

*Seminario Annuale Associazione "GRUPPO di PISA"*

*23 ottobre 2020*

\*\*\*

*Il Consiglio Superiore della Magistratura:  
snodi problematici e prospettive di riforma*

\*\*\*

**Il C.S.M. e i raccordi istituzionali**

Giorgio Sobrino

*(versione provvisoria)*

*1. Introduzione*

In questo intervento vorrei trattare il tema del C.S.M. e dei raccordi istituzionali.

Più specificamente, vorrei proporre alla comune riflessione il problema di come il "collegamento" – o meglio, il *raccordo* appunto – tra il Consiglio Superiore, la Magistratura e, dall'altro lato, gli organi del circuito politico- rappresentativo nel periodo repubblicano sia stato un aspetto sottovalutato: non tanto dai Costituenti, come vedremo, quanto piuttosto dal legislatore ordinario e dagli altri *interpreti* della Costituzione (tra cui lo stesso C.S.M., nello svolgimento effettivo delle sue funzioni). Da questa "sottovalutazione" – o, talvolta, consapevole "occultamento" della necessità del raccordo tra le due sfere citate – derivano, a mio parere, alcuni dei problemi che *oggi* affliggono il C.S.M. e, più in generale, il "governo" del Potere giudiziario; problemi che l'attuale disegno di legge governativo, la cui discussione è appena iniziata alla Camera, si propone di risolvere.

Si tratta dunque di un tema trasversale, per così dire, a quelli delle Relazioni di questa mattina, che – dopo lo "scenario" introduttivo tracciato da Mario Volpi – si sono soffermate su ambiti specifici quali la responsabilità disciplinare dei magistrati ordinari (Francesca Biondi) e la riforma elettorale del Consiglio Superiore (Francesco Dal Canto); ma anche rispetto alle Relazioni che seguiranno nel pomeriggio, in particolare quella di Francesco Rigano dedicata agli incarichi direttivi (per il conferimento dei quali si pone proprio la necessità del *raccordo* tra il C.S.M. e, nello specifico, il Ministro della Giustizia, nella forma procedimentale del "concerto" ex art. 11 legge n. 195/1958). Esso mi è parso peraltro un tema adeguato

all'oggetto generale di questo Seminario, poiché investe sia gli “snodi problematici” attuali dell'istituzione- C.S.M. sia (correlativamente) le sue “prospettive di riforma”, a cui fa riferimento il titolo scelto per la giornata di studi.

## 2. *Sull'importanza dei raccordi istituzionali, in generale e con riguardo al rapporto tra organizzazione giudiziaria e sfera della politica*

Prima di soffermarci specificamente sul Consiglio Superiore della Magistratura e sulla sua configurazione in base al dettato costituzionale, è opportuno ricordare che i raccordi tra organi appartenenti a poteri dello Stato diversi sono necessari – ed anzi importanti sul piano funzionale e sistematico – anche se si muove dall'adesione al principio “classico” della separazione (o meglio, *divisione*<sup>1</sup>) dei poteri di matrice montesquieana. Principio la cui validità ed affermazione da parte della stessa Carta costituzionale sono, invero, incontestabili.

Infatti, sebbene la teoria (o dottrina, a seconda delle prospettive<sup>2</sup>) di Montesquieu affermi che i poteri dello Stato devono essere “divisi” e indipendenti tra loro sotto il profilo soggettivo (cioè degli *organi* chiamati ad esercitarli in concreto), essa non esclude affatto l'esistenza di controlli reciproci e di meccanismi di coordinamento tra i medesimi poteri e le rispettive specifiche funzioni. Anzi, tali meccanismi sono parte integrante della teoria in esame<sup>3</sup>.

Come è stato osservato – sia pure da una prospettiva di filosofia politica più che giuridica – , la teoria moderna della separazione dei poteri si caratterizza per tre aspetti distinti: 1) dispone la separazione tra *organi* statali diversi; 2) vieta l'assunzione di determinate *funzioni* da parte di determinati organi (per esempio, secondo i suoi sostenitori gli organi del Potere giudiziario non possono esercitare la funzione legislativa); 3) prescrive, appunto, il *controllo* ed il *bilanciamento reciproco* tra i diversi organi<sup>4</sup>. La teoria comporta, perciò, un modello organizzativo “dinamico” dell'apparato statale: non una “severa [o “rigida”: n.d.A.] separazione dei poteri”, bensì una loro “moderata divisione”, nella misura in cui essi sono

---

1 Per la distinzione tra “separazione” e “divisione” dei poteri (che alcuni Autori negano) v. M. Barberis, *Separazione dei poteri e teoria giusrealista dell'interpretazione*, in [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it), p. 2, ed in P. Comanducci – R. Guastini (cur.), *Analisi e diritto 2004*, Torino, 2005. L'espressione “divisione dei poteri” sembra peraltro più aderente alla vicenda evolutiva ed alla configurazione “dinamica” del principio in questione.

