

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

Sintesi della Relazione introduttiva
Mauro Volpi

1. I problemi interni alla magistratura e le ricadute sul CSM

Sarebbe un grave errore ritenere che il CSM sia un'escrescenza infetta cresciuta su un corpo sano. La magistratura, al di là del livello qualitativo mediamente elevato dei suoi componenti, deve fare i conti con vari problemi che incidono sul suo funzionamento così come su quello dell'organo di governo autonomo. Mi limito a segnalare sinteticamente quelli che mi sembrano i più importanti.

Un peso, talvolta anche eccessivo, continua ad essere attribuito alla questione del rapporto tra giustizia e politica. A tal proposito ritengo che l'innegabile sovraesposizione politica della magistratura sia derivata dalla debolezza della politica più che da indimostrate velleità politiche di parti della magistratura. Da denunciare non è il fatto che singoli magistrati assumano pro tempore incarichi politici, questione che se mai è da normare più rigorosamente, ma che vi siano magistrati che coltivano contatti diretti con uomini politici al fine di incidere su decisioni che competono al CSM.

Il problema che continua ad essere centrale è la durata abnorme dei procedimenti giudiziari. Le cause sono sia esterne alla magistratura, di natura finanziaria e politico-legislativa, sia interne relative alla organizzazione, alla direzione e al funzionamento degli uffici giudiziari, con particolare riferimento a quelli di procura e alla durata delle indagini, questioni che coinvolgono competenze del CSM.

Vi è poi la questione del correntismo, inteso come degenerazione sindacal-corporativa delle associazioni della magistratura, che da vari decenni ha determinato pratiche spartitorie all'interno del CSM. Il problema è serio, ma è una pessima risposta sostenere che le correnti debbano essere cancellate in un contesto generale di indebolimento dei corpi intermedi (anche nella politica) che potrebbe dare spazio a tendenze personalistiche, corporative e localistiche. Piuttosto le associazioni vanno ricondotte alla loro funzione originaria di espressione di concezioni politico-ideali sulla giustizia e sul ruolo della magistratura e non devono imporre una disciplina di gruppo ai componenti del Consiglio.

Infine è un serio problema l'involuzione carrieristica e corporativa in atto all'interno della magistratura. Ciò determina la formazione di cordate trasversali tra magistrati, politici, politici-magistrati e anche membri togati del CSM che attraversano le correnti e scavalcano il Consiglio per obiettivi di carriera o interessi personali. Si tratta di un male mortale che incide negativamente sulla credibilità della magistratura e del Consiglio al pari e forse più della degenerazione correntizia.

2. Quale modello di CSM

Ritengo che le riforme necessarie del Consiglio non debbano proporsi di scardinare il modello costituzionale, esito che deriverebbe da revisioni costituzionali che riguardano sia la struttura sia le funzioni dell'organo di governo autonomo della magistratura.

In sintesi, quanto alla struttura, tali sono le proposte di istituzione di due Consigli, uno per i giudici, l'altro per i pubblici ministeri collegati all'obiettivo della separazione delle carriere, di stabilire per i membri elettivi la presenza paritaria di togati e laici (i quali ultimi sono diretta espressione di orientamenti politico-parlamentari), di attribuire la nomina di un terzo dei componenti non di diritto al Capo dello Stato (il che porrebbe problemi di incompatibilità, di creazione di possibili squilibri e di scelta di magistrati non necessariamente rappresentativi).

Quanto alle funzioni, intaccano il modello costituzionale le proposte di attribuzione al Consiglio delle sole funzioni amministrative (e quindi neppure di quella disciplinare che ha natura giurisdizionale, aspetto sul quale rinvio alla relazione della collega Biondi), con esclusione di quelle propositive e consultive previste dall'art. 10 della legge n. 195/1958 e delle pratiche a tutela dei magistrati, prima previste genericamente poi disciplinate con una modificazione del regolamento interno nel 2009.

