

L'associazionismo è consustanziale al CSM? Riflessioni in margine alla Relazione di Francesca Biondi*

ANNAMARIA POGGI**

Data della pubblicazione sul sito: 2 gennaio 2021

Suggerimento di citazione

A. POGGI, *L'associazionismo è consustanziale al CSM? Riflessioni in margine alla Relazione di Francesca Biondi*, 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.

** Professoressa ordinaria di Istituzioni di diritto pubblico nell'Università degli studi di Torino. Indirizzo mail: annamaria.poggi@unito.it.

La bella *Relazione* di Francesca Biondi prende avvio da una constatazione su cui la dottrina è unanime e cioè la distanza tra modello costituzionale del CSM e ruolo effettivo che esso si è venuto ritagliando nel corso dell'esperienza repubblicana.

Si tratta, peraltro, di una questione che da tempo autorevolmente viene sottoposta all'attenzione del dibattito scientifico, e che consiste fondamentalmente nello iato tra una normativa costituzionale che assegna al CSM poteri amministrativi (ed eventualmente giurisdizionali) connessi alla disciplina sul pubblico impiego (come emerge chiaramente dall'art. 105 Cost) ed una realtà che, si rammenta nella *Relazione*, già nel 1977 Sergio Bartole (*Materiali per un riesame della posizione del Consiglio superiore della magistratura*, in *Scritti in onore di Costantino Mortati*), evidenziava come di trasformazione in radice della stessa funzione in una para-normativa di vero governo, anche politico, della Magistratura

Di lì in avanti quella "appropriazione" di funzioni è stata trasversalmente criticata in quanto correlata all'imporsi all'interno del CSM di logiche di corrente, fortemente distorsive di alcuni parametri costituzionali (trasparenza, imparzialità, indipendenza...)¹. Le più recenti vicende di cronaca (v. caso Palamara) impongono secondo la Relatrice, non solo una rinnovata riflessione su questi temi, ma una decisione non più rinviabile, pena la stessa credibilità dei giudici e della loro funzione.

Se, infatti, si sottolinea nella *Relazione*, le decisioni del Consiglio sono sempre state condizionate dalle logiche di corrente (solo in minima parte contenute dai meccanismi di contrappeso) "*ora, però, quantomeno con riferimento alla nomina ad incarichi direttivi o semi-direttivi, sembra di assistere non solo al "tradizionale" prevalere delle logiche di appartenenza a discapito del merito, ma a qualcosa di più e di peggio: alla pre-selezione dei magistrati, fuori delle sedi proprie, sulla base di vincoli oscuri e strettamente personalistici, con il rischio di ulteriori, maggiori e gravi pregiudizi per la loro indipendenza*". Ed ancora "*la storia del CSM, soprattutto quella più recente, impone allora di chiedersi se l'associazionismo sia consustanziale al CSM e, dunque, non si possa far altro che sperare in un suo rinnovamento oppure se questa lunga fase della storia del Consiglio sia giunta al termine e sia arrivato il momento di individuare meccanismi di selezione dei membri togati che, senza affatto smentire l'esistenza, nella magistratura, di un pluralismo culturale, valorizzino il prestigio personale dei candidati ben prima della loro appartenenza ideale, sul presupposto – credo innegabile – che l'autorevolezza personale generalmente porta con sé una maggiore indipendenza*".

¹ Delle degenerazioni del correntismo e della loro influenza sul funzionamento e sulla conformazione del CSM si discute dagli anni Ottanta. Esse vennero evidenziate in maniera assai trasversale: v. V. ZAGREBELSKY, *Tendenze e problemi del Consiglio superiore della magistratura*, in *Quad. Cost.*, 1/1983, pp. 123 ss. e G. DI FEDERICO, «Lottizzazioni correntizie» e «politicizzazione» del C.S.M.: quali rimedi, in *Quad. Cost.*, 2/1990, pp. 279 ss.

