

La riforma del CSM, quali coordinate costituzionali?

Federica Fabrizzi

Università telematica Internazionale Uninettuno

Riassunto

Il contributo traccia un breve quadro ricostruttivo delle coordinate costituzionali all'interno delle quali va collocato il tema della composizione e del ruolo del Consiglio Superiore della Magistratura. Partendo dall'attualità parlamentare, con l'avvio dell'iter per l'approvazione del disegno di legge che riforma, tra le altre cose, il sistema elettorale del CSM, viene descritto, anche attraverso la giurisprudenza della Corte costituzionale, il fine cui sono preposti gli organi di garanzia delle magistrature, non solo ordinaria, ma anche speciali.

Parole chiave: CSM, magistratura, autogoverno, riforma, correnti

Abstract. *The Reform of the HCJ, some Constitutional Coordinates?*

The contribution traces a brief constitutional reconstruction of the composition and role of the Italian High Council of the Judiciary. Starting from current parliamentary events, with the start of the process for the approval of the bill that reforms (among other things) the electoral system of the HCJ, the author describes the purpose of both the ordinary and special organs of guarantee of the judiciary through the jurisprudence of the Constitutional Court.

Keywords: HCJ, judiciary, self-government, reform, currents

DOI: 10.32049/RTSA.2021.2.07

1. Politica, magistratura, correnti e partiti: del perenne ritorno di un annoso problema

All'inizio del mese di dicembre 2020, il disegno di legge A.C. n. 2681 recante *Deleghe al Governo per la riforma dell'ordinamento giudiziario e per l'adeguamento dell'ordinamento giudiziario militare, nonché disposizioni in materia ordinamentale, organizzativa e disciplinare, di eleggibilità e ricollocamento in ruolo dei magistrati e di costituzione e funzionamento del Consiglio superiore della magistratura*, ha visto l'avvio del suo iter parlamentare presso la Commissione giustizia della Camera dei deputati.

La riforma del Consiglio superiore della magistratura – fortemente voluta dal Ministro della Giustizia del governo Conte II, on. Bonafede, ed evocata a gran voce a seguito delle note vicende di degenerazione del sistema correntizio e di «inammissibile commistione» fra politici e magistrati, definite dal Presidente Mattarella «sconcertanti e inaccettabili» in un intervento al

plenum del 21 giugno 2019 – giunta al vaglio delle forze politiche presenti in Parlamento, ha in realtà subito immediatamente dopo un'altra inevitabile “pausa di riflessione”, dettata dal cambio del titolare del dicastero di via Arenula che, a seguito della formazione del Governo Draghi, è stato affidato alla prof.ssa Marta Cartabia.

La ministra ha fin da subito dichiarato di voler assumere come punto di partenza i testi presentati dal suo predecessore ed ha proceduto alla convocazione di cinque diversi tavoli tecnici, uno dei quali espressamente dedicato alla riforma del CSM che hanno cominciato a lavorare a marzo 2021; nonostante il calendario dei lavori dell'aula di Montecitorio, al momento in cui si scrive, abbia stabilito che il tema sia affrontato nel mese di giugno, è tuttavia ipotizzabile uno slittamento all'autunno, anche perché, secondo notizie riportate dai mezzi di informazione, la priorità sarebbe comunque riservata alla riforma del processo civile e penale. Ciò nonostante è comunque ragionevole pensare che il tema della riforma del CSM approdi in via definitiva nei prossimi mesi alla discussione parlamentare, anche sulla spinta delle nuove ed ulteriori notizie di cronaca che vedono coinvolta la magistratura. D'altra parte, come sottolineato dallo stesso Capo dello Stato in una nota ufficiale del 29 maggio 2020 sul tema, «se i partiti politici e i gruppi parlamentari sono favorevoli a un Consiglio superiore della magistratura formato in base a criteri nuovi e diversi, è necessario che predispongano e approvino in Parlamento una legge che lo preveda».

In attesa, dunque, di conoscere l'esito dei lavori del tavolo tecnico dal quale presumibilmente arriverà una (diversa?) proposta di intervento, i lavori parlamentari per il momento hanno visto la Commissione giustizia della Camera avviare – secondo uno schema ormai quasi ineludibile e forse un po' stantio – un'indagine conoscitiva con una serie di audizioni, dalle quali, tuttavia, sarebbe stato ingenuo aspettarsi esiti o valutazioni che non siano state già sviscerate e affrontate ampiamente dalla dottrina, in contributi risalenti così come in recenti occasioni di riflessione scientifica.

Il tema della riforma del Consiglio superiore della magistratura è, infatti, uno di quei temi –

come tante volte capita di dire quando ci si trova a commentare l'attualità del dibattito politico-istituzionale – che possono definirsi “carsici”: riemerge a scadenze più o meno regolari e, come un refrain, torna nell'agenda politica. Ma come tutti i temi “carsici”, anche in questo caso non è affatto certo che si arrivi al mare. La ragione di questa incertezza – come è dato constatare nella maggioranza dei casi di “carsicità” delle questioni – risiede nel fatto che, a fronte di una diffusa consapevolezza scientifica delle criticità cui sarebbe opportuno porre mano, pur nella legittima diversità delle soluzioni possibili, la risposta del decisore politico è spesso estemporanea, dettata da motivazioni di contingenza di parte, più legata al messaggio mediatico che alla concretezza dei problemi da risolvere.