In definitiva l'obiettivo generale perseguito dalle proposte indicate è quello di concepire e far funzionare il CSM come un organo burocratico-amministrativo. Credo invece che il modello costituzionale sia ancora valido e non a caso venga preso come punto di riferimento in altri ordinamenti democratici. Inoltre le proposte che intendono soppiantarne non risolverebbero nessuno dei problemi che affliggono la magistratura, che sarebbe lasciata ancora di più a se stessa e in preda al dispiegarsi di tendenze corporative e personalistiche. È quindi necessario dare piena attuazione al modello costituzionale che, al di là delle diverse definizioni sulla natura del CSM, ne individua la finalità essenziale nella garanzia dell'autonomia e della indipendenza della magistratura. In questo quadro vanno adottate riforme legislative e regolamentari che devono proporsi di affrontare le degenerazioni verificatesi e di renderne possibile il superamento.

3. Il disegno di legge Bonafede

Viene qui in considerazione il disegno di legge approvato dal Consiglio dei ministri ai primi di agosto e presentato alla Camera dei deputati il 28 settembre (AC 2681). In particolare il Capo IV contiene “Disposizioni concernenti la costituzione e il funzionamento del Consiglio superiore della magistratura”, anche se soprattutto nel Capo I, che prevede la delega al Governo per la riforma di numerose disposizioni dell’ordinamento giudiziario sono previste modifiche destinate ad incidere sull’esercizio di varie funzioni attribuite al CSM.

3.1. La composizione del CSM

La componente elettiva del Consiglio viene riportata a trenta membri (art. 20), come si verificava dal 1975 fino alla legge n. 44/2002 che l’aveva ridotta a ventiquattro membri. Non è chiaro se ciò sia dovuto all’esigenza di migliorare la funzionalità del Consiglio o alla previsione della incompatibilità tra l’essere membri effettivi della Sezione disciplinare e l’appartenenza a varie Commissioni svolgenti funzioni di amministrazione attiva (art. 21). La previsione della incompatibilità è condivisibile al fine di evitare che il componente della Sezione disciplinare possa partecipare a decisioni riguardanti magistrati sottoposti a procedimento disciplinare, che incide su di esse. Desti qualche perplessità il fatto che l’incompatibilità riguardi i membri effettivi della Sezione e non i supplenti (che sono aumentati da quattro a cinque), anche se è stabilito che dopo due anni i componenti supplenti diventano effettivi e viceversa (art. 22).

Al sistema di elezione vengono attribuite le finalità di rendere possibile l’elezione di candidati validi e rappresentativi e di depotenziare il ruolo delle correnti. La relazione del collega Dal Canto mi consente di limitarmi a due sintetiche considerazioni. La prima: occorre evitare di riporre aspettative miracolistiche sul sistema elettorale, come dimostra il fatto che quello adottato dalla legge n. 44 del 2002 ha prodotto conseguenze opposte a quelle che il legislatore perseguiva. In secondo luogo un buon sistema elettorale deve riuscire a combinare due esigenze: la garanzia del pluralismo e la scelta di persone qualificate. Ora, il sistema proposto sacrifica la prima e non è affatto certo che possa realizzare la seconda anche perché risulta estremamente farraginoso e complicato.

Il ddl interviene anche sulla componente laica, il che è apprezzabile in quanto spesso l’attenzione si concentra su quella togata, sottovalutando il fatto che alcuni laici, al di là della qualità dei singoli e delle differenze esistenti tra di essi, spesso non svolgono la funzione costituzionale di riequilibrio