Proprio su questa ultima affermazione vorrei fermami, in particolare sul tema del rapporto tra associazionismo e CSM.

Credo, infatti, che questo sia non solo uno snodo fondamentale delle argomentazioni esposte da Francesca Biondi, ma sia anche il nodo più problematico e spinoso da sciogliere.

Sappiamo bene, infatti, che l'associazionismo nasce ben prima del CSM, diventando ben presto l'architrave organizzativo e culturale del posizionamento della magistratura all'interno prima dell'amministrazione statale, e poi della sistemica costituzionale.

La magistratura inizia ad assumere rilievo nel panorama scientifico e nel dibattito politico-istituzionale, insieme, o forse addirittura grazie, all'associazionismo e questo assume, nel contempo, la natura di questione di "organizzazione" e di questione "culturale".

Questione di organizzazione perché la contrapposizione tra il modello delle categorie e quello dell'associazionismo celava, in realtà, la contrapposizione tra la l'originaria volontà governativa di fare della magistratura un *corpo burocratico* - parte all'amministrazione statale- e la ferma volontà di larga parte della magistratura stessa di concepirsi quale *corpo associativo* e autonomo dall'amministrazione statale, anche se esercitante la funzione prettamente statale dell'applicazione della legge. La differenza non era e non è di poco conto. Nel primo modello la parola e la pratica della gerarchia rimangono centrali, pur con tutti i temperamenti di cui la gerarchia stessa è stata oggetto negli ultimi decenni all'interno dell'amministrazione statale. Nel secondo, invece, il *focus* è costituito dall'autonomia di autoorganizzazione, sia pure nel contesto dell'esercizio di una funzione cardine dell'ordinamento costituzionale.

Fu propriamente quel tentativo di configurazione di corpo burocratico interno all'amministrazione statale che la magistratura "bassa" (ma numericamente decisamente più significativa) volle scardinare, e lo fece indubbiamente con successo.

I 116 magistrati del Proclama di Trani (1904) rivolsero il loro appello al Governo e al Ministro della Giustizia, non solo contro il dominio dei giudizi della Cassazione, ma anche per una riforma dell'ordinamento giudiziario che ne riconoscesse la peculiarità delle funzioni all'interno dell'amministrazione statale.

Quando qualche anno dopo (1911) si svolse il primo Congresso dell'Associazione generale tra i Magistrati italiani, V.E. Orlando commentò negativamente sia la nascita dell'Associazione che il Convegno, richiamando la struttura "gerarchica" della magistratura che, a suo dire, ne costituiva l'essenza. Con la consueta chiarezza ribadì con decisione che nel rapporto tra magistratura alta e magistratura bassa non poteva che proiettarsi la struttura tipica dell'amministrazione gerarchica statale.

Contributi al seminario

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

1° ottobre 2020

In una Intervista al Corriere d'Italia del 23 agosto 1909 -a proposito della fondazione dell'AGMI - Orlando, affermava «delle due l'una: o questa associazione non riprodurrà in sé tutti i vari gradi della magistratura e allora... scarsa ne sarà l'autorità e temibili saranno i conflitti del contrapporsi di una magistratura minore verso quella maggiore che ha funzioni direttive; o invece questa fusione avviene, e allora la discussione da pari a pari (e un'associazione non si concepisce se non sulle basi di una perfetta eguaglianza tra i soci)... con quella vivacità che contraddistingue il nostro temperamento latino, fra un uditore ed un Primo presidente di Cassazione, difficilmente si può credere che non danneggi la dignità e l'autorità di quest'ultimo». Ed ancora, dichiarava nella stessa intervista: «Una delle funzioni essenziali del fenomeno associativo sta nella combattività delle associazioni stesse... Sotto questo aspetto, ella già intende come sia indifferente la considerazione che una eventuale associazione fra magistrati si dichiari (e come potrebbe essere diversamente?) apolitica. Lasciamo anche stare che tutte le associazioni fra funzionari cominciano col porre detta affermazione, ma poi nella loro effettiva attività difficilmente vi si mantengono fedeli. Ma, ripeto, anche a prescindere da ciò, la discussione combattiva di idee, di tendenze, quando si svolge nel seno di funzionari, costituisce per se stesso un atto che ha valore ed efficienza politica nel largo senso di questa espressione»².

