



SEMINARIO DEL GRUPPO DI PISA
IL CONSIGLIO SUPERIORE DELLA MAGISTRATURA:
SNODI PROBLEMATICI E PROSPETTIVE DI RIFORMA
23 OTTOBRE 2020

IL CONSIGLIO SUPERIORE DELLA MAGISTRATURA:
SNODI PROBLEMATICI E PROSPETTIVE DI RIFORMA
RELAZIONE INTRODUTTIVA*

MAURO VOLPI**

SOMMARIO: 1. I problemi della magistratura e la loro ricaduta sul CSM. – 2. Quale modello di Consiglio. – 3. Il disegno di legge Bonafede. - 3.1. La composizione e il rinnovo del CSM. - 3.2. L'organizzazione interna e il funzionamento del CSM. - 3.3. L'esercizio di alcune funzioni consiliari. – 4. Conclusione.

1. I problemi della magistratura e la loro ricaduta sul CSM

Il più grave errore che si potrebbe commettere nell'affrontare i problemi del Consiglio superiore della magistratura e la questione della sua riforma sarebbe quello di considerare il Consiglio come un'escrescenza infetta cresciuta su un corpo sano. Infatti la magistratura, al di là del livello qualitativo mediamente elevato dei suoi singoli componenti, deve fare i conti con diversi problemi che incidono sul suo funzionamento, ma si riverberano anche su quello dell'organo di governo autonomo, se non altro perché i due terzi della sua componente elettiva sono costituiti da magistrati rappresentativi delle sue diverse categorie.

Un peso, talvolta anche eccessivo, continua ad essere attribuito alla questione del rapporto tra giustizia e politica. A tal proposito ritengo che l'innegabile sovraesposizione politica della magistratura sia derivata soprattutto dalla debolezza

* Contributo sottoposto a referaggio ai sensi dell'art. 5 del Regolamento della Rivista.

** Professore ordinario di Diritto pubblico comparato, Università degli studi di Perugia.

della politica, che a causa della perdita di solidi riferimenti ideali e etici ha spesso evocato la supplenza della magistratura, più che da indimostrate velleità di parti della magistratura di perseguire finalità politiche. Quanto alle connessioni tra magistratura e politica¹, non mi pare che il problema fondamentale sia rappresentato dal fatto che singoli magistrati assumano *pro tempore* incarichi politici. Il fenomeno, invero, è piuttosto limitato, in specie per quanto riguarda le cariche politiche nazionali, come dimostra il fatto che nelle ultime tre legislature il numero dei magistrati approdati in Parlamento sia stato molto limitato e in progressivo calo: diciotto nella XVI, nove nella XVII, tre nella XVIII. Tale questione, se mai, è da normare più rigorosamente per tutti gli incarichi politici, e in particolare per l'accesso a cariche locali e regionali per le quali oggi è stabilito solo l'obbligo della aspettativa, come lo stesso Consiglio ha ripetutamente richiesto² ed è stato previsto in alcuni disegni di legge³.

Il problema centrale continua ad essere quello della durata eccessiva dei procedimenti giudiziari, recentemente sottolineata per la sua incidenza negativa sulla efficienza della giustizia da parte della Commissione europea⁴. Ciò produce un effetto di denegata giustizia e quindi di non adeguata garanzia dei diritti e comporta anche costi economici rilevanti⁵. Le cause sono sia esterne sia interne alla magistratura. Tra le prime vanno annoverate le scoperture di organico, l'insufficienza delle risorse assegnate alla giustizia e la farraginosità di varie disposizioni processuali. A ciò si sta tentando di porre rimedio, oltre che in termini di aumento del finanziamento economico e di riforme processuali, mediante l'informatizzazione del sistema giudiziario, con qualche benefico effetto soprattutto sulla durata dei processi civili. Le cause interne riguardano l'organizzazione, la direzione e il funzionamento degli uffici giudiziari, che risulta molto diseguale nei vari Distretti, con particolare riferimento agli uffici di procura e alla durata delle indagini, la cui dilatazione talvolta sembra derivare più che dall'esigenza di completare il quadro indiziario da quella di ricercare *ex post* indizi e prove che confermino l'iniziale tesi accusatoria. Si tratta di questioni che coinvolgono anche

¹ F. DAL CANTO, *Commistioni “consentite” ma pericolose tra magistratura e politica*, in *Federalismi.it*, 28/2020, 47 ss.

² Vedi in particolare la risoluzione del 28 aprile 2010, relativa soprattutto alla partecipazione dei magistrati al governo degli enti locali, e la delibera del 21 ottobre 2015, che, oltre a proporre limiti più rigorosi all'assunzione da parte dei magistrati di cariche politiche, ha prospettato il rientro non nella attività giurisdizionale, ma nei ruoli dell'Avvocatura dello Stato o della dirigenza pubblica.

³ Vedi nella XVII legislatura il d.d.l. Palma e altri «in materia di candidabilità, eleggibilità e ricollocamento dei magistrati in occasione di elezioni politiche e amministrative nonché di assunzione di incarichi di governo nazionale e negli enti territoriali», approvato dal Senato l'11 marzo 2014 e dalla Camera con modificazioni il 20 marzo 2017 e poi impantanatosi al Senato. Nella XVIII legislatura il d.d.l. Bonafede e altri presentato alla Camera dei deputati il 28 settembre 2020 (AC 2681) contiene nel Capo III una disciplina più stringente «in materia di eleggibilità e ricollocamento in ruolo dei magistrati in occasione di elezioni politiche e amministrative nonché di assunzione di incarichi di governo nazionale, regionale o locale».

⁴ Cfr. Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Relazione sullo Stato di diritto 2020. La situazione dello Stato di diritto nell'Unione europea, Capitolo sulla situazione dello Stato di diritto in Italia*, Bruxelles, 30.9.2020, in [ec.europa.eu>Commissione europea>Pubblicazioni>Relazione sullo stato di diritto>Italia](https://ec.europa.eu/commission/european-publications/relazione-sullo-stato-di-diritto-italia), 7-9.

⁵ P. SEVERINO, *Più investimenti nella giustizia al servizio di cittadini e imprese*, in *Il Sole 24 ore*, 8 settembre 2020.

l'esercizio di competenze spettanti al CSM: basti pensare alle nomine dei dirigenti e alla definizione dei progetti di organizzazione degli uffici giudiziari.

