

Simone Benvenuti*, *Il Consiglio superiore della magistratura francese. Una comparazione con l'esperienza italiana*, Milano, Giuffrè, 2011, pp. XXI-418.

La polemicità che investe il dibattito sul ruolo e sulla collocazione del Consiglio superiore della magistratura nel nostro sistema costituzionale è ampiamente condizionata dalla conflittualità caratterizzante il rapporto tra magistratura e ceto politico e, sotto il profilo teorico più generale, dalla problematica legittimazione del giudice nei sistemi democratici. Nondimeno, tale polemicità è indicativa dell'assenza nella riflessione sia politica che dottrinale di un'adeguata convergenza sul modo di intendere la natura e le caratteristiche essenziali dell'organo di tutela dell'indipendenza e dell'autonomia dell'ordine giudiziario. Ciò evidenzia l'esigenza di un'analisi di ampio respiro che oltrepassi le polemiche contingenti.

Se si eccettua il lavoro di Sergio Bartole risalente a quasi mezzo secolo fa, si rileva la mancanza a tutt'oggi di un tentativo attualizzato di inquadramento sistematico dell'organo, che vada oltre l'analisi puntuale e contingente di singoli suoi aspetti problematici e tenga conto tanto della prassi più recente, quanto delle indicazioni provenienti da ordinamenti stranieri assimilabili a quello italiano e dell'elaborazione condotta a livello sovranazionale. Il rischio che, di fronte alle situazioni di tensione in cui l'organo è coinvolto e in mancanza di un sufficiente inquadramento sistematico, trovino terreno fertile tentativi di normalizzazione dell'organo stesso – con il ritorno a un equilibrio che sarebbe solo fittizio poiché espressione di uno squilibrio teso a far prevalere concezioni monistiche della democrazia – è senza dubbio alto, come dimostrano alcune tendenze rilevabili nella cultura politica del nostro paese. Di qui l'opportunità di collocare l'indagine in un'ottica che oltrepassi le contingenze del confronto politico, il quale è naturalmente tarato sul breve periodo; nell'ambito cruciale del rapporto tra politica e giustizia, tale dibattito rischia infatti di presentare sintomi schizofrenici evidenziando l'incapacità di individuare l'obiettivo di lungo termine che si intende perseguire.

Nel presente lavoro le problematiche del CSM sono lette attraverso lo specchio del suo omologo francese. L'esperienza del *Conseil supérieur de la magistrature* non risulta tuttora oggetto di studio approfondito, non solo in Italia – se si esclude il lavoro di Laura Montanari che ripercorre le tappe dell'elaborazione normativa e istituzionale dell'organo dal 1883 al 1998 – ma nemmeno in Francia. Le ragioni dello scarso interesse sono da ricercare nel basso tasso di incidenza politica dell'organo nel corso della V Repubblica e in fattori di ordine culturale che pervadono la tradizione politica e giuridica d'oltralpe.

La scelta dell'ordinamento francese si giustifica con l'estrema prossimità e il costante seppur "sotterraneo" dialogo tra questo ordinamento e quello italiano, oltreché con il frequente richiamo al "sistema francese" al fine legittimare soluzioni di riforma del CSM italiano. Pur in presenza di palesi divergenze quanto alla configurazione dei rispettivi *consigli di giustizia*, i due ordinamenti rivelano problematiche comuni. Se si ripercorre il dibattito italiano degli ultimi quindici anni – dacché il mutamento del sistema politico ha rinnovato, accentuando e rendendo pressoché costanti, le tensioni al centro delle quali si trova a operare l'organo di tutela dell'indipendenza della magistratura – emergono infatti singolari analogie con la discussione condotta in Francia. Ci si riferisce alla questione della presidenza e della vicepresidenza dell'organo e dunque della direzione del collegio; al rapporto tra questo e il Capo dello Stato quale suprema istanza di garanzia dell'ordinamento; al bilanciamento tra le componenti laica e togata; al nodo del sistema di elezione della componente togata in funzione della caratterizzazione in senso più o meno pluralistico della stessa; al rapporto della componente laica, o di una parte di essa, con il ceto politico; al ruolo svolto in seno all'organo dai rappresentanti degli altri ordini giurisdizionali e dai professionisti della giustizia; alle competenze ad esso devolute, nel quadro dell'evoluzione – rilevabile sotto il profilo generale in ambito comparato – dalla

mera gestione amministrativa e disciplinare del corpo a quella della regolazione in senso ampio del sistema giudiziario e di garanzia della professionalità del magistrato.

