

## **Il Consiglio Superiore della Magistratura e le “correnti” dei magistrati\***

EDMONDO BRUTI LIBERATI \*\*

---

### **Sommario**

1. Premessa. – 2. L’evoluzione del modello costituzionale del Csm nel corso degli anni. – 3. Il Csm e l’associazionismo giudiziario. – 4. Le correnti dell’Anm e l’associazionismo dei magistrati in Europa. – 5. Il Csm delle “correnti”. – 5.1. La “carriera dei magistrati”. – 5.2. Il “sistema tabellare”. – 5.3. Organizzazione ed efficienza del sistema giudiziario.

**Data della pubblicazione sul sito:** 28 dicembre 2020

### **Suggerimento di citazione**

E. BRUTI LIBERATI, *Il Consiglio Superiore della Magistratura e le “correnti” dei magistrati*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 4, 2020. Disponibile in: [www.forumcostituzionale.it](http://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.

\*\* Magistrato ordinario a riposo; presidente del Comitato dei garanti dell’Autorità nazionale anticorruzione; già componente del Consiglio superiore della magistratura (1981-1986), presidente dell’Associazione nazionale magistrati (2002-2005), procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Milano (2010-2015).

## 1. Premessa

Assumo come riferimento due notazioni con le quali si apre la relazione introduttiva: “*Sessant’anni ed oltre di governo autonomo della magistratura: un bilancio*” di Francesca Biondi.

*“Con questo saggio intendo contribuire a definire il ruolo che il CSM ha effettivamente assunto nell’ordinamento costituzionale italiano, condividendo l’osservazione – pressoché unanime nella dottrina italiana – che il modello costituzionale abbia subito, nel corso degli anni, uno sviluppo diverso da quello immaginato dai Costituenti”.*

*“Il ruolo assunto dal CSM nell’ordinamento costituzionale italiano è stato soprattutto determinato dalla componente togata e dal suo legame con l’associazionismo dei magistrati, particolarmente significativo sin dall’avvio dell’organo”.*

## 2. L’evoluzione del modello costituzionale del Csm nel corso degli anni

Diversi sono gli istituti che hanno “*subito, nel corso degli anni, uno sviluppo diverso da quello immaginato dai Costituenti*”: vedi, per tutti, il Cnel. Quanto al Csm, i Costituenti certo non immaginavano che avrebbe dovuto confrontarsi con l’aggiornamento e la formazione permanente dei magistrati: la “età della decodificazione” era di là da venire. I Costituenti sottovalutarono il rilievo dei profili organizzativi del sistema giudiziario, tanto che la stringata formulazione dell’art. 110 indusse parte della dottrina a parlare di meri “compiti residui” del Ministro della Giustizia, anche se non mancò chi non condivise questa interpretazione restrittiva<sup>1</sup>. Ma il legislatore ordinario, già con la legge “istitutiva del Csm”, si pone il problema di quella che anni dopo la Corte Costituzionale avrebbe definito “leale collaborazione” e attribuisce al Csm il potere di fare proposte al Ministro della Giustizia “su tutte le materie riguardanti l’organizzazione ed il funzionamento dei servizi relativi alla giustizia” (art 10 l. n.195/1958).

Quanto al nucleo essenziale delle attribuzioni che definiscono il ruolo del Csm, vi è da chiedersi se l’evoluzione intervenuta non abbia costituito piuttosto il pieno sviluppo del “modello” scritto in Costituzione, del tutto innovativo rispetto ai precedenti italiano e francese.

Il principio di indipendenza della magistratura in quanto corpo, la cosiddetta indipendenza esterna, è posto in termini tradizionali. La novità radicale, la

---

<sup>1</sup> S. BARTOLE, *La ripartizione delle competenze fra ministro e Consiglio superiore*, pubblicato nel capitolo “I compiti ‘residui’ del Ministero di Grazia e Giustizia” in A. PIZZORUSSO (a cura di), *L’ordinamento giudiziario*. Il Mulino, Bologna, 1974, pp. 323-327.

