

L'amministrazione della giustizia nel sistema dei rapporti fra Csm, Ministro e Parlamento*

GIUSEPPE VERDE**

Sommario

1. Il Csm nel sistema delineato dalla Costituzione. – 2. L'indipendenza e l'autonomia dell'ordine – potere giudiziario. – 3. La riserva di legge e i poteri paranormativi del Csm. – 4. I rapporti fra Csm e Ministro della giustizia. – 5. Il problema del governo autonomo della magistratura.

Data della pubblicazione sul sito: 2 gennaio 2021

Suggerimento di citazione

G. VERDE, *L'amministrazione della giustizia nel sistema dei rapporti fra Csm, Ministro e Parlamento*, 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 degli studi di Palermo. Indirizzo mail: giuseppe.verde@unipa.it.

1. Il Csm nel sistema delineato dalla Costituzione

Il Titolo IV Parte Seconda della Costituzione ha previsto che i provvedimenti relativi allo *status* giuridico dei magistrati ordinari si sottraggano alla competenza del Ministro della giustizia e siano rimessi alle determinazioni adottate dal Consiglio superiore della magistratura. Così il Csm, seppur formalmente presente nell'esperienza prerepubblicana, esce dall'orbita dell'influenza dell'esecutivo ed è chiamato ad esercitare funzioni significative per l'ordinamento giudiziario.

Si tratta di una scelta che certamente caratterizza l'esperienza repubblicana e che, dal 1958 (anno di approvazione della legge n. 195), spinge ad accertare quale sia il reale ruolo svolto dal Csm.

In una certa misura il dibattito sulla natura del Csm riflette il senso della innovazione costituzionale e testimonia la necessità di meglio comprendere il "peso" che le decisioni del Csm hanno (o possono avere) nel nostro ordinamento.

In questo senso è naturale che l'attenzione si concentri proprio sul ruolo del Csm ed un campo di indagine è costituito dal raffronto fra quanto previsto dalla Costituzione e della legge n. 195 del 1958 e le indicazioni offerte dalle prassi. Dallo studio delle deliberazioni assunte dal Csm spesso risalta una prospettiva diversa da quella che l'attuazione costituzionale avrebbe potuto avere. Le competenze dell'organo sono intese al massimo delle loro potenzialità fino quasi a superare il perimetro definito dalla Costituzione e dalla legge. Tale modo di essere finisce per condizionare l'interpretazione del Titolo IV della Costituzione della cui trama normativa fanno parte anche altri importanti principi costituzionali.

Tra questi, certamente quello in forza del quale i giudici, soggetti "soltanto" alla legge (art. 101 c. 2° Cost.), godono delle garanzie costituzionali dell'autonomia e dell'indipendenza (art. 104 c. 1° Cost.), principio che si esprime anche nella previsione di una riserva di legge sulle "norme" dell'ordinamento giudiziario "e su ogni magistratura" (art. 108 c. 1° Cost.).

L'estensione del principio costituzionale di autonomia e di indipendenza della magistratura non è tale, però, da collocare l'autogoverno dell'ordine-potere giudiziario in una posizione di assoluta impermeabilità rispetto agli altri poteri dello Stato così, ed è noto che ciò emerge con evidenza nella disciplina relativa alla composizione del Csm, organo che presenta una struttura composita: è presieduto dal Presidente della Repubblica e al suo interno oltre ai componenti eletti dai magistrati ordinari e dal Parlamento in seduta comune siedono altri componenti di diritto (art. 104 Cost.)¹.

¹ Si pensi per esempio alla composita articolazione dell'organo di «autogoverno» nella quale si riflette la preoccupazione dei Padri della Costituzione di scongiurare un governo della magistratura totalmente avulso dagli altri poteri dello stato. Da qui la necessità d'immaginare una componente togata, una componente laica, membri di diritto e

La definizione delle competenze del Csm non esclude che anche il Ministro della giustizia possa svolgere alcune funzioni in tema di amministrazione della giustizia (artt. 107 e 110 Cost.).

