

Il CSM come vertice organizzativo della magistratura: verso un nuovo modello di governo della magistratura?*

DANIELA CAVALLINI**

Data della pubblicazione sul sito: 2 gennaio 2021

Suggerimento di citazione

D. CAVALLINI, *Il CSM come vertice organizzativo della magistratura: verso un nuovo modello di governo della magistratura?*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 4, 2020. Disponibile in: www.forumcostituzionale.it

* Il presente contributo rappresenta la rielaborazione di un intervento svolto in occasione del seminario annuale di *Quaderni costituzionali* su *Sessant'anni ed oltre di governo autonomo della magistratura: un bilancio e una riflessione sul futuro del CSM*, che si è tenuto il 1° ottobre 2020.

** Professoressa associata di Diritto processuale civile nell'Alma Mater Studiorum – Università di Bologna. Indirizzo mail: daniela.cavallini@unibo.it.

Questo breve intervento tocca un aspetto che è fondamentale per descrivere l'evoluzione del ruolo del Csm nel corso del tempo e per valutare i possibili scenari futuri. Si tratta della progressiva espansione delle funzioni svolte dal Csm ben oltre a quelle proprie della gestione del personale della magistratura che trovano riscontro nella Carta costituzionale. Numerosi sono gli àmbiti in cui tale espansione si è verificata – come è noto – e non è possibile esaminarli in questa sede. In questa sede, ci si concentrerà esclusivamente sul ruolo che il Csm ha assunto nel regolare l'organizzazione interna degli uffici giudiziari, con riferimento, in particolar modo, al suo recente interesse verso la definizione di linee guida e buone prassi a supporto della giurisdizione civile e penale. Già da tempo il Csm si occupa dell'organizzazione degli uffici giudiziari nella sua veste di "vertice organizzativo della magistratura" ed è sufficiente analizzare il sito *web* del Consiglio per constatare l'ampiezza delle attività svolte in questo campo: nella sezione dedicata all'organizzazione e all'innovazione si trovano informazioni dettagliate relative al codice dell'organizzazione, alle buone prassi, alla cooperazione con il territorio, all'ufficio del processo, alla Struttura tecnica per l'organizzazione (Sto), all'area Rid e Magrif, cioè i magistrati referenti per l'innovazione e l'informatica, alle statistiche giudiziarie, al *datawarehouse* del Csm, e molto altro ancora¹. L'ampliamento delle funzioni del Csm non si è dunque arrestato, anzi, come dimostrano proprio le ultime tendenze in materia di linee guida e buone prassi, si sta sviluppando verso nuovi fronti.

Nel solo periodo che va dal 2016 al 2018 il Csm ha emanato linee guida in materia di: rapporti tra uffici giudicanti e requirenti (2016), esame preliminare delle impugnazioni e sinteticità degli atti (2017), esecuzione immobiliare e istituzione dell'Osservatorio permanente per l'efficienza delle procedure esecutive e l'attuazione delle buone prassi (2017), selezione dei consulenti nei procedimenti di responsabilità sanitaria (2017), procedimenti di protezione internazionale (2017), banca dati della giurisprudenza di merito (2017), procedimenti riguardanti la violenza di genere (2018). Le buone prassi si sono sviluppate in àmbiti ancora più vasti, di cui è difficile fornire una sintesi adeguata, spaziando, ad es., dal

¹ Da tempo il Csm si identifica come il "vertice organizzativo della magistratura", nonostante i fondati dubbi sulla legittimità di questo ruolo, che non trova formale riscontro nella Costituzione. La ripartizione delle competenze tra Csm e Ministero della giustizia è sempre stato un punto controverso. Nonostante l'art. 105 Cost. sia chiaro nell'individuare le funzioni consiliari, il Csm, supportato da parte della dottrina, ritiene che le sue funzioni non si esauriscano in quelle espressamente indicate dall'art. 105 e riconosce, invece, l'esistenza di poteri impliciti ulteriori e serventi rispetto ad esse; per approfondimenti v. G. DI FEDERICO (a cura di), *Ordinamento giudiziario. Uffici giudiziari, Csm e governo della magistratura*, Bononia University Press, Bologna, 2019, pp. 285 ss.; D. PICCIONE, *Il Consiglio superiore della magistratura attraverso il prisma del suo regolamento*, in *Rivista AIC*, n. 4/2017.

processo civile telematico all'ufficio del processo, dai protocolli per le indagini preliminari alle intercettazioni e molto altro ancora. Nel manuale delle buone prassi pubblicato sul sito *web* sono raccolte oltre 300 buone prassi selezionate dal Csm².

