



## CSM: POTERI, RAPPRESENTATIVITÀ E SORTEGGIO

Giuseppe Belcastro

**T**ra le cose elencate nel DDL costituzionale Nordio che fanno alterare i magistrati, forse più che la stessa separazione delle carriere, sta il sorteggio dei componenti togati dei due nuovi CSM. Neanche fosse una bestemmia, il sorteggio – par di capire – andrebbe bandito per ciò che determina e pure per ciò da cui è determinato. Partiamo dalla fine. Il sorteggio è determinato da un'intima sfiducia nella capacità della magistratura come corpo di governare il fenomeno elettorale in modo che gli eletti, alla fine, si affranchino dalle *liaisons dangereuses* con gli elettori. È vero; ed è pure perfettamente coerente con gli accadimenti più recenti. L'affaire Palamara – di cui non interessa il pezzetto dell'Hotel Champagne che, se fossimo a teatro, più che la scena madre sarebbe la parte in cui la manovalanza sta già smontando il palcoscenico – fornisce il quadro disarmante di ciò che può accadere se il sistema è quello attuale. Proprio se fosse vero – come è da credere – che tra le migliaia di magistrati che la mattina siedono nelle aule, gli attori di questa tragedia sono pochi e che, dunque, i pochi stanno infangando i molti, qualcosa allora va fatta.

Chiarito che ciò che determina la necessità di riforma non è la sfiducia nel magistrato, ma la sfiducia nell'organizzazione attuale della magistratura, resta da capire quali scenari di tregenda comporterebbe per davvero il sorteggio – sia esso puro o temperato – o, se si preferisce, cosa lo renda così indigesto. E qui giunti, un po' come quando si tratta di chiarire cosa sia la "cultura della giurisdizione", di risposte chiare non se ne leggono. Quella più accreditata sembra essere l'obiezione che racconta che il sorteggiato non è rappresentativo. Questo però, a ben vedere, è proprio lo scopo della riforma: far sì che il componente del CSM non rappresenti altro che l'onore, l'autonomia e l'indipendenza della toga. E ciò non deve stupire, almeno fintanto che l'attività del CSM sia quella racchiusa nella sua unica base normativa, l'art. 105 della Costituzione, che gli attribuisce le assegnazioni, le assunzioni ed i trasferimenti, le promozioni e i provvedimenti disciplinari nei riguardi dei magistrati. Che rappresentatività serve per operazioni di questa fatta?

Mentre l'effetto che il sorteggio potrebbe raggiungere con immediatezza lo spiega lo stesso CSM, a pag. 38 del suo parere (non richiesto e intempestivo) sul deprecato DDL di cui discutiamo: "Può peraltro aggiungersi che – ferme restando le ragioni del giudizio critico sopra espresso (cap. III, § 3) in relazione alla scelta di affidare al sorteggio la selezione dei componenti degli organi di governo autonomo delle magistrature giudicante e requirente – va comunque evidenziato che, una volta adottata tale scelta, qualunque collegamento tra l'autogoverno e l'associazionismo giudiziario viene radicalmente tagliato...".

Dunque, a conti fatti, la riforma minerebbe la rappresentatività dei componenti dell'organo, la quale, tuttavia, non avrebbe motivo di essere invocata se non in ragione di una elencazione di funzioni che all'organo medesimo spettano solo perché se le è attribuite, nel migliore dei casi *praeter legem*.

Ciascuno ne tragga le riflessioni che ritiene. Noi proviamo ad alimentarle, nelle pagine di questa settimana, offrendovi un quadro di cosa tutto questo significhi sia nei termini generali del dilatamento delle competenze dell'organo, sia nella proiezione della asimmetria che questo dilatamento può implicare nel rapporto con le altre istituzioni dello Stato. E se poi, come pure qualcuno ha detto almeno al principio di questa vicenda, con il sorteggio si rischia di lanciare al CSM anche dei *quisque de populo*, basterà segnalare nemmeno troppo sommessamente che essi sarebbero gli stessi che, al mattino, dalla cattedra del tribunale aprono e chiudono le porte della galera per il cittadino comune. Buona lettura!



## SUPERPOTERE GIUDIZIARIO

Come il CSM si è attribuito funzioni non previste dalla Costituzione

### La conversazione/1 IL "PARLAMENTINO" DEI MAGISTRATI PARLA NICOLÒ ZANON

Lorenzo Zilletti

**P**arlamo con Nicolò Zanon, professore di Diritto costituzionale, ex vicepresidente della Corte costituzionale e già consigliere del CSM. **Anni fa, col Centro Marongiu di UCPI, ci dedicammo assieme all'anatomia del potere giudiziario: da quei convegni e pubblicazioni, risultò come - nella Costituzione materiale - quel potere avesse assunto un ruolo egemone, molto diverso dall'originario disegno costituzionale. Non pensi che su quest'espansione abbia inciso anche l'accrescimento di funzioni che il CSM si è progressivamente autoattribuito?**

Noi diciamo un po' polemicamente che quello giudiziario dovrebbe essere un ordine, ma è sotto gli occhi di tutti che si tratti di un potere.

