

ASTRID

Gruppo di lavoro sulla riforma dell'ordinamento giudiziario

Note preliminari al lavoro dei Sottogruppi n. 6 (Decentramento e consigli giudiziari) e n. 8 (Consiglio superiore della Magistratura)

di Alessandro Pizzorusso - Pisa, 13 febbraio 2006

In merito alle note redatte dai componenti dei due sottogruppi n. 6 e n. 8, volte ad identificare i principali problemi che si pongono in relazione ai temi ad essi assegnati, è ovvio che alcuni dei temi presentano connessioni più o meno strette con altri punti problematici, propri di altri sottogruppi o di ordine generale (o addirittura con problemi di diritto processuale).

Provo a fare qui una breve sintesi dei problemi in vario modo pregiudiziali a quelli esaminati nell'ambito dei due sottogruppi, sui quali sarebbe opportuno avere direttive:

1) preliminare a tutti gli altri è il problema della scelta degli strumenti normativi che si ritiene di poter utilizzare: riterrei che, nell'impiegare la legge ordinaria (partendo dall'idea che si debba finirla con la demagogia delle "grandi riforme costituzionali"), debba assumersi che il fatto che norme costituzionali menzionino un istituto giuridico usato dal diritto vigente al momento della loro redazione non significa che tale istituto sia costituzionalizzato, cioè sia reso immodificabile e inabrogabile se non mediante una riforma costituzionale (questo potrebbe valere ad esempio, a mio parere, per il termine "promozioni" usato nell'art. 105, Cost., o per il termine "interesse legittimo", impiegato negli art. 24 e 113), perché occorre distinguere i casi in cui un istituto giuridico è semplicemente usato come un "presupposto" della disciplina dettata mediante una certa fonte, dai casi in cui essa implica un vero e proprio "rinvio" a tale disciplina (cosicché, se la fonte che la detta è di grado inferiore, viene alzata di grado); tuttavia le recenti decisioni della Corte cost. in tema di giustizia amministrativa sembrano seguire un indirizzo contrario per cui questa via mi sembra piuttosto rischiosa. Questo problema è contiguo a quello della possibilità che disposizioni costituzionali siano interpretate con leggi ordinarie, il che deve ritenersi sempre possibile a condizione che il risultato non sia in contrasto così netto con la disposizione costituzionale da tradursi in una violazione di essa; in proposito, mi sembra tuttavia difficile dire quale sia l'orientamento della giurisprudenza e anche della dottrina.

2) ove – opportunamente - si adotti una riforma costituzionale per modificare l'art. 138, nel senso di innalzare la maggioranza richiesta per l'approvazione delle leggi costituzionali e di revisione costituzionale, potrebbe comunque salvaguardarsi uno spazio per eventuali modificazioni

costituzionali urgenti: a) disponendo che la modifica dell'art. 138 entri in vigore soltanto al termine della XIV legislatura; oppure b) adottando tali modificazioni prima che la modifica dell'art. 138 entri in vigore, o contestualmente ad essa (seppure con separate leggi costituzionali). In materia di ordinamento giudiziario, un'esigenza di ritoccare alcune disposizioni costituzionali si manifesta soprattutto, a mio parere, per l'art. 111, 7° (e forse anche 8°) comma (a meno di non voler ritoccare anche le competenze del CSM, o altre questioni meno direttamente influenzate dalle norme costituzionali);

3) ove la strategia in tema di ordinamento giudiziario sia nel senso di adottare una nuova legge completa che attui veramente la VII disp. trans. Cost., si deve tenere presente: a) che è rischioso sottoporre all'approvazione parlamentare un testo completo (comprendente prevedibilmente centinaia di articoli) in una situazione di probabile ingorgo delle procedure legislative ed in modo da riaprire la discussione anche su disposizioni già vigenti (o quanto meno già vigenti prima della legge n. 150 e relativi decreti e quindi recuperabili senza eccessiva difficoltà – dal punto di vista tecnico almeno), essendo molto più funzionale far approvare soltanto (in un testo di pochi articoli), le norme nuove rispetto al diritto vigente, insieme con un articolo contenente le norme abrogative della legge 150, dei decreti applicativi di essa e delle altre leggi imposte dall'attuale Governo che meritano l'abrogazione, e una disposizione che richiami in vigore il diritto vigente alla data di inizio della XIV legislatura (o ad altra data ritenuta la più opportuna). Questo anche in considerazione del fatto che, in caso di vittoria elettorale del centrosinistra, vi sarà un ingorgo nei lavori parlamentari, specialmente se i nuovi dirigenti delle camere non riterranno di poter applicare i metodi recentemente impiegati nei lavori parlamentare dai loro avversari;