E se questa dinamica scatta, quasi inevitabilmente, quando si parla di temi apparentemente neutri (si pensi alla riforma delle province, per citare uno dei temi carsici più noti degli ultimi decenni), ben più incisivo diventa il problema della “politicizzazione” – nel senso di visione “di parte” – quando si affronta il delicato capitolo della riforma del CSM. Quando i temi sono molto polarizzanti, ovvero quando sono affrontati sull'onda di una qualche spinta mediatico-populista, il risultato è, nella migliore delle ipotesi, un intervento che si traduce in un nulla di fatto; talvolta, per una strana eterogenesi dei fini, in un peggioramento dello *status quo ante*. L'auspicio è certamente quello che il diverso clima, dettato dalla presenza oggi di un governo di larghe intese, e da un ministro di elevatissima caratura tecnica e scientifica, possa agevolare una dinamica diversa da quella alla quale siamo stati abituati.

Nello specifico, il problema della riforma del sistema giudiziario è un drammatico leit motiv, giacché la storia dei rapporti travagliati tra politica e magistratura incomincia invero da assai lontano e il tasso di scontro è andato via via esasperandosi. Concordemente si ritiene che a far data dagli anni Novanta il rapporto tra politica e magistratura ha cominciato ad incrinarsi pericolosamente; da allora tutte le ipotesi di riforma sono state avanzate al grido di «eliminiamo il sistema correntizio dal CSM!». Sia la riforma Castelli del 2005 che quella successiva, la riforma Mastella del 2006 (l. n. 150 del 2005 *Delega al Governo per la riforma*

dell'ordinamento giudiziario di cui al regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12, per il decentramento del Ministero della giustizia, per la modifica della disciplina concernente il Consiglio di presidenza, della Corte dei conti e il Consiglio di presidenza della giustizia amministrativa, nonché per l'emanazione di un testo unico, completata dai numerosi decreti legislativi attuativi emanati nell'anno successivo e l. n. 111 del 2007 Modifiche alle norme sull'ordinamento giudiziario) sono state dettate dalla palese volontà politica di ridimensionare il ruolo del Consiglio superiore della magistratura. E tuttavia, se ancora oggi il tema resta lo stesso, evidentemente l'obiettivo non è stato raggiunto.

Basta scorrere a campione alcune pagine che si sono occupate del tema, a partire appunto dagli anni Novanta, per riscontrare il continuo, perenne, riferimento alla frammentazione della magistratura in correnti che «rischia di non assicurare più quella necessaria trasparenza di comportamenti collettivi e individuali che è presupposto insuperabile dell'esercizio delle funzione giurisdizionale» (Caravita, 1993, p. 141) e alla necessità di eliminare «la pervasività e i metodi dell'attuale “sistema correntizio”, che condiziona – secondo logiche di tipo ‘politico’ anche se non propriamente ‘partitico’ – tutte le decisioni consiliari e, prima ancora, le stesse selezioni dei componenti togati del CSM» (Cecchetti, 2008, p. 4).

2. Il disegno di legge di riforma in discussione

Se quanto appena premesso è vero, sarebbe quanto meno avventato aspettarsi dall'approvazione del disegno di legge in discussione – o da altre ipotesi di intervento che dovessero essere avanzate – chissà quali effetti salvifici e di panacea per le criticità a tutti note: come è già stato sottolineato, sebbene il cambiamento sembri essere a questo punto indispensabile, non v'è tuttavia da attendersi alcuna palingenesi da questo intervento di riforma (Luciani, 2020, p. 3).

Peraltro, questa sorta di rassegnazione traspare anche, in parte, da alcuni passaggi della relazione al DDL, laddove, ad esempio, si legge che

il vigente meccanismo elettorale per la nomina dei magistrati al CSM, fondato su un sistema maggioritario senza voto di lista e articolato su tre collegi unici nazionali (uno per ciascuna categoria funzionale) nei quali vengono presentate candidature individuali, si è ispirato al dichiarato proposito di contrastare talune degenerazioni correntizie e di impedire indebite interferenze di gruppi associativi. Nei fatti questo scopo non è stato raggiunto, ma ha determinato l'effetto, sicuramente opposto a quello voluto dalla legge 28 marzo 2002, n. 44, di limitare i candidati a un numero corrispondente o comunque di poco superiore a quello degli eleggibili per effetto di intese preventive agevolmente controllate dai gruppi associativi.

Insomma, lo stesso proponente ammette che l'intervento sul sistema elettorale già in passato non è riuscito a raggiungere l'obiettivo che si era prefissato.

Allo stesso modo è abbastanza curioso, come pure è stato fatto notare, che il disegno di legge preveda anche una norma specifica che vieta la costituzione dei gruppi consiliari, in qualche modo legittimando così una prassi che si intenderebbe combattere (Zanon, 2020).