Segue a pag. 2

### La conversazione/2 SORTEGGIO, UN COLPO AL CORRENTISMO PARLA ALESSIO LANZI

Giuseppe Belcastro

**N**el quadro del disegno di revisione costituzionale in discussione al Parlamento, un ruolo nient'affatto secondario assume la riforma del CSM, con lo sdoppiamento dell'organo, ma – forse ancor più – con l'introduzione del sorteggio per la selezione della sua componente togata. La necessità dichiarata è quella di scindere il malsano rapporto tra le correnti interne alle associazioni sindacali dei magistrati e un organo di rilevanza costituzionale. Un rapporto di quasi-immedesimazione, che consegna di fatto ad una associazione privata un ruolo che per Costituzione che non le compete. Per provare a comprendere l'enormità delle implicazioni di un simile connubio abbiamo dialogato con il prof. Alessio Lanzi, già componente laico del CSM, sul tema dei poteri che la Costituzione assegna all'organo e di quelli che il CSM di fatto esercita.

Segue a pag. 3

### Potere senza controllo IL RUOLO DEL CSM E LE SUE COMPETENZE ORGANIZZATIVE

Daniela Cavallini

**I**l sistema di governo della magistratura si è profondamente trasformato nel corso degli anni e il Csm ha potenziato il suo ruolo di "vertice organizzativo della magistratura", tanto che oggi esso annovera tra le sue competenze istituzionali anche quella di garantire la funzionalità degli uffici giudiziari (delibera 13 luglio 2011). Ciò costituisce una delle tante violazioni alla riserva di legge in materia di ordinamento giudiziario ex art. 108 Cost. Il Csm, dunque, non gestisce più solo lo *status* e la carriera dei magistrati ma si occupa anche di innovazione, digitalizzazione, organizzazione ed efficienza. Questa trasformazione è stata in parte favorita dal processo di digitalizzazione dei servizi relativi alla giustizia, che ha reso disponibili dati e informazioni sul funzionamento degli uffici giudiziari che una volta erano di pertinenza del solo Ministero della Giustizia.

Segue a pag. 3

## LA CONVERSAZIONE/1

# Il “parlamentino” dei magistrati A colloquio con Nicolò Zanon

Lorenzo Zilletti\*

SEGUE DALLA PRIMA

**D**el resto, nella configurazione archetipica dei poteri dello Stato, il giudiziario è uno di quelli. Si è però assistito, non soltanto in Italia, a un allargamento della sfera d'influenza del giudiziario e parallelamente al progressivo atrofizzarsi delle capacità d'intervento della rappresentanza politica democraticamente legittimata. Il giudiziario fa parte ormai della *governance* dei sistemi istituzionali attuali. Anche l'Unione Europea si è allargata nei suoi campi di intervento essenzialmente per via giudiziaria, attraverso il contatto fra giudici comuni e Corte di giustizia. Il fatto che - ormai - il potere giudiziario abbia assunto un ruolo, anche culturale, egemone, è innegabile: ciò pone enormi problemi di equilibrio fra poteri, di separazione fra poteri e di giustificazione democratica di scelte che vengono compiute, rispetto alle quali però la rappresentanza politica non sembra cogliere fino in fondo la sfida. La riforma di cui oggi tanto si parla, la separazione delle carriere, sarebbe un tassello di notevole importanza proprio sotto questo profilo: impossibile negare che abbia anche un significato dal punto di vista del necessario riequilibrio dei rapporti fra poteri.

**Infatti, ANM lamenta che si voglia “rimettere in riga la magistratura”. Basta intendersi: se significa ripristinare fedelmente l'assetto voluto dalla Costituzione, è recriminazione impropria. Piuttosto, analoga esigenza si avverte per il rapporto esecutivo-legislativo, oggi paurosamente sbilanciato in favore del primo (Ogni**

**cosa al suo posto, per citare Massimo Luciani). Si impara che quello giudiziario sarebbe un potere diffuso, espresso cioè dal singolo giudice al momento della iurisdizione. In realtà, attraverso le improprie sembianze assunte dal CSM, si presenta come concentrato in quest'organo: quasi un “parlamentino” dei magistrati, con le correnti al posto dei partiti.**

Il CSM è diventato un organo politicamente rappresentativo delle maggioranze ideologiche e culturali presenti nella magistratura e si comporta di conseguenza. Ciò aiuta quello sviluppo sociologicamente importante della magistratura non come potere diffuso, ma organizzato. Il che non impedisce, per fortuna, che esistano giudici che applicano le leggi interpretandole secondo coscienza. È innegabile, però, che su temi particolarmente caldi esistano linee di tendenza che vengono organizzate e guidate con giurisprudenze fondamentalmente unitarie.

**In Costituzione è l'art. 105 che prevede poteri e funzioni del CSM: a leggerlo, appaiono molto diversi da quelli “reali”.**

L'art. 105 parrebbe *tranchant*: spettano al CSM assunzioni, assegnazioni, trasferimenti, promozioni e provvedimenti disciplinari, secondo le norme dell'ordinamento giudiziario. Si è discusso in dottrina se si tratti di un elenco chiuso o aperto. Il CSM predilige questa seconda visione, rivendicando il proprio rango di organo costituzionale con lo scopo di garantire autonomia e indipendenza della magistratura: purché servente all'obiettivo, ogni funzione potrebbe essere liberamente assunta dal Consiglio. La tesi dell'elenco chiuso, invece, esclude che il CSM sia un