La questione che negli ultimi anni ha avuto maggiore risalto nell'opinione pubblica è quella del cd. "correntismo", che va inteso come degenerazione sindacale-corporativa delle associazioni della magistratura. Questa da vari decenni ha prodotto il ricorso frequente a pratiche spartitorie nell'esercizio delle funzioni spettanti al CSM, come quelle relative alle nomine dei dirigenti, dei magistrati presso la Corte di cassazione, dei magistrati segretari e dei componenti dell'Ufficio studi e documentazione operanti all'interno del Consiglio⁶. Ritengo tuttavia che sia una risposta sbagliata sostenere che le "correnti" siano il male assoluto e debbano essere eliminate. Ciò comporterebbe infatti la cancellazione del pluralismo associativo, che in passato ha svolto un ruolo positivo nell'affrancamento della magistratura da concezioni corporative e servili nei confronti del potere politico e dei "potenti" e nell'acquisizione di una cultura costituzionale, tanto più in un contesto generale "populistico" che potrebbe dare spazio a tenenze personalistiche, corporative e localistiche, le quali peraltro hanno già avuto incidenza sulle delibere consiliari⁷. Occorre piuttosto ricondurre le associazioni della magistratura alla loro funzione originaria di espressione di concezioni politico-ideali sulla giustizia e sul ruolo della magistratura e garantire la massima trasparenza e chiarezza nell'esercizio delle funzioni spettanti al Consiglio accantonando le pratiche spartitorie⁸.

Infine c'è il problema, che negli ultimi anni ha assunto una dimensione primaria, del manifestarsi nella magistratura di forti tendenze corporative, carrieristiche e individualiste, che sono interconnesse e si alimentano a vicenda. Le ragioni di tale involuzione sono diverse. Così il ripiegamento burocratico-corporativo è derivato in parte dalla stanchezza di molti magistrati per la collocazione della categoria al centro della scena sia politico-istituzionale sia mediatica che ha caratterizzato gli ultimi decenni. Ma vi sono anche ragioni di tipo istituzionale e organizzativo. Tra queste assume un rilievo primario l'importanza degli incarichi direttivi, e in particolare di quelli degli uffici di procura dopo che il D. Lgs. n. 106 del 2006 ha attribuito ai loro capi importanti poteri. In pratica quella dirigenziale è diventata sempre di più una carriera a sé, particolarmente appetita, che trasforma il conferimento operato dal Consiglio in una lotta senza esclusione di colpi ed è accentuata dalla previsione della conferma quadriennale, negata eccezionalmente solo in caso di incapacità manifesta e abuso dei propri poteri, e dalla mancata interruzione temporale nel passaggio dall'incarico direttivo appena svolto ad uno nuovo.

L'involuzione segnalata si è manifestata nella formazione di cordate, trasversali rispetto alle correnti, tra magistrati, uomini politici, politici-magistrati, affaristi e consiglieri togati per il perseguimento di obiettivi di carriera e di interessi personali che ha operato per condizionare importanti delibere consiliari. Già nel 2010 è emersa la

⁶ Per un quadro ricostruttivo e di insieme rinvio a M. VOLPI, *Le correnti della magistratura: origini, ragioni ideali, degenerazioni*, in *Rivista AIC*, 2/2020, 25 maggio 2020, 355 ss.

⁷ Come hanno sottolineato D. PIANA, A. VAUCHEZ, *Il Consiglio superiore della magistratura*, Bologna, 2012, 190-193.

⁸ C. CASTELLI, *Elogio dell'associazionismo giudiziario*, in *Questione Giustizia*, 3/2019, 58 ss.

vicenda, che ho vissuto personalmente come membro laico del Consiglio, della cd. “loggia P3”, organizzazione esterna di imprenditori e faccendieri che esercitavano pressioni su alcuni membri del CSM per il conferimento di importanti incarichi direttivi, vicenda che non ha avuto conseguenze penali, ma è stata stigmatizzata dal Presidente Napolitano per la sua negatività sotto il profilo deontologico⁹. Ma la vicenda più dirompente è quella, venuta alla luce nel maggio 2019 che ha coinvolto cinque membri togati del Consiglio, un magistrato che è stato Presidente dell’ANM (nel 2008), consigliere (dal 2014 al 2018) e esponente di primo piano della corrente (allora) di maggioranza relativa, un magistrato in aspettativa in quanto deputato, che ha svolto il ruolo di leader di un’altra corrente, un importante uomo politico¹⁰. La particolare gravità del “caso Palamara” è indiscutibile, in quanto il magistrato in questione ha mirato a condizionare la nomina dei direttivi di due importanti procure per salvaguardare interessi suoi personali e dell’uomo politico. Ne è una conferma la severa sentenza con la quale la Sezione disciplinare del CSM del 9 ottobre 2020 ha deliberato la rimozione di Palamara dall’ordine giudiziario per la gravità dei comportamenti tenuti che ne hanno pregiudicato la credibilità funzionale e il prestigio personale. Tale vicenda ha messo in risalto la pericolosità della tendenza corporativa e carrieristica e del legame tra magistrati e politici dettato da interessi personali. Si tratta di un male mortale che incide negativamente sulla credibilità della magistratura e del CSM, quanto e forse più della degenerazione correntizia. E quanti auspicano la cancellazione delle associazioni della magistratura dovrebbero riflettere sul fatto che il venir meno di solidi riferimenti ideali e culturali può dare spazio a un individualismo cinico e sfrenato¹¹.

2. *Quale modello di Consiglio*

I problemi della magistratura non sminuiscono, ma accentuano la necessità di una riforma del CSM volta a contrastare le tendenze negative. La questione preliminare che si pone è quella della indicazione del modello al quale ci si vuole ispirare. In sintesi, va mantenuto o deve essere profondamente cambiato il modello costituzionale? La mia opinione personale si rispecchia nel titolo di un recente incontro sulla riforma del CSM, svoltosi il 22 settembre su iniziativa della Associazione Vittorio Bachelet: «Non gettare il bambino...». Tale indicazione trova piena conferma nella sollecitazione del Presidente Mattarella a intervenire con «modifiche normative, ritenute opportune e necessarie, in conformità alla Costituzione»¹². In sostanza una riforma anche significativa del Consiglio non deve puntare a revisioni costituzionali che incidano sia sulla struttura sia sulle funzioni dell’organo di governo autonomo della magistratura.

⁹ Nel discorso in occasione della cerimonia della consegna del Ventaglio, in www.corriere.it/politica, 23 luglio 2010.

¹⁰ Per un racconto critico e documentato dei fatti vedi A. MASSARI, *Magistropoli. Tutto quello che non vi hanno mai raccontato sul Csm e sul caso Palamara*, Paper FIRST, Editoriale il Fatto, 2020.