Peraltro, il disegno di legge si prefigge di modificare la normativa vigente su diversi profili – «contiene disposizioni destinate a incidere profondamente sul “sistema giustizia” nei suoi diversi aspetti», afferma la relazione che lo accompagna – tutti assai caldi, dal problema delle cosiddette “porte girevoli”, alla disciplina per l'assegnazione degli incarichi direttivi e semidirettivi, al bilanciamento delle quote di genere.

Riassuntivamente, il capo I contiene deleghe al Governo per la riforma ordinamentale della magistratura, con specifico riferimento: alla rimodulazione, secondo principi di trasparenza e di valorizzazione del merito, dei criteri di assegnazione degli incarichi direttivi e semidirettivi e alla ridefinizione, sulla base dei medesimi principi, dei criteri di accesso alle funzioni di consigliere di cassazione e di sostituto procuratore generale presso la Corte di cassazione; alla razionalizzazione del funzionamento del consiglio giudiziario, con la semplificazione delle

valutazioni di professionalità; alla riduzione dei tempi per l'accesso in magistratura dei laureati in giurisprudenza; alla formazione del progetto organizzativo dell'ufficio del pubblico ministero.

Il capo II contiene una serie di norme di immediata applicazione sempre in materia di riforma ordinamentale della magistratura.

Il capo III contiene disposizioni in materia di eleggibilità e ricollocamento in ruolo dei magistrati in occasione di elezioni politiche e amministrative, nonché di assunzione di incarichi di governo nazionale, regionale o locale.

Va da sé che la parte più delicata – o comunque mediaticamente più esposta – è quella relativa al sistema elettorale ed al funzionamento del CSM contenuta nel capo IV che detta, appunto, disposizioni immediatamente precettive in materia di costituzione e funzionamento del Consiglio superiore della magistratura.

In modo assai significativo, è peraltro proprio questa la parte dell'intervento riformatore sulla quale, fin dalle prime righe, la relazione introduttiva si dilunga nell'argomentare la *ratio*, affermando che, a causa del fenomeno patologico e distorsivo del “correntismo”, occorre “riportare l'organo di governo autonomo della magistratura alle sue funzioni costituzionali e spezzare il legame con le realtà associative che lo hanno piegato a interessi di parte”.

Se questo è, dunque, l'impianto del quale si ragiona e dal quale dovrebbe aver preso le mosse il tavolo tecnico istituito dalla ministra Cartabia, la domanda da porsi è se queste ipotesi di intervento abbiano effettivamente la capacità di rispondere in modo efficace al problema. Ancora prima e più in generale, tuttavia, occorre chiedersi quali siano quelle «funzioni costituzionali originarie» che l'organo di governo autonomo della magistratura avrebbe perduto.

3. Alcune coordinate costituzionali

Nella consapevolezza di non poter dire sul punto nulla di particolarmente nuovo né innovativo che non sia stato già detto, può forse valere la pena di ribadire, invece, alcuni passaggi imprescindibili del dettato costituzionale e della giurisprudenza della Corte e provare così a fissare alcune coordinate, a partire proprio dal *nomen* dell'organo consigliere.

3.1 Organo di garanzia, raccordo tra l'ordinamento giudiziario e l'apparato unitario dello Stato...

In primo luogo, dunque, è bene sottolineare come la qualifica di “organo di autogoverno” possa in realtà risultare fuorviante, o comunque fortemente ambigua (Pizzorusso, 1989, p. 484; Bartole, 1964, p. 3).

È la stessa Corte costituzionale ad indicare – nella pronuncia che ha riguardato la composizione del Consiglio di Presidenza della Corte dei conti (sent. n. 16/2011) – che, nonostante l'uso invalso per prassi del termine e nonostante ad esso abbia fatto ricorso anche il legislatore ordinario, sarebbe più opportuno utilizzare la qualifica di “organi di garanzia” (Salazar, 2007) per quelli che impropriamente vengono detti invece “di autogoverno”. Sul punto, peraltro, la Corte altro non ha fatto che ribadire un concetto che era già stato espresso in tempi risalenti, quando, nella sent. n. 142/1973, aveva sottolineato come il termine “autogoverno” fosse «espressione [...] da accogliersi piuttosto in senso figurato che in una rigorosa accezione giuridica».

A far pervenire a questa conclusione sembra essere non tanto, e non solo, la natura dell'organo e la natura degli atti adottati, quanto la considerazione che, nel disegno costituzionale, non si è inteso fare del CSM un organo completamente autoreferenziale e privo

di legami con l'ordinamento generale. Tutt'altro. I raccordi che collegano il CSM, rispettivamente, al Parlamento, che ne elegge i componenti "laici" (art. 104, c. 4.), al Capo dello Stato, investito della presidenza dell'organo (art. 104, c. 2, Cost.) ed infine al Governo, tramite i compiti assegnati al Ministro della Giustizia (art. 107, c. 2, e art. 110 Cost.), sono limpida evidenza della volontà del Costituente di descrivere piuttosto la sede di un equilibrio tra i poteri, piuttosto che una netta separazione. Ed infatti, come affermato dai giudici costituzionali fin dalla sent. n. 168/1963, «è vero che, in base al precetto che distingue i magistrati secondo le funzioni, essi [...] non possono ritenersi inquadrati nell'ordinamento gerarchico dell'amministrazione statale. Ma da ciò *non deriva che la Magistratura sia avulsa dall'ordinamento generale dello Stato*, dato il carattere unitario del medesimo, in relazione al precetto dell'art. 5 della Costituzione. Ne consegue che ai magistrati, salve le garanzie per l'indipendenza, sono applicabili i principi fondamentali dell'ordinamento medesimo. A tali principi non ha inteso derogare il legislatore costituente, essendosi affermato, nella relazione al progetto, che, con le norme intese a garantire l'indipendenza della Magistratura, *non si intendeva stabilire una forma piena di autogoverno*».

