel documento approvato del Comitato Direttivo Centrale dell'ANM in data 13 gennaio 2018^[1] e nella risoluzione adottata dal Consiglio Superiore della Magistratura in data 24 gennaio 2018 ^[2].

Le posizioni assunte dalla dottrina sul *Memorandum* sono state, per contro, molto diversificate, andando dal duro dissenso all'entusiastico consenso, anche trasversalmente rispetto ai settori disciplinari – diritto costituzionale, diritto amministrativo o diritto processuale civile – dei diversi autori che si sono occupati del tema^[3].

Le considerazioni da svolgere sulla proposta di legge Bartolozzi non possono che riproporre i rilievi che già vennero avanzati con riferimento al *Memorandum delle tre giurisdizioni*; sono rilievi che si muovono, per un verso, sul terreno della compatibilità del Tribunale dei conflitti con il testo vigente della Costituzione e, per altro verso, sul terreno dell'opportunità dell'introduzione di tale Tribunale nella complessiva architettura del sistema della tutela giurisdizionale dei diritti.

2. La compatibilità della proposta di legge con la costituzione

Per svolgere una riflessione sulla compatibilità con la Costituzione dell'ipotizzato Tribunale dei conflitti conviene partire dal testo dei commi settimo ed ottavo dell' articolo 111 della Costituzione, i quali recitano:

«Contro le sentenze e contro i provvedimenti sulla libertà personale, pronunciati dagli organi giurisdizionali ordinari o speciali, è sempre ammesso ricorso in Cassazione per violazione di legge. Si può derogare a tale norma soltanto per le sentenze dei tribunali militari in tempo di guerra .

Contro le decisioni del Consiglio di Stato e della Corte dei conti il ricorso in Cassazione è ammesso per i soli motivi inerenti alla giurisdizione».

La disposizione che prevede il «ricorso in Cassazione», per i soli motivi inerenti alla giurisdizione, contro le decisioni del Consiglio di Stato e della Corte dei conti, presuppone necessariamente, a mio avviso, la reciproca alterità tra tali consessi. Se la Costituzione prevede che le sentenze del Consiglio di Stato e della Corte dei conti si impugnino in Cassazione, infatti, il giudice dell'impugnazione è necessariamente la Cassazione; non può essere, *“per la contraddizione che nol consente”*, un giudice composto da consiglieri della Cassazione, del Consiglio di Stato e della Corte dei conti.

Né mi sembra che tale ostacolo possa essere superato con l'argomento – ricorrente tra i sostenitori dell'introduzione del Tribunale dei conflitti – che l'inserimento, nella Cassazione, di magistrati provenienti da altre giurisdizioni non farebbe venir meno la suddetta alterità. Tale argomento pone l'enfasi sulla differenza tra l'individuazione normativa di un giudice e la individuazione normativa della relativa composizione. Secondo i fautori di questa tesi, infatti, l'introduzione del Tribunale dei conflitti non sarebbe incompatibile con il disposto dell'ultimo comma dell'articolo 111 Cost., perché, pur dopo tale introduzione, il giudice dell'impugnazione delle sentenze del Consiglio di Stato e della Corte dei conti, per i soli motivi inerenti alla giurisdizione, resterebbe pur sempre la Cassazione, presso la quale tale Tribunale verrebbe istituito e della quale il medesimo costituirebbe una sorta di sezione specializzata. Per contro, la Costituzione non conterrebbe alcun impedimento alla potestà del legislatore ordinario di dettare una disciplina particolare in ordine alla composizione in cui la Cassazione debba pronunciarsi sulle questioni di giurisdizione.