¹¹ Come ha messo bene in luce nel commentare la sentenza disciplinare V. ZAGREBELSKY, *Tanto cinismo, pochi ideali*, in *La Stampa*, 10 ottobre 2020.

¹² Intervento del Presidente della Repubblica Sergio Mattarella all’Assemblea plenaria straordinaria del Consiglio Superiore della Magistratura, 21/06/2019, in www.quirinale.it/ricerca/discorsi.

Vi rientrano le ricorrenti proposte favorevoli alla istituzione di due Consigli, uno per i giudici l'altro per i pubblici ministeri, derivante dalla separazione delle carriere, e alla presenza paritaria di togati e laici tra i membri elettivi¹³. Non è questa la sede per affrontare la complessa questione della separazione delle carriere, ma nelle proposte presentate è emersa la volontà di ridurre le garanzie di autonomia e di indipendenza dei pubblici ministeri. Inoltre è difficilmente comprensibile l'idea che per combattere la cd "politicizzazione" del CSM, si debba dare più spazio alla componente di diretta derivazione politica, la quale, come si dirà poi, non ha adeguatamente controbilanciato le degenerazioni del correntismo e del carrierismo.

Meno dirompenti sono altre proposte di revisione costituzionale che ritengo comunque non condivisibili. Così è per l'attribuzione della nomina di un terzo dei componenti non di diritto al Presidente della Repubblica, mentre un terzo continuerebbero ad essere eletti dal Parlamento e si ridurrebbe a un terzo la quota di membri eletti dai magistrati¹⁴. La soluzione proposta, modellata sulla composizione della Corte costituzionale, porrebbe un serio problema di compatibilità tra la posizione del Capo dello Stato quale Presidente dell'organo e nomina da parte sua di un terzo dei componenti. Inoltre poiché questi potrebbero essere sia magistrati sia professori universitari di diritto o avvocati con quindici anni di anzianità, si affiderebbe in pratica al Presidente la potestà di decidere se vi debba essere una prevalenza dei membri laici o di quelli togati. Infine gli eventuali magistrati nominati dal Presidente sarebbero non necessariamente rappresentativi, pregiudicando la chiara volontà del Costituente affermata nell'art. 104, c. 4, Cost.

Altra proposta tendente a dare più forza al Presidente è quella di affidargli la nomina del Vice-presidente, che attualmente, in base all'art. 104, c. 5, Cost., viene eletto dal plenum tra i componenti laici¹⁵. Ora, non vi è dubbio che il Vice-presidente, che riceve di regola un'ampia delega per l'esercizio delle funzioni presidenziali, debba avere una interlocuzione costante con il Capo dello Stato, ma va sottolineato che egli è titolare di ulteriori competenze specifiche attribuitegli dalla legge istitutiva n. 195 del 1958 e dal regolamento interno del Consiglio. Inoltre la proposta di nomina da parte del Capo dello Stato indebolirebbe il ruolo dell'organo collegiale e la funzione di equilibrio tra Presidente e Consiglio svolta dal Vice-presidente¹⁶.

¹³ Il d.d.l. costituzionale più organico che proponeva la revisione dell'intero titolo IV, parte II, della Costituzione, è stato quello presentato nella XVI legislatura dal Ministro della giustizia Alfano A.C. n. 4275, che modificava radicalmente sia la struttura sia le competenze del CSM, sul quale vedi i numerosi contributi critici contenuti ne *Il progetto di riforma del titolo IV della parte II della Costituzione nel d.d.l. costituzionale 7 aprile 2011 n. 4275*, in *Il Foro Italiano*, 2011, V, 241-307. Nella XVIII legislatura il progetto di legge costituzionale di iniziativa popolare A.C. n. 14 propone, in connessione con la separazione delle carriere, l'esistenza di due Consigli, la parificazione numerica tra i membri elettivi togati e laici, l'esercizio dell'azione penale nei casi e secondo i modi previsti dalla legge.

¹⁴ V. LIPPOLIS, *Riformare il Csm con la nomina di un terzo dei componenti da parte del capo dello Stato*, in *Il Dubbio*, 6 giugno 2020.

¹⁵ L. VIOLANTE, *Perché serve un altro Csm*, in *la Repubblica*, 20 giugno 2020.

¹⁶ In effetti il Vice-presidente «incarna una doppia natura, uomo del Presidente della Repubblica davanti al *plenum* consiliare, ma anche uomo del Consiglio davanti al Presidente»; cfr. N. ZANON, F. BIONDI, *Il sistema costituzionale della magistratura*, 5ª ed., Bologna, 2019, 29.

Quanto alle competenze, intaccano il modello costituzionale le proposte di attribuzione al Consiglio delle sole funzioni amministrative previste dalla Costituzione, con esclusione di quella disciplinare, che ha assunto progressivamente natura in larga parte giurisdizionale. Quest'ultima verrebbe sottratta al CSM per essere affidata ad una Corte disciplinare, distinta in due sezioni relative a giudici e pubblici ministeri,¹⁷ o ad un'«Alta Corte competente per gli illeciti disciplinari di tutte le magistrature, ordinaria, amministrativa, contabile, tributaria e militare»¹⁸. Sottesa a tali proposte è l'idea che una giustizia "domestica" sia troppo clemente nei confronti dei magistrati ordinari. Si tratta di un'idea non condivisibile sia perché un terzo dei componenti della Sezione disciplinare sono laici, e tra questi vi è il Vice-presidente che la presiede, sia perché la prassi dimostra che il numero dei procedimenti disciplinari e anche le condanne nei confronti dei magistrati ordinari sono di gran lunga più numerose di quanto avviene per gli appartenenti alle altre magistrature e anche alle professioni legali.