La Corte costituzionale, dunque, nella sua giurisprudenza ha riconosciuto nell'impianto complessivo del Titolo IV l'esigenza di mantenere una costante saldatura tra l'ordinamento giudiziario e l'apparato unitario dello Stato.

3.2. ... A tutela dell'indipendenza esterna ed interna dei magistrati

Quello stesso Titolo IV, tuttavia, è anche quello che, unanimemente in dottrina, è stato definito come il meno «felice» (Devoto, 1990, p. 4.) di tutto il testo costituzionale, la sezione nella quale i Costituenti giunsero ad un compromesso che, tuttavia, «non seppe sciogliere i nodi con una scelta univoca e precisa» (Verde, 1993, p. 587).

In un disegno costituzionale, dunque, dai contorni abbastanza sfumati, al quale ha fatto seguito una sostanziale inerzia del legislatore ordinario per i primi anni, non può stupire più di tanto che il Consiglio Superiore della Magistratura si sia “espanso” ed abbia ampliato le sue funzioni.

Ma quale era la funzione originariamente pensata dal Costituente?

Un dato si può fissare incontrovertibilmente, ossia l'intenzione primaria del Costituente di «garantire, in chiara antitesi alla fase politica precedente, i valori dell'autonomia e dell'indipendenza del giudice, in applicazione del principio della separazione dei poteri, esplicitamente negato dal fascismo» (Romboli e Panizza 1995, p. 370).

Il CSM, dunque – così come gli altri Consigli di Presidenza delle magistrature amministrativa, contabile, militare e tributaria, sui quali si tornerà *infra* – è organo di garanzia della magistratura, deputato a garantire l'autonomia e l'indipendenza dei magistrati, tanto interna quanto esterna, principio che incarna l'essenza del principio di separazione dei poteri. Il Consiglio nasce, infatti, quale organo di garanzia, dotato di attribuzioni che «non sono fini a se stesse – nel qual caso bene potrebbero essere esercitate dal potere esecutivo» (Silvestri, 1992, p. 3831 e ss.), ma sono preordinate all'inveramento del disegno tracciato nel Titolo IV attraverso la tutela dell'autonomia e indipendenza della magistratura ordinaria. Indipendenza ed autonomia che debbono essere garantite, nell'esercizio delle funzioni, tanto da vincoli ed ingerenze provenienti da organi o poteri esterni alla magistratura (con evidente riferimento soprattutto ad ingerenze dell'esecutivo), quanto da condizionamenti provenienti da altri giudici (Romboli e Panizza, 1995, p. 380; Zanon e Biondi, 2011, p. 57 e ss.).

Per garantire tale indipendenza, il Titolo IV si sofferma su composizione e funzioni e, mentre il tema della composizione (art. 104 Cost.) – ampiamente trattato in dottrina in tutte le sue sfaccettature che qui è impossibile richiamare – chiaramente attiene al problema della indipendenza esterna, la riserva di legge contenuta nell'art. 105 Cost., che fissa i compiti («Spettano al Consiglio superiore della magistratura, secondo le norme dell'ordinamento

giudiziario, le assunzioni, le assegnazioni ed i trasferimenti, le promozioni e i provvedimenti disciplinari nei riguardi dei magistrati»), si riverbera sul fronte dell'indipendenza interna.

Da un lato, infatti, come ebbe a dire Meuccio Ruini nella discussione in Assemblea, tenutasi il 25 novembre 1947, «ciò che importa[va era] fissare nell'articolo della Costituzione, come quattro chiodi, i punti essenziali su cui è competente il Consiglio, e nei quali non può ingerirsi il Ministro», ma dall'altro tale riserva, da intendersi come assoluta, costituisce – *rectius* dovrebbe costituire – argine all'intervento normativo secondario da parte del governo e altresì all'esercizio da parte del CSM di poteri normativi o paranormativi, proprio al fine di proteggere l'indipendenza del singolo magistrato da possibili interferenze e condizionamenti interni.

La riserva di legge è posta, dunque, a presidio dell'indipendenza interna ed in questo senso, in considerazione della vistosa, quantitativamente e qualitativamente rilevante, attività paranormativa del CSM, nonché alla luce di tutti quegli atti informali approvati dal plenum come “documenti”, “mozioni” o “risoluzioni” in guisa di “esternazioni” a tutela dell'ordine giudiziario, è stato possibile affermare che il “modello” originario sarebbe stato tradito, proprio a causa della forzatura prodotta con tale espansione.

