

IL CONSIGLIO SUPERIORE DELLA MAGISTRATURA NELL'ORDINAMENTO COSTITUZIONALE, del dott. Alessandro Ortolani, Funzionario della Corte dei conti

Il Consiglio superiore della magistratura è previsto e disciplinato dall' art. 104 della Costituzione ed è chiamato a garantire l'autonomia e l'indipendenza della magistratura ordinaria dagli altri poteri dello Stato, nonché del singolo magistrato nell'esercizio delle sue funzioni¹.

Il governo autonomo della magistratura si pone a garanzia della indipendenza ed autonomia della funzione giurisdizionale e costituisce presupposto della effettività dello stato di diritto e del principio di uguaglianza dei cittadini davanti alla legge².

La giurisdizione è espressione della sovranità dello Stato, accanto alla funzione legislativa e a quella di governo.

In ragione della collocazione nella Carta fondamentale e del ruolo attribuito dal Costituente, il CSM costituisce organo di rilievo costituzionale.

Il Consiglio non partecipa alla determinazione dell'indirizzo politico declinata in funzione legislativa ed esecutiva, che, come noto, è prerogativa del Parlamento e del Governo³. L'elevata funzione di rango costituzionale dell'Organo di autogoverno è riconducibile ad una funzione di garanzia tesa alla realizzazione di interessi pubblici legati all'amministrazione della giurisdizione, all'autonomia e all'indipendenza della magistratura⁴.

¹ Per una ricostruzione dei caratteri del titolo IV parte II della Costituzione, SALAZAR, La magistratura, Roma-Bari, 2002 e di recente ; BARBERA, FUSARO, Corso di diritto pubblico, Bologna 2016, PITRUZZELLA - BIN, Diritto costituzionale, Torino, 2017, BIN Capire la Costituzione, Bari Roma, 2017.

² La tutela dell'autogoverno della magistratura, Assemblea Generale, Napoli 28 maggio 2017.

³ In base al principio di responsabilità politica l'esecutivo risponde alle Camere per le attività compiute nell'esercizio delle sue funzioni di politica generale, indirizzo politico e indirizzo amministrativo anche in materia di giustizia. Per un approfondimento si rinvia a ONIDA, La posizione costituzionale del Csm e i rapporti con gli altri poteri, in CARAVITA (a cura di), Magistratura, CSM e principi costituzionali, Bari, 1994, 21

⁴ M. VOLPI, Consiglio superiore della magistratura e sistema politico in Italia, cit..

L'art. 105 della Costituzione attribuisce al CSM la gestione dei provvedimenti che incidono sullo status dei magistrati concernenti, in particolare, l'assunzione mediante concorso pubblico, le procedure di assegnazione e trasferimento, le promozioni e il reclutamento, la valutazione delle condotte che rilevano sul piano disciplinare⁵.

In tale contesto significativo rilievo assumono anche le valutazioni di professionalità dei magistrati svolte in seno al CSM⁶ che, come autorevolmente osservato⁷, rispondono all'interesse generale dei cittadini, in quanto strettamente connesse alla qualità del servizio giustizia.

Il Consiglio, può sollevare conflitto di attribuzione con altri poteri dello Stato, mentre, non essendo *tout court* organo giurisdizionale, può sollevare questioni di legittimità costituzionale di una legge o di un atto con forza di legge dello Stato attraverso la Sezione disciplinare nell'esercizio delle sue funzioni giurisdizionali.

A garanzia dell'autonomia e dell'indipendenza della magistratura il 2 comma dell'articolo 104 della Costituzione dispone che il CSM è presieduto dal Presidente della Repubblica, che ne è membro di diritto⁸ come pure, a termini della legge n. 195 del 1958, il Primo Presidente e il Procuratore generale della Corte suprema di Cassazione. Sempre a tutela dell'autonomia della magistratura rispetto agli altri poteri, la legge n. 44

⁵ Quest'ultima competenza è stata prevista dalla richiamata l. n. 195 del 1958.

⁶ La riforma dell'ordinamento giudiziario, realizzata con il d.lgs. n. 160 del 2006 come modificato dalla l. 111 del 2007, prevede che tutti i magistrati siano sottoposti a valutazione ogni quattro anni, sino al superamento della settima valutazione di professionalità, che interviene al ventottesimo anno di servizio.

⁷ GRASSO, Relazione al 33° Congresso nazionale ANM, 21 ottobre 2017.