“rivoluzione”<sup>2</sup> è rappresentata dal Csm. il quale, per la composizione e le attribuzioni, è posto come garante non solo della indipendenza esterna, ma anche dell’indipendenza interna. La indipendenza interna è assicurata dall’art. 101 co. 2 (“I giudici sono soggetti soltanto alla legge”), che, ponendo in primo piano la posizione del singolo giudice, segna una rottura rispetto alla tradizionale organizzazione gerarchica.

L’accentuazione del “soltanto” costituirà la base dell’impegno per l’indipendenza interna e per una più puntuale attuazione del principio del giudice naturale previsto dall’art. 25. Il potere giudiziario, strutturato come potere “diffuso”, è “affidato, nella sua interezza a ciascun organo giurisdizionale, il quale, nel momento in cui si pronuncia, è il potere”<sup>3</sup>

Il carattere di potere “diffuso” è ribadito dall’art. 1 della legge costituzionale n. 1/1948: “La questione di legittimità costituzionale di una legge o di un atto avente forza di legge della Repubblica, rilevata d’ufficio o sollevata da una delle parti nel corso del giudizio e non ritenuta dal giudice manifestamente infondata è rimessa alla Corte Costituzionale per la sua decisione”. I riflessi pratici sono immediati: la Corte Costituzionale, sempre più spesso, sulla scia della sentenza n. 1 del 1956, accoglie eccezioni di costituzionalità sollevate dai giudici di merito, in particolare da pretori e magari su questioni che in precedenza la Corte di Cassazione aveva dichiarato manifestamente infondate.

La “amministrazione della giurisdizione”, secondo l’efficace formula di Alessandro Pizzorusso, o il “governo della magistratura”, altra formula oggi in uso, implicano un soggetto istituzionale di riferimento.

In Italia (e in molta parte d’Europa), nel modello tradizionale in vigore negli ultimi due secoli nei sistemi democratici, il “governo della magistratura” era stato affidato al Governo, attraverso il Ministro della Giustizia. In Francia, fino a pochi anni addietro, la nomina dei Procuratori generali era di competenza esclusiva del Consiglio dei Ministri.

La storia ci mostra quanto questo modello abbia reso problematica l’effettività di quel principio di indipendenza del potere giudiziario pure formalmente proclamato. In Italia il regime fascista, nel momento in cui struttura l’assetto totalitario, ritiene necessario legiferare sul sistema penale (con i codici penale e di procedura penale), sui poteri di polizia (con il testo unico delle leggi di pubblica sicurezza) e sul sistema carcerario (con il regolamento penitenziario). Il fascismo non ritiene urgente legiferare in materia di “governo della magistratura” e vi provvederà solo nel 1942 quando il regime è ormai in declino.

---

<sup>2</sup> Il concetto di “rivoluzione” è utilizzato a questo riguardo da G. SILVESTRI, *Giustizia e giudici nel sistema costituzionale*, Giappichelli, Torino, 1997, pp. 76, 139.

<sup>3</sup> G. SILVESTRI, *Giustizia e giudici*, cit., p. 71. Il corsivo è si trova nel testo.

Il modello italiano di Csm “forte” è stato punto di riferimento per i paesi mediterranei che hanno riconquistato la democrazia, come la Spagna e il Portogallo, e altrettanto lo è stato successivamente per i paesi dell’Europa centrale e dell’est dopo la caduta del muro di Berlino.

Il Csm italiano nel 2004 si è fatto promotore, insieme a tredici stati membri dell’Unione Europea, della fondazione, a Roma, della Rete Europea dei Consigli di Giustizia (ENCJ: *European Network of Councils for the Judiciary*) e un componente laico del Csm italiano, Luigi Berlinguer, ne è stato il primo presidente. Ad oggi, ENCJ conta le istituzioni di ventidue stati membri e quindici osservatori. In un recente studio si è rilevato che «*il Consiglio superiore della magistratura italiano registra oggi sul piano internazionale, e soprattutto all’interno dei network giudiziari, un grado di legittimità ed autorevolezza tale da essere considerato come uno standard di qualità della giustizia*»<sup>4</sup>.