Il quesito di fondo attiene allora, ovviamente, al *quantum* di discrezionalità che residua in capo al Consiglio nell'applicazione delle previsioni di legge (ed è noto che lo scostamento è stato talvolta molto marcato), proprio con riferimento alla tutela del singolo magistrato.

3.3 Né solo organo di amministrazione né solo organo di rappresentanza

Sotto questo profilo, è possibile aggiungere un altro tassello al ragionamento.

Come noto, quello giudiziario è un potere “diffuso”, giacché, come affermato dalla Corte costituzionale con giurisprudenza assolutamente costante, la qualifica di potere dello Stato – e dunque la legittimazione a sollevare conflitto di attribuzione – va riconosciuta non già

all'ordine, genericamente inteso, bensì a tutti i giudici, proprio in ragione del fatto che essi «esplicano funzioni in situazioni di piena indipendenza costituzionalmente garantita» (sent. Corte cost. n. 228/1975). E va riconosciuta a tutti i giudici, a prescindere dalla loro appartenenza alla magistratura “ordinaria”, come inequivocabilmente affermato dalla sent. n. 278/1987 secondo la quale «esistono principi e valori, costituzionalmente vincolanti, che attengono a tutte le giurisdizioni: ad esempio, il principio dell'indipendenza dei giudici vale per tutte le giurisdizioni, ordinarie e speciali», aggiungendo proprio che «se la giurisdizione speciale venisse ritenuta tale per carente attuazione di alcuni di tali principi e valori, si verserebbe certamente in errore, dopo l'entrata in vigore della Costituzione. Tali principi non attengono alla giurisdizione ordinaria ma al concetto stesso “generale” di giurisdizione».

Il tema è, dunque, come si può e si deve garantire l'autonomia e l'indipendenza del singolo giudice, attraverso un organo di garanzia che non scada nell'autoreferenzialità e al contempo non sia eterodiretto.

La composizione che la Costituzione descrive per il Consiglio superiore della magistratura fornisce alcune indicazioni nette su questo punto, dalle quali si possono trarre anche conclusioni circa la posizione costituzionale e la natura dell'organo.

Al primo interrogativo che sorge rispetto alla natura dell'organo, se si tratti cioè di un organo di governo di amministrazione della giurisdizione o di un organo “rappresentativo”, sembra di dover rispondere che il riferimento all'“elezione”, sia per i componenti laici che per quelli togati, farebbe pensare alla costituzione di un rapporto rappresentativo. Non convince, però, fino in fondo l'idea che si possa parlare di una “funzione di rappresentanza” in senso proprio, dovendosi interpretare piuttosto con un'accezione atecnica e parziale, giacché una natura rappresentativa piena presupporrebbe l'espressione di un indirizzo politico.

È evidente che, accanto a funzioni tipicamente riconducibili a quelle di stretta amministrazione della giurisdizione, e che hanno, infatti, un'efficacia tutta interna all'ordinamento giudiziario e dunque natura amministrativa, ve ne sono anche altre nelle quali,

in realtà, si esplica un ruolo di partecipazione del potere giudiziario alle funzioni di indirizzo politico. Ci si riferisce alla problematica, nota da tempo in dottrina (Bartole, 1977, p. 13), della “distanza” tra una normativa costituzionale che assegna al CSM poteri amministrativi (ed eventualmente giurisdizionali) connessi alla disciplina dello stato burocratico del magistrato e disposizioni di legge che via via hanno riconosciuto all’organo anche la capacità di elaborare prese di posizione su questioni di politica giudiziaria, fino quasi al limite di una funzione parnormativa di vero governo, anche politico, della magistratura (Biondi, 2021, p. 27; Poggi, 2021, p. 418).

Questa sostanziale “ambivalenza”, e la conseguente difficoltà di qualificare in modo chiaro l’organo CSM, emerge in modo lampante anche nella giurisprudenza della Corte costituzionale e nel “percorso” compiuto dalla Consulta in questo tentativo definitivo.

Nella sent. 44/1968, i giudici costituzionali esordiscono col dire che cosa il CSM *non* è; viene in quella sede, infatti, sottolineato il carattere rivestito dal Consiglio Superiore della Magistratura quale «organo che, pure espletando funzioni solamente di indole amministrativa, non è parte della pubblica amministrazione (in quanto rimane estraneo al complesso organizzativo che fa capo direttamente, o al Governo dello Stato o a quello delle Regioni, ed all’altro cui dà vita l’amministrazione indiretta, collegato al primo attraverso l’esercizio di forme varie di controllo ad esso attribuite)». Lo stesso approccio “in negativo” si ritrova anche nella successiva sent. 142/1973, nella quale viene detto che «né può affermarsi [...] che il Consiglio superiore rappresenti, in senso tecnico, l’ordine giudiziario, di guisa che, attraverso di esso, se ne realizzi immediatamente il cosiddetto autogoverno (espressione, anche questa, da accogliersi piuttosto in senso figurato che in una rigorosa accezione giuridica)». In questo caso, però, i giudici costituzionali aggiungono anche un passaggio assai rilevante, quando affermano che «al più – e questa stessa definizione, com’è noto, è controversa in dottrina – potrebbe parlarsi di *organo a composizione parzialmente rappresentativa*».