In secondo luogo verrebbero ridimensionate le funzioni normative esercitate dal CSM e sarebbero cancellati i "poteri impliciti", non direttamente previsti dalla Costituzione e dalla legge¹⁹. Quanto alle prime, al di là della natura, assoluta o relativa, attribuita alla riserva di legge *ex art. 108, c. 1, Cost.*, e ferma restando la legittimità del regolamento interno e di quello di contabilità previsti dalla legge n. 195/1958, una potestà normativa del Consiglio si è affermata soprattutto tramite le circolari, oltre che con le risoluzioni e le direttive, ed è derivata non solo dalle carenze del legislatore, ma spesso dall'esigenza di dare attuazione alla disciplina legislativa e talvolta su attribuzione da parte di questa, come si è verificato per l'organizzazione degli uffici giudiziari con i provvedimenti tabellari (legge n. 532/1982) e per l'individuazione dei parametri oggettivi per le valutazioni di professionalità (legge n. 11/2007). Tra i poteri impliciti verrebbero ad essere cancellati «gli interventi a tutela dell'indipendenza e del prestigio dei magistrati e della funzione giudiziaria», meglio noti come "pratiche a tutela", previsti dapprima genericamente nella tabella A del regolamento interno del Consiglio tra le competenze attribuite alla Prima commissione, disciplinate poi quanto a presupposti e procedimento con una modificazione del regolamento nel 2009 su sollecitazione del Presidente Napolitano²⁰. Anche qui pare difficile contestare la connessione tra le funzioni di garanzia costituzionale attribuite al CSM e interventi a tutela di singoli magistrati o dell'ordine giudiziario che «hanno quale presupposto l'esistenza di comportamenti lesivi del prestigio e dell'indipendente esercizio della giurisdizione tali da determinare un turbamento al regolare svolgimento o alla credibilità della funzione giudiziaria»²¹. Tanto più che nella disciplina regolamentare sono state introdotte norme procedurali volte ad evitare un ricorso eccessivo agli

¹⁷ Così il d.d.l. costituzionale Alfano citato alla nota 13.

¹⁸ Cfr. L. VIOLANTE, *Perché serve un altro Csm*, cit.

¹⁹ Per un quadro condivisibile e aggiornato sui poteri normativi e su quelli impliciti, vedi A. CAPUTO, *Le funzioni del Consiglio superiore della magistratura tra riserva di legge e poteri normativi*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 1/2020.

²⁰ Lettera del 24 novembre 2008, consultabile in G. NAPOLITANO, *Sulla Giustizia. Interventi del Capo dello Stato e Presidente del Consiglio superiore della magistratura 2006-2011*, Roma, 2011, 122.

²¹ Art. 37, c. 1, del regolamento interno approvato nel 2016, che ha sostituito l'art. 21 *bis* introdotto nel 2009 con modifica regolamentare.

interventi a tutela, come la proposta della Prima commissione di archiviare la pratica qualora non sia stata adottata dalla maggioranza dei suoi componenti, archiviazione che diventa definitiva a meno che entro dieci giorni dal deposito della proposta la metà dei membri del Consiglio richieda l’apertura della pratica con conseguente sua trasmissione alla commissione e sottoposizione della proposta da questa formulata all’approvazione del *plenum*.

Infine verrebbero eliminate le funzioni propositive e consultive nei confronti del Ministro della giustizia, previste dall’art. 10, c. 2, legge n. 195 del 1958, che sono strettamente collegate all’esercizio delle funzioni di garanzia costituzionale attribuite al Consiglio dalla Costituzione. In particolare i pareri «sui disegni di legge concernenti l’ordinamento giudiziario, l’amministrazione della giustizia e su ogni altro oggetto comunque attinente alle predette materie», lungi dal trasformare il Consiglio in una sorta di “terza Camera”, gli consentono di rilevare le ricadute negative che disposizioni di legge possono avere sull’indipendenza della magistratura, sullo svolgimento della funzione giurisdizionale e sul funzionamento della giustizia e di indicare integrazioni migliorative in un’ottica di collaborazione.

In definitiva l’obiettivo perseguito da molte delle proposte indicate è quello di concepire e far funzionare il CSM come un organo burocratico-amministrativo. Ciò contrasta con il modello costituzionale che ritengo ancora valido e che costituisce non a caso un punto di riferimento essenziale per vari ordinamenti democratici e per le reti internazionali di giustizia²². Tale modello, al di là delle diverse definizioni della natura del CSM, ne individua la finalità essenziale nella garanzia costituzionale dell’autonomia e dell’indipendenza della magistratura, come si desume dalla sua collocazione nell’art. 104 della Costituzione. Ad esso occorre dare piena attuazione non solo per la sua valenza intrinseca, ma anche perché le proposte che intendono trasformare il Consiglio in organo amministrativo (talvolta definendolo “di alta amministrazione” per indorare la pillola) non risolverebbero nessuno dei problemi che affliggono la magistratura, né il correntismo né il dispiegarsi di tendenze corporative e individualistiche. In questo quadro è necessaria l’adozione di riforme legislative e regolamentari che devono proporsi di affrontare le degenerazioni verificatesi e di superarle nel solco tracciato dalla Costituzione ed è necessario un rapporto di virtuosa collaborazione tra legislatore e CSM, chiamato a dare attuazione alle disposizioni legislative e ad adottare comportamenti conseguenti.

3. Il disegno di legge Bonafede

Nell’ottica di dare vita alle riforme con legge ordinaria e quindi senza intaccare apertamente il modello costituzionale si colloca il d.d.l. Bonafede²³. Su questo si concentrerà l’analisi non solo perché è il più recente in materia, essendo stato approvato

²² D. PIANA, A. VAUCHEZ, *Il Consiglio superiore della magistratura*, Bologna, 2012, 277.

²³ Presentato dal Ministro della giustizia Bonafede di concerto con il Ministro della difesa Guerini, con il Ministro dell’economia Gualtieri, con il Ministro dell’università Manfredi.

dal Consiglio dei ministri il 7 agosto 2020 e presentato alla Camera dei deputati il 28 settembre (A. C. 2681), ma anche per la sua particolare ampiezza²⁴. Infatti il d.d.l. contiene una delega al Governo per l'adozione di varie riforme dell'ordinamento della magistratura (Capo I), puntuali modifiche a numerose disposizioni dell'ordinamento giudiziario (Capo II), la disciplina dell'eleggibilità e del ricollocamento in ruolo dei magistrati in occasione di elezioni politiche o amministrative o di assunzione di incarichi di governo a livello nazionale o locale (Capo III), un intero e corposo Capo (il IV) sulla riforma del CSM e infine una delega al Governo in materia di ordinamento giudiziario militare (Capo V). Si potrebbe anche pensare che forse sarebbe stato opportuno presentare distinti disegni di legge che avrebbero anche potuto facilitare più larghe intese parlamentari su singole questioni e esprimere un dubbio sulla possibilità che un progetto così ampio e complesso possa essere approvato in tempi ragionevoli. D'altra parte esistono indiscutibili connessioni tra le varie parti della proposta. In questa sede intendo concentrarmi soprattutto sul Capo IV riguardante il CSM, anche se riserverò qualche sintetica riflessione ad alcune modifiche previste soprattutto nel Capo I, in quanto destinate a incidere sull'esercizio di funzioni attribuite al Consiglio.

3.1. La composizione e il rinnovo del CSM

Alcune previsioni del d.d.l. sono da valutare positivamente.