Ed infatti, nonostante le recenti vicende che hanno investito il Csm siano ben note anche fuori d’Italia, il 10 giugno 2020 è stato eletto Presidente dell’ENCJ il prof. Filippo Donati, membro laico dell’attuale Csm.

L’irrigidimento autoritario che, in diversa misura, ha caratterizzato alcuni paesi, da Polonia a Ungheria a Turchia, ha immediatamente provocato un ridislocamento dei poteri di governo della magistratura da organi del tipo Consiglio Superiore o Consiglio di Giustizia al Ministro della Giustizia e al Governo, direttamente o per il tramite di nuovi organismi strettamente controllati dall’esecutivo.

### 3. Il Csm e l’associazionismo giudiziario

*“Il ruolo assunto dal CSM nell’ordinamento costituzionale italiano è stato soprattutto determinato dalla componente togata e dal suo legame con l’associazionismo dei magistrati, particolarmente significativo sin dall’avvio dell’organo”.*

La rivendicazione di un Consiglio Superiore della Magistratura è da sempre al centro dell’azione dell’associazionismo dei magistrati italiani. Nella fase costituente l’Anm, ricostituita nel 1945, vorrebbe un Csm formato di soli magistrati, con esclusione di ogni presenza dei laici, e propone di attribuire alla Cassazione il controllo di costituzionalità delle leggi. Il contributo dell’Anm all’elaborazione della Costituzione per la parte sull’ordinamento giudiziario presenta una ambivalenza: l’affermazione del principio di indipendenza rispetto all’esecutivo è unita alla difesa dell’organizzazione gerarchica con la Corte di Cassazione al vertice, in un’ottica di chiusura corporativa.

In una prima fase l’impegno dell’Anm è anzitutto rivolto alla attuazione del Csm. Ma non appena l’attenzione dalla “indipendenza esterna” si estende alla

---

<sup>4</sup> D. PIANA, A. VAUCHEZ, *Il Consiglio Superiore della Magistratura*, Il Mulino, Bologna, 2012, p. 277.

“indipendenza interna” mettendo in crisi la adesione, fino a quel momento indiscussa, all’assetto gerarchico tradizionale, si apre all’interno dell’Anm un dibattito molto vivace. Al congresso di Napoli del 1957 la mozione che esordisce con la proclamazione della “assoluta parità” di tutti i magistrati, essendo l’attività giurisdizionale “espressione immediata dello stesso potere sovrano”, viene approvata, ponendo in minoranza il documento presentato dai dirigenti dell’associazione.

Nell’Anm, che già nelle elezioni interne del 1958 aveva visto per la prima volta due liste contrapposte, è viva una dialettica tra gruppi che si confrontano sui temi generali della giustizia e nel 1964, accanto alle correnti Terzo Potere e Magistratura Indipendente, si forma Magistratura Democratica, un nuovo raggruppamento fortemente innovativo per l’accento posto sulla apertura alla società. Prendendo atto di questa realtà, l’Anm, per le elezioni del Comitato direttivo centrale del 1964, adotta il sistema proporzionale, e ciò avrà riflessi anche sulla riforma del sistema elettorale del Csm del 1975.

Il Congresso di Gardone dell’Anm del 1965, che segna l’adesione matura della magistratura italiana alla nuova tavola di valori della Costituzione repubblicana, da tutti i commentatori successivi viene valutato come uno dei momenti più alti della esperienza dell’associazionismo italiano. Ebbene Gardone è il congresso delle “correnti”, del confronto vivace, della dialettica tra le “correnti” che trova una sintesi nella mozione principale approvata all’unanimità.

#### **4. Le correnti dell’Anm e l’associazionismo dei magistrati in Europa**

Le “correnti” dell’Anm sono nient’altro che libere, trasparenti associazioni di magistrati, strutturate con organismi direttivi, quote di adesione e strumenti di comunicazione, che si formano sulla condivisione di una concezione del sistema di giustizia e delle riforme da proporre.

In tutti i paesi europei esistono associazioni di magistrati e, quasi sempre, più di una. L’associazionismo dei magistrati non solo si fonda su un diritto fondamentale di libertà dei magistrati, ma è stato anche incoraggiato come elemento di crescita della coscienza professionale già in un testo adottato a livello Onu nel 1985<sup>5</sup>.