2 V. ancora M. Barberis, *Separazione dei poteri*, cit., p. 2, nonché G. Silvestri, *La separazione dei poteri* (2 volumi), Milano, 1979 – 1984.

3 Ancora M. Barberis, *op. cit.*, nonché P. Portinaro, *Il labirinto delle istituzioni nella storia europea*, Bologna, 2007, pp. 165 ss.

4 Per questo inquadramento v. P.P. Portinaro, *Il labirinto delle istituzioni*, cit., p. 166.

“separati” solo in parte, mentre per altro verso sono “reciprocamente controllati” e, quindi, complessivamente “bilanciati”<sup>5</sup>.

Per quanto riguarda, nello specifico, il rapporto tra il Potere giudiziario, la sua organizzazione e – dall’altro lato – gli organi del circuito politico- rappresentativo (i quali, nel contesto dello Stato democratico costituzionale, possono essere considerati come un plesso unitario<sup>6</sup>), dall’esame del dibattito all’Assemblea Costituente si evince, se non proprio una piena consapevolezza a livello teorico- dogmatico, certamente l’attenzione alla necessità pratica di prevedere tali raccordi e forme di bilanciamento/equilibrio. Entrambi i principali progetti delle norme costituzionali sulla Magistratura presentati nella Commissione dei Settantacinque – di Calamandrei e Leone –, infatti, pur nella diversità delle loro impostazioni e soluzioni, stabiliscono due “punti fermi” coerenti con la concezione della divisione dei poteri sopra richiamata: 1) sancire nella Costituzione i principi di autonomia e di indipendenza della Magistratura stessa<sup>7</sup>, e la conseguente devoluzione al C.S.M. di tutti i provvedimenti riguardanti lo stato e la carriera dei magistrati; 2) mantenere, o meglio “*riconfigurare*” rispetto al periodo precedente, un “collegamento” tra il Potere giudiziario e la sfera della rappresentanza politica<sup>8</sup>.

Più precisamente, sia il progetto Calamandrei che il progetto Leone prevedono la presenza nel Consiglio Superiore dei membri laici, espressione diretta del Parlamento (addirittura, nella fase iniziale dei lavori della Commissione e poi anche dell’Assemblea, in numero pari ai

---

5 P.P. Portinaro, *loc. ult. cit.* Da parte sua Mauro Barberis (*Separazione dei poteri*, cit.) ha sostenuto che nell’*Esprit des lois* sono isolabili almeno tre diverse “versioni” della divisione dei poteri (intesa ora come teoria, ora come dottrina): secondo una di queste (presentata come dottrina), la divisione dei poteri è il “*bilanciamento*” che deve sussistere in concreto tra gli organi dello Stato ai quali sono attribuite le funzioni legislativa, esecutiva e giudiziaria. Questa “versione” esprime in modo particolare il noto principio montesquiano secondo il quale i poteri devono essere “divisi” affinché ciascuno di essi possa “arrestare”, o “frenare”, gli altri.

6 Passandosi, come da molti evidenziato, per effetto della trasformazione delle caratteristiche tipiche della forma di Stato liberale, dalla tripartizione dei poteri teorizzata da Montesquieu ad una *bi*-partizione, variamente declinata: tra potere politico, o “di governo” (comprensivo del legislativo e dell’esecutivo), e potere giudiziario, o più in generale “di garanzia”; tra “*gubernaculum*” e “*iurisdictio*” (A. Di Giovine, *Potere giudiziario e democrazia costituzionale*, in S. Sicardi (cur.), *Magistratura e democrazia italiana: problemi e prospettive*, Napoli, 2010, p. 34; P.P. Portinaro, *Il labirinto delle istituzioni*, cit., pp. 251 ss.); tra “funzioni (ed istituzioni) di governo” e “funzioni (ed istituzioni) di garanzia” (L. Ferrajoli, *Principia iuris. Teoria del diritto e della democrazia*, Roma- Bari, 2012, vol. I, parte III, pp. 869 ss., e vol. II, parte IV, pp. 194 ss.).