organo politico rappresentativo della magistratura, riconoscendone la natura di organo di alta amministrazione, col compito di gestire amministrativamente la carriera e l'aspetto disciplinare dei magistrati. Solo la Costituzione o una legge ordinaria potrebbe allargare il campo. Il caso più appariscente, quello dei pareri, rivela quale orientamento abbia prevalso. Si tratta di funzione prevista dalla legge, ma solo su richiesta del Ministro. È realtà, invece, che il CSM fornisca pareri senza che questi siano richiesti. Ormai, anche la Presidenza della Repubblica, dopo che il Presidente Napolitano aveva cercato di arginare l'uso di questo potere, ammette che i pareri siano rilasciati in assenza di richiesta. A quel punto, però, non si tratta più di pareri, ma di prese di posizione, di sostanziali risoluzioni consiliari riguardanti iniziative degli organi politici. Sul DDL di revisione costituzionale “separazione delle carriere”, il Ministro non aveva chiesto il parere (l'idea che ci sia un parere del CSM sull'iniziativa governativa di revisione costituzionale la trovo veramente inaudita dal punto di vista dottrinale): paradossalmente, ne sono stati espressi addirittura due. Uno di maggioranza e uno di minoranza.

**Come se fosse una commissione parlamentare...**

Col rispetto che porto ai consiglieri laici che hanno voluto rimarcare un'opinione dissonante da quella maggioritaria, non avrei accettato di scendere su un terreno che implica il riconoscimento della legittimità di un meccanismo per me insussistente. Avrei contestato l'idea stessa di rendere un parere non richiesto, tra l'altro invadendo campi riservati alla Corte costituzionale.

**Senza dimenticare l'impatto mediatico, oltre a quello politico, che i pareri possono generare.**

E non tralasciando il momento in cui vengono resi. Richiesta ministeriale e parere del CSM dovrebbero precedere la presentazione di un DDL, costituendone un supporto tecnico per la buona riuscita. Succede, invece, molto spesso che il CSM si esprima durante la discussione parlamentare o dopo l'approvazione di una delle Camere: così si enfatizza l'intento polemico positivo del parere e si disperde la funzione tecnica.

**Un altro esempio di “esondazione” del CSM è quello delle pratiche a tutela dei magistrati. Anche qui la valenza politico-mediatica mi pare indiscutibile.**

Si tratta di meri segnali di solidarietà politica, fino a qualche tempo fa privi di qualsiasi fonte normativa. Dal 2009, l'articolo 36 del regolamento interno - dunque non una legge - definisce almeno la procedura da seguire e i presupposti per l'intervento del CSM. È sempre una norma che si son dati da soli. Arrivo a comprendere l'intervento per tutelare la serenità del giudice che celebra un processo condizionato da un'attenzione mediatica maligna; non quello che ha presupposti politico-ideologici. Beninteso, è una funzione importante perché proietta il Consiglio in una dimensione esterna, e quindi dovrebbe essere coperta da riserva di legge. Non equivale a darsi una regolamentazione interna, come ad es. per le valutazioni di professionalità.

**Una pratica che si apre ma non si chiude mai.**

Sono funzioni autoattribuite, che segnalano la volontà del CSM di ergersi a organo politico. In questa stessa logica si collocano le scelte *præter legem*, con risoluzioni, norme di carattere regolamentare, interventi, che vanno a collocarsi negli interstizi della legislazione in tema di ordine giudiziario, molto spesso prive di una copertura di legge. Faccio un esempio, tratto dalla mia esperienza di ex consigliere: è un tema superato dalla riforma Cartabia, riguardante il rientro in servizio dei magistrati scesi in politica. Fino a quella riforma, era la legge a stabilire i criteri da seguire per indicare la sede cui destinare il magistrato, senza nulla prevedere in ordine al tipo di funzioni cui assegnarlo. Ma il CSM, con sua circolare, “aggiunse” che, in tali casi, il magistrato doveva essere assegnato necessariamente a funzioni giudicanti, non a quelle requirenti. Assunto del tutto condivisibile, in astratto; peccato, però, che - in quanto scelta discrezionale - spettasse alla legge introdurla! La riserva di legge, qui, indica che è decisivo non il “come” si decide, ma “chi” decide...

**Domanda finale, provocatoria: se passa la riforma Nordio, avremo due CSM. Tutte le considerazioni che abbiamo svolto saranno da elevare al quadrato?**

Premessa: se mi chiedi una valutazione complessiva, io dico sì alla riforma. Per evitare il rischio paventato dalla tua domanda, sarà però necessario lavorare bene in sede di attuazione: considerato che i PM sono circa 1.500, andrà evitato un CSM dei pubblici ministeri gemello dell'altro, con 30 componenti e 150 dipendenti amministrativi; dovrebbe essere un organo ristretto, che rispetti le proporzioni con quello più ampio degli 8.000 giudicanti. Un organismo piccolo, meno “parlamentino” e più amministrativo, forse potrà essere più sobrio anche sugli aspetti di cui abbiamo parlato. È un auspicio, legato a come ne sarà prevista la composizione.

\*Avvocato penalista



Nicolò Zanon

Laura Modena\*

## Csm o Anm? La disinvoltura consultiva del Consiglio

**P**rendiamone atto: la copertura normativa esiste. L'articolo 10 della legge 195/1958 prevede espressamente un potere consultivo del CSM, da esplicarsi verso il Ministro di Giustizia e limitatamente ai *disegni di legge* concernenti l'ordinamento giudiziario, l'amministrazione della giustizia e ogni altro oggetto comunque attinente alle predette materie. Anche una matricola di giurisprudenza, tuttavia, capisce al volo quanto ampie siano le maglie del dettato normativo, maglie che negli anni il CSM ha avuto cura di allargare sempre di più, tanto da guadagnarsi l'appellativo di “terza Camera”. Immeritato? No di certo. Il CSM è abituato a rendere pareri anche senza esserne richiesto dal Ministro, quando gli pare e come gli pare. La legge prevede che sia necessaria una previa richiesta del Ministro? No: e allora ecco il parere reso di iniziativa.