Nella stessa direzione si sono mosse diverse iniziative adottate nell’ambito del consiglio d’Europa. Nella “Magna Carta dei Giudici” approvata nel 2010 dal Consiglio Consultivo dei Giudici Europei (CCJE) il tema è affrontato all’art.12:” *I giudici hanno diritto di aderire ad associazioni di magistrati, nazionali o internazionali, con il compito di difendere la missione della magistratura nella*

---

<sup>5</sup> Vedi i punti 8 e 9 dei “*Principi fondamentali sulla indipendenza della magistratura*” adottati dal Congresso Onu di Milano 26 agosto / 6 settembre 1985 e confermati dalla Assembla generale il 29 novembre e il 13 dicembre 1985.

*società*”. La Raccomandazione (2012) 12 del Comitato dei Ministri del Consiglio d’Europa all’art. 25 detta: «*i giudici devono essere liberi di formare o aderire a organizzazioni professionali che abbiano come obiettivo di difendere la loro indipendenza, proteggere i loro interessi e promuovere lo stato di diritto*»<sup>6</sup>.

Con riferimento alla situazione dei Paesi dell’Europa dell’est e come reazione alle associazioni “ufficiali”, “di regime”, dei magistrati, si è molto insistito sul concetto di libere associazioni, aprendo la strada ad una molteplicità di associazioni nell’ambito di uno stesso Paese e dunque al pluralismo ideologico. Il tema era emerso con molta evidenza dopo la caduta del muro di Berlino. Il Consiglio d’Europa si è adoperato nell’Europa centrale e dell’est per incoraggiare la formazione di libere associazioni di magistrati. In molti paesi, Francia, Spagna, Belgio, Polonia e Germania, sono attive diverse associazioni di magistrati (alcune delle quali sono una sezione di sindacati generali); ovviamente queste associazioni concorrono alle elezioni dei vari Consigli superiori o Consigli di giustizia.

La peculiarità italiana non è l’esistenza di una pluralità di associazioni di magistrati, le cosiddette “correnti”, ma il fatto che l’Italia è oggi uno dei pochi paesi in Europa ad avere un’associazione nazionale di magistrati, che in sostanza è una federazione di diverse associazioni.

L’Anm deve la sua rappresentatività al fatto di comprendere tutte le posizioni presenti nella magistratura italiana; afferma la sua autorevolezza quando è capace di esprimere la sintesi del dibattito che si alimenta del pluralismo interno, entra in crisi quanto prevalgono le pulsioni corporative.

Due tensioni costantemente si propongono nell’associazionismo dei magistrati: da una parte il versante corporativo, ovvero la tutela dei diritti e degli interessi professionali, dall’altra la tutela dell’indipendenza, esterna ed interna, come presupposto per la tutela degli interessi della giustizia e dei diritti delle persone. Questa tensione tra i due poli da sempre si riflette, nel bene e nel male, sul Csm

## **5. Il Csm delle “correnti”**

Nell’analisi dell’influenza dell’Anm, se vogliamo delle “correnti”, sull’operato del Csm l’attenzione si concentra oggi, non senza ragione, sul tema della nomina degli incarichi direttivi. Ma vi sono altri settori di intervento del Csm che consentono di analizzare come abbia operato, nel corso degli anni ed in differenti situazioni, questa influenza, in positivo ed in negativo. Tra i più emblematici si segnalano la evoluzione della carriera, il sistema tabellare e gli interventi sull’efficienza del sistema giudiziario.

---

<sup>6</sup> È ora in fase finale la elaborazione del Parere n.23 (2020) del Consiglio Consultivo dei Giudici Europei (CCJE) intitolato “Il ruolo delle associazioni dei magistrati a sostegno dell’indipendenza della giustizia”

Nel processo di attuazione del principio di indipendenza si collocano due vicende centrali, quella della carriera a ruoli aperti e quella del sistema tabellare, che incidono sull'organizzazione del corpo, ma hanno un riflesso diretto sul sistema delle garanzie: soggezione alla legge e non alla gerarchia, attuazione effettiva del principio del giudice naturale.