L'assunto non convince. E' ben vero che nessuna norma costituzionale detta regole relative alla composizione dei collegi della Cassazione, e, quindi, nessuna norma costituzionale disciplina la composizione dei collegi che devono pronunciarsi sulle questioni di giurisdizione (la cui devoluzione alle Sezioni Unite discende dalla legge ordinaria e, precisamente, dall'articolo 374 del codice di procedura civile); ma, quali che siano le regole che il legislatore voglia dettare per disciplinare la composizione di un collegio della Cassazione, tali regole non possono comunque prescindere dalla necessità che i collegi della Cassazione vengano composti da magistrati della Cassazione, vale a dire da magistrati organicamente incardinati in detto ufficio (sia pure onorari, come i magistrati ausiliari di cui all'articolo 1, comma 962, della legge 27.12.2005, o non muniti delle funzioni di consiglieri di cassazione, come i magistrati del Massimario temporaneamente applicati ai collegi giudicanti ai sensi dell'articolo 1 del decreto legge 31 agosto 2016 n. 168, convertito in legge con la legge 25 ottobre 2016, n. 197). Mi sembra infatti indubitabile che il Costituente, quando ha menzionato la Cassazione, non poteva riferirsi ad altro che all'ufficio previsto dall'articolo 65 dell'ordinamento giudiziario, ossia un ufficio costituito da magistrati

ordinari; magistrati, cioè, che, per usare le parole del primo comma dell'articolo 102 Cost., sono « *istituiti e regolati dalle norme sull'ordinamento giudiziario*».

Neppure appare persuasiva la tesi, pure avanzata dai fautori dell'introduzione del Tribunale dei conflitti, che individua la base di legittimazione costituzionale di quest'ultimo nella seconda parte del secondo comma dell'articolo 102 Cost., laddove si consente di istituire «*presso gli organi giudiziari ordinari sezioni specializzate per determinate materie, anche con la partecipazione di cittadini idonei estranei alla magistratura*».

Anche a prescindere dalla innegabile forzatura semantica insita nella pretesa di qualificare «*la risoluzione delle questioni di giurisdizione*» (art. 1, comma 1, lett. "a", della proposta di legge in esame) come una "*determinata materia*" ai sensi dell'articolo 102 Cost. e dalla singolarità della omologia, che tale forzatura implica, tra i consiglieri del Consiglio di Stato e della Corte dei conti e i «*cittadini idonei estranei alla magistratura*» di cui al ripetuto articolo 102 Cost., appare assorbente la considerazione che l'ipotesi di qualificare il Tribunale dei conflitti come una sezione specializzata della Corte di cassazione si infrange contro il rilievo che le sezioni specializzate si distinguono dai giudici speciali in quanto sono soggette – esse e i magistrati, anche onorari, che le compongono – al governo autonomo della magistratura affidato dalla Costituzione al Consiglio Superiore della Magistratura. Illuminanti, sul punto, sono le parole che si leggono in Corte cost. 14.1.86 n. 4, § 6, ove si chiarisce come il rapporto di soggezione al Consiglio Superiore della Magistratura degli organi giudiziari e dei magistrati che li compongono «*assume il valore di sicuro indice di riconoscimento della giurisdizione ordinaria. Esso consente, insomma, di affermare che appartengono alla giurisdizione ordinaria gli organi giudicanti riconducibili al Consiglio superiore della magistratura*».

In definitiva, l'ipotesi di configurare il Tribunale dei conflitti come una sezione specializzata della Cassazione appare incompatibile con l'insegnamento della giurisprudenza costituzionale secondo cui le sezioni specializzate si caratterizzano – distinguendosi in ciò dai giudici speciali – perché i magistrati che le compongono devono essere soggetti al governo del Consiglio Superiore della Magistratura, tale essendo il tratto distintivo della loro appartenenza alla giurisdizione ordinaria. Per contro, un giudice formato da magistrati dei quali alcuni siano soggetti al governo del Consiglio Superiore della Magistratura ed altri – i consiglieri del Consiglio di Stato e della Corte dei conti – non lo siano non può essere qualificato come una sezione specializzata e, pertanto, va inevitabilmente qualificato come un giudice speciale, l'istituzione dei quali è vietata dalla prima parte del secondo comma dell'articolo 102 Cost.[\[4\]](#)

3. La distonia della proposta di legge con il sistema italiano di tutela giurisdizionale

A prescindere dai dubbi di legittimità costituzionale, a mio parere macroscopici, destinati dall'ipotesi di introdurre un Tribunale dei conflitti nel nostro ordinamento giurisdizionale, mi sembra utile svolgere alcune ulteriori considerazioni di sistema.