È forse contemplato che il parere sia reso prima che inizi l'iter parlamentare? Nossignori: ecco che il CSM - rivolgendosi non più al Ministro ma direttamente al Parlamento - sgancia la sua bomba mentre il ddl di turno è in piena fase di audizioni o di passaggio da una Camera all'altra. La legge vieta al CSM di dire la sua sulla conformità a Costituzione del contenuto del ddl? No, e arrivano puntuali le censure anche rispetto al dettato costituzionale (ci sarebbe la Corte Costituzionale, pazienza). Ma è l'abilità del CSM nell'immischiarsi in qualunque materia che non può che suscitare ammirazione. Se è vero che l'art. 10 citato

circoscrive il raggio d'azione del CSM all'ordinamento giudiziario e all'amministrazione della giustizia, è anche vero che si argomenta tutto e il contrario di tutto. Se ad esempio si vuole valutare un ddl che introduce una nuova fattispecie penale, è semplice stroncarlo adducendo i maggiori carichi di lavoro che essa comporterà per gli uffici giudiziari, perennemente carenti di organico, con indicibili conseguenze sugli obiettivi del PNRR. Naturalmente, se al contrario quella medesima fattispecie, per un qualsiasi motivo, incontra il favore del CSM, sarà un tripudio di applausi e poco importa se segnerà la bancarotta degli uffici giudiziari più scalagnati.

Si comprenderà a questo punto come sia quasi conseguenziale il rischio che il CSM prenda posizione su un ddl non solo e non tanto a livello tecnico, come valutazione del suo impatto sul lavoro dei tribunali e delle corti d'appello, ma anche a livello politico, quale bocciatura o avallo dell'azione del governo di turno. Rischio concreto su cui il CSM scivola costantemente, forte del rango costituzionale e dei consueti baluardi dell'autonomia e dell'indipendenza della magistratura. Emblematico il parere reso lo scorso 8 gennaio 2025 sul ddl in materia di separazione delle



carriere: è arrivato mentre il ddl era già alla Camera (che l'avrebbe votato una settimana dopo) e si è ingegnato per cassare il ddl Nordio su tutta la linea, delineando scenari cata-

strofici in termini di impatto sulla magistratura tutta. Ma a leggerlo bene, quel parere non fa altro che recepire punto per punto le ragioni del “no” sbandierate da settimane dall'ANM, dalla famigerata *cultura della giurisdizione* (a costo di scomodare sfacciatamente l'art. 358 cpp, di rara applicazione nei corridoi delle Procure) alla già attuata *separazione delle funzioni*. Una strana coincidenza?

Come mai il CSM, organo amministrativo di rango costituzionale, riprende pari pari gli argomenti del sindacato delle toghe? Perché ANM e CSM sono notoriamente “colonia” delle correnti, sempre pronte a far valere il proprio peso politico in ogni decisione dell'una come dell'altro, anche a costo di interferire con altri poteri dello Stato. Finché lo fanno tramite un sindacato, *nulla quaestio* e ci mancherebbe; ma strumentalizzare un organo costituzionale e trasformarlo nel proprio megafono, francamente non è una prassi accettabile.

\*Corresponsabile Osservatorio UCPI Ordine Giudiziario

## LA CONVERSAZIONE/2

# Tra Costituzione e prassi Parla Alessio Lanzi

Giuseppe Belcastro\*

SEGUE DALLA PRIMA

**P**rof. Lanzi, lei è stato componente laico del CSM e ha dunque – se mi consente l'apparente contraddizione – vissuto dal di dentro un'esperienza in un certo senso "esterna" della vita dell'organo. Da quella prospettiva, gli attuali assetti funzionali del Consiglio rispecchiano secondo lei il disegno costituzionale? In altri termini, il CSM fa quel che dovrebbe fare?

Il CSM è composto per due terzi da componenti "togati" (eletti dai magistrati in servizio) e per un terzo da componenti "laici" (professori ordinari di materie giuridiche o avvocati di una certa anzianità) designati dal Parlamento a Camere riunite. Tale composizione consente di dire che il CSM non è un doppione dell'ANM, in cui i componenti sono eletti anch'essi dai magistrati, in quanto la componente laica vuole essere espressione della "società

civile" che così, in qualche modo, partecipa anch'essa all'operatività di un organo di rilievo costituzionale, il cui funzionamento è destinato al buon andamento del "servizio giustizia" nell'interesse proprio della collettività. Per rispondere alla sua domanda dico subito che sarebbe meglio che il CSM, per perseguire al meglio e fino in fondo un tale fine, avesse una componente laica paritetica a quella togata; fatta salva la presenza del Presidente della Repubblica e dei capi di Corte.

**Qual è in particolare il rapporto tra la produzione "normativa" del CSM e le disposizioni della legge a cui gli atti dell'organo sono chiamati a dare operatività?**

Le disposizioni di legge che riguardano l'organizzazione e il funzionamento della magistratura vengono preventivamente esaminate dal CSM che esprime a riguardo dei pareri (meramente consultivi) che raramente vengono presi all'unanimità e che, ovviamente, risentono delle diversità culturali e intellettuali dei suoi componenti. Per quanto concerne le norme regolamentari interne che devono dare attuazione alle disposizioni di legge, anche qui le disposizioni secondarie attuative – varate dopo ampio dibattito – risentono evidentemente della sensibilità e delle inclinazioni dei componenti dell'organo.

