

LA CONVERSAZIONE/2

Tra Costituzione e prassi Parla Alessio Lanzi

Giuseppe Belcastro*

SEGUE DALLA PRIMA

Prof. Lanzi, lei è stato componente laico del CSM e ha dunque – se mi consente l'apparente contraddizione – vissuto dal di dentro un'esperienza in un certo senso "esterna" della vita dell'organo. Da quella prospettiva, gli attuali assetti funzionali del Consiglio rispecchiano secondo lei il disegno costituzionale? In altri termini, il CSM fa quel che dovrebbe fare?

Il CSM è composto per due terzi da componenti "togati" (eletti dai magistrati in servizio) e per un terzo da componenti "laici" (professori ordinari di materie giuridiche o avvocati di una certa anzianità) designati dal Parlamento a Camere riunite. Tale composizione consente di dire che il CSM non è un doppione dell'ANM, in cui i componenti sono eletti anch'essi dai magistrati, in quanto la componente laica vuole essere espressione della "società

civile" che così, in qualche modo, partecipa anch'essa all'operatività di un organo di rilievo costituzionale, il cui funzionamento è destinato al buon andamento del "servizio giustizia" nell'interesse proprio della collettività. Per rispondere alla sua domanda dico subito che sarebbe meglio che il CSM, per perseguire al meglio e fino in fondo un tale fine, avesse una componente laica paritetica a quella togata; fatta salva la presenza del Presidente della Repubblica e dei capi di Corte.

Qual è in particolare il rapporto tra la produzione "normativa" del CSM e le disposizioni della legge a cui gli atti dell'organo sono chiamati a dare operatività?

Le disposizioni di legge che riguardano l'organizzazione e il funzionamento della magistratura vengono preventivamente esaminate dal CSM che esprime a riguardo dei pareri (meramente consultivi) che raramente vengono presi all'unanimità e che, ovviamente, risentono delle diversità culturali e intellettuali dei suoi componenti. Per quanto concerne le norme regolamentari interne che devono dare attuazione alle disposizioni di legge, anche qui le disposizioni secondarie attuative – varate dopo ampio dibattito – risentono evidentemente della sensibilità e delle inclinazioni dei componenti dell'organo.

I pareri e le circolari del CSM sono solitamente documenti lunghissimi e di complessa lettura e questo determina una importante stratificazione interpretativa delle regole. Non ritiene che questa modalità operativa

pregiudichi la comprensibilità delle disposizioni e, in ultima analisi, l'operatività delle norme di legge?

Il tema della semplificazione degli articolati normativi e della loro complessità non riguarda certo solo la normazione secondaria, ma è comune alla stessa produzione normativa primaria. Il tutto nasce, come detto, dalla diversità di cultura e di sensibilità dei componenti dell'Istituzione. Certo, al CSM una componente laica più forte potrebbe svolgere un ruolo di maggior peso sulle soluzioni finali.

Si è sostenuto che, talvolta, le circolari del CSM statuiscono addirittura in maniera difforme dalla legge (l'esempio più immediato è il progetto organizzativo delle procure che, al contrario di come stabilito nella riforma Cartabia, il CSM ha stabilito venga sottoposto all'avvocatura non preventivamente, ma solo a cose fatte). Come può spiegarsi una simile torsione della norma e, soprattutto, come si potrebbe porvi rimedio?

Come già detto, le marcate differenze di veduta all'interno del CSM possono determinare il risultato che, a maggioranza, vengano votate delle normative secondarie non coerenti con le norme primarie di riferimento. In tali casi può ricorrere un difetto di legittimità di tali norme secondarie che potrà essere fatto valere nelle competenti sedi giurisdizionali.

Il CSM è stato suggestivamente definito "ostaggio dell'ANM". Sulla premessa che il CSM esercita costituzionalmente un incisivo potere in grado di condizionare la formazione degli atti normativi prima e la loro concreta esecuzione dopo, non è indifferibile recidere quel vincolo?

L'indipendenza del CSM dall'ANM dipende da quanti – fra i magistrati eletti – non si fanno condizionare dal loro elettorato e dall'"autorevolezza" e dal "peso" della componente laica. La soluzione di un sorteggio



Il Macaron

Opinione non richiesta: ingerenza manifesta

L. Z.

(meglio se temperato) per quanto riguarda la componente togata potrebbe consentire di recidere il vincolo che indubbiamente lega l'eletto al suo elettorato e dunque alle correnti.

Nel lunghissimo parere contrario del CSM al DDL sulla separazione delle carriere (53 pagine) lo stesso Consiglio riconosce che "una volta adottata tale scelta (il sorteggio, ndr) qualunque collegamento tra l'autogoverno e l'associazionismo giudiziario viene radicalmente tagliato". Qui le domande sono due: è davvero corretto definire il CSM "organo di autogoverno"? E poi, se il sorteggio è dunque una soluzione semplice ed efficace, perché la magistratura la osteggia così aspramente?

In effetti non è del tutto corretto definire il CSM come un organo di "autogoverno", premesso che la componente laica, espressione della società civile, fa in modo che non siano solo i magistrati a decidere sul governo della magistratura. Meglio sarebbe definirlo un organo di gestione indipendente. Quanto al sorteggio, indubbiamente misura drastica, consentirebbe di indebolire grandemente il cosiddetto "correntismo". Indubbiamente ha anch'esso delle criticità ma, come si dice, "a mali estremi, estremi rimedi". Certo, in una prospettiva futura, specie di netta separazione tra giudici e pubblici ministeri, potrebbe essere rivisto e ripensato una volta usciti dall'emergenza.