e di valorizzazione del merito e sono condizionati da valutazioni di tipo politico. Per ovviare al problema si prevede l'ineleggibilità dei titolari di cariche di governo nazionale o regionale che siano in carica o lo siano stati negli ultimi due anni (art. 28). Rispetto alla bozza circolata in precedenza viene abbandonata l'analoga previsione per chi ricopre la carica di parlamentare nazionale o europeo che, al pari dei titolari di cariche di governo compresi i Sindaci dei Comuni con più di centomila abitanti, valeva anche per chi l'avesse ricoperta nei cinque anni precedenti. Ora, è discutibile ritenere che la carica di assessore regionale sia più "politica" di quella di parlamentare, specie se titolare di cariche importanti nell'organizzazione di una Camera o all'interno di un gruppo parlamentare. Si prevede inoltre che vi sia una previa audizione degli eleggibili da parte delle competenti commissioni parlamentari, ma ciò richiederebbe che il procedimento parlamentare relativo prevedesse candidature o proposte. Se così fosse, sarebbe auspicabile stabilire che il Consiglio nazionale forense e la Conferenza dei Rettori delle Università italiane possano proporre una rosa di nominativi rispettivamente di avvocati e di professori ordinari di diritto o quantomeno formulare un parere non vincolante sui candidati.

3.2. *Il funzionamento del CSM*

Varie misure relative al funzionamento del Consiglio sono rivolte, al pari dell'effetto attribuito al sistema per l'elezione dei togati, a emarginare drasticamente le correnti.

La prima di queste è costituita dal divieto di costituire gruppi all'interno del Consiglio, accanto alla condivisibile statuizione che "ogni membro esercita le proprie funzioni in piena indipendenza ed imparzialità" (art. 27, 1, b). Il divieto è per un verso discutibile in quanto attribuisce uno stigma negativo al pluralismo delle associazioni, per un altro verso inutile in quanto, fermo restando che nelle votazioni non deve esservi una disciplina di gruppo, non si può impedire in alcun modo al singolo consigliere di consultarsi con altri colleghi con i quali abbia affinità di natura generale o sulla singola questione in discussione.

Molto discutibile è la disposizione che stabilisce il metodo del sorteggio annuale per la composizione delle commissioni consiliari (art. 21). La materia è attualmente regolata dagli artt. 51 e 53 del regolamento interno, i quali attribuiscono la competenza in parola al Presidente, sentiti i componenti e su proposta del Comitato di presidenza. Deve essere rispettato per ogni commissione il rapporto tra i due terzi di membri togati e un terzo di laici; il rinnovo deve essere annuale (tranne che per la commissione per il regolamento interno e per la commissione bilancio) e con

cambiamento di regola di ameno un terzo e non più dei due terzi dei componenti. Ora, la soluzione prospettata nel ddl manifesta una evidente incoerenza con la (e una sostanziale sfiducia sulla) presunta elezione di membri qualificati e non condizionati, cancella una competenza del Presidente, infine, a causa del discutibile metodo del sorteggio, non garantisce un rapporto equilibrato tra togati e laici (che è espressamente previsto solo per la quinta commissione competente per gli incarichi direttivi e semidirettivi ex art. 27, , 1, a) e produce un rinnovo casuale che può incidere negativamente sulla funzionalità e sulla continuità dei lavori delle commissioni. Meglio sarebbe modificare il regolamento attuale nel senso di rendere più stringente il rinnovo annuale e di stabilire che comunque il singolo componente non può far parte per più di due anni della stessa commissione.

Altre misure previste dal ddl sono invece condivisibili perché tendono a ridurre pratiche spartitorie e la possibile utilizzazione della carica per fini personali. Faccio riferimento in primo luogo alla previsione di una procedura selettiva con prova scritta aperta ai magistrati per il ruolo di addetti alla segreteria e anche ai professori universitari e agli avvocati per l'assegnazione all'ufficio studi e documentazione (artt. 24 e 25). Si tratta di strutture che svolgono una funzione di supporto di fondamentale importanza per l'attività del Consiglio e dei singoli consiglieri e quindi ne devono essere garantiti la qualificazione e lo svincolamento da qualsiasi logica di appartenenza.