Questo contributo intende richiamare l'attenzione del lettore sulla necessità di ricostruire il ruolo del Csm muovendo dal sistema delineato dal testo costituzionale. Non credo che si possa, per esempio, immaginare un nuovo sistema elettorale per il Csm, senza prendere posizione su come si sia stata intesa la riserva di legge di cui agli artt. 105 e 108 e senza meglio definire i rapporti fra Csm e Ministro della giustizia. Né tantomeno ciò è possibile senza una riflessione sulle garanzie costituzionali dell'autonomia e dell'indipendenza dell'ordine – potere giudiziario.

2. L'indipendenza e l'autonomia dell'ordine – potere giudiziario

L'indipendenza e l'autonomia del potere giudiziario sono garanzie che la Costituzione riferisce a ciascun magistrato: l'indipendenza è legata all'esercizio del potere giudiziario e si traduce nella garanzia per ciascun giudice di essere immune da condizionamenti che possono provenire da soggetti appartenenti ad altri poteri dello Stato. L'autonomia pone il giudice al riparo da condizionamenti che possono provenire dall'interno dell'ordinamento giudiziario assicurandogli la possibilità di determinarsi, per l'appunto, in modo autonomo².

Dell'autonomia e dell'indipendenza dell'ordine-potere giudiziario possono prospettarsi altre letture rispetto a quella da me indicata³, ma, fra queste, non si ritiene possibile accedere a quella che intende l'autonomia e l'indipendenza come sinonimi e, soprattutto, non è neppure logicamente possibile riferire al Csm le garanzie ora in esame. La premessa logica che consentirebbe questo approdo è data dall'idea che il Csm non sarebbe un organo al quale la Costituzione affida lo status giuridico dei magistrati ordinari, ma, prima di tutto, sarebbe il vertice del ordine-potere giudiziario al quale sarebbero alla fine riferibili le garanzie

soprattutto la presidenza dell'organo affidata al Capo dello Stato. C. GIANNATTASIO, *La magistratura*, in P. CALAMANDREI, P. LEVI (a cura di), *Commentario sistematico alla Costituzione Italiana*, Barbera, Firenze, 1950, II, p. 180. Per un'efficace ricostruzione del dibattito, cfr. V. FALZONE, E. PALERMO, E. COSENTINO, *La Costituzione della Repubblica italiana*, Mondadori, Milano, 1976, pp. 341-342.

² Nei termini riassuntivamente esposti nel testo si v. A.A. ROMANO, *Autonomia e indipendenza dell'ordine giudiziario*, Edizioni SO.C.LI., Palermo, 1985, *passim*.

³ Su cui v., G. FERRI, *Autonomia e indipendenza della magistratura tra 'vecchio' e 'nuovo' ordinamento giudiziario*, in *Rivista AIC*, n. 4/2017, ed ancora N. ZANON, F. BIONDI, *Il sistema costituzionale della magistratura*, Zanichelli, Bologna, (ul. ed.), 2019; F. DAL CANTO, *Lezioni di ordinamento giudiziario*, Giappichelli, Torino, 2018.

Contributi al seminario

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

1° ottobre 2020

dell'autonomia e dell'indipendenza di cui all'art. 104 della Costituzione, il che appare di difficile compatibilità con quanto dispone l'art. 101 Cost.

In altri termini, il richiamo qui effettuato alla necessità di distinguere diversi profili dell'indipendenza (interna ed esterna) è funzionale a preservare l'operato del giudice dalle interferenze che possono provenire proprio dal Csm e dimostra che il sistema definito dalla Costituzione assume un significato diverso da quello esclusivamente volto alla valorizzazione del ruolo del Csm e all'amplificazione delle sue funzioni.

3. La riserva di legge e i poteri paranormativi del Csm

Nel contesto del Titolo IV, le modalità concrete di svolgimento delle funzioni di amministrazione della giustizia erano rimesse all'attuazione per via legislativa delle disposizioni costituzionali

Con specifico riferimento a questo settore dell'ordinamento si deve, però, rilevare come risultino *lontane dalla realtà* le tradizionali questioni che solitamente alimentano gli studi sulla riserva di legge.