4) si dovrebbe cioè distinguere il lavoro di preparazione di un completo ordinamento giudiziario, dal lavoro di messa in vigore di esso. Quest'ultima potrebbe risultare dall'incastro di testi già vigenti o suscettibili di essere rimessi in vigore e di testi nuovi diretti a realizzare le vere e proprie "riforme" e, via via, la riscrittura dei vecchi testi, fino a realizzare un collage pienamente soddisfacente. E da notare che: a) buona parte della disciplina nuova potrà essere ricavata dai disegni di legge e altri progetti che erano stati predisposti per i ministri Flick, Diliberto e Fassino e che sono rimasti invariati; b) un modello utile potrà essere costituito dalla legge spagnola sul potere giudiziario (LOPJ), particolarmente nei suoi primi articoli; c) una legge sull'ordinamento giudiziario è necessariamente strumentale alle leggi processuali, per cui occorre preliminarmente valutare se vi saranno modifiche urgenti delle leggi processuali che si ripercuotano sull'ordinamento giudiziario (ed anche se vi sono disposizioni di ordinamento giudiziario che attualmente si trovano nelle leggi processuali e che convenga spostare: ad esempio, quelle sulle incompatibilità, tra l'altro possibilmente da riscrivere); d) del pari da risolvere preliminarmente è la questione se lasciare immutato l'assetto dei distretti, oppure se ricondurlo alle circoscrizioni

regionali, con istituzione di sezioni di corte d'appello nelle sedi di corte d'appello che non sono capoluogo di regione, con istituzione di una piccola corte d'appello ad Aosta, e con spostamento di Massa da Genova a Firenze. Sarebbe forse logico anche trattare la provincia di Bolzano come una regione, ma qui il problema ne incrocia molti altri.

Mi sembra comunque necessario che il progetto da portare in parlamento subito contenga alcuni punti che lo qualifichino come un passo avanti anche rispetto all'attuazione parziale che i principi costituzionali avevano ricevuto fino agli anni '80: fra questi punti si potrebbero annoverare: 1) un complesso di misure diretta a eliminare definitivamente la "carriera", onde passare davvero dal magistrato-funziionario al magistrato-professionista; ciò potrebbe realizzarsi attraverso la tabellarizzazione totale, a livello distrettuale o regionale (e una separata tabellarizzazione per la Cassazione, naturalmente, e forse anche per gli uffici del pubblico ministero, sempre però a livello distrettuale o regionale), con eliminazione di ogni differenziazione di posti di organico – anche direttivi – di ogni tipo di promozione, ecc.; ed anche con eliminazione radicale, per quanto possibile, di qualunque tipo di carriera parallela; 2) un sistema di formazione e valutazione permanente (nella Scuola, ma anche attraverso procedure da svolgersi a livello distrettuale o regionale), 3) il ruolo della Cassazione (riconducendola gradualmente a dimensioni normali per un'istituzione di questo tipo, sia quanto a numero e qualità dei componenti, sia quanto a tipo e quantità di affari da trattare, ecc.); 4) prevedere esplicitamente un potere normativo secondario del CSM nelle materie in cui esso ha competenza amministrativa, sul modello dei poteri regolamentari attribuiti alle autorità amministrative indipendenti e il potere dello stesso CSM di sollevare questioni di costituzionalità di disposizioni o norme che esso debba applicare a casi concreti (anche questo in analogia alle proposte che sono state avanzate con riferimento alle autorità amministrative indipendenti; 5) evidentemente ce ne sarebbero molti altri, dei quali si deve valutare l'urgenza e la maggiore o minore complicatezza. Certamente, realizzare un obiettivo di questo genere è molto più difficile che fare un testo unico e mettere insieme pezzi di leggi già esistenti, ma credo che sarebbe necessario per controbilanciare le opposizioni al recupero dell'assetto esistente prima della legge 150.