**I pareri e le circolari del CSM sono solitamente documenti lunghissimi e di complessa lettura e questo determina una importante stratificazione interpretativa delle regole. Non ritiene che questa modalità operativa**

**pregiudichi la comprensibilità delle disposizioni e, in ultima analisi, l'operatività delle norme di legge?**

Il tema della semplificazione degli articoli normativi e della loro complessità non riguarda certo solo la normazione secondaria, ma è comune alla stessa produzione normativa primaria. Il tutto nasce, come detto, dalla diversità di cultura e di sensibilità dei componenti dell'Istituzione. Certo, al CSM una componente laica più forte potrebbe svolgere un ruolo di maggior peso sulle soluzioni finali.

**Si è sostenuto che, talvolta, le circolari del CSM statuiscono addirittura in maniera difforme dalla legge (l'esempio più immediato è il progetto organizzativo delle procure che, al contrario di come stabilito nella riforma Cartabia, il CSM ha stabilito venga sottoposto all'avvocatura non preventivamente, ma solo a cose fatte). Come può spiegarsi una simile torsione della norma e, soprattutto, come si potrebbe porvi rimedio?**

Come già detto, le marcate differenze di veduta all'interno del CSM possono determinare il risultato che, a maggioranza, vengono votate delle normative secondarie non coerenti con le norme primarie di riferimento. In tali casi può ricorrere un difetto di legittimità di tali norme secondarie che potrà essere fatto valere nelle competenti sedi giurisdizionali.

**Il CSM è stato suggestivamente definito "ostaggio dell'ANM". Sulla premessa che il CSM esercita costituzionalmente un incisivo potere in grado di condizionare la formazione degli atti normativi prima e la loro concreta esecuzione dopo, non è indifferibile recidere quel vincolo?**

L'indipendenza del CSM dall'ANM dipende da quanti – fra i magistrati eletti – non si fanno condizionare dal loro elettorato e dall'"autorevolezza" e dal "peso" della componente laica. La soluzione di un sorteggio



Il Macaron

**Opinione non richiesta: ingerenza manifesta**

L. Z.

(meglio se temperato) per quanto riguarda la componente togata potrebbe consentire di recidere il vincolo che indubbiamente lega l'eletto al suo elettorato e dunque alle correnti.

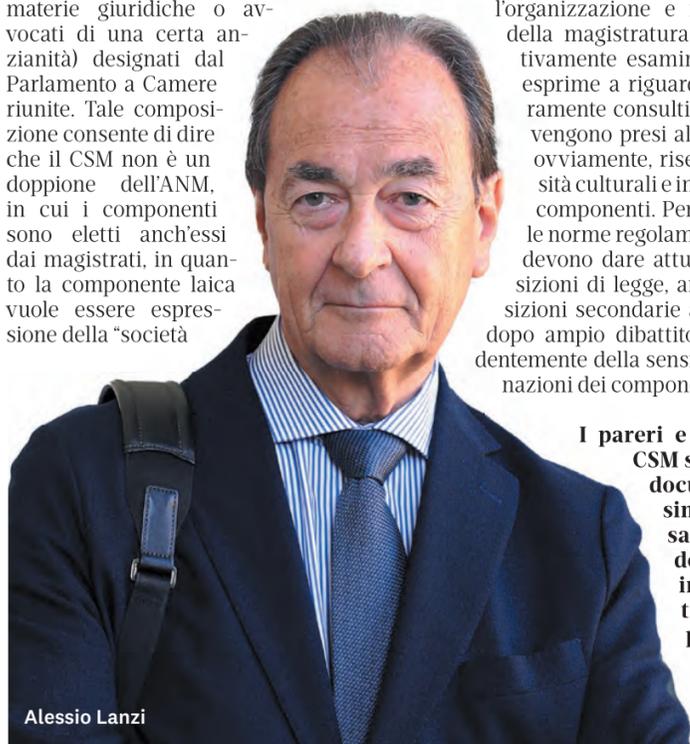
**Nel lunghissimo parere contrario del CSM al DDL sulla separazione delle carriere (53 pagine) lo stesso Consiglio riconosce che "una volta adottata tale scelta (il sorteggio, ndr) qualunque collegamento tra l'autogoverno e l'associazionismo giudiziario viene radicalmente tagliato". Qui le domande sono due: è davvero corretto definire il CSM "organo di autogoverno"? E poi, se il sorteggio è dunque una soluzione semplice ed efficace, perché la magistratura la osteggia così aspramente?**

In effetti non è del tutto corretto definire il CSM come un organo di "autogoverno", premesso che la componente laica, espressione della società civile, fa in modo che non siano solo i magistrati a decidere sul governo della magistratura. Meglio sarebbe definirlo un organo di gestione indipendente. Quanto al sorteggio, indubbiamente misura drastica, consentirebbe di indebolire grandemente il cosiddetto "correntismo". Indubbiamente ha anch'esso delle criticità ma, come si dice, "a mali estremi, estremi rimedi". Certo, in una prospettiva futura, specie di netta separazione tra giudici e pubblici ministeri, potrebbe essere rivisto e ripensato una volta usciti dall'emergenza.