Per lungo tempo le riserve di legge previste dal Titolo IV non hanno trovato attuazione e tale circostanza ha determinato lo sviluppo dei poteri paranormativi del Consiglio superiore, i quali oggi trovano un riconoscimento esplicito nel d.lgs. n. 160 del 2006 che all'articolo 11, comma 3, che — in un contesto normativo volto a circoscrivere le attività deliberative del Csm ancorandole a parametri certi — dispone che il Csm “disciplina con propria delibera gli elementi in base ai quali devono essere espresse le valutazioni dei consigli giudiziari, i parametri per consentire l'omogeneità delle valutazioni, la documentazione che i capi degli uffici devono trasmettere ai consigli giudiziari entro il mese di febbraio di ciascun anno”.

L'istituto della riserva di legge in tema di ordinamento giudiziario, che avrebbe dovuto consentire al legislatore di occupare con la sua decisione i poliedrici ambiti materiali a cui rimandano diverse disposizioni del Titolo IV, è stato privato di un'effettiva capacità di determinare l'assetto di questo settore dell'ordinamento con conseguente delimitazione dell'ambito di intervento del giudice costituzionale⁴.

L'incapacità di elaborare “un nuovo ordinamento giudiziario” e il susseguirsi convulso di episodici interventi legislativi hanno infatti rappresentato l'*humus* entro il quale ha preso avvio una poderosa attività sostanzialmente normativa e d'incerto fondamento che ha di fatto costituito un argine anche nei confronti del legislatore.

⁴ Sul punto cfr., G. PICCIRILLI, *La “riserva di legge”. Evoluzioni costituzionali, influenze sovratatuali*, Giappichelli, Torino, 2019.

Sarebbe meglio affermare allora che la riserva di legge costituisce un limite estrinseco all'attività del Csm, visto che nella prassi si è riscontrata una "crescente flessibilità"⁵ della riserva di legge di cui al comma 1 dell'art. 108 e, quanto alla riserva di cui all'art. 105 si è postulato addirittura uno stravolgimento dei rapporti fra fonte legislativa e fonti normative provenienti dal Csm⁶.

L'istituto della riserva di legge in tema di ordinamento giudiziario, che avrebbe dovuto consentire al legislatore di occupare con la sua decisione i poliedrici ambiti materiali a cui rimandano diverse disposizioni del Titolo IV, è stato privato di un'effettiva capacità di determinare l'assetto di questo settore dell'ordinamento.

4. I rapporti fra Csm e Ministro della giustizia

Per quel che attiene allo svolgimento delle funzioni del Csm ancora oggi risulta decisivo muovere dalle disposizioni (più volte modificate) contenute nella legge n. 195 del 1958, la cui approvazione fu accompagnata da diverse censure di incostituzionalità che poi trovarono nella sentenza della Corte costituzionale n. 168 del 1963 la loro dimensione concreta.

In estrema sintesi si può ritenere che, eccezion fatta per il primo comma dell'art. 11 della l. 195, l'impianto normativo del 1958 ha superato le critiche di incostituzionalità che avevano riguardato diverse sue disposizioni⁷.

⁵ Si vedano le considerazioni svolte da A. PACE, *I poteri normativi del CSM*, in *Rass. parl.*, n. 2/2010, pp. 369 ss., a detta del quale "l'attività c.d. normativa del CSM si giustificerebbe *ex se...* le delibere "normative" del CSM avevano costituito la risposta di tale organo costituzionale "alle carenze legislative, predeterminando i criteri delle proprie attività"»

⁶ M. DEVOTO, *Costituzione del giudice e Consiglio superiore della magistratura*, in *Giur. cost.*, 1975, p. 3472. La Corte costituzionale ha ritenuto in riferimento alla riserva di legge di cui all'art. 108 Cost., che «tale riserva deve intendersi rispettata allorché il legislatore enunci criteri sufficientemente precisi, in grado di orientare la discrezionalità dell'organo decidente». Corte cost., sent. n. 284 del 15 luglio 2005, par. 7 cons. dir., con osservazioni di R. BONANNI, *Conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato: quali limiti all'impugnazione della legge?*, in *Giur. cost.*, 2005, p. 2771. La decisione richiama la precedente Corte cost., sent. n. 72 dell'8 febbraio 1991, in *Giur. cost.*, 1991, p. 515.