### 5.1 La “carriera dei magistrati”

Il sistema di carriera previsto dall'ordinamento Grandi è decisivo nell'assicurare una sintonia con il potere. L'accesso alle categorie di appello e cassazione, con il relativo trattamento economico, è collegato al conferimento delle funzioni corrispondenti in relazione ai posti disponibili, attraverso il sistema del concorso-cooptazione.

In un'incisiva rievocazione del clima di quegli anni è stato scritto:

*“influiva su tale sintonia il fatto che ogni magistrato in qualche modo dipendesse dal potere esecutivo quanto a carriera; i selettori erano alti magistrati col piede nella sfera ministeriale; tale struttura a piramide orientava il codice genetico; l'imprinting escludeva scelte, gesti, gusti ripugnanti alla biensèance filogovernativa; ed essendo una sciagura l'essere discriminati, come in ogni carriera burocratica, regnava l'impulso mimetico”<sup>7</sup>.*

In Francia il sistema di carriera del modello napoleonico è rimasto in vigore pressoché immutato fino agli inizi degli anni '90; e le critiche suonavano straordinariamente simili a quelle sopra riportate. Si è infatti osservato che “la truppa” svolge più della metà del lavoro giudiziario, negli uffici dei giudici istruttori, giudici minorili, giudici di applicazione delle pene, e nelle procure. In pratica tutta la giustizia quotidiana dalle piccole controversie civile agli affari penali di ogni tipo è affidata ai magistrati più giovani:

*“le loro responsabilità sono schiaccianti perché assicurano la massima parte di ciò che assicura la pace civile. Per di più, dal momento che i criminali non scelgono necessariamente di compiere le loro malefatte più gravi solo nelle grandi città, molti giudici giovanissimi sono incaricati di casi gravissimi, appena usciti dalla scuola della magistratura”<sup>8</sup>.*

Nel nostro paese nell'arco di un decennio, tra il 1963 ed il 1973, il sistema di carriera è radicalmente modificato, realizzandosi il distacco della categoria (grado)

---

<sup>7</sup> F. CORDERO, *I poteri del magistrato*, in *L'indice penale*, n. 1, 1986, p. 31.

<sup>8</sup> D. SOULEZ LARIVIÈRE, *Les juges dans la balance*, Ramsay, Paris, 1987, p. 77 (la traduzione è di chi scrive). Sul sistema di carriera francese fino agli anni '90 in generale vedi anche J. VINCENT, S. GUINCHARD, G. MONTAGNIER, A. VARINARD, *La justice et ses institutions*, Dalloz, Paris, 3 ed., 1991, pp. 411 e 416 ss.

dalla funzione, con un sistema di progressione cosiddetta a ruoli aperti, che consente di conseguire la categoria e lo stipendio della funzione superiore pur continuando a svolgere le funzioni svolte in precedenza<sup>9</sup>.

Il vecchio modello di carriera cade per la sua irrazionalità interna e per la verificata inidoneità ad operare quale stimolo per un accrescimento della professionalità in una situazione generale completamente mutata. E per questo che le rivendicazioni “sindacali” dell’Anm, non prive di riflessi corporativi, hanno ricevuto il sostegno dei settori più avvertiti della cultura giuridica.

La predisposizione di una nuova struttura alternativa è affidata alla riforma globale dell’ordinamento giudiziario; di fronte all’inadempimento del legislatore, rimane in vigore un sistema “zoppo”, rimesso sostanzialmente all’opera di supplenza del Csm, che si adatta però ad una gestione sensibile alle istanze corporative.

E tuttavia, senza l’affanno della carriera e dell’avanzamento verso le funzioni “superiori” di appello e Cassazione, magistrati con esperienza assicurano delicatissime funzioni, si può dire di “prima linea”, nelle preture, nelle procure e nei tribunali, come giudici e giudici istruttori.