Tra queste vi è l'aumento a trenta membri della componente elettiva (art. 20), come si è verificato dal 1975 fino al 2002 quando la legge n. 44 l'ha ridotta a ventiquattro membri²⁵. Tuttavia non è del tutto chiaro se ciò sia dovuto all'esigenza di migliorare la funzionalità dal Consiglio o a quella di stabilire l'incompatibilità tra l'essere membri effettivi della Sezione disciplinare e l'appartenenza a commissioni, che si occupano di nomine agli incarichi direttivi e semidirettivi e alle funzioni di consigliere e sostituto procuratore generale presso la Corte di cassazione, di valutazioni di professionalità e di incompatibilità ambientali e territoriali (art. 21, c. 1). In effetti da tempo la dottrina ha segnalato l'opportunità di evitare che il componente della Sezione disciplinare possa partecipare all'istruttoria e alle proposte riguardanti magistrati sottoposti a procedimento disciplinare, il cui esito viene valutato nell'esercizio di tali funzioni amministrative²⁶. Ferma resterebbe invece la partecipazione del consigliere alle altre commissioni e al *plenum* anche per evitare un completo distacco tra Sezione disciplinare e Consiglio che potrebbe prestarsi a un serio dubbio di legittimità

²⁴ Per un'analisi puntuale del testo vedi il Dossier dei Servizi studio di Senato e Camera, *Riforma dell'ordinamento giudiziario e del Consiglio superiore della magistratura*, 13 ottobre 2020.

²⁵ Sul significato delle modifiche introdotte dalla legge n. 44 del 2002 vedi l'ampia ricostruzione di G. FERRI, *Magistratura e potere politico*, Padova 2005.

²⁶ N. ZANON, "Sei gradi di separazione": ovvero come assicurare la terzietà della Sezione disciplinare del Consiglio Superiore della Magistratura, in *Riformare il giudice disciplinare dei magistrati?*, Quaderni del CSM, 2012, n. 154, 85 ss.

costituzionale²⁷. Qualche perplessità suscita il fatto che l'incompatibilità riguardi i membri effettivi della Sezione e non i supplenti (che vengono aumentati da quattro a cinque), che si tenta di fugare con la previsione secondo la quale dopo due anni dall'insediamento i componenti supplenti diventano effettivi e viceversa (art. 22, c. 1, lett. c).

Tra le previsioni positive rientra anche la disposizione sulla eleggibilità dei membri laici, il che è apprezzabile in quanto in passato l'attenzione si è concentrata sulle "degenerazioni" della componente togata, sottovalutando il fatto che una parte dei laici, al di là della qualità dei singoli e delle differenze esistenti tra di essi, non hanno svolto nel loro complesso la funzione costituzionale di riequilibrio e di valorizzazione del merito e sono stati condizionati da valutazioni di tipo politico²⁸. Per ovviare al problema si prevede l'ineleggibilità dei titolari di cariche di governo nazionale o regionale che siano in carica o lo siano stati negli ultimi due anni (art. 28). Rispetto alla bozza circolata in precedenza viene abbandonata l'analoga previsione stabilita per chi ricoprisse la carica di parlamentare nazionale o europeo che, al pari dei titolari di cariche di governo compresi i Sindaci dei Comuni con più di centomila abitanti, valeva anche per coloro che l'avessero esercitata nei cinque anni precedenti. Ora, è discutibile ritenere che la carica di assessore regionale sia più "politica" di quella di parlamentare, specie se questi sia titolare di cariche importanti nell'organizzazione interna di una Camera o nell'ambito di un gruppo parlamentare. Si prevede, inoltre, che vi sia una previa audizione degli eleggibili da parte delle competenti commissioni parlamentari, ma ciò richiederebbe che il procedimento parlamentare relativo prevedesse candidature o proposte. Se così fosse, mediante l'approvazione da parte delle Camere riunite di una norma apposita com'è possibile alla luce degli attuali regolamenti parlamentari (art. 65 reg. Senato), sarebbe auspicabile stabilire che il Consiglio nazionale forense e la Conferenza dei Rettori delle Università italiane possano proporre una rosa di nominativi rispettivamente di avvocati e di professori ordinari di diritto o quantomeno formulare un parere non vincolante sui candidati.

Molto discutibile è il sistema di elezione previsto per la componente togata (artt. 29-33). A questo, come avviene da molti anni, viene attribuita la finalità di rendere possibile l'elezione di candidati validi e rappresentativi e di depotenziare il ruolo delle correnti. La relazione del collega Dal Canto in questo Seminario mi consente di limitarmi ad alcune sintetiche considerazioni. La prima: occorre evitare di riporre aspettative miracolistiche sul sistema elettorale, come dimostra il fatto che quello adottato dalla legge n. 44 del 2002 ha prodotto conseguenze opposte a quelle che il legislatore perseguiva. In secondo luogo un buon sistema elettorale deve riuscire a combinare due finalità: la garanzia del pluralismo e la scelta di persone di alta

²⁷ La Corte costituzionale si è limitata a dichiarare non in contrasto con la Costituzione l'attribuzione della potestà disciplinare a un apposito organo anziché al *plenum* del Consiglio; sent n. 12 del 1971, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1971, 83 ss.

²⁸ Sul punto rinvio a M. VOLPI, *I membri laici del CSM: ruolo politico o di garanzia?*, in *Federalismi.it* – Focus Riforma costituzionale, 6/2016, 1 ss.

qualificazione professionale e morale²⁹. Continuo a pensare che il sistema più adeguato sarebbe un proporzionale opportunamente corretto al fine di valorizzare la qualità personale dei candidati³⁰. Ora, il sistema proposto sacrifica la prima finalità e non è affatto certo che possa realizzare la seconda anche perché risulta estremamente farraginoso e complicato. Intanto è eccessivo il numero di collegi proposto (diciannove) che assumono una dimensione territoriale troppo ridotta, la quale può dare spazio a istanze localistiche e corporative certamente non positive, e per di più sono discutibilmente stabiliti con decreto del Ministro della giustizia senza che sia prevista alcuna interlocuzione con il CSM. In secondo luogo il numero dei candidati è eccessivo (almeno dieci), con la conseguenza che, se siano in numero inferiore, l'ufficio centrale elettorale procede al sorteggio delle candidature mancanti tra i magistrati eleggibili in numero pari al quadruplo di quelli necessari. Infine è stabilita un'alta soglia per essere eletti, pari al 65%, dei voti con (altamente probabile) secondo turno di votazione tra i quattro candidati più votati. Vi è il rischio che un sistema siffatto produca esiti casuali e abnormi, non garantendo il pluralismo, la qualità della rappresentanza e una rappresentanza proporzionata di giudici e pubblici ministeri. Personalmente non ritengo positiva neppure la limitazione della eleggibilità ai magistrati che abbiano superato la terza valutazione di professionalità (art. 30, c. 1, lett. a) e quindi abbiano almeno dodici anni di anzianità rispetto ai tre attualmente previsti, perché taglia fuori dall'accesso al Consiglio una quota eccessiva di giovani magistrati.