⁷ Cfr., Corte cost., cent. n. 168 del 25 dicembre 1963, con osservazioni di M. MAZZIOTTI, *Questioni di costituzionalità della legge sul Consiglio superiore della Magistratura*, in *Giur. cost.*, 1963, p. 1648. In generale sul punto si rinvia a S. BARTOLE, *Autonomia e indipendenza dell'ordine giudiziario*, Cedam, Padova, 1964, pp. 124-125; M. BESSONE, V. CARBONE, *Consiglio superiore della magistratura*, in AA. VV., *Dig. disc. pubbl.*, Utet, Torino, 1989, III, p. 461. Per la giurisprudenza costituzionale, v. Corte cost., sentt. n. 70 del 18 maggio 1970, n. 143 del 18 luglio 1973, n. 245 del 23 luglio 1974, n. 71 del 25 marzo 1975, n. 4 del 1986, n.72 del 1991. Un cenno merita la sentenza della Corte costituzionale n. 136 del 2011, che ha negato la natura giudiziaria di *Eurojust* valorizzando le competenze ministeriali rispetto a quelle di cui all'art. 105 Cost.

Contributi al seminario

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

1° ottobre 2020

La sentenza della Corte costituzionale n. 168 del 1963 ha dunque finito per caratterizzare le modalità attuative di molte altre disposizioni del 1958. Infatti, l'aver accertato l'illegittimità della necessaria richiesta ministeriale per attivare le competenze del Csm, ha finito per valorizzare l'autonomia consiliare a discapito delle iniziative provenienti dall'organo dell'esecutivo, considerate capaci di incidere, in qualche modo, sull'esercizio autonomo delle competenze consiliari.

Gli ambiti che meritano un cenno di approfondimento sono rappresentati dalla proposta formulata di concerto per il conferimento degli incarichi direttivi (art. 11 comma 3 della l. 195) e dal tema della "forma" che devono assumere le deliberazioni consiliari (art. 17 l.195)⁸.

Il punto di maggiore attrito fra Csm e Ministro è stata la proposta formulata di concerto per il conferimento degli incarichi direttivi ai magistrati ordinari. La Corte costituzionale, nel risolvere i conflitti insorti fra Consiglio e Guardasigilli, ha precisato che gli obblighi di leale collaborazione si traducono nel richiamo alle parti in conflitto a non "dar luogo ad atteggiamenti dilatori, pretestuosi, ambigui, incongrui o insufficientemente motivati, di modo che il confronto possa avvenire su basi di correttezza e di apertura alle altrui posizioni".

Così decidendo la Corte ha precisato che il concerto "comporta un vincolo di metodo, non di risultato: un vincolo che obbliga le parti a una leale cooperazione, finalizzata alla ricerca della maggiore convergenza possibile attraverso una discussione effettiva e costruttiva"⁹.

In occasione, però, di un successivo conflitto insorto tra il Ministro della giustizia e Csm, la Corte costituzionale, muovendo dalla sentenza n. 379 del 1992, ha affermato che "il conferimento degli uffici direttivi incide sullo status di magistrato, attenendo ad un atto di "assegnazione" ad un ufficio, nonché ad un atto di "trasferimento" e di "promozione", con la conseguenza che l'intervento ministeriale, per ritenersi costituzionalmente legittimo, non deve sottendere in alcun modo interventi suscettibili di limitare la piena autonomia del Csm". Ne consegue che "Il Ministro della giustizia 'deve dare corso al procedimento', non essendo investito 'di particolari poteri di rinvio o di riesame', ricadendo 'su di lui il dovere di adottare l'atto di propria competenza', cioè la proposta di decreto e il

⁸ Sul ruolo del Ministro della giustizia cfr., G. SOBRINO, *Il Ministro della giustizia ed i poteri dello Stato. Vicende e prospettive di una collocazione problematica*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2015.