L’abolizione della carriera, intesa come percorso verso l’alto, ha prodotto magistrati pieni di tensione morale e di passione civile, si trattasse di magistrati nel pieno della loro vita professionale o di “giudici ragazzini”. Una volta terminata la corsa necessitata alle funzioni di appello e di Cassazione, magistrati di esperienza sono rimasti nelle funzioni e negli uffici di prima linea: sono i magistrati che, come giudici o come pubblici ministeri, per primi vengono in contatto con i cittadini ed i problemi della società. Funzioni fino ad allora poco ambite, come quella di magistrato di sorveglianza, per i problemi penitenziari, o di giudice minorile hanno visto nuove vocazioni.

Questa magistratura “senza carriera” affronta le grandi riforme degli anni ‘70 e poi si misura con criminalità organizzata, mafia, terrorismo e corruzione.

Il Csm si è troppo a lungo adagiato su un lassismo corporativo nelle valutazioni di professionalità. Nel corso degli anni ‘80, sia pure con incertezze e battute d’arresto, avanza al Csm una linea di maggiore rigore, a livello di funzione disciplinare e paradisciplinare nel controllo sulla correttezza nell’esercizio della giurisdizione. Il mutamento di tendenza nella giurisprudenza disciplinare è stato generalmente riconosciuto, anche se da taluni valutato come insufficiente. Le statistiche sui procedimenti disciplinari presi in blocco hanno scarsa significatività, data l’eterogeneità dei casi che vengono all’esame della sezione disciplinare. Nel considerare i dati inoltre è essenziale tenere in conto le dimissioni intervenute dopo

---

<sup>9</sup> Sulla riforma della “carriera” vedi, volendo, E. BRUTI LIBERATI, *Magistratura e società nell’Italia repubblicana*, Laterza, Bari-Roma, 2018.



l'inizio della azione disciplinare o dopo l'apertura di una procedura di trasferimento d'ufficio perché si tratta normalmente dei casi che avrebbero dato luogo alla applicazione delle sanzioni più gravi.

Sul tema delle valutazioni di professionalità nell'Anm continua a prevalere un atteggiamento di chiusura corporativa: nel 1996 un equilibrato progetto di valutazioni periodiche proposto dal Ministro della Giustizia viene sbrigativamente liquidato come "pagelle Flick"<sup>10</sup>.

Qualche anno dopo l'Anm riesce a fare un passo avanti una proposta organica, elaborata all'esito di un ciclo di seminari locali, in un confronto con l'avvocatura e la cultura giuridica, presentata nel convegno conclusivo a Roma il 20 marzo 2003 e trasmessa al Governo e alle forze politiche<sup>11</sup>.

Con la "riforma Mastella" (art. 2 legge n.111/2007), che sostituisce integralmente, sul punto, la "riforma Castelli", viene introdotto il sistema delle valutazioni quadriennali di professionalità. È valutazione condivisa che il Csm non abbia dato piena attuazione allo spirito della riforma e sia tuttora ispirato ad un lassismo corporativo.

## 5.2 Il "sistema tabellare"

Nonostante la diversa opinione della Cassazione e le oscillazioni della Corte Costituzionale, il Csm, già a partire dalla fine degli anni '60, si indirizza verso una attuazione rigorosa del principio del giudice naturale precostituito per legge (art. 25 co. 1 Cost.), riferendolo non solo all'organo giudiziario, ma anche alle persone fisiche dei giudici. La questione era stata posta sin dal 1963 da Gaetano Foschini:

*"impedire che un dato processo possa essere giudicato dal Tribunale di Catania invece che da quello di Ragusa non vale niente, se non resta impedito anche che si costituisca il tribunale di Ragusa, applicando ad esso i giudici del tribunale di Catania"*<sup>12</sup>.

Il Csm rivendica il suo sindacato sui provvedimenti di applicazione e supplenza e costruisce progressivamente il "sistema tabellare" con le circolari per la formazione delle tabelle di composizione degli uffici giudiziari ed i criteri di

<sup>10</sup> Si veda la documentazione pubblicata in *Questione Giustizia*, n. 3-4, 1996, pp. 831 ss.

<sup>11</sup> Vedi il documento conclusivo, unitamente ai contributi preparatori, in E. BRUTI LIBERATI (a cura di), *I magistrati e la sfida della professionalità*, Ipsoa, Milano 2003, pp. 91-92.