Il ministro Orlando, dunque, coglieva con grande puntualità (e se ne allarmava) i caratteri essenziali del fenomeno associativo: la rottura della separatezza della casta, l'apertura alla politica, la messa in crisi del principio gerarchico e della stessa dipendenza della magistratura rispetto all'esecutivo.

Propriamente su questo passaggio, non meramente organizzativo, si innestava anche la caratteristica di questione "culturale": l'associazionismo sanciva anche, e inevitabilmente, la richiesta di una soggettività plurale nel terreno dell'interpretazione. La ribellione alla gerarchia nei confronti della magistratura alta fu probabilmente al contempo, causa e conseguenza della rivendicazione di una soggettività specifica, rispetto all'esercizio della propria funzione.

Il tema associativo e la sua pregnanza rispetto all'amministrazione statale e ai rapporti tra magistratura e politica era, dunque, noto all'Assemblea Costituente, sia perché già emerso da anni nel dibattito, sia perché alcuni dei maggiori protagonisti del dibattito erano componenti della stessa Assemblea Costituente. La questione di organizzazione e la questione culturale - avanzate dalla magistratura - , e la necessità di temperarle con le molte altre che ruotavano intorno a quei temi, condussero, perciò, a soluzioni compromissorie.

² Il testo dell'intervista può leggersi in E.R. PAPA, *Magistratura e politica. Origini dell'associazionismo democratico nella magistratura italiana (1859-1913)*, Marsilio, Padova-Venezia, 1973, pp. 361-363.

Non vi è dubbio, però, che in Assemblea Costituente prevalsero, con riguardo al CSM, le sole motivazioni politiche di sottrarre la Magistratura all'Esecutivo. Le discussioni, in sostanza, vollero sancire una sottrazione di ingerenza piuttosto che la reale configurazione non tanto della Magistratura, quanto del CSM quale organo costituzionale. Così entrambi i principali progetti delle norme costituzionali sulla Magistratura presentati nella Commissione dei Settantacinque – di Calamandrei e Leone – pur nella diversità delle loro impostazioni e soluzioni, contenevano almeno due posizioni largamente condivise: 1) costituzionalizzare i poteri del CSM per sancire i principi di autonomia e di indipendenza della Magistratura; 2) evitare una autoreferenzialità della magistratura soprattutto con riguardo alla sfera della rappresentanza politica. Perciò entrambi i progetti prevedevano la presenza nel Consiglio Superiore dei membri laici, espressione diretta del Parlamento (addirittura, nella fase iniziale dei lavori della Commissione e poi anche dell'Assemblea, in numero pari ai membri togati. La composizione mista del Consiglio viene ricondotta espressamente all'obiettivo dell'“equilibrio tra l'indipendenza della Magistratura ed il collegamento con gli altri poteri dello Stato”³ .

Difficile, dunque, immaginare che a fronte di un dibattito così complesso e delicato potesse emergere una configurazione “politica” sia della magistratura che del CSM. Mentre la costituzionalizzazione del CSM divenne la soluzione, questa volta politica, della sottrazione di influenza dal Governo. Di tale complessità ne sono spia gli articoli 104 e 105 che per un verso ne configurano i compiti quale organo di autogoverno e per altro verso, con la sua composizione, introducono elementi spuri rispetto a quei compiti. Con un “nota bene” che influenzerà, però, gli sviluppi successivi: la quasi perfetta sovrapposizione che i Costituenti sancirono, forse inconsapevolmente, tra garanzia di autonomia e indipendenza della magistratura e CSM poteva condurre - ed in effetti ha condotto - ad analogha sovrapposizione tra posizione costituzionale della magistratura e posizione costituzionale del CSM.