Tra gli aspetti negativi del d.d.l. va rilevata l'assenza di una riforma sollecitata da varie parti: il rinnovo non simultaneo del Consiglio³¹. Si tratta di una misura che risponde all'esigenza di preparazione dei componenti (in particolare dei laici) e di continuità dei lavori dell'organo e che può contribuire ad evitare la cristallizzazione di schieramenti precostituiti. Com'è noto, l'art. 104, c. 6, Cost., si limita a stabilire per i componenti elettivi solo la durata in carica per quattro anni e la non rieleggibilità e quindi è stata la legge ordinaria n. 195/1958 (art. 21, c.1 e art. 30, c. 1) a imporre il rinnovo simultaneo dell'intero Consiglio. La conseguenza è che i consiglieri subentranti a quelli dimissionari (ben cinque nell'attuale consiliatura) o dichiarati decaduti (*ex art. 37 legge istitutiva*) devono limitarsi a completare il mandato e quindi restano in carica per meno di quattro anni. Ritengo quindi che sia opportuna una modificazione legislativa che stabilisca al termine dei quattro anni del Consiglio neoeletto il rinnovo della metà dei componenti elettivi (sia togati sia laici), consentendo con norma transitoria la permanenza in carica per due anni dell'altra metà. La scelta potrebbe essere fatta per sorteggio (come suggerito nella relazione della Commissione Balboni) o a favore dei consiglieri che abbiano ottenuto più voti. In più si dovrebbe stabilire che i

²⁹ E. GROSSO, *Brevi note sulle possibili linee di una riforma della legge elettorale del CSM*, in *Questione giustizia online*, 30 luglio 2020.

³⁰ Come quelli proposti in E. BALBONI, *Relazione conclusiva, Commissione di studio per la formulazione di proposte di riforma del sistema elettorale del Consiglio Superiore della Magistratura, istituito con decreto del Ministro della giustizia 14 giugno 1995*, in *Quaderni costituzionali*, 3/1997, 552 ss. e da G. SILVESTRI, *Consiglio superiore della magistratura e sistema costituzionale*, in *Questione giustizia*, 4/2017, 27-29.

³¹ La proposta è stata formulata in E. BALBONI, *Relazione conclusiva*, cit., 550.

subentranti in sostituzione di consiglieri dimissionari devono comunque restare in carica per quattro anni e vanno quindi sottratti da quelli rinnovabili a metà consiliatura.

Infine suscita più di un dubbio l'art. 34 del d.d.l. che quale causa giustificativa dello scioglimento del CSM aggiunge alla “impossibilità di funzionamento”, prevista dall'art. 31 della legge n. 195/1958, anche quella rappresentata dalla riduzione dei componenti elettivi o dei membri togati o dei laici a un numero inferiore a quello previsto dall'art. 5, c. 1, fissato, in conseguenza dell'aumento da ventiquattro a trenta, rispettivamente a ventuno consiglieri, quattordici togati e sette laici. Ora, con l'unica eccezione del Presidente Cossiga, il quale nel novembre 1991 minacciò lo scioglimento dell'organo come possibile sanzione nei confronti di un Consiglio che non si era adeguato ai suoi divieti in materia di determinazione dell'ordine del giorno del *plenum*, l'impossibilità di funzionamento è stata ricondotta ad una situazione di blocco dell'attività del Consiglio, per cui il Presidente con lo scioglimento «mette in moto la procedura per farla riprendere»³². Da ultimo ha preso chiaramente posizione sul punto il Presidente Mattarella, il quale nel respingere la richiesta del segretario della Lega di sciogliere il Consiglio, ha affermato di non poter agire «in base a una propria valutazione discrezionale» e ha sottolineato che lo scioglimento possa essere disposto «soltanto in presenza di una oggettiva impossibilità di funzionamento, condizione che si realizza, in particolare, ove venga meno il numero legale dei suoi componenti»³³. Viene, quindi, da chiedersi, cosa residuerebbe al fine di configurare l'impossibilità di funzionamento quale ipotesi distinta dal venir meno del numero legale e se ciò non potrebbe produrre un ampliamento eccessivo della discrezionalità del Presidente.

3.2. *L'organizzazione interna e il funzionamento del CSM*

Alcune proposte relative alla organizzazione interna e al funzionamento del Consiglio mirano alla stessa finalità attribuita al nuovo sistema di elezione dei membri togati: l'emarginazione drastica delle correnti. Non a caso ha preso piede a livello politico e giornalistico una terminologia populistica e semplificatoria che ha qualificato il d.d.l. Bonafede come “legge ammazzacorrenti”³⁴.

La prima di queste è costituita dal divieto di costituire gruppi all'interno del Consiglio, accanto alla condivisibile statuizione per cui «ogni membro esercita le proprie funzioni in piena indipendenza ed imparzialità» (art. 27, c. 1, lett. b). Il divieto è per un verso discutibile in quanto attribuisce uno stigma negativo all'appartenenza ad una associazione e quindi reca un *vulnus* al principio del pluralismo, per un altro verso inutile in quanto, fermo restando che nelle votazioni non deve esservi una disciplina di

³² G. SILVESTRI, *Giustizia e giudici nel sistema costituzionale*, Torino, 1997, 191.

³³ Nota dell'Ufficio stampa della Presidenza della Repubblica sulle vicende inerenti al mondo giudiziario, in www.quirinale.it/ricerca/comunicati, 29 maggio 2020. In particolare il presidente ha ritenuto che non vi fosse nessuno stallo nel funzionamento del Consiglio grazie all'attivazione di procedimenti disciplinari e di un procedimento penale sulla vicenda Palamara.

³⁴ Identica terminologia è stata utilizzata per qualificare come “spazzacorrotti” la legge 19 gennaio 2019, n. 3, contenente misure per contrastare i reati contro la pubblica amministrazione, nonché in materia di prescrizione e di trasparenza dei partiti e dei movimenti politici.

gruppo, non si può impedire in alcun modo al singolo consigliere di consultarsi con altri colleghi con i quali abbia affinità di natura generale o sulla singola questione in discussione.

