

Sulla possibilità di costituire gruppi tra i componenti del Consiglio superiore della magistratura*

SAULLE PANIZZA**

Sommario

1. La componente togata del Csm e i rapporti con l'associazionismo tra i magistrati. – 2. Il divieto di costituire gruppi tra i componenti del Csm all'interno della riforma dell'ordinamento giudiziario attualmente in discussione. – 3. Il divieto di costituire gruppi tra i componenti del Csm in relazione al quadro normativo vigente: la previsione costituzionale dell'elezione dei magistrati tra gli appartenenti alle varie categorie. – 4. (segue) Alcune previsioni normative sparse, in tema di disciplina elettorale e di posizione dei membri all'interno del Csm. – 5. Qualche dubbio in conclusione.

Data della pubblicazione sul sito: 2 gennaio 2021

Suggerimento di citazione

S. PANIZZA, *Sulla possibilità di costituire gruppi tra i componenti del Consiglio superiore della magistratura*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 4, 2020. Disponibile in: www.forumcostituzionale.it.

* Il presente contributo rappresenta la rielaborazione di un intervento svolto in occasione del seminario annuale di Quaderni costituzionali su Sessant'anni ed oltre di governo autonomo della magistratura: un bilancio e una riflessione sul futuro del CSM, che si è tenuto il 1° ottobre 2020.

** Professore ordinario di Diritto costituzionale nell'Università di Pisa. Indirizzo mail: saulle.panizza@unipi.it.

1. La componente togata del Csm e i rapporti con l'associazionismo tra i magistrati

Il presente intervento trae spunto da alcune riflessioni contenute nella relazione presentata da Francesca Biondi al Seminario dello scorso 1 ottobre, soprattutto con riferimento al segmento che propone un bilancio di sessant'anni e oltre di governo autonomo della magistratura in ordine alla composizione del Consiglio superiore.

A partire dalla previsione costituzionale di cui all'art. 104 – secondo cui, come noto, accanto a quelli di diritto, “gli altri componenti sono eletti per due terzi da tutti i magistrati ordinari tra gli appartenenti alle varie categorie, e per un terzo dal Parlamento in seduta comune tra professori ordinari di università in materie giuridiche ed avvocati dopo quindici anni di esercizio” – la relazione ne esamina l'attuazione normativa attraverso le varie discipline succedutesi, collegandone l'andamento ai fatti e agli eventi più significativi, e dunque alle prassi e alle dinamiche effettive, per sottolineare il ruolo dell'associazionismo tra i magistrati.

Da tale punto di vista, i passaggi più rilevanti nella relazione paiono essere i seguenti.

Le associazioni, si afferma, sono sempre state protagoniste, nel procedimento di elezione dei consiglieri togati, prima, nel funzionamento del Consiglio, poi. Quello che cambia nel corso del tempo è il tipo di influenza e soprattutto la sua percezione esterna, condizionando da sempre il dibattito sulla legge elettorale della componente togata, esemplificativo della irrisolta definizione del ruolo del Csm nell'ordinamento costituzionale.

Si rinviene, al riguardo, un primo periodo, corrispondente al decennio di iniziale funzionamento del Consiglio, in cui il rapporto con l'Associazione nazionale magistrati, già piuttosto stretto, è percepito per lo più come fecondo. Un secondo periodo, a partire dalla consiliatura del 1968, in cui alla contesa tra “alta” e “bassa” magistratura si sovrappone una contrapposizione di tipo ideologico, riguardante il ruolo del giudice e l'esercizio della giurisdizione¹. Un terzo periodo, dalla consiliatura del 1986, in cui le associazioni, compatte all'esterno, difendono la magistratura intera da critiche provenienti da organi politici, salvo muoversi, al loro interno, sempre più sulla base di logiche di appartenenza². Un quarto periodo,

¹ In tale periodo viene segnalata, in particolare, la l. n. 695/1975, poiché con questa riforma il legislatore, accogliendo le istanze delle associazioni, implicitamente riconobbe che le elezioni per la componente togata non sono una competizione tra personalità, ma una contrapposizione ideologico-culturale.