⁸ Come è stato osservato in dottrina M. VOLPI, *Consiglio superiore e sistema politico in Italia*. "l'affidamento della Presidenza del CSM al Capo dello Stato è l'unica ipotesi, costituzionalmente prevista, nella quale il titolare monocratico di un potere dello Stato è posto al vertice dell'organo collegiale che deve garantire l'indipendenza di un altro potere dello Stato. Due sono state le interpretazioni avanzate in dottrina circa tale attribuzione: quella "unitaria", secondo la quale il Presidente del CSM è tale proprio in quanto Capo dello Stato, e quella "differenziata", per la quale tale carica costituisce una qualificazione ulteriore attribuita al Presidente della Repubblica."

del 2002, ha stabilito che dei restanti 24 componenti, 16⁹ sono eletti tra i magistrati in servizio e 8, cd. "laici"¹⁰, dal Parlamento in seduta comune per quattro anni, con divieto di immediata rieleggibilità.

Il CSM quale organo non incardinato nello Stato amministrazione, ma nello Stato ordinamento, si pone in posizione di sostanziale autonomia e quindi di separatezza rispetto alle Amministrazioni dello Stato, essendo peraltro dotato di autonomia gestionale, finanziaria, amministrativa, contabile e di bilancio sulla base delle previsioni dell'art. 105 della Costituzione, della legge n. 24 marzo 1958, n. 195 e di specifici regolamenti interni di funzionamento e contabilità adottati dal Consiglio.

Il Consiglio Superiore della Magistratura partecipa attivamente alla Rete europea dei Consigli di Giustizia (ENCJ) e, come autorevolmente osservato dal Vice Presidente del CSM, "la collaborazione ed il confronto tra le magistrature dei Paesi europei, costituisce una delle condizioni imprescindibili per una più avanzata e solida costruzione dello spazio europeo di libertà, giustizia e sicurezza, che dispiega effetti benefici anche sul versante dell'economia e degli scambi commerciali, e nella prospettiva di conferire un'effettiva e virtuosa accelerazione alle politiche di cooperazione giudiziaria"¹¹.

L'art. 104 della Costituzione, nel delineare i tratti fondamentali dell'apparato istituzionale del CSM, ha stabilito che il Vicepresidente è nominato dal Consiglio tra gli 8 componenti cd. laici.

Il Vicepresidente, che sostituisce il Presidente in caso di assenza e impedimento, esercita le funzioni da questi delegate e quelle proprie

⁹ In particolare, è previsto che due componenti sono scelti tra coloro che svolgono funzioni di legittimità presso la Corte di Cassazione, dieci componenti tra i giudici di merito e quattro componenti tra i pubblici ministeri.

¹⁰ Sono scelti tra professori universitari in materie giuridiche e avvocati che esercitano la professione da almeno quindici anni.

¹¹ LEGNINI, relazione al XXXII° Congresso nazionale ANM, 24 ottobre 2015.

ricevute in attribuzione dalla legge. Presiede il Comitato di Presidenza, Organo collegiale che promuove l'attività e l'attuazione delle deliberazioni del Consiglio, provvedendo alla gestione dei fondi stanziati in bilancio ai sensi dell'art. 9 della legge 24 marzo 1958, n. 195.

In definitiva, il quadro normativo offerto dal Costituente nel titolo IV dedicato alla magistratura esprime, al massimo grado della gerarchia delle fonti, l'esigenza di assicurare il pieno rispetto dei cardini dell'autonomia e dell'indipendenza della funzione nel quadro dell'equilibrio tra i poteri dello Stato e della reciproca leale collaborazione per il perseguimento dei fini istituzionali e dell'interesse della comunità.

In tale prospettiva si inseriscono i rapporti del CSM con l'Esecutivo, improntati ai principi dell'autonomia e dell'indipendenza della magistratura. L'art. 110 della Costituzione affida infatti alla responsabilità dell'Esecutivo e, in particolare al Ministro della Giustizia, i profili collegati all'organizzazione e al buon funzionamento dei servizi relativi alla giustizia, tra i quali rientrano le risorse finanziarie da impiegare per il buon andamento degli uffici giudiziari diramati sul territorio¹².

“La necessità di ribadire e rafforzare le funzioni costituzionali del CSM, quale supremo garante dell'autonomia e dell'indipendenza della magistratura”, si pone, come osservato dal Vicepresidente del CSM¹³ in stretta relazione con l'esigenza “di perseguire anche il bene dell'efficienza dell'attività giudiziaria e il buon funzionamento degli uffici, valorizzando, tra l'altro, la cultura dell'organizzazione e favorendo la diffusione delle prassi virtuose nonché il ricorso all'impiego delle tecnologie”.

¹² Un approfondimento sui rapporti fra Ministro e Consiglio superiore si rinvia a G. VERDE, *L'amministrazione della giustizia fra Ministro e Consiglio superiore*, Padova, 1990.

¹³ LEGNINI, relazione al XXXII° Congresso, cit.