7 Giudicante e, con maggiore ambiguità, requirente.

8 Sui due progetti e, più in generale, sul dibattito in sede di Assemblea Costituente che ha portato all’approvazione delle norme del Titolo IV della Parte II della Carta v. F. Rigano, *Costituzione e potere giudiziario. Ricerca sulla formazione delle norme costituzionali*, Padova, 1982, spec. pp. 90 ss.; S. Bartole, *Autonomia e indipendenza dell’ordine giudiziario*, Padova, 1964, pp. 36 ss.; A. Pizzorusso, *L’organizzazione della giustizia in Italia*, Torino, 1990, pp. 37 ss.; A. Gustapane, *L’autonomia e l’indipendenza della magistratura ordinaria nel sistema costituzionale italiano. Dagli albori dello Statuto albertino al crepuscolo della Bicamerale*, Milano, 1999, pp. 112 ss.

membri togati<sup>9</sup>). La composizione mista del Consiglio viene ricondotta espressamente all'obiettivo dell'“*equilibrio tra l'indipendenza della Magistratura ed il collegamento con gli altri poteri dello Stato*”<sup>10</sup>. Il progetto Leone poi, com'è noto, attribuisce al Ministro della Giustizia – organo dell'Esecutivo, legato a sua volta al Parlamento attraverso il voto di fiducia – l'iniziativa disciplinare nei confronti di tutti i magistrati e, in secondo luogo, la “vigilanza” e la “direzione” degli organi del pubblico ministero. Il progetto Calamandrei, da parte sua, non prevede questo Ministro, ma devolve le sue funzioni “classiche” nei confronti dell'Ordine giudiziario (provvedimenti sullo stato e la carriera dei magistrati; iniziativa disciplinare; vigilanza e “coordinamento” del pubblico ministero) in parte allo stesso C.S.M. ed in parte al Procuratore generale Commissario della giustizia, nominato dal Presidente della Repubblica su proposta del Parlamento<sup>11</sup>. Durante il dibattito nella Seconda Sottocommissione della Commissione dei Settantacinque, inoltre, alcuni membri della Sottocommissione propongono di inserire il Ministro della Giustizia nel Consiglio Superiore – assegnandogli la funzione di Presidente o di Vicepresidente – come misura “istituzionale” utile proprio ad assicurare il “collegamento” tra i diversi poteri dello Stato<sup>12</sup>.

Sull'esito del dibattito costituente ci soffermeremo tra breve. E' però opportuno qui sottolineare che la necessità (e l'importanza) dei raccordi tra il C.S.M., il Potere giudiziario e la sfera della politica è stata poi confermata, oltre che dalla dottrina<sup>13</sup>, dalla giurisprudenza della Corte Costituzionale. Essa – con un “filone” di pronunce sostanzialmente unitario, del quale le sentenze n. 379/1992 e n. 380/2003 sul “concerto” per la nomina agli incarichi direttivi rappresentano l'espressione più perspicua sul punto – ha escluso una ricostruzione dei rapporti tra le due sfere basata sulla separazione rigida delle competenze; e ha affermato, viceversa, la necessità dell'intervento reciproco e della *compartecipazione* del Consiglio Superiore e del Ministro della Giustizia nell'esercizio di determinate funzioni relative soprattutto all'organizzazione giudiziaria, da condurre sulla base del principio di *leale collaborazione* (che, a mio parere, esprime l'“essenza” del raccordo tra i diversi poteri e funzioni nel quadro del principio della divisione dei poteri).

---

9 Così la proposta “consolidata” presentata da Leone nella Seconda Sottocommissione della Commissione dei Settantacinque, che recepisce la maggior parte delle disposizioni del progetto Calamandrei.

10 Relazione on. Leone nella seduta della Sottocommissione dell'8 gennaio 1947.

11 Su queste proposte e, in particolare, la genesi delle norme costituzionali dedicate al Ministro della Giustizia sia consentito rinviare a G. Sobrino, *Il Ministro della Giustizia ed i Poteri dello Stato. Vicende e prospettive di una collocazione problematica*, Napoli, 2015, pp. 107 ss.

12 Così gli interventi degli onn. Cappi, Targetti, Di Giovanni e Uberti nella seduta della Sottocommissione dell'8 gennaio 1947.

13 V. in particolare, al riguardo, S. Sicardi, *Il conflitto di attribuzione tra Consiglio Superiore della Magistratura e Ministro della Giustizia*, Torino, 1993, pp. 77 ss.; N. Zanon- F. Biondi, *Il sistema costituzionale della magistratura*, Bologna, 2011 (3a ed.), pp. 41 ss.

### 3. Il modello costituzionale di C.S.M. e l'architettura dei raccordi con il circuito politico-rappresentativo

L'attenzione, comune ai Costituenti, al problema del “collegamento” tra la Magistratura ora “autonom[a] ed indipendente” (art. 104 comma 1 Cost.) e gli organi politico- rappresentativi – o se si preferisce, l’“idea” di una Magistratura non del tutto separata dal circuito politico, non “casta chiusa” come affermato da alcuni durante i lavori dell'Assemblea – si traduce, nel testo costituzionale, nella configurazione di un C.S.M. autonomo e dotato di ampi poteri, ma allo stesso tempo “raccordato” in vario modo con la sfera della politica.