Il che rende esplicito anche il motivo per cui mentre la prevalenza della configurazione burocratico-amministrativa del C.S.M. non è foriera di particolari problematiche, viceversa l'accentuazione di configurazioni “altre” sovraesponde lo stesso CSM, in quanto si attribuisce alle sue funzioni e alla sua composizione la capacità di conformare la natura dell'organo in maniera eccedente rispetto alla normativa costituzionale e al principio di equilibrio tra poteri.

³ Relazione on. Leone nella seduta della Sottocommissione dell'8 gennaio 1947. Sulla ricostruzione del dibattito in Assemblea Costituente sulla Magistratura sia consentito rinviare ad A. POGGI, *Il sistema giurisdizionale tra “attuazione” e “adeguamento” della Costituzione*, Jovene, Napoli, 1995, pp. 116 ss.

Contributi al seminario

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

1° ottobre 2020

Le funzioni delineate nell'art. 105 sono senza alcun dubbio funzioni di autogoverno sottoposte all'osservanza della legge. La composizione mista fu frutto di un compromesso volto a garantire un corretto equilibrio tra l'esigenza dell'autonomia e l'altra esigenza di non configurare la magistratura come «casta chiusa»⁴.

Perciò è davvero eccedente la normativa costituzionale attribuire al CSM la funzione di mediazione tra autonomia e indipendenza della magistratura ed esercizio della funzione direttamente agganciato alle norme costituzionali (imparzialità, terzietà, dipendenza dalla sola legge...). Tale funzione, infatti, non può essere affidato ad un organo che ha compiti esclusivi e conclusivi sulla carriera dei magistrati, pena la possibile instaurazione di circuiti perversi tra appartenenza a correnti associative diverse e con indirizzi tra di loro confliggenti. Ed è considerazione unanime che il malfunzionamento del CSM è anche connesso «al modo in modo in cui si sono assestati i rapporti all'interno della componente togata, nelle sue articolazioni associative e nelle relazioni tra queste e i singoli magistrati- elettori»⁵. Il che, tra l'altro, ha anche inciso sull'incapacità della componente laica di assolvere appieno alle sue funzioni di *longa manus* della sovranità popolare in funzione di controllo⁶.

Alla domanda iniziale, dunque, non si può che dare risposta negativa: la dinamica associativa non può essere consustanziale al C.S.M., poiché non può essere consustanziale alla sua funzione costituzionale che impone, invece, la difesa dell'indipendenza dei magistrati come singoli e della magistratura come "corpo" dall'invadenza del potere esecutivo. Non pare, pertanto, per nulla "miracolistica", come pure sostenuto da autorevole dottrina⁷, l'adozione di un sistema di selezione per i togati finalizzato alla neutralizzazione del sistema delle correnti, come correttamente, a mio avviso, propone Francesca Biondi a conclusione del suo ragionamento.

Delle due l'una: o si ritiene che il correntismo sia un vero problema rispetto al funzionamento del CSM e allora se ne devono trarre le conseguenze in termini di riforma del sistema di selezione dei togati, ovvero si ha il coraggio di affermare che

⁴ Lo ricorda ancora recentemente G. SOBRINO, *Il Consiglio Superiore della Magistratura: snodi problematici e prospettive di riforma, Il C.S.M. e i raccordi istituzionali*, Seminario Annuale Associazione "Gruppo di Pisa", 23 ottobre 2020.

⁵ E. GROSSO, *Brevi note sulle possibili linee di una riforma della legge elettorale del CSM* cit., p. 3.

⁶ G. SOBRINO, *Il Consiglio Superiore della Magistratura: snodi problematici e prospettive di riforma, Il C.S.M. e i raccordi istituzionali* cit., pp. 5-6.