3.1. Giudici o arbitri ?

L'idea di affidare la risoluzione delle questioni di giurisdizione ad un giudice di vertice a composizione mista tradisce una concezione "arbitrale" del ruolo di tale giudice; concezione che, del resto, viene chiaramente esplicitata nella relazione di accompagnamento alla proposta di legge, nella quale si fa riferimento (quintultimo capoverso) alla *«esigenza di individuare un "arbitro imparziale" della giurisdizione composto da giudici provenienti dalle diverse giurisdizioni»*.

Ma concepire il Tribunale dei conflitti come un collegio investito di funzioni arbitrali (non tra le parti in causa, ma) tra le giurisdizioni postula inevitabilmente che tra le diverse giurisdizioni possano immaginarsi conflitti di interessi (o di potere) e che i magistrati che concorrono alla composizione del Tribunale dei conflitti vengano chiamati a dirimere quei conflitti svolgendo una qualche funzione di rappresentanza, anche soltanto culturale, delle rispettive Corti di provenienza.

Questa idea, che anima sotto traccia lo spirito della proposta di legge Bartolozzi (e già animava lo spirito del *Memorandum delle tre giurisdizioni*) non mi sembra accettabile, per una duplice ragione.

In primo luogo, leggere il rapporto tra giurisdizione ordinaria e giurisdizioni speciali come una sorta di *“lotta tra le giurisdizioni”*^[5] può forse rispondere a suggestioni di carattere sociologico e storico, tutte peraltro da verificare, ma non ha alcun fondamento giuridico. Tutti i plessi giurisdizionali, infatti, debbono esercitare la giurisdizione non per tutelare prerogative e potere dei magistrati che li compongono, ma per realizzare, ciascuno nel perimetro assegnatogli dalla legge, un'amministrazione della giustizia che garantisca ai cittadini celerità di tutela e prevedibilità delle decisioni. Come è stato perspicuamente rilevato, il riparto della giurisdizione non può essere concepito in termini di salvaguardia delle sfere di attribuzione dei giudici, ma va concepito in termini di strumentalità alla realizzazione del programma di completezza e di adeguatezza della tutela inscritto nell'articolo 24 della Costituzione^[6].

In secondo luogo, l'ipotesi che i consiglieri della Corte di cassazione, del Consiglio di Stato e della Corte dei conti che andrebbero a comporre il Tribunale dei conflitti possano ritenersi implicitamente investiti di una funzione di rappresentanza dei rispettivi plessi giurisdizionali di provenienza non mi pare in alcun modo predicabile con riferimento a componenti di un collegio giudicante, i quali, per il disposto dell'articolo 101, secondo comma, Cost., sono soggetti soltanto alla legge.

La decisione sulle questioni di giurisdizione, in definitiva, non deve essere presa da «un “arbitro imparziale” della giurisdizione», come si sostiene nella relazione alla proposta di legge, ma da un giudice. Ed il fatto che la Costituzione abbia indicato tale giudice in quello ordinario non è casuale; come scriveva Eugenio Cannada-Bartoli, « non tanto la giurisdizione ordinaria è tale perché è ad essa attribuito il giudizio sulla giurisdizione ma tale giudizio è stato riservato alla suddetta giurisdizione in quanto ordinaria, ossia competente su diritti soggettivi. Il giudizio sui limiti della giurisdizione ordinaria rispetto a quella amministrativa è giudizio sui limiti dei diritti soggettivi, e dunque la sua attribuzione alla stessa giurisdizione ordinaria corrisponde al sistema. Nel giudizio sulla giurisdizione il giudice ordinario decide nei limiti della propria competenza.»^[7] Ho ben presente quanto il panorama ordinamentale sia mutato nel mezzo secolo che ci separa dall'epoca in cui Cannada-Bartoli scriveva tali parole; è intervenuta la sentenza della Cassazione n. 500 del 1999, si è grandemente estesa l'area della giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, è stato emanato il codice del processo amministrativo; tuttavia il nucleo della riflessione di Cannada-Bartoli resta, a mio parere, ancora attuale, giacché, come chiarito dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 204 del 2004, deve «escludersi che dalla Costituzione non si desumano i confini entro i quali il legislatore ordinario, esercitando il potere discrezionale suo proprio (più volte riconosciutogli da questa Corte), deve contenere i suoi interventi volti a ridistribuire le funzioni giurisdizionali tra i due ordini di giudici» (§ 3). ^[8]