Come ha ricordato Mario Volpi nella Relazione introduttiva di questo Seminario, il modello costituzionale di C.S.M. non è quello di un semplice “organo burocratico- amministrativo”, paragonabile ad altri di questa natura previsti nel nostro ordinamento; ma quello di un organo direttamente funzionale alla *garanzia dell'autonomia e dell'indipendenza del Potere giudiziario*, principio fondamentale della Costituzione stessa (proprio in quanto declinazione della divisione dei poteri). Nello stesso senso è stato sostenuto, di recente, che il Consiglio Superiore (il cui stesso aggettivo “Superiore”, scelto dai Costituenti, non pare privo di significato) “non è un semplice organo amministrativo (sia pure ... di “alta amministrazione”) chiamato a gestire l'organizzazione di un corpo burocratico come altri. E' l'organo di alto rilievo costituzionale, cui la Costituzione assegna il delicatissimo compito di contribuire a *produrre le forme e le condizioni della separazione dei poteri, ossia del complesso equilibrio tra la sovranità della politica e l'autonomia della giurisdizione*”<sup>14</sup> (corsivo mio).

Allacciandosi a quest'ultima notazione, si potrebbe aggiungere che la natura di organo “di alto rilievo costituzionale” del C.S.M. deriva proprio dal fatto di essere un organo complesso, “raccordato” fin dalla sua composizione con la sfera della politica e chiamato – pertanto – a garantire l'*equilibrio* tra l'indipendenza della Magistratura e, appunto, la “sovranità della politica” (espressione della sovranità popolare di cui all'art. 1 Cost.), nell'esercizio delle funzioni assegnategli dagli artt. 105 – 108 Cost. In questa prospettiva, il fatto che i Costituenti abbiano deciso (dopo un lungo dibattito sul punto<sup>15</sup>) di attribuire la presidenza dell'organo al Presidente della Repubblica – organo garante dell'equilibrio tra i poteri, nel nostro

14 E. Grosso, *Brevi note sulle possibili linee di una riforma della legge elettorale del CSM*, in *Liber amicorum per Pasquale Costanzo*, [www.giurcost.org](http://www.giurcost.org), p. 2.

15 V. ancora G. Sobrino, *Il Ministro della Giustizia ed i Poteri dello Stato*, cit., pp. 107 ss.

ordinamento costituzionale – appare quantomai significativo: esso conferma che l’“obiettivo costituzionale” del Consiglio Superiore risiede nella garanzia del *bilanciamento* tra l’autonomia e l’indipendenza del Potere giudiziario e le prerogative della politica; o se si preferisce, dell’autonomia e dell’indipendenza *non assolute* del Potere giudiziario.

Del resto, come pure insegna la dottrina in questo ambito, l’autonomia che la Costituzione riconosce al C.S.M. nello svolgimento delle sue funzioni “non è assoluta, bensì limitata”: le riserve di legge previste dagli artt. 105 e seguenti, le attribuzioni del Ministro della Giustizia ex artt. 107 secondo comma e 110, oltre ad altri aspetti sviluppati dalla legislazione successiva sull’ordinamento giudiziario (come, per esempio, la forma di D.P.R. stabilita per le delibere del Consiglio stesso) circoscrivono la potestà – e la libertà – decisionale dell’organo consiliare<sup>16</sup>.

Qual è, più precisamente, l’“architettura” dei raccordi tra il Consiglio Superiore della Magistratura e gli organi del circuito politico- rappresentativo delineata dalla Carta costituzionale?

Viene in rilievo, in primo luogo, la composizione mista dell’organo, con la presenza di una parte minoritaria, ma quantitativamente non irrilevante – un terzo –, di membri *eletti dal Parlamento* in seduta comune tra categorie qualificate sotto il profilo tecnico- professionale, come quelle dei professori ordinari in materie giuridiche e degli avvocati con almeno quindici anni di esercizio. Questa componente, inoltre, esprime l’organo di vertice “sostanziale” (o “quotidiano”<sup>17</sup>) del Consiglio Superiore, il Vicepresidente. E’ stato osservato, di recente, che la componente laica “non costituisce affatto una variabile indipendente” rispetto all’esigenza di buon funzionamento del C.S.M.: “paradossalmente [perché si tratta della componente minoritaria sul piano numerico: n.d.A.] sono proprio i laici i garanti del buon funzionamento del Consiglio. A loro la Costituzione si affida *per temperare i rischi di autoreferenzialità dell’ordine giudiziario*. I laici – secondo questa prospettiva – hanno, tra l’altro, il compito di contrastare ogni tentazione di lottizzazione delle cariche, di scongiurare il rischio di formazione di clientele, di smontare le eventuali pretese di una gestione opaca o disinvolta delle assegnazioni agli uffici direttivi, e così via”<sup>18</sup>. Attraverso la componente laica del Consiglio – si potrebbe concludere – l’organo rappresentante della sovranità popolare esercita, “per conto” dei cittadini, il necessario *controllo* sul Potere giudiziario (pur autonomo e indipendente) e sulla relativa organizzazione. In questo senso, come ha ricordato Mauro