Nella sent. 148/1983 finalmente si giunge alla definizione di «organo di sicuro rilievo

costituzionale», sulla base della considerazione che «è nella logica del disegno costituzionale che il Consiglio sia garantito nella propria indipendenza, tanto nei rapporti con altri poteri quanto nei rapporti con l'ordine giudiziario, “nella misura necessaria a preservarlo da influenze” che potrebbero indirettamente pregiudicare “l'esercizio imparziale dell'amministrazione della giustizia”».

E se nella sent. 4/1986 il CSM viene definito come «“pietra angolare” dell'intero ordinamento giudiziario», complessivamente nella giurisprudenza della Corte costituzionale appare evidente la difficoltà di ricondurre le funzioni consiliari a mere funzioni amministrative, giacché chiara è anche la valenza “politica” di tali funzioni. Quando, infatti, il CSM redige, ad esempio, la Relazione sullo stato dell'amministrazione della giustizia, prevista dall'art. 43 del Regolamento interno, lo fa evidentemente indicando un orientamento coerente e organico, che non rimane circoscritto all'attività interna del Consiglio, ma investe problematiche generali riguardanti la giurisdizione. Tale orientamento è frutto di un determinato “indirizzo politico”, dove però deve essere chiaro che questo non può essere inteso come espressione del «corpo dei magistrati» (Onida, 1994). E ciò non solo e non tanto perché, come sottolineato da Gaetano Silvestri, «immaginare il Csm come centro produttore di singoli provvedimenti librati nel vuoto significherebbe darne una immagine del tutto corporativa, di organo attento soltanto alle guarantee dei magistrati, coltivate e protette in un universo separato dai problemi e dalle contraddizioni della società»; ma, soprattutto perché descrivere il CSM come un organo che non può avere ed esprimere indirizzi relativi all'esercizio delle sue attribuzioni, significa far finta di non vedere la realtà concreta di sessant'anni di attività.

È insito, dunque, nelle attribuzioni costituzionali del CSM l'esercizio di un potere, che deve tuttavia essere teleologicamente volto a garantire il diritto del singolo magistrato a poter svolgere le sue funzioni in modo del tutto indipendente.

3.4. E gli altri organi di garanzia delle magistrature speciali?

Ciò posto, sembra di poter affermare che agli organi di garanzia delle magistrature, tutti, possa essere riconosciuta la qualifica di organi “di rilevanza costituzionale”, definizione tratta appunto dalla giurisprudenza costituzionale.

Sebbene, infatti, il Titolo IV si soffermi espressamente sulla disciplina del solo Consiglio Superiore della Magistratura, è tuttavia evidente che il fine teleologico della difesa dei principi di autonomia ed imparzialità dei giudici deve inevitabilmente portare alla estensione di quelle caratteristiche anche ai Consigli di presidenza delle altre magistrature.

La circostanza per cui la stessa Corte costituzionale sia arrivata a qualificare l'organo come «a rilevanza costituzionale», e non come organo costituzionale, calza peraltro perfettamente con la ricostruzione generale del quadro costituzionale: intoccabile non sarebbe, infatti, la struttura del CSM, ma intoccabili sarebbero i principi di autonomia ed indipendenza che quella struttura, insieme alle funzioni attribuite, devono garantire.

Ecco perché le vicende che hanno riguardato la composizione del Consiglio di Presidenza della Corte dei conti tornano particolarmente utili ai fini di questa sommaria ricostruzione.

Nel 2009 il legislatore ordinario con l'approvazione dell'art. 11, comma 8, della legge n. 15, ha modificato la composizione dell'organo di garanzia della magistratura contabile prevedendo la presenza di quattro membri laici eletti dai due rami del Parlamento, quattro membri togati eletti dai magistrati contabili e tre componenti di diritto, nelle persone del Presidente della Corte dei conti, del Presidente aggiunto e del Procuratore generale.

Il TAR Lazio ha sollevato questione di legittimità costituzionale su tale art. 11, comma 8, ritenendo che la norma non fosse conforme a Costituzione «nella parte in cui prevede che la componente consiliare eletta dai magistrati contabili sia numericamente uguale a quella rappresentativa del Parlamento e non sia garantita la presenza maggioritaria dei rappresentanti dei magistrati della Corte dei conti in seno all'organo di autogoverno, quanto meno mediante la

previsione di un rappresentante in più rispetto al numero dei rappresentanti del Parlamento».

Nella sentenza n. 16/2011 la Corte costituzionale ha dichiarato la questione inammissibile; secondo i giudici costituzionali, infatti, il *petitum* era stato formulato in modo da lasciare alla Corte stessa la scelta tra diverse opzioni possibili, tutte ritenute idonee a rimuovere il denunciato vizio di legittimità costituzionale; l'ipotesi che veniva avanzata dal giudice *a quo* di una pronuncia additiva che elevasse il numero dei componenti eletti dai magistrati della Corte dei conti «quanto meno» di una unità non poteva dunque essere accolta, giacché residuava un margine di discrezionalità tra la soluzione “minimale” ed altre soluzioni possibili, che avrebbe portato la Corte fuori dal suo ruolo.