3.2. Riparto di giurisdizione e nomofilachia

La proposta di legge Bartolozzi pare muovere dall'implicito presupposto che la Corte di cassazione, il Consiglio di Stato e la Corte dei conti siano corti equiordinate; «da qui l'idea che il legislatore ordinario possa discrezionalmente incidere sulla loro composizione ed introdurre forme e meccanismi di cogestione delle loro funzioni»^[9]. Il presupposto della equiordinazione delle tre corti, tuttavia, se può trovare riscontri empirici nell'analisi storica del peso concretamente assunto nella società italiana dai giudici speciali – e, segnatamente, dal Consiglio di Stato, soprattutto in virtù della sinergia tra le funzioni consultive e quelle giurisdizionali al medesimo attribuite – sul piano giuridico si scontra contro la duplice considerazione che, per un verso, ai

sensi dell'articolo 111, ultimo comma, Cost., la Cassazione è il giudice dell'impugnazione, ancorché per i soli motivi inerenti alla giurisdizione, delle sentenze del Consiglio di Stato e della Corte dei conti; per altro verso, che solo alla Cassazione compete la funzione di nomofilachia disegnata nell'articolo 65 ord. giud..

Intendiamoci, non è qui in discussione la pari dignità delle tre corti, del tutto ovvia, ma la diversità delle rispettive funzioni. Né, d'altra parte, intendo negare che anche il Consiglio di Stato e la Corte dei conti orientino la giurisprudenza dei rispettivi plessi giurisdizionali e dunque – non essendo le loro sentenze impugnabili per violazione di legge – svolgano anch'essi una funzione *lato sensu* nomofilattica nell'ambito di tali plessi^[10]. Il punto centrale è un altro: non è per un caso, bensì per una ineludibile esigenza di coerenza sistematica con il disposto dell'articolo 65 ord. giud., che soltanto il giudizio davanti Corte di cassazione si conforma al modello cassatorio (i giudizi davanti al Consiglio di Stato ed alla Corte dei conti, come è noto, si conformano al modello del giudizio di appello). L'organizzazione del giudizio secondo il modello cassatorio – che tende al controllo di legalità della sentenza impugnata, non alla cognizione dell'oggetto della controversia – è proprio ciò che connota il giudizio davanti alla Corte di cassazione come l'unico giudizio di legittimità del nostro ordinamento; giudizio nel quale, si noti, il Procuratore Generale conclude nell'interesse della legge. In altri termini, considerando la questione da un punto di vista non strutturale ma funzionale, soltanto il giudizio davanti alla Corte di cassazione tende a tutelare, accanto alla tutela dello *jus litigatoris*, la tutela dello *jus constitutionis*.

D'altra parte, come è stato puntualmente rilevato, se la Corte costituzionale ha riconosciuto che « *il presidio costituzionale – il quale è testualmente rivolto ad assicurare il controllo sulla legalità del giudizio (a ciò riferendosi, infatti, l'espresso richiamo al paradigmatico vizio di violazione di legge) – contrassegna il diritto a fruire del controllo di legittimità riservato alla Corte Suprema, cioè il diritto al processo in cassazione*» (così Corte cost. 28 luglio 2000, n. 395) non può che concludersi che l'articolo 65 ord. giud. è stato “costituzionalizzato” dall'articolo 111 Cost.^[11] Ma, allora, se si conviene sull'affermazione che la funzione nomofilattica compete alla Cassazione (e al riguardo, del resto, a prescindere dalla “costituzionalizzazione” dell'articolo 65 ord. giud., è sufficiente rilevare che la legge delega non contempla alcuna modifica del disposto di tale articolo) risulta del tutto irragionevole, a mio avviso, affidare ad un altro giudice la regolazione del riparto di giurisdizione. La scissione tra la titolarità della funzione nomofilattica, che permarrebbe in capo alla Cassazione, e la titolarità della funzione di regolazione del riparto di giurisdizione, che verrebbe assegnata all'ipotizzato Tribunale dei conflitti, risulterebbe infatti – anche a prescindere dai corposi dubbi sopra enunciati in ordine alla sua legittimità costituzionale – foriera di complicazioni, teoriche e pratiche, senza fine.