² Viene considerata di particolare rilevanza, in questa fase, la l. n. 74/1990, poiché per la prima volta l'intervento normativo è motivato dal dichiarato scopo di contenere il ruolo delle associazioni dei magistrati.

infine, quello degli anni duemila, in cui, nonostante il tentativo del legislatore della l. n. 44/2002 di sostituire il voto “di appartenenza” a una corrente con quello “sulla persona”, le associazioni restano indiscusse protagoniste delle competizioni elettorali, si diffonde la percezione che esse si siano trasformate in comitati elettorali e centri di potere e provengono critiche non più solo dalla politica o da parte della dottrina, ma dall'interno della stessa magistratura³.

Le considerazioni che la relazione ritiene di poter ricavare, in sintesi, dalla ricostruzione così operata sono nel senso che, “nonostante il sistema normativo non abbia mai riconosciuto formalmente l'esistenza di associazioni di magistrati, ma, al contrario, l'art. 14, comma 3, del d.P.R. 16 agosto 1958 n. 916 abbia sempre stabilito, quale che fosse il sistema elettorale, che «[è] vietata l'esposizione o la diffusione, sotto qualsiasi forma, di altre liste di eleggibili o comunque l'indicazione di persone o di gruppi di persone determinate per le quali può essere espresso il voto», il legislatore, dal 1975 ad oggi, ha sempre scelto il sistema elettorale con l'obiettivo di favorire o contrastare l'associazionismo. In concreto, però, nessun sistema elettorale ha impedito alle associazioni di diventare e restare protagoniste dell'elezione dei componenti togati. Le correnti interne all'Anm si sono sempre adattate e hanno continuato a governare le elezioni della componente togata prima, e a guidare le scelte dei “propri” consiglieri in *plenum* poi”.

2. Il divieto di costituire gruppi tra i componenti del Csm all'interno della riforma dell'ordinamento giudiziario attualmente in discussione

Teniamo, per il momento, sullo sfondo queste considerazioni e soffermiamo ora brevemente l'attenzione su una previsione contenuta nell'art. 27 del cosiddetto d.d.l. Bonafede di riforma dell'ordinamento giudiziario attualmente all'esame del Parlamento⁴. Esso infatti introdurrebbe, accanto ad altre modifiche, un comma aggiuntivo nella previsione dell'art. 11 l. n. 195/1958, a tenore del quale

³ Sul senso delle modifiche apportate alla legislazione elettorale del Csm dalla l. n. 44/2002, si veda, volendo, S. PANIZZA, *Le novità introdotte dalla legge n. 44/2002, in tema di costituzione e funzionamento del Consiglio Superiore della Magistratura*, in A. PIZZORUSSO, E. RIPEPE, R. ROMBOLI (a cura di), *Diritto e potere nell'Italia di oggi*, Giappichelli, Torino, 2004, 137 ss.

⁴ Si tratta del disegno di legge AC 2681, presentato alla Camera il 28 settembre 2020, che dispone la delega al Governo per la riforma dell'ordinamento giudiziario e per l'adeguamento dell'ordinamento giudiziario militare e introduce nuove norme, immediatamente precettive, in materia ordinamentale, organizzativa e disciplinare, di eleggibilità e ricollocamento in ruolo dei magistrati e di costituzione e funzionamento del Consiglio superiore della magistratura; per uno sguardo di insieme ai vari contenuti di esso, si rinvia alle schede di lettura rinvenibili nel Dossier del 13 ottobre 2020 predisposto dalle Camere del Parlamento.

“All’interno del Consiglio superiore della magistratura non possono essere costituiti gruppi tra i suoi componenti e ogni membro esercita le proprie funzioni in piena indipendenza e imparzialità”.

Con le parole della Relazione illustrativa, tale previsione avrebbe una funzione principalmente simbolico-programmatica, stigmatizzando la pratica di costituirsi in “gruppi” all’interno del Consiglio. Pratica la quale fa sì che i diversi componenti si presentano e si rapportano all’esterno come gruppi, per di più nominati esattamente come le correnti che quei componenti hanno candidato, in tal modo confermando che le correnti operano, impropriamente, all’interno dell’organo di autogoverno di tutti i magistrati e ne determinano le scelte.

Le considerazioni che qui si svolgeranno non riguardano la formulazione contenuta in una prima versione dell’articolato, che già nei mesi di giugno e luglio 2020 aveva circolato, anche a livello di stampa, oltre che in certi ambienti di addetti ai lavori. Basterà osservare, a tal proposito, che la primigenia formula – “All’interno del Consiglio superiore della magistratura non possono essere costituiti gruppi tra i suoi componenti e ogni membro opera senza vincolo di mandato” – avrebbe meritato specifiche riflessioni, in parte diverse e ulteriori, in forza dell’abbinamento del divieto di costituzione di gruppi a una previsione evidentemente ricalcata sull’art. 67 Cost., concernente lo *status* del parlamentare. E questo nel contesto di un disegno riformatore apertamente ispirato, in verità, al ridimensionamento del fenomeno della partecipazione dei magistrati alla politica.