⁹ Corte cost., sent. n. 379 del 27 luglio 1992, con osservazioni di A. CARIOLA, *A proposito della sentenza sul conflitto di attribuzione tra C.S.M. e Ministro Guardasigilli: questione giuridicizzata ma non spolitizzata*, in *Giur. cost.*, 1992, p. 3044. Cfr. S. SICARDI, *Il conflitto di attribuzione tra Consiglio superiore della magistratura e Ministro della giustizia*, Giappichelli, Torino, 1993; M. DEVOTO, *Ordinamento giudiziario*, in *Enc. giur.*, XXII, Treccani, Roma, 2000, *ad vocem* 5.

relativo seguito, a meno che il sub-procedimento costituito dalla fase della iniziativa e della deliberazione del Csm manchi di un elemento essenziale, necessario per il perfezionamento della fattispecie procedimentale o del suo atto conclusivo”. La conclusione cui perviene la Corte è che “deve essere dichiarato che non spetta al Ministro della giustizia non dare corso alla controfirma del decreto del Presidente della Repubblica di conferimento di ufficio direttivo sulla base di deliberazione del Csm quando, nonostante sia stata svolta una adeguata attività di concertazione ispirata al principio di leale collaborazione, non si sia convenuto tra Csm e Ministro, in tempi ragionevoli, sulla relativa proposta”¹⁰.

Quanto appena esposto spiega il senso delle modifiche normative che hanno riguardato l'art. 11 della l. 195 del 1958 che ora prevede un comma aggiunto (dal decreto - legge n. 193 del 2009 art. 3 *quinquies*) in virtù del quale in occasione della proposta formulata di concerto il Ministro “esprime le sue motivate valutazioni solo in ordine alle attitudini del candidato relative alle capacità organizzative dei servizi”.

Per completezza si segnala che il procedimento per il conferimento degli incarichi direttivi deve svolgersi nel rispetto – oltre che dell'art. 11 comma 3, e dell'art. 36 del regolamento interno del Csm – di quanto previsto dal d.lgs. 160 del 2006 e dalla Circolare P- 14858 – 2015 (c.d. *Testo unico sulla dirigenza giudiziaria*).

Per quel che attiene alla forma delle deliberazioni consiliari, l'art. 17 della legge n. 195 del 1958 dispone che i provvedimenti riguardanti i magistrati ordinari siano adottati con decreto del Presidente della Repubblica controfirmato dal Ministro.

Il primo comma dell'art. 17 esclude che alla deliberazione assunta dal Csm nell'esercizio delle funzioni ad esso attribuite dalla Costituzione possa seguire l'adozione di un decreto riferibile direttamente al Consiglio.

Il meccanismo delineato dall'art. 17 esige che la deliberazione in questione sia adottata con un atto del Presidente della Repubblica controfirmato dall'organo dell'esecutivo.

Richiamando sul punto le conclusioni cui è prevenuto Enzo Cheli nel commento all'art. 89 della Costituzione, trova conferma la natura polifunzionale della controfirma ministeriale con la conseguenza che anche per la fattispecie qui in esame può essere indagato il rapporto che si determina tra firma presidenziale e controfirma ministeriale¹¹.

¹⁰ Corte costituzionale sentenza n. 380 del 2003, su cui v., S. BARTOLE, *Consiglio Superiore della Magistratura e Ministro della Giustizia: bilanciamenti legislativi e bilanciamenti giudiziari*, in *Giur. cost.*, 2003, pp. 3095 ss.; B. PEZZINI, *Leale collaborazione tra Ministro e CSM alla prova: chi controlla il concerto*, in *Giur. cost.*, 2003, pp. 3911 ss.

¹¹ E. CHELI, *Articolo 89 - Il Presidente della Repubblica*, in G. BRANCA, A. PIZZORUSSO (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna - Roma, Zanichelli - Il Foro Italiano, 1983, pp. 103 ss.; sul punto ora di v. O. CHESSA, *Il Presidente della Repubblica*

La Corte costituzionale ha preso posizione sulle critiche di incostituzionalità avanzate in riferimento anche all'art. 17 della l. 195 finendo per respingere le questioni ad essa rimesse¹².

Nel confermare così quanto deciso con la sentenza n. 168 del 1963 la Corte con la pronunzia n. 44 del 1968 ritiene che all'intervenuta deliberazione del Csm debba seguire l'attività ministeriale e presidenziale destinata ad assicurare alla decisione consiliare la forma richiesta dall'art. 17. Contestualmente si ritiene che i provvedimenti in questioni siano sottoponibili al sindacato del giudice amministrativo senza che ciò possa essere inteso come lesivo dell'autonomia del Csm.