⁷ Così M. VOLPI, *Le correnti della magistratura: origini, ragioni ideali, degenerazioni*, *Rivista AIC*, 2/2020, p. 369.

non lo è, e allora, altrettanto coerentemente, se ne traggono le conseguenze e si difende apertamente l'attuale sistema correntizio.

Avendo sposato la prima alternativa, mi pare indispensabile riporre la questione nella sua dinamica essenziale: i compiti assegnati al CSM e la loro delicatezza, nonché la loro incidenza sullo *status* dei magistrati, impongono che esso non possa che assumere la conformazione di organo burocratico- amministrativo avente un'unica funzione: la tutela, attraverso i propri provvedimenti, dell'autonomia e indipendenza della magistratura e di ogni singolo magistrato. Ciò non significa, come in tempi già sospetti osservava Valerio Onida, che il C.S.M. non «possa avere ed esprimere indirizzi relativi all'esercizio delle sue attribuzioni»⁸, e non significa neppure che non possa concorrere in forma di proposte alla formazione di un indirizzo politico, ma ciò non in quanto espressione del «corpo dei magistrati»⁹. Il che, ancora, non equivale a negare peso a quelle ricostruzioni che guardano al C.S.M. come ad un organo direttamente funzionale alla garanzia dell'autonomia e dell'indipendenza del Potere giudiziario. Quelle tesi, cioè, secondo cui il C.S.M. «è l'organo di alto rilievo costituzionale, cui la Costituzione assegna il delicatissimo compito di contribuire a produrre le forme e le condizioni della separazione dei poteri, ossia del complesso equilibrio tra la sovranità della politica e l'autonomia della giurisdizione»¹⁰.

Tale ruolo di garanzia del “corpo” magistratura a mio avviso non confligge con la sua configurazione di organo “amministrativo” (e/o giurisdizionale) ed anzi in qualche misura invece lo richiama, allo scopo di garantire l'applicazione di quei principi direttamente connessi al ruolo stesso (imparzialità, trasparenza...).

In questo contesto, anzi, separare le sorti dell'associazionismo della magistratura da quelle del CSM corpo organo di autogoverno risponde all'esigenza di riportare ordine e razionalità in un terreno eccessivamente inquinato da sovrapposizioni di logiche diverse.

La de-strutturazione dello Stato persona che caratterizza molte zone dell'amministrazione tradizionalmente intesa, ha infatti altresì investito l'amministrazione della giustizia. Questa, anche in forza delle spinte corporative che hanno accompagnato l'istituzione del CSM, si è progressivamente spogliata dei caratteri più propri dell'“amministrazione”, per assumere sempre più marcatamente quelli della “politica” giudiziaria. Una politica che è emersa dal basso, e per cui l'esercizio della giurisdizione si è spesso atteggiato come una sorta

⁸ V. ONIDA, *La posizione costituzionale del CSM e i rapporti con gli altri poteri*, in E. BALBONI, B. CARAVITA (a cura di), *Magistratura, CSM e principi costituzionali*, Laterza, Roma-Bari, 1994, p. 19.

⁹ *Ibidem*.

¹⁰ E. GROSSO, *Brevi note sulle possibili linee di una riforma della legge elettorale del CSM*, in *Liber amicorum per Pasquale Costanzo*, disponibile all'indirizzo www.giurcost.org, p. 2.

Contributi al seminario

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

1° ottobre 2020

di «proseguimento ideale del dibattito parlamentare»¹¹, e che si è accentuata verso l'alto, con un CSM che è transitato da organo di amministrazione della giurisdizione ad «espressione della partecipazione del potere giudiziario alle funzioni di indirizzo politico»¹².

Insomma l'associazionismo nasce storicamente con l'emergere della soggettività della Magistratura, ma il CSM non può, per i compiti che assolve, essere permeato da tale logica.