In secondo luogo viene disciplinato il ricollocamento in ruolo dei componenti togati, i quali non possono concorrere per il conferimento di incarichi direttivi o semidirettivi prima di quattro anni e per incarichi fuori ruolo prima di due anni dalla cessazione (art.37, 1). L'intento condivisibile è di evitare che la carica di componente del Consiglio possa essere utilizzata al fine di preconstituirsì una carriera futura. Due sono le osservazioni da fare in proposito. La prima attiene alla schizofrenia del legislatore che ha modificato per ben cinque volte l'art. 30, c. 2, del DPR N. 916/1958, che disciplina la questione, con previsioni che andavano in direzioni opposte. La seconda riguarda la previsione ex art. 37, 2, che i limiti stabiliti riguardino non i membri togati attualmente in carica, ma quelli futuri, irretroattività che non appare né dovuta né giustificata in quanto sembra garantire l'aspettativa di chi si è candidato al Consiglio per preconstituirsì il conferimento di futuri incarichi.

Va infine rilevata l'assenza di una riforma sollecitata da varie parti: il rinnovo non simultaneo del Consiglio. Si tratta di una misura che risponde ad un'esigenza di preparazione dei componenti (in particolare dei laici) e di continuità dei lavori dell'organo e che può contribuire ad evitare la formazione di schieramenti precostituiti. Com'è noto, l'art. 104, c. 6, Cost., si limita a stabilire per i componenti elettivi solo la durata in carica per quattro anni e la non rieleggibilità e quindi è stata la

legge ordinaria n. 195/1958 (artt. 21, 1 e 30, 1) a imporre il rinnovo simultaneo dell'intero Consiglio. La conseguenza è che i consiglieri subentranti a quelli dimissionari (ben sei nell'attuale consiliatura) o dichiarati decaduti (ex art. 37 legge istitutiva) devono limitarsi a completare il mandato e quindi restano in carica per meno di quattro anni. Ritengo quindi che sia opportuna una modificazione legislativa che stabilisca al termine dei quattro anni del Consiglio neoeletto il rinnovo della metà dei componenti elettivi (sia togati sia laici), consentendo con norma transitoria la permanenza in carica per due anni dell'altra metà. La scelta potrebbe essere fatta per sorteggio (come suggerito nella relazione della Commissione Balboni del 1996) o tenendo conto dei voti ottenuti per l'elezione. In più si dovrebbe stabilire che i subentranti in sostituzione di consiglieri dimissionari devono comunque restare in carica per quattro anni e vanno ovviamente defalcati da quelli rinnovabili a metà consiliatura.

3.3. *L'esercizio delle funzioni consiliari*

Anche il Capo I del ddl incide sul Consiglio in quanto contiene una delega al Governo per la disciplina del conferimento degli incarichi direttivi e semidirettivi, dei piani organizzativi per gli uffici del pubblico ministero e del procedimento di approvazione delle tabelle, dei criteri di accesso alle funzioni giudicanti e requirenti di legittimità, delle valutazioni di professionalità.

Ciascuno di questi aspetti richiederebbe considerazioni ampie che in parte sfuggono all'oggetto di questa relazione. Mi limito quindi a considerazioni sintetiche. La prima è di metodo. Mi pare che via sia un'oscillazione tra l'intento di semplificare le procedure (ad esempio per l'approvazione dei piani organizzativi nelle procure e per le valutazioni di professionalità) e la previsione di una disciplina estremamente complessa, che sarà ulteriormente dettagliata nei decreti legislativi, che viene spesso a sostituire quella prevista nei regolamenti consiliari, i quali già di per sé peccavano per eccesso di una normativa di dettaglio. Ciò potrebbe complicare lo svolgimento dei lavori consiliari e ridurre le delibere a presunte scelte "oggettive" di natura tecnico-burocratica.