Limitando, dunque, l’esame al testo effettivamente presentato alle Camere (e salvi, naturalmente, i suoi possibili sviluppi), si proverà a vagliarne la compatibilità e i raccordi con il quadro normativo vigente, come integrato dagli apporti della giurisprudenza, in particolare costituzionale⁵.

3. Il divieto di costituire gruppi tra i componenti del Csm in relazione al quadro normativo vigente: la previsione costituzionale dell’elezione dei magistrati tra gli appartenenti alle varie categorie

Dal punto di vista del quadro costituzionale, la previsione che può venire astrattamente in considerazione è quella, già ricordata, dell’art. 104, soprattutto laddove è previsto che l’elezione dei componenti togati si attui attraverso la scelta da parte di tutti i magistrati ordinari tra gli appartenenti alle varie categorie. Sul significato da attribuire ad essa si è soffermata a più riprese la giurisprudenza costituzionale.

⁵ Per ragioni di economia del presente intervento non si può che in gran parte rinviare, quanto ai richiami giurisprudenziali, alla puntuale analisi contenuta nella relazione di F. BIONDI, cit.

Seguendo la cronologia, si può segnalare, in primo luogo, la sent. n. 12/1971. Impegnata nella soluzione del problema della legittimità dell'articolazione del Consiglio superiore in sezioni, la Corte osserva che il legislatore non può istituire sezioni deliberanti nelle quali non siano presenti componenti eletti dal Parlamento o componenti appartenenti ad una delle categorie di magistrati che concorrono alla formazione del Consiglio: e ciò “non perché in questo si faccia luogo a rappresentanza di interessi di gruppo – il che sarebbe del tutto inconciliabile con il carattere assolutamente generale degli interessi affidati alla cura di quell'organo –, ma in considerazione del fatto che le linee strutturali segnate nell'art. 104 Cost., ispirate all'esigenza che all'esercizio dei delicati compiti inerenti al governo della magistratura contribuiscano le diverse esperienze di cui le singole categorie sono portatrici, devono trovare ragionevole corrispondenza nelle singole sezioni, quando a queste siano commessi poteri deliberanti”.

Può venire, poi, in rilievo la sent. n. 142/1973, laddove, nell'interrogarsi sulla rappresentatività del Consiglio superiore, si nega che esso agisca “in luogo, per conto ed in nome dell'ordine giudiziario”, osservando che “al più – e questa stessa definizione, com'è noto, è controversa in dottrina – potrebbe parlarsi di organo a composizione parzialmente rappresentativa; ma è certo comunque, ed è argomento decisivo, che la presenza nel Consiglio di membri non tratti dall'ordine giudiziario e la particolare disciplina costituzionalmente dettata quanto alla presidenza di esso rispondono all'esigenza (che fu avvertita dai costituenti) di evitare che l'ordine giudiziario abbia a porsi come un corpo separato”.

Viene, infine, in considerazione la sent. n. 87/1982, gli approdi della quale, in sintesi, possono così riassumersi: i magistrati di cui si compone il Consiglio superiore vanno pur sempre distinti per categorie; si esclude che la componente “togata” del Consiglio possa essere integralmente eletta mediante un puro e semplice sistema di liste concorrenti, negando distinto rilievo ad una articolazione per categorie; a tal fine, il legislatore non è completamente libero e un criterio generale del quale la Corte può valersi in sede di controllo è rappresentato dal nesso esistente fra le “varie categorie” indicate nel quarto comma dell'art. 104 Cost. e le classificazioni dei magistrati configurate dalle leggi che concorrono a formare la normativa sull'ordinamento giudiziario.

In sintesi, l'impressione che risulta dalle pronunce richiamate è che il tema delle categorie, di cui al precetto costituzionale, sia collocabile a monte rispetto al quesito circa la possibile costituzione di gruppi in seno al Consiglio, focalizzandosi sull'elezione dei componenti e sull'individuazione degli eleggibili, in correlazione con i profili ordinamentali in cui è suddivisa la magistratura ordinaria. Non pare, dunque, che se ne possa ricavare una diretta rilevanza con il tema che ci occupa.