Inoltre, l'art. 107 della Costituzione attribuisce al Ministro la "facoltà di promuovere l'azione disciplinare" in ordine alla quale si pronuncia la Sezione disciplinare del CSM.

Ancora in tema di rapporti con il Ministro, l'art. 10 della legge n. 195 del 1958 prevede che il CSM esprime pareri sui disegni di legge governativi che interessano l'ordinamento giudiziario e l'amministrazione della giustizia, avanzando all'esecutivo proposte di modifica delle circoscrizioni giudiziarie e, in generale, dell'organizzazione dei servizi relativi alla giustizia.

Va altresì richiamato l'art. 11, c. 3, della legge n. 195 citata, secondo cui il conferimento degli uffici direttivi è deliberato dal CSM su proposta formulata di concerto col Ministro, che esprime le sue motivate valutazioni in merito alle attitudini e alla relativa capacità organizzativa del candidato. Il Ministro può, formulare richieste o osservazioni al CSM concernenti lo stato dei magistrati e, ai sensi dell'art. 16 della legge n. 195, può intervenire alle riunioni del Consiglio "quando lo ritiene opportuno per fare comunicazioni o per dare chiarimenti", fermo restando che non può partecipare alle deliberazioni.

Anche i rapporti con il Parlamento sono improntati ai principi dell'autonomia e dell'indipendenza e trovano un momento di significativa espressione per esempio nell'invio della Relazione annuale sullo stato della giustizia, nella quale sono evidenziate criticità e formulate proposte.

Principio democratico e rappresentatività indiretta si rinvergono in seno al CSM nella composizione della compagine assembleare, che comprende i componenti eletti dal Parlamento, tra avvocati e professori universitari, che esprimono diversi orientamenti politici, profili professionali e culturali.

Di significativo interesse si presenta, anche in ordine ai rapporti del CSM con l'Assemblea legislativa, il nuovo Regolamento Interno del CSM,

approvato con delibera del 26 settembre 2016 e successivamente aggiornato con delibera del 13 aprile 2018.

Ai sensi dell'art. 22 del Regolamento interno il CSM delibera su ogni richiesta del Parlamento in merito a eventuali udienze conoscitive, sulle richieste di informazioni circa il funzionamento della giustizia e sull'invio, a tale scopo, di propri componenti nelle sedi giudiziarie, nonché sulle nomine delle commissioni di esame, sui risultati e sulle graduatorie di concorsi e di esami e su ogni altro atto devoluto dalla legge alla sua competenza.

Vanno altresì richiamate le procedure poste a tutela di singoli magistrati o dell'ordine giudiziario nel suo complesso di cui all'art. 36 del Regolamento Interno del CSM, finalizzate a contrastare comportamenti lesivi del prestigio e dell'indipendenza nell'esercizio della giurisdizione che possono arrecare turbamento al regolare svolgimento o alla credibilità della funzione giudiziaria.

Ancora in tema di tutela della indipendenza delle prerogative del CSM la Corte costituzionale¹⁴ ha dichiarato la legittimità costituzionale della legge n. 1 del 1981 che sancisce l'insindacabilità dei suoi componenti "per le opinioni espresse nell'esercizio delle loro funzioni, e concernenti l'oggetto della discussione".

Sono trascorsi sessant'anni dall'entrata in vigore della legge istitutiva del Consiglio superiore della magistratura che si appresta a celebrare l'evento, nel mese di settembre, in prossimità della conclusione del quadriennio consiliare.

L'importante anniversario costituirà un momento di sicuro interesse per giuristi e operatori del diritto per la centralità della funzione dell'Organo di autogoverno della magistratura nel quadro ordinamentale

¹⁴ Corte costituzionale, sentenza n. 148 del 1983.

improntato all'equilibrio di un sistema costituzionale teso a garantire i valori dell'autonomia, indipendenza e imparzialità della magistratura.

La delicata funzione giurisdizionale è esercitata dai magistrati ordinari istituiti e regolati dalle norme sull'ordinamento giudiziario.

La magistratura costituisce un ordine autonomo e indipendente da ogni altro Potere chiamato a concorrere, nell'impianto costituzionale, alla formazione del complesso e articolato ordinamento della Repubblica.

I magistrati sono inamovibili. Non possono essere dispensati o sospesi dal servizio, né destinati ad altre sedi o funzioni se non in seguito a decisione del CSM, adottata con le garanzie fissate dalla stessa norma costituzionale.

La disposizione reca *in nuce* l'essenza della funzione di garanzia dell'Istituzione consiliare, che i Costituenti hanno fissato nella Carta fondamentale della Repubblica fornendo un canone interpretativo assiologico che permea la complessità dell'ordinamento giuridico.