Non crede che la sovrapposibilità tra le posizioni del CSM e di ANM sul DDL Nordio sia il segnale di un inghippo istituzionale sul quale occorre intervenire?

Proprio il disegno di riforma costituzionale in cantiere dovrebbe consentire di differenziare grandemente l'ANM dai due CSM.

*Avvocato penalista

Il Csm e le sue competenze organizzative

Daniela Cavallini*

SEGUE DALLA PRIMA

Il Csm ha dunque i mezzi e gli strumenti per promuovere strategie e linee d'azione e a tal fine, per fare qualche esempio, elabora linee guida e buone prassi in materia organizzativa e processuale; fissa soglie di produttività minime e massime per i magistrati (il riferimento è agli standard medi di rendimento e ai carichi esigibili nazionali); ha creato varie figure e strutture di supporto al lavoro degli uffici giudiziari che rappresentano dei veri e propri "avamposti" dislocati sul territorio (v. la struttura tecnica per l'organizzazione, le commissioni flussi, l'ufficio distrettuale per l'innovazione, i magistrati di riferimento per l'informatica e l'innovazione, c.d. magrif, ecc.); ha istituito un proprio datawarehouse e un ufficio statistico.

A poco serve interrogarsi se queste competenze discendano implicitamente dalle mansioni che i Costituenti avevano voluto attribuirgli, perché tale dibattito (certamente di rilievo sul piano teorico) appare sterile sul piano pratico, in quanto superato dalla realtà dei fatti. Tale realtà ci consegna un Csm che dedica buona parte della sua attività a questioni di organizzazione giudiziaria. Due considerazioni generali sono però ineludibili. In primo luogo, le competenze organizzative del Csm tendono in vario modo a sovrapporsi a quelle del Ministero della Giustizia. La relazione tra il Csm e il Ministro della Giustizia è sempre stata di difficile interpretazione. Oggi, tuttavia, non sembra peregrino affermare che l'organizzazione degli uffici giudiziari sia frutto della co-ge-



stione dei due organi, perché le competenze si integrano, si confondono ed è spesso difficile trovare una linea di demarcazione tra i compiti dell'uno e dell'altro. Non solo: grazie al collegamento costante con gli uffici, il Csm sembra porsi come interlocutore privilegiato in tema di innovazione organizzativa e modernizzazione della giustizia, complice anche una crisi di centralità del Ministero della Giustizia, non sempre in grado di fornire risposte adeguate e tempestive rispetto alle attività di sua competenza (si pensi solo al fatto che negli uffici giudiziari le posizioni di dirigente amministrativo presentano un tasso di scoperta intorno al 50%). Formalmente però, e

qui sta il punto centrale, il Ministero rimane l'unico responsabile di fronte al Parlamento ai sensi dell'art. 110 Cost. "dell'efficienza dell'organizzazione giudiziaria e, in particolare, della sua corrispondenza alle previsioni di legge mediante l'utilizzo di tutte le risorse materiali, finanziarie e personali che le leggi stesse pongono a disposizione della giustizia" (vengono qui richiamate le parole della Commissione Paladin). Non è chiaro invece come, cioè in quali termini e modalità, il Csm sia chiamato a rendere conto delle proprie azioni in materia organizzativa. Questa mancanza di accountability si collega a una seconda questione. Considerata l'ampiezza delle attività svolte (per una ve-

rifica v. la sezione "organizzazione, innovazione e statistiche" del sito www.csm.it) ci si può legittimamente chiedere quali risultati siano stati raggiunti in termini di funzionalità degli uffici giudiziari. Le buone prassi, ad es., sono generalmente definite con un processo tutto interno alla magistratura (basato sulla proposta dell'ufficio giudiziario e la successiva validazione da parte del Csm) e non vi sono riscontri concreti sulla loro efficacia, diffusione e/o stabilizzazione. Oltre a ciò, l'affidare ai magistrati maggiori compiti e responsabilità nella gestione degli uffici giudiziari può avere una duplice conseguenza. Da un lato, aumenta formalmente l'indipendenza della magistratura (evitando il rischio di una gestione esterna, come sostiene lo stesso Csm); dall'altro però distoglie importanti risorse dalla funzione giurisdizionale che già soffre di carenze di organico. Per esempio, nelle sole strutture e funzioni organizzative afferenti all'informizzazione e innovazione sono coinvolti oltre 850 magistrati, di cui quasi 700 con un qualche tipo di esonero dal lavoro giudiziario. L'investimento di personale è dunque notevole.

Il coinvolgimento dei magistrati nell'organizzazione dell'ufficio li rende sicuramente più consapevoli e partecipi nel raggiungimento degli obiettivi programmati, ma allo stesso tempo li distoglie dall'esercizio della giurisdizione e quindi dallo svolgere i compiti che spettano loro in via esclusiva. Se è questa la direzione che si vuole perseguire, bisogna valutarne bene le conseguenze, proprio dal punto di vista dell'efficienza generale dell'intero sistema giudiziario.

*Professoressa associata in Ordinamento giudiziario, Università di Bologna