Nel merito, per quel che riguarda la materia delicata, e che più è stata oggetto di scandalo, del conferimento degli incarichi direttivi e semidirettivi, è condivisibile la scelta di dare copertura legislativa ad alcune previsioni contenute nelle circolari consiliari (in particolare nel Testo Unico sulla dirigenza giudiziaria del 28 luglio 2015). Così è per il rispetto dell'ordine temporale di vacanza dei posti, volto a evitare la pratica spartitoria delle nomine "a pacchetto". Altrettanto va detto per la possibilità di procedere all'audizione dei candidati, alla quale viene aggiunto l'interpello di avvocati,

magistrati e dirigenti amministrativi dell'ufficio giudiziario di provenienza dei candidati. Ciò può consentire al Consiglio di valutare, oltre alla qualità professionale del candidato, la sua capacità organizzativa, nonché quella di relazionarsi con le diverse componenti che fanno capo all'ufficio e di indicare un valido progetto di funzionamento dell'ufficio. Lascia invece perplessi la fissazione, oltre ai parametri, di indicatori generali e specifici che potrebbero essere ancora più dettagliati di quelli stabiliti nella circolare consiliare, contribuendo ad un impoverimento del ruolo del Consiglio senza con ciò ridurre il contenzioso che può trovare nuovi appigli in una normativa troppo minuta. A tal proposito occorre considerare che nelle decisioni del Consiglio deve esservi comunque un margine di discrezionalità che, come ha rilevato recentemente Vladimiro Zagrebelsky, consente al CSM di operare una scelta tra "magistrati non distinguibili sul piano del "merito" e tuttavia che promettono di agire...in modo diverso".

Un aspetto positivo è costituito dalle previsioni che limitano la discrezionalità dei Procuratori della Repubblica, dando forza legislativa alla normativa contenuta nelle circolari consiliari, che attribuiscono al Consiglio poteri volti ad attenuare la struttura gerarchica degli uffici del p. m. introdotta dal decreto legislativo n. 106/2006. Non è un caso che il gravissimo recente scandalo abbia riguardato proprio il conferimento degli incarichi direttivi di Procure particolarmente importanti o titolari di inchieste che riguardavano un uomo politico e un magistrato.

L'ultima questione che intendo affrontare è quella dei magistrati titolari di incarichi esterni collocati fuori ruolo. Da molti anni ormai si è affermata una sorta di "carriera parallela", largamente favorita dal legislatore, che consente la collocazione fuori ruolo fino a un tetto di duecento magistrati (esclusi quelli al servizio di organi costituzionali, dello stesso CSM e assegnati a funzioni giurisdizionali internazionali e sovranazionali), per un periodo anche ininterrotto di dieci anni. In certi casi si tratta di incarichi di diretta collaborazione con autorità politiche o per lo svolgimento di funzioni estranee a quelle giurisdizionali. Circa cento magistrati sono collocati presso il Ministero della giustizia e in grande maggioranza svolgono funzioni amministrative, che potrebbero essere esercitate da altre professionalità. Le novità positive contenute nel ddl consistono nella previsione (già contenuta peraltro nella circolare consiliare del 2015) che per i magistrati fuori ruolo la valutazione dell'attitudine organizzativa per l'accesso a incarichi direttivi tenga conto della natura dell'amministrazione conferente e dell'attinenza dell'incarico alla funzione giudiziaria. Analogamente per l'accesso alle funzioni di legittimità si prevede che nel giudizio sulle attitudini si tenga conto delle attività svolte fuori ruolo solo se siano assimilabili a quelle giudiziarie o presuppongano particolare attitudine allo studio e alla ricerca giuridica. Ciò detto, ritengo che sulla

questione occorrerebbero interventi legislativi più incisivi volti a ridurre il numero dei magistrati collocabili fuori ruolo, a prevedere che il termine decennale non sia continuativo e a riordinare la struttura burocratico-amministrativa del Ministero della giustizia.

4. Conclusione

Al di là delle riforme auspicabili, credo che l'attuazione del modello costituzionale e il recupero dell'immagine del CSM derivante da un esercizio non condizionato delle sue funzioni richiedano all'interno sia della magistratura sia e soprattutto del Consiglio, un soprassalto di dignità, il riaffermarsi del sentimento di appartenenza all'istituzione giudiziaria e infine l'osservanza della "disciplina" e dell' "onore" con i quali devono essere adempiute le importanti funzioni che sono chiamati a svolgere. Senza di ciò riforme in sé anche valide saranno difficilmente in grado di risolvere i problemi esistenti.