Contributi al seminario

Sessant'anni e oltre di governo autonomo della magistratura: un bilancio e una riflessione sul futuro del CSM

1° ottobre 2020

4. (segue) Alcune previsioni normative sparse, in tema di disciplina elettorale e di posizione dei membri all'interno del Csm

Scendendo dal piano costituzionale a quello delle fonti inferiori, non sembrano rinvenirsi disposizioni riguardanti in maniera esplicita la possibilità, o meno, di costituire gruppi in seno al Consiglio nel complesso quadro delle leggi che si sono succedute in ordine alla costituzione e al funzionamento del Csm, a partire dalla l. n. 195/1958⁶. La relazione al Seminario, non a caso, basa le proprie considerazioni, al riguardo, sull'art. 14 del d.P.R. n. 916/1958, cit., vale a dire il testo contenente le disposizioni di attuazione e coordinamento della legge istitutiva dell'organo, nella parte relativa ai profili elettorali.

Si tratta di capire se tale formulazione, così come quella che si può rinvenire, analogamente, in altri testi che hanno svolto, nel tempo, la medesima funzione⁷, possa rivestire una qualche rilevanza al riguardo, come suggerito dalla relazione. Ciò che però pare, in verità, doversi escludere, a partire dalla collocazione sistematica della disposizione, inserita in un Capo dedicato alle elezioni dei magistrati (non in quello sulla posizione giuridica dei componenti del Consiglio o in quelli sull'organizzazione o sul funzionamento dell'organo) e rubricata, significativamente, "Sala elettorale". Pare chiaro, dunque, come il divieto di esposizione o di diffusione di altre liste di eleggibili o comunque l'indicazione di persone o di gruppi di persone determinate per le quali può essere espresso il voto attenga, appunto, alle operazioni di voto, e non se ne possano ricavare influenze ad altri fini, specialmente con riguardo alla tematica di funzionamento del Consiglio. Non è privo di significato, a questo proposito, il fatto che tanto l'art. 27 del d.d.l. Bonafede di riforma dell'ordinamento giudiziario, quanto l'art. 11 della l. n. 195/1958 (il cui testo verrebbe appunto modificato mediante l'inserimento della nuova previsione sul divieto di costituzione dei gruppi) attengano puntualmente al "funzionamento" del Csm.

A voler essere rigorosi, vi è un'altra previsione normativa rispetto alla quale occorre chiedersi se essa possa avere un qualche rilievo in ordine al tema del divieto di costituzione di gruppi nel Consiglio. Il riferimento va al regolamento interno del Csm, il quale, a partire dal testo del 1 aprile 1976, contiene una previsione dedicata alla "posizione dei componenti del Consiglio" (si trattava, allora, dell'art. 8, poi sempre ribadito nelle versioni successive, fino a quella attualmente in vigore a seguito della riforma del 2016, dove compare come art. 10, sulle prerogative dei

⁶ Una raccolta delle principali fonti del diritto in materia di ordinamento giudiziario è ospitata, come noto, sul sito dell'organo (www.csm.it).

⁷ Si veda, al riguardo, l'art. 15 d.P.R. n. 89/1976, contenente le disposizioni di attuazione della l. n. 695/1975, concernente la riforma della composizione e del sistema elettorale per il Csm, la cui formulazione, pur non del tutto identica, ricalca quella del decreto del 1958.

componenti del Consiglio e l'ordine delle precedenze)⁸. Sulla base di essa, i componenti dell'organo partecipano ai lavori e alle deliberazioni del Consiglio e delle sue commissioni “in condizione di parità”. Si tratta, tuttavia, come emerge anche a seguito della più recente formulazione, di una previsione volta essenzialmente a non consentire differenziazioni di tipo gerarchico tra i componenti dell'organo, incentrata sulle attribuzioni ad essi spettanti, secondo quanto si ricava anche dalla struttura del documento in cui è inserita, che in tutt'altra parte disciplina l'attività del Consiglio e delle sue articolazioni, così come i procedimenti da seguire e le modalità per adottare le relative deliberazioni.