La prevalenza dell'associazionismo sulle categorie è una rivendicazione egualitaria e anti-gerarchica che da Gardone in poi ha indubbiamente sancito il transito nella realtà effettiva dal modello burocratico di magistratura al modello "autonomo" della Magistratura, come associazione tenuta in vita da idem sentire "valoriali" che si estrinseca in correnti per garantire il pluralismo culturale.

Coloro che difendono l'associazionismo e il correntismo ricorrono frequentemente ad argomentazioni di tono di cultura costituzionale che è difficile contestare:

- l'attività interpretativa diretta della Costituzione che inevitabilmente viene orientata da "concezioni della Costituzione" che possono divergere e che quindi correttamente sfociano in pluralismo culturale di cui l'associazionismo è strumento;
- la salvaguardia delle libertà di associazione e di manifestazione del pensiero anche per i magistrati;
- la riconduzione dell'associazionismo alla teoria dei corpi intermedi...

Insomma, l'associazionismo è consustanziale alla Magistratura così come essa si è venuta strutturando sin dalle sue origini "moderne", e perciò difficilmente superabile, quasi un marchio d'origine. Ha ragione Mauro Volpi, pertanto, quando ricorda che associazionismo non equivale a politicizzazione, poiché ciò banalizza e infanga il fenomeno associativo così come esso è nato e cioè come rivendicazione della magistratura bassa contro l'assetto gerarchico che la magistratura alta (insieme ai governi) voleva imporre in una sorta di ritorno al paradigma proprio dello Stato liberale¹³. Perciò, ricorda sempre Volpi, la lotta per la Costituzione diventa un collante formidabile per lo sviluppo dell'associazionismo, in contrapposizione all'ostilità con cui la magistratura alta resiste all'innovazione costituzionale.

Che la politica associativa debba necessariamente permeare (ovvero che sia inevitabile che si estenda) anche al CSM è, a mio avviso e per le motivazioni che

¹¹ G. BORRÈ, P. MARTINELLI, L. ROVELLI, *Unità e varietà nella giurisprudenza*, in *Il Foro italiano*, 1971, p. 5.

¹² G. REBUFFA, *La funzione giudiziaria*, Giappichelli, Torino, 1993, p. 148.

¹³ M. VOLPI, *Le correnti della Magistratura: origini, ragioni ideali, degenerazioni*, cit., pp. 362-363.

sopra ho esposto, quantomeno da impedire o delimitare il più possibile. Certo, la scelta della costituzionalizzazione del CSM non aiuta a dipanare l'intreccio, ed anzi è divenuta spesso l'ultimo fortino utilizzato dalla stessa magistratura nei confronti degli assedi che, a suo giudizio, venivano tentati dai Governi ispirati dall'intento di negare autonomia e indipendenza.

Insomma la questione è complicata ma credo che distinguere le sorti della magistratura (anche come associazione) da quelle del CSM, come consiglia Francesca Biondi alla fine della sua Relazione sia una strada in qualche misura obbligata, e in particolare sia obbligata la strada di incidere significativamente sulla designazione dei consiglieri togati.

Se non si separano le sorti di Magistratura e CSM non credo si possano fare molti passi avanti.

Le altre soluzioni più soft indicate in dottrina (mi riferisco in maniera particolare a quelle avanzate da Volpi su AIC e cioè modifica dei regolamenti interni...) non mi pare siano in grado di sciogliere i problemi che dal 1980 si ripropongono e che hanno la loro origine in un'accentuata tendenza del CSM a presentarsi come la rappresentazione "costituzionale" della magistratura italiana. Rappresentazione che, come attenta dottrina ha da tempo sottolineato¹⁴, è proprio all'origine dei problemi.

¹⁴ V. ONIDA, *La posizione costituzionale del CSM e i rapporti con gli altri poteri*, cit., pp. 18-19.