---

16 N. Zanon- F. Biondi, *Il sistema costituzionale della magistratura*, cit., pp. 41 ss.

17 Cfr. N. Zanon- F. Biondi, *Il sistema costituzionale della magistratura*, cit., p. 22.

18 E. Grosso, *Brevi note*, cit., p. 3.

Volpi nella Relazione introduttiva, la “funzione costituzionale” dei membri laici deve essere identificata nel “riequilibrio” e nella “valorizzazione del merito”.

In secondo luogo – ed in stretta correlazione a quanto precede –, si deve considerare l’inserimento nel Consiglio Superiore, come membro di diritto e Presidente (almeno sul piano “simbolico- formale”), del *Presidente della Repubblica*. Come già osservato, questa previsione costituzionale, espressione di una scelta lungamente dibattuta (e perciò “ponderata”) e tesa a calibrare con attenzione la collocazione del Consiglio nel quadro dell’organizzazione dei poteri dello Stato, rivela a sua volta una finalità di “riequilibrio” e di *bilanciamento* tra il Potere giudiziario – la sua autonomia ed indipendenza – e la sfera della politica<sup>19</sup>. Ciò in quanto il Presidente della Repubblica, come ha affermato la Corte Costituzionale nella nota sentenza 1/2013, è l’organo “garante dell’equilibrio costituzionale” e della “coesione e dell’armonico funzionamento dei poteri, politici e di garanzia, che compongono l’assetto costituzionale della Repubblica”. L’Assemblea Costituente era consapevole del fatto che il Presidente avrebbe portato all’interno del C.S.M. tutto il “peso istituzionale derivantegli dal decisivo ruolo esterno ricoperto”<sup>20</sup>: nonostante questo – anzi, è lecito affermare, proprio per questo – gli ha attribuito la presidenza dell’organo, in modo da perseguire gli obiettivi indicati e, allo stesso tempo, dare “forza” ed autorevolezza all’organo stesso nell’ordinamento istituzionale complessivo.

Il terzo (ma non per importanza, a mio parere) elemento di raccordo tra il C.S.M. – e dunque l’organizzazione giudiziaria – e la sfera della politica all’interno del testo costituzionale è rappresentato dalla presenza, e dalle concrete attribuzioni, del *Ministro della Giustizia* (artt. 107 comma secondo e 110). A differenza dei laici eletti dal Parlamento e del Presidente della Repubblica, com’è noto, il Ministro della Giustizia non fa parte dell’organo consiliare, avendo i Costituenti escluso questa ipotesi (pur proposta da alcuni, come detto sopra) perché ritenuta in grado di ledere l’autonomia e l’indipendenza del Potere giudiziario. Tuttavia il Ministro (l’unico ad essere previsto espressamente dalla Costituzione) è un “interlocutore necessario” del Consiglio Superiore, stante appunto la natura delle funzioni conferitegli dalla Carta: l’esercizio dell’azione disciplinare, sulla cui fondatezza è chiamata a

---

19 Cfr., al riguardo, S. Benvenuti, *Brevi note sull'affaire CSM: vecchi problemi, ma quali soluzioni?*, in *Osservatorio A.I.C.*, n. 1/2020, p. 5.

20 N. Zanon- F. Biondi, *Il sistema costituzionale della magistratura*, cit., p. 22. Sulle problematiche derivanti dall’affidamento della presidenza del C.S.M. al Presidente della Repubblica v. inoltre S. Sicardi, *Il Presidente della Repubblica come Presidente del Consiglio superiore della magistratura*, in B. Caravita (cur.), *Magistratura, Csm e principi costituzionali*, Roma- Bari, 1994, pp. 49 ss.

pronunciarsi la Sezione disciplinare del Consiglio, e – soprattutto – “l’organizzazione e il funzionamento dei servizi relativi alla giustizia” (di cui all’art. 110 Cost.).