Detta scissione certamente non favorirebbe il conseguimento dell'obiettivo, enunciato nella relazione di accompagnamento alla proposta di legge, di «trovare il punto di equilibrio fra le esigenze di celebrazione di un giudizio conforme a giustizia e quelle, altrettanto rilevanti, di un processo celere e spedito», giacché non si vede come la modifica della composizione del collegio che giudica sulle questioni di giurisdizione potrebbe influire sulla celerità del processo in cui tali questioni insorgano; né favorirebbe il conseguimento dell'altro obiettivo, pure enunciato nella relazione di accompagnamento, della formazione di «orientamenti certi, nitidi e chiari che possano fugare, sin dal suo insorgere, questioni sulla pertinenza della giurisdizione del giudice competente ad amministrare la giustizia nel caso concreto». Tale scissione, infatti, aprirebbe la strada alla concreta possibilità che nel tempo si vengano a formare orientamenti divergenti tra le Sezioni Unite della Cassazione ed il Tribunale dei conflitti in materia di ricognizione e qualificazione di posizioni giuridiche soggettive; con il che l'obiettivo di «fugare, sin dal suo insorgere, questioni sulla pertinenza della giurisdizione», lungi dall'avvicinarsi, si allontanerebbe, e non di poco.

In conclusione, anche con riferimento alla proposta di legge Bartolozzi, mi pare si possano e si debbano usare le potenti parole scolpite da Andrea Proto Pisani e Giuliano Scarselli a chiusura del loro commento sul *Memorandum delle tre giurisdizioni*:

«Non si tocchi la Corte di cassazione. La si lasci nel ruolo che i nostri padri costituenti le hanno assegnato, integra nei suoi giudici, libera nello svolgimento delle sue funzioni, indipendente dal potere politico e da interessi economici. La si lasci lavorare così come fino ad oggi ha lavorato, nell'interesse della giustizia e di tutti i cittadini, che ad essa, con totale fiducia e rispetto, si sono rivolti in questi anni per la tutela dei diritti, in base a quanto previsto dall'art. 111 Cost.. La si lasci svolgere la sua funzione di nomofilachia, perché la legge e la storia della giustizia hanno affidato ad essa, e non ad altri giudici, detta superiore funzione, quale unico ufficio giudiziario di pura legittimità, che opera con l'apporto della procura generale che conclude nell'interesse della legge.»

[12]

[1] Lo si può leggere in <http://www.associazionemagistrati.it/doc/2867/lanm-sul-memorandum-relativo-ai-rapporti-tra-i-magistrati-delle-tre-corti-superiori.htm>

[2] La si può leggere in <https://www.csm.it/documents/21768/87321/Risoluzione+sui+temi+oggetto+del+Memorandum+delle+7d94-7e3a-69b7-d268d96b01a1>

[3] Alcune delle posizioni espresse in dottrina sono raccolte in un “focus” specificamente dedicato al *Memorandum delle tre giurisdizioni* pubblicato sul *Foro italiano* nel numero di febbraio 2018 (parte V, col. 57 e segg.).

[4] Definitive, sul punto, sono le cristalline parole spese da Aldo Travi in *Rapporti fra le giurisdizioni e interpretazione della Costituzione. Osservazioni sul Memorandum dei presidenti delle tre giurisdizioni superiori*, in *Foro it.* 2018, V, 109: «La giurisdizione ordinaria, di cui è componente primaria la Corte di cassazione, è qualificata dall'assoggettamento dei magistrati che la compongono alla legge sull'ordinamento giudiziario (art. 102, 1° comma, Cost.); condizioni diverse di status valgono invece, secondo i rispettivi ordinamenti, per i giudici delle giurisdizioni speciali (cfr. art. 108, 2° comma, Cost.). Anche la partecipazione al collegio giudicante in Cassazione è esercizio della «funzione giurisdizionale» nell'ambito della giurisdizione ordinaria, rispetto alla quale, come è testimoniato appunto dall'art. 102, 1° comma, Cost., condizione essenziale è l'assoggettamento a uno specifico stato giuridico. La Costituzione ammette che alla funzione giurisdizionale, esercitata dagli organi di giurisdizione ordinaria, possano partecipare «cittadini idonei estranei alla magistratura» (art. 102, 2° comma, Cost.), ma in una logica (quella della partecipazione dei cittadini alla funzione giudiziaria) che è ben diversa da quella del Memorandum. Prevede infine che all'ufficio di consigliere di Cassazione, «per meriti insigni», possano essere chiamati professori universitari e avvocati con particolari requisiti (art. 106, 3° comma, Cost.): in questo modo essi diventano però a tutti gli effetti magistrati ordinari. L'inserimento di giudici speciali nei collegi della Cassazione esorbita, pertanto, dal quadro costituzionale che, da parte sua, risulta puntuale, anche per quanto attiene all'esercizio della funzione».