**Non crede che la sovrapposibilità tra le posizioni del CSM e di ANM sul DDL Nordio sia il segnale di un inghippo istituzionale sul quale occorre intervenire?**

Proprio il disegno di riforma costituzionale in cantiere dovrebbe consentire di differenziare grandemente l'ANM dai due CSM.

\*Avvocato penalista



Alessio Lanzi

## Il Csm e le sue competenze organizzative

Daniela Cavallini\*

SEGUE DALLA PRIMA

**I**l Csm ha dunque i mezzi e gli strumenti per promuovere strategie e linee d'azione e a tal fine, per fare qualche esempio, elabora linee guida e buone prassi in materia organizzativa e processuale; fissa soglie di produttività minime e massime per i magistrati (il riferimento è agli standard medi di rendimento e ai carichi esigibili nazionali); ha creato varie figure e strutture di supporto al lavoro degli uffici giudiziari che rappresentano dei veri e propri "avamposti" dislocati sul territorio (v. la struttura tecnica per l'organizzazione, le commissioni flussi, l'ufficio distrettuale per l'innovazione, i magistrati di riferimento per l'informatica e l'innovazione, c.d. magrif, ecc.); ha istituito un proprio datawarehouse e un ufficio statistico.

A poco serve interrogarsi se queste competenze discendano implicitamente dalle mansioni che i Costituenti avevano voluto attribuirgli, perché tale dibattito (certamente di rilievo sul piano teorico) appare sterile sul piano pratico, in quanto superato dalla realtà dei fatti. Tale realtà ci consegna un Csm che dedica buona parte della sua attività a questioni di organizzazione giudiziaria. Due considerazioni generali sono però ineludibili. In primo luogo, le competenze organizzative del Csm tendono in vario modo a sovrapporsi a quelle del Ministero della Giustizia. La relazione tra il Csm e il Ministro della Giustizia è sempre stata di difficile interpretazione. Oggi, tuttavia, non sembra peregrino affermare che l'organizzazione degli uffici giudiziari sia frutto della co-ge-



stione dei due organi, perché le competenze si integrano, si confondono ed è spesso difficile trovare una linea di demarcazione tra i compiti dell'uno e dell'altro.

Non solo: grazie al collegamento costante con gli uffici, il Csm sembra porsi come interlocutore privilegiato in tema di innovazione organizzativa e modernizzazione della giustizia, complice anche una crisi di centralità del Ministero della Giustizia, non sempre in grado di fornire risposte adeguate e tempestive rispetto alle attività di sua competenza (si pensi solo al fatto che negli uffici giudiziari le posizioni di dirigente amministrativo presentano un tasso di scoperta intorno al 50%). Formalmente però, e

qui sta il punto centrale, il Ministero rimane l'unico responsabile di fronte al Parlamento ai sensi dell'art. 110 Cost. "dell'efficienza dell'organizzazione giudiziaria e, in particolare, della sua corrispondenza alle previsioni di legge mediante l'utilizzo di tutte le risorse materiali, finanziarie e personali che le leggi stesse pongono a disposizione della giustizia" (vengono qui richiamate le parole della Commissione Paladini). Non è chiaro invece come, cioè in quali termini e modalità, il Csm sia chiamato a rendere conto delle proprie azioni in materia organizzativa.

Questa mancanza di accountability si collega a una seconda questione. Considerata l'ampiezza delle attività svolte (per una ve-

rifica v. la sezione "organizzazione, innovazione e statistiche" del sito [www.csm.it](http://www.csm.it)) ci si può legittimamente chiedere quali risultati siano stati raggiunti in termini di funzionalità degli uffici giudiziari. Le buone prassi, ad es., sono generalmente definite con un processo tutto interno alla magistratura (basato sulla proposta dell'ufficio giudiziario e la successiva validazione da parte del Csm) e non vi sono riscontri concreti sulla loro efficacia, diffusione e/o stabilizzazione. Oltre a ciò, l'affidare ai magistrati maggiori compiti e responsabilità nella gestione degli uffici giudiziari può avere una duplice conseguenza. Da un lato, aumenta formalmente l'indipendenza della magistratura (evitando il rischio di una gestione esterna, come sostiene lo stesso Csm); dall'altro però distoglie importanti risorse dalla funzione giurisdizionale che già soffre di carenze di organico. Per esempio, nelle sole strutture e funzioni organizzative afferenti all'informatica e innovazione sono coinvolti oltre 850 magistrati, di cui quasi 700 con un qualche tipo di esonero dal lavoro giudiziario. L'investimento di personale è dunque notevole.

Il coinvolgimento dei magistrati nell'organizzazione dell'ufficio li rende sicuramente più consapevoli e partecipi nel raggiungimento degli obiettivi programmati, ma allo stesso tempo li distoglie dall'esercizio della giurisdizione e quindi dallo svolgere i compiti che spettano loro in via esclusiva. Se è questa la direzione che si vuole perseguire, bisogna valutarne bene le conseguenze, proprio dal punto di vista dell'efficienza generale dell'intero sistema giudiziario.

\*Professoressa associata in Ordinamento giudiziario, Università di Bologna

## LE NOVITÀ DEL DDL

# L'articolo 105 della Costituzione Com'è e come sarà? La scheda

Maria Vittoria Ambrosone\*

## COM'È OGGI

1. 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.