Pur non entrando nel merito, dunque, nella pronuncia si possono tuttavia cogliere passaggi di interesse, laddove, ad esempio, i giudici costituzionali scrivono che «occorre riconoscere che degli organi [di garanzia] debbono necessariamente far parte sia componenti eletti dai giudici delle singole magistrature, sia componenti esterni di nomina parlamentare, nel bilanciamento degli interessi, costituzionalmente tutelati, ad evitare tanto la dipendenza dei giudici dal potere politico, quanto la chiusura degli stessi in “caste” autoreferenziali».

Torna, dunque, l'argomento finalistico e viene ribadito che «il rapporto numerico tra membri “togati” e membri “laici”, di nomina parlamentare, può essere variamente fissato dal legislatore» purché sia rispettato il principio costituzionale del bilanciamento di cui sopra.

La Corte costituzionale, nel vagliare la composizione di un organo di garanzia – la cui esistenza viene riconosciuta come costituzionalmente necessaria – non si pronuncia, dunque, per la assoluta necessità dell'aderenza al modello descritto dall'art. 104 Cost. Il che deve portare a concludere che, fatta salva la prevalenza dei componenti togati data dalla presenza dei tre membri di diritto, non vi è un impedimento costituzionale nella previsione della parità tra membri eletti, togati e laici.

Per completare il quadro nel quale ci si muove, può non essere superfluo citare a questo proposito anche la raccomandazione n. 12 del 2010 del Comitato dei ministri del Consiglio

d'Europa. Tale documento è suddiviso in otto capitoli: 1) aspetti generali, 2) indipendenza esterna, 3) indipendenza interna, 4) consigli di giustizia, 5) indipendenza, efficienza e risorse, 6) status dei giudici, 7) doveri e responsabilità, 8) etica dei giudici) e fornisce indicazioni non solo “di principio” – tendenzialmente già condivise a livello europeo – come quando afferma che le garanzie di indipendenza dei giudici sarebbe opportuno fossero sempre garantite a livello costituzionale, ma dà anche indicazioni su alcuni specifici profili sul ruolo assegnato ai Consigli di giustizia.

Oltre a ribadire che «i consigli superiori della magistratura sono organi indipendenti, costituiti in base alla legge o alla Costituzione, volti a garantire l'indipendenza della magistratura e del singolo giudice e quindi a promuovere l'efficace funzionamento del sistema giudiziario» e che «nell'esercizio delle loro funzioni, non devono interferire con l'indipendenza del singolo giudice», nel capitolo IV, con riferimento alla loro composizione si legge: «almeno la metà dei membri di tali consigli devono essere i giudici scelti da parte dei loro colleghi di tutti i livelli del sistema giudiziario e nel rispetto del pluralismo all'interno del sistema giudiziario» e anche nel successivo capitolo VI, dedicato allo statuto del giudice, viene fissato che: «l'autorità competente per la selezione e la carriera dei giudici deve essere indipendente dai poteri esecutivo e legislativo. Per garantire la sua indipendenza, almeno la metà dei membri dell'autorità devono essere giudici scelti da parte dei loro colleghi».

4. Brevissimi cenni conclusivi

In conclusione, come anticipato in apertura, attendersi dall'approvazione del disegno di legge in discussione, o di altri testi che dovessero essere presentati, risultati eclatanti è probabilmente eccessivamente ottimistico; nonostante la forte spinta mediatica e l'indiscussa autorevolezza della ministra Cartabia, il rischio che dalla discussione parlamentare sortisca, al

più, l'ennesimo intervento in scia con quelli visti fino ad ora resta concreto.

Quello di cui ci sarebbe probabilmente bisogno è, infatti, non già un intervento sulle norme di rango primario, quanto una riscrittura consapevole del Titolo IV, che innanzitutto dia copertura costituzionale agli organi di presidenza delle magistrature speciali, in particolare quella amministrativa e contabile. A fronte, infatti, di una sempre maggiore incisività della giurisdizione amministrativa e contabile nel sistema ed in considerazione anche delle proposte di modifica che vengono avanzate per la magistratura militare e per quella tributaria, sarebbe opportuno prendere in considerazione la prospettiva di riforma dell'intero settore, magari interrogandosi anche sull'esistenza o meno del "modello più efficace" condivisibile ed applicabile da tutti, per il governo autonomo della magistratura.

In quest'ottica, potrebbe essere presa in considerazione anche una nuova composizione per il CSM che, senza in alcun modo mettere in discussione la prevalenza dei componenti togati su quelli laici e garantendo che i togati siano scelti dai loro colleghi anche nel rispetto del pluralismo all'interno del sistema giudiziario, preveda un diverso rapporto numerico, magari più efficace di quello attuale.

Ciò detto, e nella consapevolezza di aver così paventato l'ennesimo intervento di modifica costituzionale su di un tema che diventerebbe assai più divisivo di quelli che pure di recente hanno diviso esperti e meno esperti, è chiaro che se l'intento è quello di "depoliticizzare" del tutto l'organo di autogoverno della magistratura ordinaria, la disciplina della composizione dell'organo potrebbe non risultare determinante.