Per quel che concerne la tutela giurisdizionale avverso i provvedimenti del Csm si applica quanto previsto dall'art. 135 del codice del processo amministrativo a detta del quale, sono devolute alla competenza inderogabile del Tribunale amministrativo regionale del Lazio "le controversie relative ai provvedimenti riguardanti i magistrati ordinari adottati ai sensi dell'articolo 17, primo comma, della legge 24 marzo 1958, n. 195".

Nel 2014 (con il decreto legge n. 90, art. 2 comma 4) è stato modificato il secondo comma dell'art. 17 così che per la tutela giurisdizionale nei confronti dei provvedimenti concernenti il conferimento degli incarichi direttivi e semidirettivi si segue – se applicabile – il rito abbreviato di cui all'art. 119 c.p.a. Il novellato secondo comma dell'art. 17 esclude, in caso di azione di ottemperanza, l'applicazione delle lettere a) e c) dell'art. 114 del c.p.a.

Non è certamente questa la sede per approfondire nel dettaglio gli effetti prodotti dalle disposizioni appena richiamate che però sollecitano alcuni spunti di riflessione.

L'impianto originario della l. 195 era incentrato sulla disciplina dei rapporti fra Ministro e Consiglio superiore. La sentenza della Corte costituzionale n. 168 del 1963 nell'accogliere la sola questione di legittimità riguardante il primo comma dell'art. 11, ha sostenuto una interpretazione delle disposizioni della l. 195 tesa ad amplificare l'autonomia del Csm che di fatto disciplina con i suoi atti paranormativi

parlamentare. Un'interpretazione della forma di governo italiana, Jovene, Napoli, 2010; M. LUCIANI, *Un giroscopio costituzionale. Il Presidente della Repubblica dal mito alla realtà (passando per il testo della Costituzione)*, in *Rivista AIC*, n. 2/2017.

¹² La ricostruzione di Enzo Cheli in tema di organi costituzionali ha determinato l'affermarsi di quell'orientamento che — al di là di controversie di natura nominalistica — ascrive il Csm al novero degli organi a rilevanza costituzionale, ovvero fra quegli organi dotati di una "speciale garanzia" risultante dalla presenza di disposizioni costituzionali che li istituiscono e ne definiscono le attribuzioni: E. CHELI, *Organi costituzionali e organi di rilievo costituzionale*, in *Archivio giuridico "Filippo Serafini"*, 1965, p. 111; sul punto cfr., A. PIZZORUSSO, *Organizzazione pubblici poteri*, in AA. VV., *Enc. dir.*, Giuffrè, Milano, 1981, XXXI, p. 151, spec. p. 154, 155.

questo delicato settore dell'ordinamento senza porsi il problema del rispetto delle riserve di legge. Per quel che poi attiene ai rapporti con il Ministro della giustizia, il Csm ha ritenuto che la competenza ad adottare tutti i provvedimenti genericamente riguardanti i magistrati ordinari dovesse nella prassi tradursi nella marginalizzazione del ruolo ministeriale.

La legislazione più recente conferma questa linea ricostruttiva finendo per consegnarci un sistema che ruota intorno alle funzioni consiliari e rispetto al quale gli spazi di intervento originariamente riservati al Ministro della giustizia si riducono fino alla marginalizzazione del ruolo del Guardasigilli. Se a ciò si aggiunge la difficoltà del legislatore ad intervenire sugli ambiti che il Titolo IV della Costituzione riserva alla legge, ne deriva un sistema nel quale si è realizzato ciò che i Padri della Costituzione intendevano escludere: un governo della magistratura del tutto avulso dagli altri poteri dello Stato.

5. Il problema del governo autonomo della magistratura

Il governo autonomo della magistratura ha dovuto constatare che questo delicato settore dell'ordinamento è entrato in crisi e che i punti di maggiore criticità hanno riguardato quegli ambiti per i quali si è assistito negli anni ad un allontanamento dal sistema delineato dalla l. 195 del 1958.