[5] L'espressione si legge in B. Sordi, *Interesse legittimo* in *Enciclopedia del diritto*, Annali, II, tm. II, Milano, 2008, 729.

[6] A. Corpaci, *Note per un dibattito in tema di sindacato della Cassazione sulle sentenze del Consiglio di Stato*, in *Dir. pubb.*, 2013, 346.

[7] E. Cannada-Bartoli, *Giurisdizione (conflitti di)* voce dell'Enciclopedia del diritto, 1970, XIX, § 11.

[8] Si vedano, in tema, le penetranti osservazioni di A. Corpaci: «La disciplina dei conflitti, e la allocazione in capo alle Sezioni Unite della competenza a decidere in materia, hanno, come unanimemente riconosciuto, una valenza politico-istituzionale di grandissima rilevanza. ... Dovendosi così apprezzare, aggiornata ai nuovi valori, la funzione di rilevanza costituzionale che l'ultimo comma dell'articolo 111 assegna alla Cassazione, per altro a conferma di una riconduzione

ad unità al vertice, presente anche prima del 1948», op. cit., 353.

[9] Così, a proposito del *Memorandum sulle giurisdizioni*, A. Lamorgese, *Note a margine al Memorandum sulle giurisdizioni*, in *Foro it.* 2018, V, 82

[10] In questo senso, valorizzando il ruolo di vertice svolto dal Consiglio di Stato e dalla Corte dei conti nell'ambito dei rispettivi plessi giurisdizionali, A. Pajno in *Nomofilachia e giustizia amministrativa*, in *Rassegna forense*, 3-4 2014, 641 e segg., reperibile anche *on line* al link:

<https://www.consiglionazionaleforense.it/documents/20182/275510/2014-03.04+I-09+CONGRESSO+NOMOFILACHIA+PAJNO.pdf/4cb7638c-7f8f-4131-825b-235f71542dc4?version=1.0>

[11] Così, infatti, concludono A. Carratta, G. Costantino e G. Ruffini in *Per la salvaguardia delle prerogative costituzionali della Cassazione* in *Foro it.* 2018, V, 76: «È infatti evidente che, se al ricorso per cassazione “per violazione di legge” viene riconosciuto valore costituzionale, coerenza vuole che alla stessa Cassazione venga attribuita la funzione di assicurare l'esatta e uniforme interpretazione della legge. Ciò che in più occasioni ha riconosciuto la stessa Corte costituzionale, parlando della Cassazione come del “massimo organo di nomofilachia” (Corte cost. 18 luglio 2013, n. 210, rel. G. Lattanzi, *id.*, Rep. 2013, voce *Giudizio abbreviato*, n. 43) o come organo giudiziario cui, ai sensi dell'art. 111, 7° comma, Cost., «compete il magistero della nomofilachia» (così Corte cost. 30 novembre 1982, n. 204, rel. V. Andrioli, *id.*, 1982, I, 2981; e 23 maggio 1986, n. 129, rel. V. Andrioli, *id.*, 1986, I, 2102) o «la filachia delle norme sottordinate» (Corte cost. 5 novembre 1986, n. 231, rel. V. Andrioli, *id.*, 1987, I, 2356)».

[12] A. Proto Pisani e G. Scarselli: *La strana idea di consentire ai giudici amministrativi di comporre i collegi delle sezioni unite* in *Foro it.* 2018, V, 62