<sup>12</sup> G. FOSCHINI, *Giudici in nome del popolo, non già commissari del capo della corte*, in *Il Foro Italiano*, 1963, II, pp. 168 ss. Sul tema R. ROMBOLI, *Il giudice naturale*, Giuffrè, Milano, 1981.

assegnazione degli affari<sup>13</sup>, che rappresentano uno dei più rilevanti esempi dell’attività “paranormativa” del Consiglio.

A livello di normativa primaria con la legge 6 agosto 1982 n. 532 istitutiva del Tribunale della libertà viene prevista per la prima volta la precostituzione del giudice, non solo come ufficio, ma anche come persona fisica, con un esplicito riferimento alla formazione delle tabelle da parte del Csm.

Il Parlamento dà riconoscimento al sistema tabellare: in questa materia si è istituito tra Csm e Parlamento un “circolo virtuoso”. Ma prima ancora ha operato in modo “virtuoso” l’influenza delle “correnti” dell’Anm sul Csm. La limitazione del potere arbitrario dei capi degli uffici che nasce come richiesta “corporativa”, che peraltro si fonda sul principio dell’indipendenza interna, approda a rendere effettiva la garanzia del giudice naturale. Per altro verso il sistema tabellare negli anni successivi si svilupperà nel senso di progetto organizzativo degli uffici giudiziari.

### 5.3 Organizzazione ed efficienza del sistema giudiziario

A lungo il tema dell’efficienza del sistema giudiziario rimane fuori dal centro di interesse del Csm. Il punto di svolta è con il Csm eletto nel 1968, nel quale, a dispetto del sistema elettorale maggioritario, risultano rappresentate tutte le “correnti” dell’Anm, che già avevano animato il Congresso di Gardone del 1965. È questo “Csm delle correnti” che emana nel 1968 la prima circolare su quello che diverrà il “sistema tabellare”<sup>14</sup> e adotta la prima relazione annuale del 1970 dal titolo “Realtà sociale ed amministrazione della giustizia”<sup>15</sup>.

Per la prima volta il Csm presenta una compiuta relazione dell’attività svolta, corredata di dati e riferimenti<sup>16</sup> nella quale si rivendica che

*“il Consiglio non è l’organo attraverso cui la magistratura provvede alla cura dei suoi particolari interessi settoriali, come talvolta è stato erroneamente ritenuto, ma è piuttosto l’organo che realizza – attraverso la garanzia della libertà e dell’autonomia dell’ordine*

---

<sup>13</sup> Cfr. G. GILARDI, *Tabelle di composizione degli uffici giudiziari*, in *Norme e prassi in tema di direzione degli uffici giudiziari con particolare riferimento ai procedimenti tabellari, ai pareri per la progressione in carriera, ai poteri di vigilanza*, in *Quaderni del Consiglio Superiore della magistratura*, n. 24, Roma, 1989, pp. 38 sgg.; R. ROMBOLI, *Teoria e prassi del principio di precostituzione del giudice*, in *Il principio di precostituzione del giudice*, in *Quaderni del Consiglio Superiore della Magistratura*, n. 66, 1993, pp. 28 ss.

<sup>14</sup> Circolare 14 maggio 1968 n. 7671. Vedi al riguardo e per gli sviluppi successivi E. BRUTI LIBERATI, L. PEPINO, *Autogoverno o controllo della magistratura? Il modello italiano di Consiglio Superiore*, Feltrinelli, Milano, 1998, pp. 125 ss.

<sup>15</sup> CONSIGLIO SUPERIORE DELLA MAGISTRATURA, *Realtà sociale e amministrazione della giustizia. Relazione annuale sullo stato della giustizia*. 1970.

<sup>16</sup> *Ivi*, cap. X, pp. 190-217.