5. Qualche dubbio in conclusione

Alla luce dell'esame delle disposizioni normative astrattamente rilevanti, non sembrano, dunque, emergere indicazioni a supporto del divieto di costituire gruppi tra i componenti del Csm. L'introduzione ad opera del disegno di legge di riforma dovrebbe, pertanto, confrontarsi con il complesso dei principi costituzionali in materia, di cui è sicuramente parte il pluralismo interno alla magistratura⁹. Un valore che ha trovato esplicito riconoscimento, com'è noto, anche a livello sovranazionale, secondo quanto emerge, ad es., dalla Raccomandazione del Consiglio d'Europa del 2010 agli Stati membri sui giudici, la quale prevede, tra l'altro, che “I giudici devono essere liberi di formare ed aderire a organizzazioni professionali i cui obiettivi siano di garantire la loro indipendenza, tutelare i loro interessi e promuovere lo Stato di diritto” (punto 25, nel Capitolo III, dedicato all'indipendenza interna) e che, a proposito degli organi

⁸ Sui poteri normativi del Consiglio, v. da ultimo F. DAL CANTO, *I poteri normativi del Csm*, in G. GRASSO (a cura di), *Il governo autonomo della magistratura a sessant'anni dalla legge istitutiva del Consiglio superiore della magistratura (l. 24 marzo 1958 n. 195)*, in *Foro it.*, 2019, V, 68 ss.

⁹ V. ora l'ampia ricostruzione di R. ROMBOLI, *Quale legge elettorale per quale Csm: i principi costituzionali, la loro attuazione e le proposte di riforma*, in *Questione giustizia*, 2020, dove si afferma che “nessuno può certamente dubitare del diritto dei magistrati di riunirsi in associazioni, caratterizzate anche da una propria ideologia, niente affatto contraria al principio di imparzialità del giudice e quindi della legittima creazione di tali associazioni (conosciute come correnti) e neppure del grande significato dell'attività da queste svolta per la creazione di una cultura oggi diffusa del ruolo costituzionale del giudice”, precisandosi, in ordine ai casi di cronaca recenti, che “diverso ovviamente il fatto che si sia venuto a creare un sistema basato su pratiche di scambio e di lottizzazione nella assegnazione di incarichi direttivi o altro, per non parlare di comportamenti individuali fuori dalla legalità”, per concludere che pare aver colto nel giusto l'allora presidente della Corte costituzionale Lattanzi quando ha osservato che “le correnti sono un irrinunciabile veicolo di solidarietà e ricchezza del dibattito, non solo interno. Possono divenire una piaga pernicioso quando alimentano logiche anche parzialmente ispirate allo scambio”.

di governo autonomo, “Almeno la metà dei membri di tali consigli devono essere i giudici scelti da parte dei loro colleghi di tutti i livelli del sistema giudiziario e nel rispetto del pluralismo all’interno del sistema giudiziario” (punto 27, nel Capitolo IV)¹⁰.

Ci si potrebbe domandare, allora, se sia nella disponibilità del legislatore ordinario adottare un divieto che un qualche impatto potrebbe avere sul principio del pluralismo, oltre che sulla composizione e sul funzionamento dell'organo, come puntualizzati dalla giurisprudenza costituzionale¹¹.

Così come ci si potrebbe chiedere quale sia il significato che la previsione assume nel disegno di legge in discussione, che sembra associare il divieto in parola all'esercizio indipendente e imparziale delle funzioni da parte dei componenti del Csm.

Senza poter qui indagare se tali principi non fossero già ricavabili dal sistema, una qualche perplessità pare ulteriormente sollevare il riferimento alla “pienezza” dell'indipendenza (e, forse, della stessa imparzialità, a seconda di come si interpreti l'espressione “in piena indipendenza ed imparzialità”). Su questa scia, andrebbe seriamente presa in considerazione l'ipotesi di riscrivere gran parte dei principi costituzionali sulla magistratura, laddove si limitano, ad es., a stabilire che essa sia “solo” indipendente da ogni altro potere o che dei giudici vada garantita la “mera” indipendenza e imparzialità.

¹⁰ Cfr. Raccomandazione CM/Rec (2010) 12 del Comitato dei Ministri agli stati membri sui giudici: indipendenza, efficacia e responsabilità, adottata dal Comitato dei Ministri il 17 dicembre 2010; nella versione inglese, il testo recita “*Not less than half the members of such councils should be judges chosen by their peers from all levels of the judiciary and with respect for pluralism inside the judiciary*”.

¹¹ Che dire, ad es., se le categorie previste dall'art. 104 Cost. volessero organizzarsi per gruppi, al fine di valorizzare il loro specifico apporto al funzionamento del Consiglio?