Con riguardo a questo secondo ordine di attribuzioni una parte della dottrina<sup>21</sup>, condivisibilmente, ritiene che il disposto costituzionale non debba essere letto in modo “minimale”: i “servizi relativi alla giustizia” non sono soltanto i servizi di tipo strettamente materiale (cancellerie, segreterie, locali per lo svolgimento della funzione giurisdizionale, attrezzature informatiche, ecc.), ma comprendono anche “l’organizzazione degli uffici nella loro efficienza numerica” ed il loro “funzionamento ... in relazione all’attività e al comportamento dei magistrati che vi sono addetti”, come ha riconosciuto anche la Corte Costituzionale in una sua sentenza (n. 168/1963). La competenza del Ministro della Giustizia relativa a questi aspetti – e la sua corrispondente *responsabilità politica* nei confronti del Parlamento – giustifica, nel disegno costituzionale, la sua interlocuzione ed il suo confronto con il C.S.M., che nell’esperienza repubblicana si è estrinsecato in procedimenti ed istituti diversi: tra essi, in particolare, il già menzionato “concerto” per il conferimento degli incarichi direttivi degli uffici (spettante al Consiglio, ovviamente), come ha pure affermato la giurisprudenza costituzionale (sentt. n. 379/1992 e n. 380/2003). Del resto, anche se l’art. 110 Cost. rappresenta una previsione “di ripiego”, nel dibattito alla Costituente, rispetto a soluzioni più “ambiziose” circa i poteri del Ministro della Giustizia (si ricordi progetto Leone), i Costituenti erano consci del fatto che il mantenimento nel sistema costituzionale del Ministro avrebbe comportato la conseguenza – per il C.S.M. – di relazionarsi con esso, con una parziale limitazione quindi delle sue prerogative<sup>22</sup>.

Questo dunque, in sintesi, il modello di raccordi tra C.S.M. ed organi politico-rappresentativi delineato dalla Costituzione. Spettava al legislatore ordinario ed agli altri interpreti della Carta, evidentemente, dare ad esso attuazione adeguata mediante provvedimenti e meccanismi procedurali specifici, tali da realizzare l’obiettivo dell’“equilibrio”/bilanciamento tra i diversi Poteri ad esso sotteso, del quale si è detto sopra.

#### *4. L’attuazione non completa del disegno costituzionale e le criticità attuali*

L’esperienza del periodo repubblicano – e soprattutto del periodo temporale a noi più vicino – non sembra aver perseguito in modo soddisfacente questo obiettivo “di sistema”. Pur

---

<sup>21</sup> N. Zanon- F. Biondi, *Il sistema costituzionale della magistratura*, cit., p. 42.

<sup>22</sup> Per questi profili sia consentito rinviare ancora a G. Sobrino, *Il Ministro della Giustizia ed i Poteri dello Stato*, cit., spec. pp. 111 ss.



senza negare (come ha giustamente evidenziato Francesco Dal Canto nella sua Relazione) che, per una certa fase dopo l'istituzione del C.S.M., le norme dell'ordinamento giudiziario e la loro prassi applicativa si siano indirizzate nel senso della realizzazione dell'autonomia e dell'indipendenza della Magistratura entro le specifiche coordinate tracciate dalla Costituzione, pare di poter affermare che l'"equilibrio" del quale si è detto non sia stato raggiunto. Ne sono prova non soltanto le tensioni (quando non le vere e proprie "frontali" contrapposizioni) tra il Consiglio Superiore, gli organi della Magistratura e – dall'altro lato – il potere politico che si sono registrate durante tutto il periodo repubblicano; ma anche (e, forse, soprattutto) i gravi problemi del momento attuale, che (come ha pure rilevato Dal Canto) evidenziano una "crisi" profonda dell'*istituzione* consiliare – di legittimazione ed autorevolezza in primo luogo – e, più in generale, del "sistema giustizia": un'organizzazione che oggi, nella percezione diffusa, appare lontana dal modello, indipendente ma al contempo pienamente "integrato" nel complessivo sistema istituzionale, delineato dal Costituente.

Come accennato all'inizio, questa situazione deriva anche – a mio parere – proprio dalla "sottovalutazione" (se non dal consapevole "occultamento", soprattutto dal lato del C.S.M.) dell'esigenza del raccordo tra le due sfere coinvolte. Soprattutto nella prassi applicativa, mi sembra, gli istituti ed i meccanismi di "collegamento" tra il Consiglio Superiore ed il circuito politico- rappresentativo sopra riassunti non sono stati valorizzati in modo adeguato e, comunque, non hanno funzionato nel modo prefigurato dalla Costituzione.