L'obiettivo del Csm è quello di migliorare l'efficienza della giustizia: le linee guida, infatti, promuovono la diffusione di prassi virtuose già in uso in alcuni uffici giudiziari che il Csm stesso ha selezionato e ricodificato come modelli virtuosi da implementare a livello nazionale. In questa sua nuova funzione, il Csm è entrato in diretto contatto con il lavoro degli uffici giudiziari, somministrando questionari ai magistrati, intervistando i dirigenti degli uffici, monitorando le attività e i metodi di lavoro, promuovendo incontri di formazione.

Non vi è dubbio le linee guida e le buone prassi del Csm siano di grande interesse per gli uffici giudiziari, proprio perché volte a soddisfare esigenze concrete inerenti al loro funzionamento. Forniscono utili suggerimenti ad es. su come migliorare l'organizzazione delle corti di appello, come gestire le sezioni immigrazione presso i tribunali ordinari, o come revisionare gli albi dei consulenti tecnici in materia sanitaria. Esse, tuttavia, pongono anche una serie di questioni sul ruolo assunto dal Csm nel sistema costituzionale e ordinamentale. Mi limito qui a sollevare tre questioni, una più puntuale e due di ordine più generale.

La prima questione attiene all'incursione del Csm in un terreno che è proprio delle norme processuali. Il Csm sottolinea la novità del suo ruolo e del metodo utilizzato, che è basato sul dialogo e l'interlocuzione con gli uffici. La novità sta però anche nel fatto che in diverse occasioni il Csm arriva a "sfiorare" ambiti di esclusiva pertinenza della giurisdizione. Secondo il Csm, ciò non deve essere considerato un'interferenza nell'attività dei giudici, bensì un ausilio nei loro confronti, poiché le linee guida e le buone prassi servono a dare attuazione alle norme costituzionali, a promuovere la specializzazione dei magistrati, a garantire l'uniforme applicazione della normativa su tutto il territorio nazionale (dando per scontato, peraltro, che spetti al Csm il compito di garantire l'uniforme applicazione di una legge nazionale).

Non si può negare, tuttavia, che diversi interventi incidono sul funzionamento del processo e si ripercuotono direttamente su istituti processuali. Basti pensare alle linee guida in materia di esame preliminare delle impugnazioni o a quelle relative ai criteri per la nomina dei consulenti. Esemplicative al riguardo sono proprio le prime, laddove il Csm suggerisce di introdurre il filtro in appello in materia penale pur non essendo tale meccanismo previsto da alcuna norma di legge. È evidente, in questo caso, la violazione della riserva di legge statale in

²<https://www.csm.it/documents/21768/140959/manuale+ricognitivo+delle+buone+prassi/a52be39c-0d06-4034-a00d-3d07c8d5229b>.

materia di “giurisdizione e norme processuali; ordinamento civile e penale” di cui all’art. 117, comma 2, lett. l), Cost. Un conto, infatti, è rimodulare l’organizzazione del lavoro dei giudici d’appello alla luce del modello decisionale delineato dalla legge (come ad es. il filtro in appello in sede civile, di cui agli artt. 348-*bis* e *ter* c.p.c.), altra questione, invece, è introdurre un modello decisionale nuovo, non previsto da una norma primaria.

Si tratta a tutti gli effetti di un’incursione del Csm nel terreno del processo e della giurisdizione, a cui il Csm non dà adeguato risalto, limitandosi a sottolineare il carattere non vincolante delle disposizioni emanate. Una riflessione sul punto è invece necessaria. Le linee guida e le buone prassi codificate dal Csm, insieme ad altri strumenti di autoregolazione (si pensi ad es. anche ai protocolli degli Osservatori della giustizia, che non sono altro che codificazioni di prassi autoregolamentate e condivise da diverse categorie professionali) rappresentano un fenomeno relativamente recente nel nostro sistema giudiziario e ancora poco analizzato. Queste nuove forme di autoregolazione, che si vanno ad aggiungere al piano normativo e a quello giurisprudenziale e in certi casi vengono poi trasfuse in atti normativi primari o secondari, sono legittime nella misura in cui si inseriscono negli “spazi” lasciati liberi dal legislatore. Non può dunque il Csm ignorare i principi su cui si basa il nostro ordinamento, né il monopolio della legislazione in materia processuale che la Costituzione attribuisce allo Stato.

