



Il Consiglio Superiore della Magistratura tra modifiche al regolamento interno e disegno di legge di revisione costituzionale *

di

Massimo Siclari *

Su un tema così vasto, quale quello proposto dagli organizzatori – che ringrazio per avermi così cortesemente invitato ad intervenire – è difficile non dico trattare ma anche solo “toccare” i numerosi argomenti che vi rientrano.

La scelta di un tema di tali dimensioni segnala indubbiamente un disagio provocato dall’attuale regolazione e funzionamento del nostro sistema giudiziario e dell’organo preposto per assicurarne l’indipendenza, ma – per limiti di tempo – non potrò dedicare più di alcuni brevi cenni a tre importanti documenti di diversa natura, destinati in vario modo ad incidere sul futuro del Consiglio Superiore della Magistratura, cercando di sottolinearne alcuni aspetti problematici.

Il primo di tali documenti è il testo della legge di revisione costituzionale sottoposto al giudizio popolare con il *referendum* indetto per il prossimo 4 dicembre¹. Ciò probabilmente colpirà l’uditorio perché tra i numerosi articoli interessati dalle

* Testo dell’intervento alla Tavola rotonda svoltasi in occasione dell’Incontro di studi sul tema *Giustizia e Società Civile – Quale CSM e quale giudice oggi*, tenutosi a Napoli il 29 ottobre nel quadro della Giornata europea della giustizia 2016.

* Professore ordinario di Diritto costituzionale, Dipartimento di Scienze Politiche dell’Università degli Studi Roma Tre.

¹ Il testo del disegno di legge costituzionale approvato dalle Camere e recante *Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del titolo V della parte II della Costituzione* è stato pubblicato, ai fini previsti dall’art. 138, secondo comma, Cost., in *Gazzetta Ufficiale*, Serie Generale, n. 88, il 15 aprile 2016.

modifiche non sono compresi quelli del titolo IV della Parte seconda della nostra Carta costituzionale.

Ma le insidie di tale revisione non sono da individuarsi solo in ciò che dice, in ciò che espressamente intende modificare: le insidie vanno trovate anzitutto in ciò che non dice ed in quanto, pur se indirettamente, finisce per esserne colpito.

Per quanto riguarda, in particolare, il CSM, il problema riguarda, innanzi tutto, la sua Presidenza. Nonostante neanche l'istituto del Capo dello Stato sembri particolarmente toccato dalla riforma, in molti hanno segnalato la possibilità di un più forte legame con il Governo che potrebbe derivare da un Parlamento che potrebbe essere dominato (ancor più di quanto non lo sia oggi) dall'esecutivo (anche grazie alla contraddittorietà della nuova regola sulla sua elezione, che è uno di quei punti che persino chi difende la riforma ritiene necessario rivedere al più presto)². Ciò avverrebbe, in forme finora inusitate, se dovesse rimanere in vigore l'attuale legge elettorale. E, comunque, anche se dovesse esser modificata, come molti sostengono, anche nella maggioranza di governo, mantenendosi un assetto maggioritario, il giudizio non sarebbe destinato a mutare.

Inoltre, come è stato puntualmente notato da un autorevole studioso che ha fatto parte in passato dell'organo di autogoverno della Magistratura, dalla composizione della Camera, come regolata dalle nuove previsioni elettorali, "i quorum stabiliti dalla legge istitutiva del CSM non sono più in grado di garantire una scelta equilibrata e pluralistica dei membri laici"³. Ciò imporrà, se la legge costituzionale sarà approvata, un immediato adeguamento di tali quorum, a meno di non voler favorire un ulteriore elemento di squilibrio nel sistema politico istituzionale, che andrà ad aggiungersi ai tanti altri introdotti dalla riforma e sui quali in questa sede non mi posso soffermare⁴.

² Per tutti, v. i saggi di D. Chinni, *Sulla revisione costituzionale delle disposizioni relative al Presidente della Repubblica*, in *www.rivistaaic.it*, n. 4/2016 e F. Rimoli, *Brevi considerazioni sugli organi di garanzia nella riforma costituzionale Renzi-Boschi*, in *Questione giustizia*, n. 2/2016, pp. 105 ss. (spec. pp. 112 ss.).

³ M. Volpi, *I membri laici del CSM: ruolo politico o di garanzia?*, in *www.federalismi.it*, n. 6/2016.