Come quando si invoca la necessità di ridare dignità al Parlamento chiedendo allo stesso Parlamento «di avere uno scatto di orgoglio al suo interno e difendere il suo ruolo e la sua centralità con la propria autorevolezza» (Zanon in Fabozzi, 2020), allo stesso modo il recupero dell'autorevolezza da parte del CSM non può che venire dai magistrati stessi.

La sintesi perfetta la si ritrova già nella sent. 266/1988, dove si legge che «se è vero che l'indipendenza è [...] forma mentale, costume, coscienza di un'entità professionale, non è men

vero che, in mancanza di adeguate, sostanziali garanzie, essa [...] degrada a velleitaria aspirazione».

Bibliografia

Bartole S. (1964). *Autonomia e indipendenza dell'ordine giudiziario*. Padova: CEDAM.

Bartole S. (1977). Materiali per un riesame della posizione del Consiglio superiore della magistratura. In Bachelet V., Barbera A., Barile P., Bartole S., Berti G., Biscaretti di Ruffia P., Branca G., Cappelletti M., Cassese S., Cheli E., Chimenti C., Crisafulli V., Elia L., Fazzalari E., Frosini V., Garbagnati E., Giannini M.S., Italia V., Jemolo A.C., Lavagna C., Mantovani F., Martines T., Merusi F., Micheli G.A., Modugno F., Negri G., Nigro M., Nuvolone P., Pace A., Panunzio S.P., Picardi N., Pizzorusso A., Proto Pisani A., Sandulli A.M., Santoro Passarelli F., Vassalli G., Virga P., Zagrebelsky G. *et al.*, *Aspetti e tendenze del diritto costituzionale: Scritti in onore di Costantino Mortati*, IV. Milano: Giuffrè.

Biondi F. (2021). Sessant'anni ed oltre di governo autonomo della magistratura: un bilancio. *Quaderni costituzionali*, 1: 13. DOI: DOI:10.1439/100170.

Caravita B. (1993). *Tra crisi e riforme. Riflessioni sul sistema costituzionale*. Torino: Giappichelli.

Cecchetti M. (2008). Giustizia e politica: spunti di riflessione e linee di priorità per un rinnovato equilibrio tra i poteri della Repubblica. *Federalismi.it*, 16. Testo disponibile all'indirizzo web: <https://www.federalismi.it/AppOpenFilePDF.cfm?artid=10769&dpath=document&dfile=06082008155607.pdf> (22/02/2021).

Devoto M. (1990). Ordinamento giudiziario (voce). *Enciclopedia giuridica*, XXI. Roma: Istituto della Enciclopedia Italiana.

Fabozzi A. (2020). “È tempo che la Corte faccia conoscere l'opinione dissenziente”. Intervista

a Nicolò Zanon. *Il Manifesto*, 29 dicembre.

- Luciani M. (2020). Il sistema di elezione dei componenti togati del CSM. *Questione giustizia*, 23 luglio. Testo disponibile all'indirizzo web: <https://www.questionegiustizia.it/data/doc/2614/luciani-roma-2020-csm-giovedi.pdf> (02/01/2021).
- Onida V. (1994). La posizione costituzionale del CSM e i rapporti con gli altri poteri. In Caravita B., a cura di, *Magistratura, CSM e principi costituzionali*. Roma-Bari: Laterza.
- Pizzorusso A. (1989). Problemi definitivi e prospettive di riforma del CSM. *Quaderni costituzionali*, 3: 471.
- Poggi A. (2021). L'associazionismo è consustanziale al CSM? Riflessioni in margine alla Relazione di Francesca Biondi. *Forum di Quaderni costituzionali*. Testo disponibile all'indirizzo web: <https://www.forumcostituzionale.it/wordpress/wp-content/uploads/2021/01/28-Poggi-FQC-4-20.pdf> (02/01/2021).
- Romboli R., Panizza S. (1995). Ordinamento giudiziario (voce). *Digesto delle discipline pubblicistiche*, X. Torino: UTET.
- Salazar C. (2007). Il Consiglio Superiore della Magistratura e gli altri poteri dello Stato: un'indagine attraverso la giurisprudenza costituzionale. *Forum di Quaderni costituzionali*. Testo disponibile all'indirizzo web: https://www.forumcostituzionale.it/wordpress/images/stories/pdf/documenti_forum/paper/0010_salazar.pdf (22/02/2021).
- Silvestri G. (1992). Relazione al Convegno su “Il ruolo del C.S.M. Esperienze e prospettive”, Roma, 27 ottobre 1992. *Giurisprudenza costituzionale*, 3: 3831.
- Verde G. (1993). Ma che cos'è questa giustizia amministrativa? *Diritto processuale amministrativo*, 4: 587.
- Zanon N. (2020). *Relazione al convegno “Sessant'anni ed oltre di governo autonomo della magistratura: un bilancio e una riflessione sul futuro del CSM”*. Ascoltabile all'indirizzo web: <https://www.radioradicale.it/scheda/617155/sessantanni-ed-oltre-di-governo-autonomo-della-magistratura-un-bilancio-e-una> (01/10/2020).

Zanon N., Biondi F. (2011). *Il sistema costituzionale della magistratura*. Bologna: Zanichelli.