Nell'ordine, quanto innanzitutto alla componente laica del C.S.M., è stato condivisibilmente evidenziato che, "se oggi il sistema dell'autogoverno non funziona in maniera corretta ..., la responsabilità sarà certo in parte attribuibile al modo in modo in cui si sono assestati i rapporti all'interno della componente togata, nelle sue articolazioni associative e nelle relazioni tra queste e i singoli magistrati- elettori. Tuttavia, a tale stato di cose ha altresì contribuito la circostanza obiettiva ed evidente che *la componente laica non è riuscita a svolgere appieno il delicato compito che la Costituzione le aveva assegnato*"<sup>23</sup>. Sicché, nel momento in cui – a fronte di tale cattivo funzionamento dell'organo consiliare – si prospettano ipotesi di riforma della sua legge elettorale e dei suoi meccanismi procedurali interni, occorrerebbe interrogarsi anche su questo aspetto e prestare attenzione alle modalità di scelta anche di questa componente ed alla sua "interazione pratica" con quella togata (cosa che il disegno di legge governativo presentato da ultimo non sembra fare).

---

23 Così E. Grosso, *Brevi note*, cit., p. 3.

Per quanto riguarda, in secondo luogo, il ruolo del Presidente della Repubblica, esso – naturalmente – meriterebbe un discorso diverso e non può certo essere equiparato a quello (ed alle correlative responsabilità) dei membri laici (e togati), che partecipano alla gestione “quotidiana” del Consiglio Superiore. Tuttavia, soprattutto di fronte ai gravissimi fatti emersi nell’ultimo periodo – ed al conseguente stato di “crisi” in cui, come ha ricordato Francesco Dal Canto, versa oggi l’istituzione consiliare –, è lecito domandarsi se anche sul fronte della presidenza qualcosa non abbia funzionato; se la “direzione” ed il “controllo” di quest’organo attribuiti dalla Costituzione al Presidente della Repubblica non siano stati esercitati in modo non sempre adeguato. E – tenuto conto, appunto, della natura particolare della presidenza del Consiglio Superiore – occorrerebbe configurare eventuali meccanismi procedurali e strumenti che mettano il Presidente della Repubblica nella condizione effettiva di poter svolgere adeguatamente il suo compito in questo contesto e che evitino il ripetersi di tali patologie (che lo stesso Presidente Mattarella, com’è noto, ha stigmatizzato con durezza).

Circa, infine, il raccordo con il Ministro della Giustizia, si deve constatare che i poteri e le facoltà riconosciuti all’organo dell’Esecutivo dalla disciplina vigente (e valorizzati, come si è già accennato, dalla giurisprudenza costituzionale, nel quadro del principio di leale collaborazione<sup>24</sup>) non trovano un utilizzo adeguato nella prassi istituzionale. Infatti, in un panorama in cui il C.S.M. tende ad essere identificato come l’*unico* organo abilitato a provvedere allo stato e alla carriera dei magistrati e all’amministrazione della giustizia complessivamente considerata, le “richieste” e le sollecitazioni all’adozione di determinati provvedimenti, provenienti dal Ministro in base alla legge 195/1958, sono nella maggior parte dei casi contestate come un’indebita intromissione dell’Esecutivo nella sfera di autonomia della Magistratura, e perciò fortemente scoraggiate (mentre la facoltà del Ministro di presenziare senza diritto di voto alle sedute del Consiglio, astrattamente prevista dall’art. 16 della medesima legge, non viene da tempo affatto esercitata). Allo stesso modo, la “richiesta di riesame” dei provvedimenti consiliari, connessa all’obbligo di loro adozione con la forma giuridica del decreto ministeriale, viene avanzata molto raramente; così come raramente viene negato dal Ministro il “concerto” sul candidato all’assunzione di un incarico direttivo, selezionato dalla commissione consiliare competente (tanto che l’istituto del “concerto” non sembra oggi essere utilizzato proprio nel suo esatto significato e potenzialità indicate dalla Corte Costituzionale nelle citate sentenze n. 379/1992 e 380/2003). E l’esilità, allo stato attuale (per non dire la mancanza assoluta), di un dialogo “virtuoso” e di una

---

<sup>24</sup> Sentenze n. 168/1963, n. 44/1968, n. 12/1971, n. 142/1973, ed infine nn. 379/1992 e 380/2003.

collaborazione “leale” tra il Consiglio Superiore della Magistratura ed il Guardasigilli nel campo dell’amministrazione della giustizia appare tanto più evidente nella direzione opposta, per così dire (cioè nel campo delle attribuzioni del Consiglio Superiore *verso il Ministro*), ove si considerino tutte le tensioni ed i conflitti istituzionali generati nella prassi dai “pareri” espressi dall’organo di governo autonomo sulle proposte ed i provvedimenti normativi riguardanti la stessa amministrazione della giustizia (e non solo), su richiesta del Ministro *ex legge n. 195/1958* o, oggi assai più frequentemente, su iniziativa autonoma del Consiglio Superiore.