Contributi al seminario

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

1° ottobre 2020

*giudiziario e una conseguente politica del personale della magistratura- gli interessi fondamentali dello Stato ad una efficiente e libera amministrazione della giustizia”.*

Una occasione, purtroppo, lasciata cadere per lungo tempo. Ma il tema della efficienza della giustizia non può essere eluso e compare per la prima volta nel titolo del XXVII Congresso nazionale dell’Anm (Venezia 2004) “Giustizia più efficiente e indipendenza dei magistrati a garanzia dei cittadini”<sup>17</sup>. I magistrati, impegnati con l’Anm in un duro contrasto alla “riforma Castelli” si rendono conto che la ricerca di un sostegno dell’opinione pubblica a difesa dell’indipendenza richiede che i magistrati stessi mostrino un più deciso impegno per l’efficienza del servizio giustizia. La conclusione della relazione del Presidente dell’Anm lo testimonia:

*“La partecipazione dell’Anm al dibattito sui temi della giustizia, che si nutre del confronto che abbiamo sempre perseguito con l’avvocatura, gli studiosi del diritto e tutti gli operatori, si concreta in ricognizione della situazione organizzativa, in valutazioni sui problemi interpretativi e applicativi della legislazione in vigore, in proposte di riforma, in analisi delle iniziative legislative in corso. È questo il contributo della magistratura associata per la qualità del servizio giustizia e per un sistema sempre più adeguato di tutela dei diritti dei cittadini”*<sup>18</sup>.

Le criticità dell’organizzazione giudiziaria e l’inadeguatezza del servizio giustizia sono sotto gli occhi di tutti. Peraltro, si riconosce che negli anni più recenti vi sono stati notevoli miglioramenti, anche se con forti difformità<sup>19</sup>. “Se l’iniziativa virtuosa di alcuni uffici è dipesa dall’impulso dato dai presidenti di Tribunale e dai procuratori della Repubblica, il più significativo laboratorio di innovazione organizzativa attivo nel settore giustizia in Europa si è trovato in Italia a partire dal 2007, quando l’Unione Europea finanzia con il Fondo Sociale Europeo il programma *Diffusione delle best practices negli uffici giudiziari*”<sup>20</sup>. Daniela Piana sottolinea che l’iniziativa è nata dal Ministero della Giustizia, nel breve periodo in cui è retto da Clemente Mastella, su proposta del capo del DOG Dipartimento per l’Organizzazione Giudiziaria, il magistrato Claudio Castelli<sup>21</sup>. Si tratta di un magistrato tra i più impegnati sui temi dell’efficienza e dell’innovazione del servizio giustizia, già segretario generale dell’Anm e componente del Csm. Al programma *Best Practices* partecipano attivamente molti uffici giudiziari grandi e piccoli e il

<sup>17</sup> Gli atti del Congresso sono pubblicati in E. BRUTI LIBERATI (a cura di), *Giustizia più efficiente e indipendenza dei magistrati a garanzia dei cittadini*, Ipsa, Milano, 2004.

<sup>18</sup> *Ivi*, p. 52.

<sup>19</sup> Si veda in particolare D. PIANA, *Uguale per tutti? Giustizia e cittadini in Italia*, Il Mulino, Bologna, 2016.

<sup>20</sup> D. PIANA, *Uguale per tutti?*, cit., pp. 94-95.

<sup>21</sup> *Ivi*, p. 95.

Csm svolge un ruolo significativo di propulsione, raccolta di esperienze locali e iniziative di coordinamento.

È diffusa l'opinione che le inefficienze del sistema giustizia, in particolare nel civile, penalizzino e ostacolino lo sviluppo del tessuto imprenditoriale e produttivo del Paese: vedi da ultimo lo studio “Efficienza della giustizia e lotta alla corruzione quali elementi per la competitività del Sistema Paese. Analisi dello status quo e proposte di intervento” curato dal Gruppo di Lavoro The European House – Ambrosetti presentato al Forum del settembre 2020. È significativo, peraltro, che nel segnalare le criticità il Rapporto dà atto in più passaggi e con accenti di apprezzamento, delle iniziative poste in essere dal Csm e tuttora in evoluzione.

Oggi alla fine del 2020 il tema assume rinnovata attualità con i gravissimi problemi che il Covid-19 ha posto alla organizzazione giudiziaria e richiederà a regime incisive riforme, ben oltre gli aggiustamenti imposti dall'emergenza.

Contributi al seminario

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

1° ottobre 2020