⁴ Tra i numerosi contributi critici apparsi al riguardo, mi limito a segnalare M Dogliani, *Costituzione e antipolitica. Il Parlamento alla prova delle riforme*, Roma, Ediesse, 2016; A. Pace, *Referendum 2016 sulla riforma costituzionale. Le ragioni del NO*, Milano Giuffrè, 2016; G. Zagrebelsky – F. Pallante, *Loro diranno, noi diciamo. Vademecum sulle riforme istituzionali*, Roma-Bari, Laterza 2016 nonché, se si vuole, M. Siclari – F. Sorrentino, *Il referendum costituzionale. Vademecum per un voto consapevole*, Roma, Aracne, 2016.

Il secondo documento preso in esame è la *Relazione della Commissione ministeriale per le modifiche alla costituzione e al funzionamento del Consiglio superiore della magistratura*⁵.

Si tratta di un'ampia ricognizione di svariate problematiche relative all'organizzazione del Consiglio, in particolare soffermandosi sulla sua composizione ai fini della validità delle deliberazioni; sulle modalità da seguire per tali deliberazioni e la motivazione degli atti; sulla struttura della sezione disciplinare e le eventuali incompatibilità dei suoi componenti; sulla formazione degli organismi di supporto (Segreteria del Consiglio, Ufficio Studi); sull'attività consiliare per specifici settori (tabelle degli uffici e programmi organizzativi delle procure della Repubblica); su competenze e termini per i procedimenti innanzi al consiglio direttivo della corte di Cassazione ed ai consigli giudiziari; sull'accelerazione delle procedure per il conferimento degli incarichi; sulla disciplina del rientro in ruolo per i magistrati che cessano dal fuori ruolo; sul sistema per l'elezione dei componenti togati del Consiglio Superiore e sul sistema elettorale del consiglio direttivo e dei consigli giudiziari. Tutti temi variamente disciplinati dalla legge ordinaria e/o dal regolamento interno del CSM, sui quali la Commissione suggerisce altrettante ipotesi di riforma, che, per la parte di competenza, sono state tempestivamente recepite dal nuovo Regolamento interno del CSM adottato il 4 ottobre (e pubblicato nella *Gazzetta ufficiale*, Serie Generale, n. 235, il 7 ottobre 2016).

Si tratta di un testo che, evitando la tecnica degli emendamenti, è stato adottato sostituendo integralmente il precedente regolamento: un testo consolidato, insomma, evento sempre più raro nella prassi della produzione normativa, che ci ha abituato a vedere, sovente, disposizioni (se non schegge di disposizioni) affastellarsi una sull'altra senza un effettivo coordinamento. Ma sul nuovo Regolamento del CSM farò più avanti qualche considerazione di merito.

⁵ La Commissione – composta da Luigi Scotti (presidente), Cesare Mirabelli (vice presidente), Stefano Ceccanti, Elisabetta Cesqui, Stefania Cherubini, Gianfranco Ciani, Fernanda Contri, Rosanna De Nictolis, Ezia Maccora, Antonio Patrono, Tommaso Virga, Vladimiro Zagrebelsky – è stata istituita con decreto del Ministro della Giustizia 12 agosto 2015 - *Istituzione di commissioni di studio presso l'Ufficio legislativo e il Gabinetto del ministro* ed ha concluso i suoi lavori nella primavera 2016. La Relazione può leggersi al seguente indirizzo web: <https://stefanoceccanti.files.wordpress.com/2016/03/relazione-riforma-csm.pdf>.

Tornando alla Relazione, vorrei osservare qualcosa sulla proposta di revisione delle regole sull'elezione dei componenti togati del CSM. Attualmente, com'è noto, la disciplina contenuta negli artt. 23 e segg. della legge 24 marzo 1958, n. 195 (*Norme sulla Costituzione e sul funzionamento del Consiglio superiore della Magistratura*) – sul punto più volte modificata e/o integrata, particolarmente ad opera della legge 28 marzo 2002, n. 44 – è fondata su un sistema maggioritario, senza voto di lista, articolato su tre collegi unici nazionali a base uninominale ed ispirato “al dichiarato proposito di contrastare talune degenerazioni correntizie e di impedire indebite interferenze di gruppi associativi”⁶. Tale scopo non è stato raggiunto, anzi le previsioni hanno avuto effetti opposti a quelli perseguiti. La Commissione, dunque, ha preso in esame l'opzione del meccanismo del sorteggio, scartandola, in quanto, oltre a non trovare riscontro in una corretta lettura del dettato costituzionale (art. 104 Cost.), incontra l'ineliminabile ostacolo che la scelta dei consiglieri richiede “molteplicità di requisiti non omologabili a quelli tipici del magistrato”, di conseguenza, non può essere “del tutto casuale”⁷.

