

## ***Organizzazione e soft law***

*Irene Tricomi*

Accanto all'ordinamento giuridico nazionale, come si delinea alla luce della teoria generale delle fonti, si sta sviluppando da tempo un "diritto" tenue, cd. *soft law*, si pensi al settore dei contratti pubblici e degli appalti, privo, almeno secondo la ricostruzione dogmatica, di quella forza cogente e precettiva che caratterizza la norma giuridica.

Il tema è complesso e non potrebbe prescindere da una ricognizione storica con riguardo al diritto internazionale, ma qui lo si vuole esaminare quale spunto per una riflessione sullo sviluppo delle modalità di esercizio della rilevante funzione normativa svolta dal CSM.

La Commissione Paladin sui problemi concernenti la disciplina e le funzioni del CSM (consultabile sul sito internet del CSM), dedicava un apposito capitolo della predisposta relazione alla potestà normativa del CSM, riconoscendo il carattere normativo del Regolamento interno, che trova la sua fonte nell'art. 20, comma 7, della legge 195 del 1958.

Quanto alle circolari, dava atto della problematicità della questione, ripercorrendo le diverse posizioni circa il loro inquadramento concettuale: da fonti normative, atti amministrativi generali, atti di interpretazione o ricognizione del diritto vigente; ciò anche in ragione dei diversi criteri con cui la dottrina identifica gli atti normativi destinati a costituire l'ordinamento giuridico generale.

Il punto di partenza per una riflessione è costituito tutt'ora, dall'articolo 108, primo comma, della Costituzione, secondo il quale le norme sull'ordinamento giudiziario e su ogni magistratura sono stabilite con legge. Tuttavia, l'affermazione della riserva di legge rispetto alla potestà normativa del CSM è stata mitigata dalla dottrina attraverso un concetto di relativizzazione della medesima, e, mutuando un'espressione propria delle modalità di adesione ai trattati internazionali, di riserva di legge a geometria variabile.

Il nuovo Regolamento interno (R.I.) del CSM approvato nel 2016 arricchisce il quadro di riflessione.

L'articolo 24 del R.I. prevede che il Consiglio può adottare risoluzioni su quanto attiene all'esercizio delle proprie attribuzioni; alle

risoluzioni devono attenersi le Commissioni e tutte le articolazioni consiliari. Pertanto sembrerebbe che tali provvedimenti siano rivolti essenzialmente all'interno del Consiglio.

Il successivo art. 25, comma 1, stabilisce che le circolari e le direttive sono emanate, negli ambiti di competenza del Consiglio, per dare esecuzione alla legge e ai regolamenti nonché per fornire criteri di orientamento sull'esercizio delle attribuzioni e della discrezionalità del Consiglio.

Dunque il Regolamento interno vigente, come osservato in dottrina, fonda la legittimazione dello stesso Consiglio ad adottare ulteriori atti di normazione, mentre il Regolamento previgente (art. 15) richiamava circolari e direttive, ma senza declinarne la portata normativa.

In dottrina si è, altresì, rilevato come l'attuale Regolamento evoca la potenzialità normativa delle circolari, in linea con la tesi secondo cui la riserva di legge di cui all'articolo 108, primo comma, Cost., è una riserva relativa per quanto riguarda il CSM.

Già la Relazione Paladin, alla quale si è fatto cenno, (licenziata nel gennaio 1991) rilevava che il Consiglio adottava atti che contenevano «spesso considerazioni svolte in forma discorsiva ed argomentativa, mirando a convincere i loro destinatari piuttosto che a vincolare nei comportamenti attraverso la determinazione di apposite norme», e che dunque si sottraevano ad un inquadramento nelle fonti normative.

Il Consiglio ha adottato in materia di organizzazione numerose delibere volte a delineare buone prassi e linee guida, in un percorso che negli anni si è strutturato in modo significativo.

Con la delibera 18 giugno 2018 (Buone prassi e modelli di organizzazione degli uffici giudiziari: aggiornamento del manuale ricognitivo approvato con delibera del 7 luglio 2016; bilancio del progetto e prospettive future), in particolare, alla luce di un'ampia ricognizione dell'attività consiliare, si è posto in evidenza la natura più profonda dell'attività di organizzazione che si traduce nella elaborazione di prassi che sono diretta declinazione dei principi costituzionali che devono costantemente orientare l'esercizio della giurisdizione (artt. 24, 97, 110, 111, 112, Cost.).

Si possono, inoltre, ricordare le linee guida in materia di criteri di priorità e gestione dei flussi di affari - rapporti fra uffici requirenti e uffici giudicanti (delibera Plenum 11 maggio 2016); le linee guida volte alla individuazione delle modalità di ricostituzione di una banca dati della giurisprudenza di merito (delibera Plenum 31 ottobre 2017); le linee guida

ai fini della raccolta dei provvedimenti da inserire nell'Archivio Merito di ItalgireWeb (delibera Plenum 9 maggio 2018).

Dunque, vi è una significativa attività, in materia di organizzazione, posta in essere dal Consiglio attraverso atti non riconducibili alle circolari *stricto sensu* di valore "normativo".

L'ambito di riferimento appare il *soft law*, rispetto al quale può essere interessante verificare quali dei plurimi caratteri che lo connotano si rinvenivano nelle delibere consiliari.

La nozione di *soft law*, infatti, ricomprende diversi fenomeni normativi che, da un lato, presentano alcune caratteristiche della legge, sia pure senza la forma della regola di diritto, perché in qualche modo condizionano e limitano la volontà e le determinazioni dei loro destinatari; dall'altro non stabiliscono una vera e propria obbligazione, lasciando spazio solo ad una "*soft obligation*".

Pur in mancanza del rapporto obbligo/sanzione, una precettività, sia pure *lato sensu*, può ravvisarsi e, nella specie, può ricondursi ai principi costituzionali di cui all'art. 97, primo comma, della Costituzione - riferibile anche all'amministrazione della giustizia - che richiama i valori del buon andamento e della imparzialità dell'amministrazione con riferimento alle scelte che gli uffici adottano nella loro unità, e dunque ad un concetto di responsabilità.

In tal senso, peraltro, sembra leggersi la previsione di modalità di redazione, speculari all'esigenza di conoscenza dei destinatari per una corretta attuazione, contenuta nel comma 2 dell'art. 25 del R.I., secondo cui ogni atto approvato dal Consiglio deve rispondere ai requisiti di omogeneità, semplicità e chiarezza della sua formulazione, e si ispira ai criteri di semplificazione e riordino in testi unici di tutta la disciplina relativa alle materia di competenza del Consiglio.