Altamente discutibile è la disposizione che stabilisce il metodo del sorteggio annuale per la composizione delle commissioni consiliari (art. 21). La materia è attualmente regolata dagli artt. 51 e 53 del regolamento interno, i quali attribuiscono la competenza in parola al Presidente, sentiti i componenti e su proposta del Comitato di presidenza. Deve essere rispettato per ogni commissione il rapporto tra i due terzi di membri togati e un terzo di laici; il rinnovo deve essere annuale (tranne che per la commissione per il regolamento interno e per la commissione bilancio) e con cambiamento di regola di ameno un terzo e non più dei due terzi dei componenti. Ora, la soluzione prospettata nel d.d.l. manifesta una evidente incoerenza con la (e una sostanziale sfiducia nella) presunta elezione di membri qualificati e non condizionati, cancella una competenza importante del Presidente e, infine, a causa del discutibile metodo del sorteggio, non garantisce un rapporto equilibrato tra togati e laici (espressamente previsto solo per la Quinta commissione, competente per gli incarichi direttivi e semidirettivi, *ex art. 27, c. 1, lett. a*) e produce un rinnovo casuale che può incidere negativamente sulla funzionalità e sulla continuità dei lavori delle commissioni. Meglio sarebbe modificare il regolamento attuale nel senso di rendere più stringente il rinnovo annuale e di stabilire che comunque il singolo componente non può far parte per più di due anni della stessa commissione.

Altre misure previste dal d.d.l. sono invece condivisibili perché tendono a ridurre pratiche spartitorie e la possibile utilizzazione della carica per fini personali. Faccio riferimento in primo luogo alla previsione di una procedura selettiva con prova scritta aperta ai magistrati per il ruolo di addetti alla segreteria e anche ai professori universitari e agli avvocati per l'assegnazione all'Ufficio studi e documentazione (artt. 24 e 25). Si tratta di strutture che svolgono una funzione di supporto di fondamentale importanza per l'attività del Consiglio e dei singoli consiglieri e quindi ne devono essere garantiti la qualificazione e lo svincolamento da qualsiasi logica di appartenenza.

In secondo luogo viene disciplinato il ricollocamento in ruolo dei componenti togati, i quali non possono concorrere per il conferimento di incarichi direttivi o semidirettivi prima di quattro anni e per incarichi fuori ruolo prima di due anni dalla cessazione, limite che non si applica allo svolgimento di funzioni elettive (art.37, c. 1). L'intento condivisibile è di evitare che la carica di componente del Consiglio possa essere utilizzata al fine di precostituirsi una carriera futura. Due sono le osservazioni da fare in proposito. La prima attiene alla schizofrenia del legislatore che dal 1981 al 2017 ha modificato per ben cinque volte l'art. 30, c. 2, del DPR 16 settembre 1958, n. 916, che disciplina la materia, con statuizioni che sono andate in direzioni opposte³⁵. La

³⁵ Il testo originario della disposizione si limitava a prevedere che il Consiglio potesse collocare fuori ruolo i magistrati elettivi qualora dovessero «assolvere incarichi inerenti alle attribuzioni del Consiglio medesimo, che richiedano prestazione di attività continuativa». La collocazione fuori ruolo è stata resa obbligatoria dall'art. 8 della legge n. 1/1981; l'art. 14 della legge n. 74/1990 ha previsto il rientro in ruolo nell'ufficio di provenienza o in altro ufficio per il quale il magistrato avesse espresso la disponibilità; l'art. 13 della legge n. 44/2002 ha posto il limite di due anni dalla cessazione per le nomine a ufficio

seconda riguarda la previsione *ex art. 37, c. 2*, che i limiti stabiliti riguardino non i membri togati attualmente in carica, ma quelli futuri, irretroattività che non appare né dovuta né giustificata ma rivolta a garantire l’aspettativa di chi si è candidato al Consiglio per preconstituersi il conferimento di futuri incarichi.

3.3. L’esercizio di alcune funzioni consiliari

Anche il Capo I del d.d.l. incide sul Consiglio in quanto contiene una delega al Governo per la riforma di varie parti dell’ordinamento della magistratura: conferimento degli incarichi direttivi e semidirettivi, predisposizione dei piani organizzativi per gli uffici del pubblico ministero, procedimento di approvazione delle tabelle di organizzazione, criteri di accesso alle funzioni giudicanti e requirenti di legittimità, valutazioni di professionalità. Ciascuno di questi aspetti richiederebbe considerazioni approfondite che esulano dall’oggetto di questa relazione. Mi limito quindi a osservazioni sintetiche limitate alla ricaduta che le modifiche proposte possono avere sull’esercizio di alcune competenze consiliari.

In via preliminare si pone una questione di metodo. Mi pare che vi sia un’oscillazione tra l’intento di semplificare le procedure (ad esempio per l’approvazione dei piani organizzativi nelle Procure e per le valutazioni di professionalità) e la previsione di una disciplina estremamente complessa, che sarà ulteriormente dettagliata nei decreti legislativi, che viene spesso a sostituire quella prevista nei regolamenti consiliari, i quali già di per sé peccavano nel ricorrere a una normativa eccessivamente dettagliata. Ciò potrebbe complicare lo svolgimento dei lavori consiliari e ridurre le delibere a presunte scelte “oggettive” di natura tecnico-burocratica. Tra l’altro, proprio con riferimento alle nomine agli uffici direttivi, la Corte costituzionale ha avuto modo di rilevare che i criteri stabiliti dal legislatore non devono essere enunciati in termini troppo analitici e dettagliati, annullando ogni margine di apprezzamento e di valutazione discrezionale dei requisiti dei candidati³⁶.

Nel merito, per quel che riguarda la materia delicata, e che più è stata oggetto di scandalo, del conferimento degli incarichi direttivi e semidirettivi, è condivisibile la scelta di dare copertura legislativa ad alcune previsioni contenute nelle circolari consiliari (in particolare nel Testo Unico sulla dirigenza giudiziaria del 28 luglio 2015). Così è per il rispetto dell’ordine temporale di vacanza dei posti, volto a contrastare la pratica spartitoria delle nomine “a pacchetto”. Altrettanto va detto per la possibilità di procedere all’audizione dei candidati, alla quale viene aggiunto l’interpello di avvocati, magistrati e dirigenti amministrativi dell’ufficio giudiziario dal quale provengono. Ciò può consentire al Consiglio di valutare, oltre che la qualità professionale del candidato, la sua capacità organizzativa, nonché quella di relazionarsi con le diverse componenti e

direttivo o semidirettivo e per il collocamento fuori ruolo per lo svolgimento di funzioni extragiudiziarie; il limite temporale è stato ridotto a un anno dall’art. 2 della legge n. 114/2014 2014, n. 114; infine l’art. 1, c. 469, della legge n. 205/2017, contenente il bilancio di previsione per il 2018, ha eliminato qualsiasi limitazione.