L'evanescenza del ruolo ministeriale non ha allontanato il rischio che i provvedimenti riguardanti i magistrati ordinari finissero per assumere una connotazione dichiaratamente politica, anzi, al contrario, ha esposto il conferimento degli incarichi ai magistrati ordinari ai condizionamenti della politica, finendo per consegnarci un Csm trasformato in un ministero consociativo dove maturano indirizzi e scelte frutto di negoziazioni politiche.

In conclusione si intende sottolineare che dal Titolo IV della Costituzione emerge un sistema nel quale Parlamento, Governo e CSM devono sviluppare un sistema di rapporti ispirato al metodo della leale collaborazione.

Al Parlamento spetta oltre l'elezione dei membri c.d. laici del Csm, l'esercizio della funzione legislativa e quindi la garanzia del rispetto delle riserve di legge previste dal Titolo IV della Costituzione.

Il Ministro della giustizia è l'unico organo politicamente responsabile in tema di amministrazione della giustizia¹³. Ne consegue che il Ministro della giustizia è chiamato in causa in seguito alla presentazione di interrogazioni e interpellanze parlamentari e lo svolgimento degli strumenti di controllo parlamentare avviene

¹³ Corte cost., sent. n. 142 del 18 luglio 1973, con osservazioni di S. BARTOLE, *In tema di autorizzazione a procedere per vilipendio dell'ordinamento giudiziario*, in *Giur. cost.*, 1973, p. 1416.

nel rispetto delle garanzie di autonomia e indipendenza dell'ordine- potere giudiziario¹⁴.

Il Csm dovrebbe assicurare che i provvedimenti riguardanti i magistrati ordinari si sottraggano a qualsiasi valutazione politica e siano ancorati a parametri precisi così da poter essere frutto di valutazioni oggettive rispetto alle quali l'eventuale contributo ministeriale (si pensi agli incarichi direttivi) verrebbe ricondotto a parametri oggettivi finalizzati alla tutela dell'interesse pubblico all'efficienza dell'ordinamento giudiziario.

Il dibattito sul ruolo del Csm sembra prescindere da qualsiasi riferimento ad interventi volti a ripensare il quadro dei raccordi fra Parlamento, Governo e magistratura ed orientato più alla ricerca di soluzioni emergenziali, volte, come nel caso delle riforme del 2005-2007 ad incidere sulla disciplina applicabile dallo stesso CSM nell'esercizio delle proprie attribuzioni, o, come nel caso delle riforme relative alla sua composizione ed al sistema di elezione dei componenti togati realizzate nel corso degli anni¹⁵.

Anche i più recenti progetti di modifica relativi s'incentrano su aspetti legati al numero dei componenti dell'organo, al sistema elettorale, ad aspetti organizzativi legati al funzionamento delle commissioni, senza incidere sugli aspetti di fondamentale rilievo qui segnalati relativi ai raccordi fra CSM ed altri organi costituzionali, dunque, alla ridefinizione della valenza delle garanzie costituzionali di autonomia e d'indipendenza della magistratura¹⁶.

¹⁴ S. BARTOLE, *Ispedizione parlamentare e Ministro di Grazia e Giustizia*, in AA. VV., *Scritti in onore di Egidio Tosato*, Giuffrè, Milano, 1984, III, p. 336; S. SICARDI, *Controllo parlamentare*, in *Dig. disc. pubbl.*, IV, 1989, p. 94; M. CAPUTO, A. GORACCI, G. SMURRA, *Gli atti di indirizzo e di sindacato ispettivo*, in R. DICKMANN, S. STAIANO (a cura di), *Funzioni parlamentari non legislative e forma di governo. L'esperienza italiana*, Giuffrè, Milano, 2008, p. 260.

¹⁵ Cfr., R. ROMBOLI *Quale legge elettorale, per quale CSM*, in *Questione giustizia*, 25 maggio 2020.

¹⁶ Atto Camera: 2681 Disegno di legge recante *deleghe al governo per l'efficienza del processo civile e del processo penale, per la riforma complessiva dell'ordinamento giudiziario e della disciplina su eleggibilità e ricollocamento in ruolo dei magistrati nonché disposizioni sulla costituzione e funzionamento del consiglio superiore della magistratura e sulla flessibilità dell'organico di magistratura*).