La Commissione ha finito per convenire sulla proposta di un sistema che risponda alle seguenti caratteristiche: la distribuzione dei magistrati da eleggere deve tener conto della diversa consistenza numerica di ciascuna categoria, adottando il rapporto “due+quattro+dieci”; la presentazione delle candidature va effettuata nel solo collegio ove il candidato esercita l'attività giudiziaria; la necessaria corrispondenza della molteplicità dei collegi per categorie, in modo da assicurare contiguità territoriale nonché tendenziale parità numerica del corpo elettorale in ciascun collegio; il divieto di inserire nel medesimo collegio più di uno dei distretti più numerosi; l'individuazione di condizioni di ineleggibilità più ampie di quelle attualmente previste; la garanzia della parità di genere nelle candidature e nella composizione del consiglio.

Dopo aver esaminato varie opzioni, la Commissione si è pronunciata per un sistema maggioritario a doppio turno.

In proposito non sono mancate alcune voci critiche sia nel mondo politico sia all'interno della magistratura⁸.

⁶ *Relazione della Commissione ministeriale per le modifiche alla costituzione e al funzionamento del Consiglio superiore della magistratura*, cit. p. 18.

⁷ *Ibidem*, p. 19.

⁸ V., ad es., E. Cilenti, *Correntismo o localismo: vince il compromesso*, in <http://www.magistraturaindipendente.it/commissione-ministeriale-per-la-riforma-del-csm.htm>;

Pur considerando che il sistema proposto appare coerente con le finalità che la Commissione si era prefissa, è difficile dire quale sia il sistema elettorale preferibile. Vorrei, tuttavia, fare un'osservazione a proposito di uno dei principi che hanno guidato la Commissione e cioè l'intento di contrastare le cosiddette "degenerazioni correntizie" tante volte denunciate sia da più parti dell'opinione pubblica così come all'interno della magistratura ed anche da chi ha rivestito la carica di Capo dello Stato⁹. È pur vero che non può disconoscersi un ruolo "virtuoso" nelle correnti che, in vario modo, rappresentano il pluralismo dei valori riconosciuti e garantiti dalla Costituzione repubblicana¹⁰. Ma tale ruolo "virtuoso" è stato assai spesso posto in ombra da pratiche "lottizzatorie" assai poco commendevoli. Sono piuttosto scettico circa l'idoneità del cambiamento delle regole elettorali a modificare un certo stato di fatto. Mi pare cioè che anche in questo caso (come più in generale si potrebbe osservare per i sistemi elettorali) si coltivi l'illusione che ad esse consegua necessariamente una conformazione dei comportamenti concreti dei soggetti chiamate ad osservarle. La c.d. "degenerazione correntizia", potrà essere superata solo a seguito di un processo di adeguamento ad una corretta etica pubblica. La migliore legge elettorale – ammesso che ne esista una – non potrà mai arginare da sola comportamenti e modi di pensare profondamente consolidati.

Lo stesso può dirsi – e con questo concludo – pure per il passaggio dal sistema delle nomine detto "a pacchetto" a quello che attualmente prevede il regolamento interno del Consiglio approvato ad ottobre, sul quale si ripone molta fiducia, sia sotto il profilo della trasparenza delle nomine, sia sotto quello della rapidità delle procedure per l'assegnazione degli incarichi, sia sotto quello del contrasto alla lottizzazione. È indubbio che il nuovo sistema renderà più difficili le "peggiori pratiche", come lo

La riforma del sistema elettorale per l'elezione dei componenti togati del consiglio superiore della magistratura. Analisi e proposte del Gruppo di Autonomia&Indipendenza, in http://www.autonomiaeindipendenza.it/wp-content/uploads/2016/10/Documento_su_riforma_elettorale.pdf.

⁹ Per un esempio al riguardo sia consentito rinviare a M. Siclari, *Il Presidente della Repubblica e i rapporti con il potere giudiziario*, in *Studi in onore di Franco Modugno*, vol. IV, Napoli, Editoriale scientifica, 2011, p. 3396.

¹⁰ V., in tal senso C. Mezzanotte, *Sulla nozione di indipendenza del giudice*, in *Magistratura, CSM e principi costituzionali*, Roma-Bari, Laterza, 1994, p. 8.

stesso Vice Presidente Legnini le definisce¹¹. Ma se continuerà a prevalere il senso di “appartenenza” nella gestione dell’autogoverno della magistratura, anche i consistenti ostacoli posti dal nuovo regolamento interno finiranno, purtroppo, per essere aggirati.

dirittifondamentali.it

¹¹ Cfr, l’articolo di G. Bianconi, *Il Csm contro le nomine lottizzate “Basta con le peggiori pratiche”,* in *Corriere della Sera*, 27 settembre 2016.