³⁶ Sent. 8 febbraio 1991, n. 72, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1991, 515 ss.

di indicare un valido progetto di funzionamento dell’ufficio. Lascia invece perplessi la fissazione, oltre ai parametri, di «indicatori delle attitudini... generali e specifici» (art. 2, c. 1, lett. e) che potrebbero essere ancora più dettagliati di quelli stabiliti nella circolare consiliare, contribuendo ad un impoverimento del ruolo del Consiglio senza con ciò ridurre il contenzioso che potrebbe trovare nuovi appigli in una normativa troppo minuta. Alla base di tale attitudine vi è l’idea sbagliata che si possa azzerare ogni margine di discrezionalità del CSM il quale invece, come è stato recentemente rilevato, deve poter operare una scelta tra «magistrati non distinguibili sul piano del “merito” e tuttavia che promettono di agire...in modo diverso. Diverso per le correnti culturali che legittimamente e utilmente percorrono la magistratura, e quindi i modi di intendere la funzione giudiziaria, i disegni organizzativi degli uffici, ecc.»³⁷.

Un aspetto decisamente positivo è costituito dalle previsioni che limitano la discrezionalità dei Procuratori della Repubblica (art. 2, c. 2), dando forza legislativa alla normativa contenuta nelle circolari consiliari, le quali attribuiscono al Consiglio poteri volti ad attenuare la struttura gerarchica degli uffici del p. m. introdotta dal decreto legislativo n. 106/2006. Recentemente il CSM ha accentuato le condizioni che i Procuratori devono rispettare: la delibera del 16 dicembre 2020 ha modificato la circolare sull’organizzazione degli uffici requirenti, stabilendo più incisivi controlli sull’esercizio dei poteri organizzativi del Procuratore da parte dei Consigli giudiziari e dello stesso Consiglio e un metodo più partecipato e trasparente nell’assegnazione degli affari e nel funzionamento dell’ufficio³⁸. L’importanza di queste prescrizioni deve essere apprezzata alla luce del fatto che il gravissimo recente scandalo ha riguardato proprio il conferimento degli incarichi direttivi di Procure particolarmente importanti o titolari di inchieste delicate.

L’ultima questione rilevante riguarda i magistrati collocati fuori ruolo in quanto titolari di incarichi extragiudiziari. Da molti anni ormai si è affermata una sorta di “carriera parallela”, largamente favorita dal legislatore, che consente la collocazione fuori ruolo fino a un tetto di duecento magistrati (ad esclusione di quelli al servizio di organi costituzionali, dello stesso CSM e assegnati a funzioni giurisdizionali internazionali e sovranazionali), per un periodo anche ininterrotto di dieci anni. In alcuni casi si tratta di incarichi di diretta collaborazione con autorità politiche o per lo svolgimento di funzioni estranee a quelle giurisdizionali. In particolare circa cento magistrati sono collocati presso il Ministero della giustizia e questi in grande maggioranza svolgono funzioni amministrative, che potrebbero essere esercitate da altre professionalità. Le novità positive contenute nel d.d.l consistono nella previsione (già contenuta peraltro nella circolare consiliare del 2015) che per i magistrati fuori ruolo la valutazione dell’attitudine organizzativa per l’accesso a incarichi direttivi tenga conto della natura e delle competenze dell’amministrazione o ente conferente e dell’attinenza dell’incarico alla funzione giudiziaria (art. 2, c. 1, lett. g). Analogamente per l’accesso

³⁷ V. ZAGREBELSKY, *Nozione e portata dell’indipendenza dell’Ordine giudiziario e dei giudici. Ruolo del Consiglio superiore della magistratura*, in *Osservatorio AIC*, 6/2019, 3 dicembre 2019, 92.

³⁸ Vedine il testo in [csm.it/documents/21768/87316/circolare+organizzazione+procure](https://www.csm.it/documents/21768/87316/circolare+organizzazione+procure). Ne valorizza il contenuto P. MOROSINI, *La giustizia è in crisi, troviamo il “farmaco”*, in *il Fatto Quotidiano*, 29 dicembre 2020.

alle funzioni giudicanti e requirenti di legittimità si prevede che nel giudizio sulle attitudini si tenga conto delle attività svolte fuori ruolo solo se l'incarico riguardi attività assimilabili a quelle giudiziarie o che presuppongono particolare attitudine allo studio e alla ricerca giuridica (art. 2, c. 3, lett. g). Ciò detto, ritengo che sulla questione occorrerebbero interventi legislativi più incisivi volti a ridurre il numero dei magistrati collocabili fuori ruolo, a stabilire che il termine decennale non sia continuativo e a riordinare la struttura burocratico-amministrativa del Ministero della giustizia³⁹.

4. Conclusione

Non vi è alcun dubbio che occorranو riforme del CSM, nel quadro di un più ampio ridisegno dell'ordinamento giudiziario e di una riqualificazione del ruolo della magistratura. Esse devono mirare a dare attuazione a un modello costituzionale avanzato e ancora valido, mediante leggi ordinarie e modificazioni dei regolamenti interni del Consiglio, che devono contemperare l'esigenza del rinnovamento con quella di un riformismo equilibrato e non stravolgente. È necessario, inoltre, cambiare le prassi e, come ha sottolineato il Presidente Mattarella, intervenire «sul piano basilare e decisivo, dei comportamenti»⁴⁰, in modo da garantire un esercizio delle funzioni consiliari non condizionato né da spartizioni tra correnti né da cordate trasversali portatrici di interessi corporativi o personali. Ma tutto ciò richiede che si verifichi un soprassalto di dignità all'interno della magistratura e del CSM, che deve concretizzarsi nel recupero del sentimento di appartenenza all'istituzione giudiziaria da parte di magistrati per i quali la prerogativa della indipendenza interna non può tradursi in comportamenti individualisti e solipsisti e nell'osservanza da parte dei magistrati e dell'organo collegiale di governo della «disciplina» e dell'«onore» con cui devono essere adempiute le importanti funzioni loro attribuite (*ex art. 54, c. 2, Cost.*). Se non si realizzeranno questi presupposti, riforme in sé anche valide difficilmente saranno in grado di risolvere i problemi esistenti.

³⁹ V. ONIDA, *Una struttura che va riformata*, in *Corriere della Sera*, 26 giugno 2020.

⁴⁰ Intervento citato alla nota 12.