## COME SARÀ (?)

L'art. 4 del disegno di legge costituzionale n. 1917 modifica - sostituendolo integralmente - l'articolo 105 della Costituzione. Di seguito se ne riporta il testo integrale, diviso per commi, accompagnato da alcuni commenti estrapolati dalla Relazione Illustrativa al disegno di legge.

1. Spettano a ciascun Consiglio superiore della magistratura, secondo le norme sull'ordinamento giudiziario, le assunzioni, le assegnazioni, i trasferimenti, le valutazioni di professionalità e i conferimenti di funzioni nei riguardi dei magistrati.

*"L'intervento è reso necessario, in primo luogo, dall'esigenza di chiarire che le originarie competenze unitarie sulle materie indicate dalla norma sono ora distribuite tra i due autonomi Consigli superiori. In secondo luogo, la modifica deriva dalla sottrazione al Consiglio superiore della magistratura della competenza a decidere sull'azione disciplinare, in correlazione con l'istituzione di un'apposita Corte, prevista dal presente disegno di legge costituzionale. Con l'occasione, si provvede inoltre a eliminare, nell'enunciazione delle competenze degli organi di autogoverno, l'anacronistica espressione di «promozioni», sostituendola con le locuzioni «valutazioni di professionalità» e «conferimenti di funzioni», più coerenti con il principio di indipendenza e con il connesso assetto ordinamentale».*



2. La giurisdizione disciplinare nei riguardi dei magistrati ordinari, giudicanti e requirenti, è attribuita all'Alta Corte disciplinare.

*"L'articolo 105 viene modificato, inoltre, al fine di collocare in questa sede le norme sull'Alta Corte disciplinare. La scelta è conseguente al fatto che già in questo contesto era definita la competenza del Consiglio superiore della magistratura nella materia disciplinare, che ora viene attribuita all'Alta Corte. La materia disciplinare presenta, rispetto alle funzioni attinenti all'amministrazione della giustizia, un rilievo fondamentale: da un lato, ha lo scopo di garantire nel massimo grado la qualità professionale e deontologica di chi esercita funzioni caratterizzate da un'estrema delicatezza; dall'altro, deve essere organizzata in modo tale da evitare di compromettere l'indipendenza e l'autonomia dei magistrati, prevenendo ogni possibile rischio di condizionamenti esercitabili attraverso l'uso strumentale del controllo disciplinare. (...) L'istituzione di una Alta Corte disciplinare, dunque, viene a costituire l'esito di uno sviluppo naturale. (...) L'istituzione di un'autonoma Corte serve anche a definire una chiara distinzione della funzione disciplinare, che è propriamente giurisdizionale, dagli altri compiti dell'organo di autogoverno, che sono di tutt'altra natura».*

3. L'Alta Corte è composta da quindici giudici, tre dei quali nominati dal Presidente della Repubblica tra professori ordinari di università in materie giuridiche e avvocati con almeno venti anni di esercizio e tre estratti a sorte da un elenco di soggetti in possesso dei medesimi requisiti, che il Parlamento in seduta comune, entro sei mesi dall'insediamento, compila mediante elezione, nonché da sei magistrati giudicanti e tre requirenti, estratti a sorte tra gli appartenenti alle rispettive categorie con almeno venti anni di esercizio delle funzioni giudiziarie e che svolgano o abbiano svolto funzioni di legittimità.

*"Nella redazione del disegno di legge costituzionale si è prestata particolare cura nel delineare una composizione dell'Alta Corte idonea a garantire all'organo l'indispensabile autonomia e indipendenza da altri poteri e la prevalenza della componente «togata». (...) La ripartizione dell'organo assicura la maggioranza dei componenti di provenienza togata e, inoltre, per quanto riguarda i componenti «laici», prevede - con assetto innovativo e di maggiore garanzia rispetto all'attuale Consiglio superiore della magistratura - che per metà siano nominati dal Presidente della Repubblica».*

4. L'Alta Corte elegge il presidente tra i giudici nominati dal Presidente della Repubblica o estratti a sorte dall'elenco compilato dal Parlamento in seduta comune.

5. I giudici dell'Alta Corte durano in carica quattro anni. L'incarico non può essere rinnovato.

*"La durata complessiva dell'incarico di giudice dell'Alta Corte è fissata in quattro anni, in analogia a quanto già oggi previsto per il Consiglio superiore della magistratura».*

6. L'ufficio di giudice dell'Alta Corte è incompatibile con quelli di membro del Parlamento, del Parlamento europeo, di un Consiglio regionale e del Governo, con l'esercizio della professione di avvocato e con ogni altra carica e ufficio indicati dalla legge.

*"La norma chiarisce - sul modello delle previsioni dettate per il Consiglio superiore della magistratura e per altri organi di garanzia come la Corte costituzionale, ma con estensione maggiore - che l'ufficio di giudice dell'Alta Corte è incompatibile con quelli di membro del Parlamento, del Parlamento europeo o di un Consiglio regionale e di membro del Governo nonché con l'esercizio della professione di avvocato e con ogni altra carica e ufficio indicati dalla legge».*

7. Contro le sentenze emesse dall'Alta Corte in prima istanza è ammessa impugnazione, anche per motivi di merito, soltanto dinanzi alla stessa Alta Corte, che giudica senza la partecipazione dei componenti che hanno concorso a pronunciare la decisione impugnata.