Attraverso lo “specchio” francese si intende dunque trovare conferma di alcuni caratteri essenziali emersi nel dibattito sulla riforma del CSM italiano. L'ipotesi è che, se pure le vicende specifiche del nostro Consiglio si inseriscono in un contesto di cultura giuridica e politica e di tradizione costituzionale in parte differente da quello francese, nondimeno esse costituiscono tasselli di un'evoluzione di lungo periodo che, al pari dell'esperienza francese, porta alla costruzione di un diverso e particolare strumentario istituzionale finalizzato alla garanzia dell'indipendenza della giurisdizione ordinaria. Al riguardo, in un recente lavoro sui sistemi giudiziari in Europa, John Bell ha distinto i consigli di giustizia in cui «the judicial involvement is focused on the judicial career? (per l'autore, proprio il consiglio italiano o il consiglio francese, seppure *decision-making body* il primo e organo provvisto di una *vetting function* il secondo) dai consigli in cui «judicial appointments and promotions are part of the portfolio of an organisation responsible for managing the judicial career, resources and the court system as a whole» (ad esempio, il *Domstoladministrasjonen* svedese). In realtà, proprio l'analisi diacronica delle esperienze francese e italiana – ma anche di quelle spagnola e portoghese – evidenziano una convergenza verso l'assunzione di competenze di regolazione del sistema giudiziario che vanno oltre la semplice amministrazione della carriera giudiziaria. Ne consegue che la distinzione tra un modello nordeuropeo e un modello sudeuropeo di consiglio di giustizia va in una certa misura relativizzata.

È perciò indispensabile il riposizionamento almeno parziale del discorso sulla natura dei consigli di giustizia al di fuori di un'ottica centrata esclusivamente sull'*indipendenza* del giudice o della magistratura: concetto che, se considerato in termini assoluti e acritici, rischia di dimostrarsi sterile ai fini di un'indagine scientifica, non a quelli di una battaglia ideologica. Occorre insomma restituire all'organo la funzione che gli è propria di canale di comunicazione tra istanze differenti della società civile e politica – e perciò di rappresentanza delle stesse – con funzione di regolazione, o, per utilizzare un termine in voga, di *governance*, del sistema giudiziario.

Sono dunque tre gli obiettivi della presente ricerca. Anzitutto, nell'ottica sopra indicata della ricostruzione sistematica con finalità descrittive, l'analisi del caso francese intende costituire un tassello di una più ampia “mappatura” degli ordinamenti giudiziari europei. In secondo luogo, con finalità di ricostruzione logico-sistematica *de iure condito*, vi è l'obiettivo, sotto il profilo generale, di suffragare alla luce di considerazioni di ordine comparato una determinata impostazione relativamente alla natura e alle funzioni del CSM, partendo dall'opposizione, definitasi nel corso del lungo dibattito italiano e in costante riemersione, tra organo amministrativo e organo politico (opposizione sintetica e imprecisa che si specificherà nel prosieguo del lavoro). Infine, con finalità propositive *de iure condendo*, al fine di fornire un contributo alla riflessione condotta in sede politica oltrepassando le valutazioni di tipo contingente, l'obiettivo ulteriore è quello di trarre utili suggestioni dall'osservazione dell'ordinamento francese in ordine alle soluzioni istituzionali puntuali: senza negare, peraltro, come la “sostenibilità” delle specifiche soluzioni istituzionali vada valutata in funzione del diverso contesto di riferimento. Questo terzo obiettivo è da ritenersi cruciale in un frangente storico come quello attuale, in cui la riforma del CSM è costantemente all'ordine del giorno, senza che tuttavia sia chiara la direzione verso la quale indirizzarsi.

Nel primo capitolo sono descritti sinteticamente i nodi cruciali della riforma del CSM in Italia e ricostruiti schematicamente gli orientamenti fondamentali del dibattito attorno a ciascuna singola tematica a partire da tre punti. Il primo punto è quello della posizione, sulla base della dicotomia organo autonomo/organo servente. Si rileva, in particolare, la generale concordanza della dottrina italiana sulla configurazione autonoma dell'organo. Il secondo è quello della composizione. Interessa qui tanto il rapporto tra le componenti e

quindi la struttura dell'organo (unitaria, dicotomica o complessa), quanto i caratteri delle componenti stesse e della loro natura rappresentativa. Il terzo è quello delle competenze, a partire dall'opposizione tra organo amministrativo e organo politico. Seguono osservazioni conclusive sui problemi tuttora aperti e sulla necessità di rivolgersi all'esperienza francese.