La seconda questione attiene alla graduale trasformazione del ruolo del Csm verso un modello diverso da quello originariamente pensato dai Costituenti. L’incremento delle competenze organizzative è oramai di portata tale da porre in essere una vera e propria trasformazione del Csm in un organo dotato di competenze che vanno ben oltre la gestione dello *status* e della carriera dei magistrati e si estendono anche al governo dei processi di innovazione, alla valutazione delle *performance* degli uffici giudiziari, alla promozione delle buone prassi e dell’informatizzazione. Questo ruolo è più simile a quello dei consigli di giustizia dei Paesi del Nord-Europa (come ad es. l’Olanda o la Danimarca), la cui funzione non è solo quella di gestire il corpo dei giudici, ma anche quella di migliorare l’efficienza del sistema giudiziario e fornire un supporto alla gestione operativa delle corti e dei tribunali³.

L’informatizzazione dei servizi della giustizia ha in qualche modo favorito questa trasformazione: ora anche il Csm ha accesso (direttamente o indirettamente)

³ Si può inoltre ricordare, a tal riguardo, che in alcuni casi, come per il Consiglio olandese e quello danese, la composizione dell’organo include anche membri esterni alla magistratura esperti in materia di organizzazione. Per approfondimenti v. A. SEIBERT-FOHR, *Judicial Independence in Transition*, Springer, Berlin-Heidelberg, 2012; D. KOSAŘ (a cura di), *Judicial self-government in Europe*, in *German Law Journal*, 2018, vol. 19, n. 7, p. 1806.

a informazioni sul funzionamento degli uffici giudiziari che una volta erano di pertinenza del solo Ministro della giustizia (non dimentichiamo che ora anche il Csm ha un proprio ufficio statistico e un proprio *datawarehouse*, cioè un sistema di estrazione ed elaborazione dei dati che provengono dagli uffici giudiziari). Avendo la disponibilità di dati e statistiche, e quindi una conoscenza più puntuale e circostanziata, il Csm ha i mezzi e gli strumenti per poter sviluppare proprie strategie e linee d'azione, proponendo iniziative, progetti, riforme in materia di organizzazione e innovazione.

L'ultima questione attiene al tema dell'assunzione di responsabilità. Con l'ampliamento delle sue funzioni, e alla luce di quanto detto sopra, il Csm diviene di fatto corresponsabile dell'organizzazione e del funzionamento degli uffici giudiziari insieme al Ministro della giustizia. Si può parlare di co-gestione dell'organizzazione degli uffici giudiziari da parte dei due organi, perché le competenze si integrano, si confondono ed è obiettivamente difficile trovare una linea di demarcazione tra i compiti dell'uno e dell'altro organo. Non solo, grazie al collegamento costante e sistematico con gli uffici, il Csm sembra porsi come l'interlocutore principale e privilegiato in tema di innovazione organizzativa e modernizzazione della giustizia. Ciò accresce la sua posizione e i suoi poteri nella *governance* degli uffici giudiziari.

È necessario quindi ripensare e ridefinire più chiaramente i rapporti con il Ministero, con i dirigenti magistrati e i dirigenti amministrativi, nonché precisare meglio le responsabilità del Csm per le azioni svolte e i risultati raggiunti, valutando attentamente una realtà che è in profonda trasformazione.

In linea generale, l'affidare ai magistrati (direttamente o tramite il Csm) maggiori compiti e responsabilità nella gestione degli uffici giudiziari è un tema oggetto di discussione a livello internazionale. Se è vero che, da un lato, il coinvolgimento dei magistrati e del Csm nella gestione dell'ufficio formalmente aumenta l'indipendenza della magistratura (evitando il rischio di una direzione manageriale esterna, come sostiene lo stesso Csm), dall'altro però ciò non garantisce – di per sé solo – dei risultati migliori e quindi una gestione più efficiente. Il recupero di efficienza, in altre parole, è tutto da dimostrare⁴.

In conclusione, nel ragionare sull'evoluzione dell'organo di governo della magistratura, anche in prospettiva futura, è opportuno tenere a mente le tre questioni appena ricordate e la profonda trasformazione che è in atto. Bisogna infatti capire quale modello di Consiglio si intende perseguire e valutarne attentamente le possibili implicazioni sia sul piano della struttura dell'organo (composizione), sia delle sue funzioni (e limiti), sia in merito alla sua collocazione

⁴ Per approfondimenti v. D. CAVALLINI, *Linee guida e best practices in materia organizzativa e processuale: le nuove frontiere del Csm*, in *Archivio penale*, 2020, 3, disponibile all'indirizzo www.archiviopenale.it, da cui è tratto questo breve intervento.

istituzionale nel sistema politico, costituzionale e ordinamentale. Un qualsiasi progetto di riforma dovrebbe dunque partire da una valutazione generale che tenga conto di quello che è oggi realmente il Consiglio e di quello che dovrebbe diventare, affrontando anche il tema delle funzioni svolte e delle relative responsabilità.