*"Sul piano più strettamente procedurale, la norma costituzionale prevede un duplice grado di giudizio di merito, chiarendo che alla decisione di secondo grado non possono partecipare i componenti che hanno concorso a pronunciare la decisione impugnata».*

8. La legge determina gli illeciti disciplinari e le relative sanzioni, indica la composizione dei collegi, stabilisce le forme del procedimento disciplinare e le norme necessarie per il funzionamento dell'Alta Corte e assicura che i magistrati giudicanti o requirenti siano rappresentati nel collegio.

\*Avvocato penalista

Marianna Caiazza\*

## Il parere del Csm su sorteggio e Alta Corte Faticoso riassunto di un lettore dubbioso

Il nuovo sistema elettorale? Minaccia il "delicato equilibrio" raggiunto dal costituente Ma la vera preoccupazione (nascosta) è un'altra: che venga annientato il correntismo



Con delibera dell'8 gennaio 2025, il Consiglio Superiore della Magistratura ha espresso un parere - non richiesto preventivamente dal Ministro - sui punti chiave del disegno di legge costituzionale n. 1917 recante "Norme in materia di ordinamento giurisdizionale e di istituzione della Corte disciplinare": la separazione delle carriere mediante la creazione di due CSM, la riforma del sistema elettorale in seno a questi e l'istituzione di un'Alta Corte disciplinare.

Quanto all'idea generale della separazione, il parere difende l'attuale assetto dell'organo di governo autonomo della magistratura, dapprima con un nostalgico richiamo al legislatore del tempo che fu: si parte dal lontano 1988, con la nascita di un nuovo codice di procedura penale ed un legislatore che non osò toccare il cambio di funzione, ma anzi lo incoraggiò ancorandolo non più ad eccezionali e gravi esigenze del magistrato, ma a semplice domanda dello stesso; si passa per gli anni '90 e per il legislatore del giusto processo del 1999, che non ritenne di vietare il cambio di funzioni; e si prosegue sino ai giorni nostri con il primo smacco del legislatore del 2025. D'altra parte, si dice, storicamente i passaggi di funzioni sono stati pochi negli anni.

Già qui ci si potrebbe domandare: perché continuare con finta ingenuità a identificare funzioni separate e carriere separate? Sappiamo tutti che la seconda soluzione implica effetti molto diversi e ben più

radicali sulla cultura del giudice, assicurandone - finalmente - la terzietà imposta dall'art. 111 Cost. Con questo dubbio non sanato, il lettore, già faticosamente giunto a pagina 8, si trova dinanzi un'altra argomentazione: non è il CSM, ma il supremo giudice delle leggi a confermare una volta per tutte che la separazione delle carriere non è una "necessità". Lo leggiamo - dicono - tra le righe della

sentenza 24/2020 della Corte Costituzionale che ricorda la differenza strutturale (chi lo avrebbe detto?) che sussiste tra accusa e difesa, "l'una un organo pubblico che agisce nell'esercizio di un potere e a tutela di interessi collettivi; l'altra un soggetto privato che difende i propri diritti fondamentali". In quest'ottica l'art. 111 Cost. ed il suo principio di parità tra le parti dinanzi ad un giudice terzo è già

sufficientemente salvaguardato. Confuso più che tranquillizzato, il lettore viene poi avvisato: trasmettere l'idea - a quanto pare sbagliata - che la separazione delle carriere sia necessaria espone al rischio di "veicolare l'idea per cui la magistratura giudicante presenta, oggi, deficit di terzietà e di imparzialità" (pensate un po'). Ebbene, se così fosse, non c'è da preoccuparsi: "In più del 40% dei casi le decisioni giudiziarie non confermano l'ipotesi formulate dalla pubblica accusa con l'esercizio dell'azione penale", e questo smentirebbe l'idea di un condizionamento del giudice. Al lettore potrebbe sorgere però un altro dubbio: ma questo dato non ci dice qualcosa d'altro, e cioè che quasi un processo su due non doveva arrivare a dibattimento? E se è così, il tema della mancanza di terzietà non si misura forse nella fase delle indagini preliminari (97% di rinvii a giudizio), ove si assiste giornalmente al naufragio del controllo giurisdizionale? Ma proseguiamo con la lettura delle argomentazioni sulle specifiche modifiche (forse qui il lettore troverà maggiore conforto). Spoiler: lo sdoppiamento del CSM secondo il CSM è una scelta discutibile.

Perché? Problemi organizzativi, di coordinamento e quant'altro, non certo sacrificabili di fronte alla stravagante esigenza di un giusto processo (che comunque c'è già - dicono - quindi possiamo dormire sonni tranquilli). Passiamo allora al Capitolo III: il sistema elettorale. Qui c'è un po' di drama, finalmente: il sorteggio "mette in pericolo il delicato equilibrio raggiunto dal costituente" attraverso "un sistema di selezione della compagine consiliare affidato essenzialmente (o prevalentemente) alla sorte". Il tema, in effetti, c'è. Ma ce n'è anche un altro: si mina la capacità del CSM "di raccogliere ed esprimere in un unico organo non solo diverse professionalità, ma anche diverse sensibilità e visioni dell'ordine giudiziario". Si annienta, in poche parole, il correntismo. Arriviamo, infine, all'ultimo capitolo della saga: l'Alta Corte disciplinare. A spiegare cosa sia ci pensa l'approfondita scheda in apertura della nostra Quarta Pagina. Che cosa pensi il CSM di un organo che gli sottragga la giurisdizione disciplinare, lascio rispondere a chi legge. Atmosfera, in ogni caso, è carica di suspense.

\*Avvocato penalista