Nella parte centrale del lavoro ci si concentra specificamente su tale esperienza. È descritta anzitutto l'evoluzione dell'ordinamento giudiziario francese dalla sua formazione sino al 1946 (secondo capitolo), che comprende due fasi. La prima copre un periodo che va dal regime napoleonico alla caduta del II Impero e agli albori della III Repubblica. Tale fase si caratterizza per un'incompleta strutturazione del modello burocratico-funzionariale. La seconda copre tutta la III Repubblica (potendosi peraltro individuare al suo interno, come per la prima fase, due o più sotto-periodi) e si caratterizza per la creazione di meccanismi istituzionali di tipo corporativo che tendono a separare la magistratura dal ceto politico. Il passaggio da una fase all'altra è connessa non solo a fattori politici e di breve periodo, ma anche sociali e di lungo periodo. In tale passaggio, emergono i tre orientamenti principali della dottrina francese in materia di potere giudiziario: quello, prevalente, dominato dal principio di unità dello Stato; quello, sempre presente ma mai compiuto, della separazione istituzionale dei poteri; quello, carsico, dell'autonoma legittimazione (popolare) della magistratura.

Successivamente ci si concentra sull'analisi del *Conseil supérieur de la magistrature* nelle sue tre differenti configurazioni – quella del 1946, del 1958 e del 1993 – sotto tre angolature differenti. Si considera anzitutto la genesi di ciascuno dei tre *Conseils*, con riferimento al dibattito costituente e legislativo (terzo capitolo). Si evidenziano in tal modo le differenze di ciascuna "versione" rispetto ai tre aspetti sopra indicati (posizione costituzionale, composizione, competenze). Il materiale utilizzato consiste prevalentemente nella documentazione normativa e istituzionale e nella letteratura giuridica, storica o politica prodotta al riguardo.

In seguito, si passa a considerare la configurazione concreta dell'organo sul versante anzitutto del personale consiliare (quarto capitolo), attraverso il ricorso al prezioso *Annuaire de la magistrature*, pubblicato in un primo tempo dall'*Union fédérale des magistrats*, ma anche ad altre raccolte biografiche. In tal modo emergono le caratteristiche reali della composizione dell'organo e la loro rispondenza o meno alle intenzioni del costituente (o, nel caso del 1993, del legislatore costituente) o comunque a quanto è possibile desumere dalla mera osservazione del dato normativo formale. Inoltre, l'analisi della composizione costituisce un utile strumento qualora si intendano individuare collegamenti tra la composizione stessa e la prassi dell'organo.

In terzo luogo, ci si concentra sulla prassi (quinto capitolo), con il ricorso prevalentemente alla letteratura scientifica sull'argomento ma anche agli articoli di giornale e, per gli ultimi quindici anni, ai rapporti redatti (pressoché) annualmente dal *Conseil*. È così possibile ricostruire la reale collocazione dell'organo nelle dinamiche istituzionali e meglio spiegare le scelte riformatrici di volta in volta operate e la relativa riflessione condotta a livello politico e dottrinale.

Infine, è operata un'analisi della recente riforma costituzionale del 23 luglio 2008 (sesto capitolo), di cui sono messe in evidenza luci e ombre: se ne evidenzia, in particolare, la relazione sussistente con una lettura evolutiva di lungo periodo in senso espansivo da un lato e con il tentativo politico effettuato nel più breve periodo nel senso del contenimento di tale evoluzione.

Il capitolo conclusivo torna sulle problematiche dell'ordinamento italiano, considerate qui alla luce dell'esperienza francese. L'analisi sottolinea infatti come nel tempo l'esperienza francese abbia mantenuto una serie di caratteri tradizionali, caratterizzandosi per la persistenza della tradizione repubblicana informata al principio di unità dello Stato nei rapporti tra politica e giustizia; nondimeno, relativamente al *Conseil supérieur de la*

magistrature si evidenzia il passaggio, sin dal dibattito costituente della IV Repubblica in termini assai più chiari rispetto alla coeva riflessione nostrana, da un modello di gestione corporativa del corpo a un modello di regolazione “aperta” del sistema giudiziario, sempre più al centro delle tensioni derivanti dall’assunzione di una funzione politica da parte del giudice e dalla presenza di tendenze razionalizzatrici a tendenza monista a livello di assetti di governo. Su tali basi si giustifica l’abbandono di una concezione essenzialmente corporativa dell’organo attraverso la complicazione delle fonti di legittimazione dei suoi membri e l’introduzione al suo interno di personalità espressione a vari livelli del mondo delle professioni giudiziarie e della società civile, che rappresenta un elemento caratterizzante della riflessione d’oltralpe.

* Dottore di ricerca in Teoria dello Stato e istituzioni politiche comparate, Università degli studi di Roma “La Sapienza”.