L’assetto delle relazioni tra i due organi che consegue a quanto sopra osservato, in definitiva, vede il Consiglio Superiore estendere oggettivamente la propria sfera di influenza dallo stato e la carriera dei magistrati “*uti singuli*” e la tutela “istituzionale” dell’autonomia e dell’indipendenza della Magistratura come potere dello Stato (di cui, rispettivamente, agli artt. 105 e 102 Cost.) all’amministrazione e all’organizzazione dell’attività giudiziaria nel suo complesso; e il Ministro della Giustizia – per converso – limitare il proprio intervento all’esercizio *formale* e, di regola, *non condizionante rispetto alle scelte finali del Consiglio Superiore*, di gran parte dei poteri in materia di amministrazione della giustizia riconosciutigli espressamente dalla legge. In questo quadro, tanto le decisioni riguardanti lo stato e la carriera dei magistrati (e, in particolare, dei magistrati preposti a dirigere gli uffici, su cui il Ministro potrebbe ben avere una “parola” sostanziale, in relazione alla propria competenza costituzionale *ex art. 110*), quanto soprattutto quelle riguardanti i profili *organizzativi e funzionali* degli uffici giudiziari strettamente intesi, sono assunte dal Consiglio Superiore; mentre il ruolo – ed il conseguente peso – dell’organo dell’Esecutivo è ristretto essenzialmente alla materia disciplinare (in «condominio», peraltro, con il Consiglio stesso) e alle scelte generali di carattere economico ed organizzativo di quella che suole essere definita la «politica della giustizia» (all’interno, però, dell’indirizzo politico generale definito nel rapporto tra il Governo nella sua collegialità ed il Parlamento).

A fronte di un quadro complessivo di questo tipo, si deve peraltro segnalare come l’organo del Governo – via via messo ai margini, appunto, delle decisioni più importanti inerenti all’amministrazione della giustizia – abbia cercato in molte occasioni (e cerchi tuttora) di “recuperare” la propria influenza proprio attraverso il ricorso alle sue prerogative disciplinari e, correlativamente, ai poteri di ispezione negli uffici. Tali poteri, tuttavia, laddove rivolti non ad accertare irregolarità nella conduzione dei procedimenti giudiziari, ma a condizionare dall’esterno lo stretto esercizio dello *ius dicere*, alimentano le contestazioni delle competenze

ministeriali di cui si è detto prima, e contribuiscono – in modo non infondato – alla “freddezza” con la quale viene vissuto il ruolo del Ministro della Giustizia anche nelle materie di sua diretta spettanza, come l’organizzazione degli uffici giudiziari e la valutazione della loro efficienza. Sicché anche tali materie, nonostante risultino oggi di cruciale rilievo, risultano di fatto sottratte alla sfera della decisione politica ed al controllo ad essa relativo; controllo pur, come si è visto sopra, necessario.

#### *5. Il disegno di legge governativo di riforma dell’ordinamento giudiziario e del C.S.M.: brevi notazioni*

In conclusione, solo due brevi notazioni sul d.d.l. di riforma dell’ordinamento giudiziario e del C.S.M. presentato quest’estate dal Governo e attualmente in corso di discussione alla Camera (A.C. 2681), sul quale le Relazioni di questa mattina si sono già soffermate in modo puntuale.

In primo luogo (ed in via generale), se si ritiene – come sopra osservato – che i problemi odierni del Consiglio Superiore dipendano anche, o soprattutto, dall’ineffettività dei raccordi con il circuito politico- rappresentativo, occorre constatare che questo aspetto non viene pressoché considerato dal d.d.l. Nessuna sua disposizione, infatti, interviene in modo specifico e significativo sui raccordi sopra richiamati, ed in particolare su quelli tra il C.S.M. ed il Ministro della Giustizia, pur in un quadro di riforma “ordinamentale” dell’istituzione consiliare e, soprattutto, delle regole che presiedono all’organizzazione giudiziaria.

Solo in relazione all’elezione dei membri laici del Consiglio, in particolare, il d.d.l. prevede – in modo peraltro parziale e discutibile – l’ineleggibilità di coloro che negli ultimi due anni hanno ricoperto cariche di governo a livello nazionale o regionale. Come è stato condivisibilmente rilevato, tuttavia, “il problema non è ... costituito dalle cariche politiche attualmente ricoperte da coloro che aspirano alla designazione quali componenti laici del Consiglio. Il problema è creare meccanismi in grado di promuovere una selezione fondata sulla statura accademica o professionale dei candidati, sulla loro effettiva indipendenza dalla politica, sulla capacità di esercitare fino in fondo quel delicato compito di contrappeso cui la Costituzione li ha chiamati”<sup>25</sup>.

Il disegno di legge governativo, pertanto, allo stato attuale, non sembra idoneo a risolvere i problemi del C.S.M. e dell’organizzazione giudiziaria che esso dichiara di voler affrontare.

---

<sup>25</sup> Così ancora E. Grosso, *Brevi note*, cit., p. 3.

