

# Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e la riforma della giustizia

di Giuseppe Verde

SOMMARIO: 1. Il *Next Generation EU* e il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza: dal secondo governo Conte al governo Draghi. – 2. La prospettiva delle riforme nelle dichiarazioni programmatiche del Presidente Draghi: le *Country Specific Recommendations* indirizzate al nostro Paese per gli anni 2019 e 2020. – 3. La riforma della giustizia dal Piano del secondo Governo Conte al Piano del Governo Draghi. – 4. La riforma della giustizia come riforma “orizzontale”. – 5. Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e il Regolamento UE del 12 febbraio 2021. – 6. La riforma della giustizia dalle “vecchie” questioni alla prospettiva del Piano. – 7. La riforma della giustizia: obiettivi e tempi. – 8. La prospettiva della riforma della giustizia: dallo scontro politico alla prospettiva europea per una giustizia effettiva e imparziale. – 9. Il c.d. disegno di legge “Bonafede” (A.C. 2681). – 10. I richiami al ruolo del Csm. – 11. La riserva di legge e la multiforme disciplina delle materie di cui al Titolo IV della Costituzione. – 12. Il senso della riforma della giustizia: le indicazioni che provengono dalla giurisprudenza costituzionale e i richiami del Presidente della Repubblica. – 13. *L’iter* parlamentare della riforma fra incertezze politiche ed esigenze di cambiamento.

## 1. *Il Next Generation EU e il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza: dal secondo governo Conte al governo Draghi*

La pandemia ha imposto alle istituzioni dei paesi colpiti dal Coronavirus Covid – 19 di adottare scelte urgenti per fronteggiare l'emergenza sanitaria. Il nostro Paese ha dovuto elaborare una strategia per provare ad arginare il diffondersi del virus ed affidato allo Stato, alle Regioni e agli enti locali il compito di fronteggiare una crisi che in ragione della tutela della salute ha comportato una restrizione degli spazi di libertà personale<sup>1</sup>.

L'Unione Europea, per fronteggiare gli effetti economici e sociali della pandemia, ha proposto un programma straordinario di investimenti per 750 miliardi di euro. Il *Next Generation EU* (unitamente al *Multiannual Financial Framework* in seno al budget UE 2021 – 2027) ha, infatti, innovato il quadro pluriennale finanziario 2021-2026 prevedendo che gli Stati membri elaborino un proprio

---

<sup>1</sup> Per una esposizione dei problemi generali si rinvia ai contributi di, V. ONIDA, *Costituzione e coronavirus*, Milano, 2020; I.A. NICOTRA, *Pandemia costituzionale*, Napoli, 2020; U. DE SIERVO, *Il contenimento di Covid – 19: interpretazioni e Costituzione*, Modena, 2021. Numerosi sono i contributi apparsi sui forum o sulle sezioni di approfondimento delle riviste online, *dirittifondamentali.it*; *federalismi.it*; *osservatorioaic.it*; *Osservatorio sulle fonti.it*. Sui provvedimenti che si sono susseguiti e sul loro fondamento v., A. RUGGERI, *Il coronavirus, la sofferta tenuta dell'assetto istituzionale e la crisi palese, ormai endemica, del sistema delle fonti*, in *Consulta Online*, 1/2020; M. LUCIANI, *Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell'emergenza*, in *Rivista dell'Associazione dei costituzionalisti*, 2/2020, 109 ss.; G. SILVESTRI, *Covid e Costituzione*, in *Unità per la Costituzione* ([www.unicost.eu](http://www.unicost.eu)).

Piano di Ripresa e Resilienza (*Recovery and Resilience Plan*) in cui saranno indicate le riforme e gli investimenti necessari per assicurare un complessivo rilancio degli Stati membri.

Anche il nostro Paese, nel condividere le politiche europee di sostegno finanziario alle economie nazionali, ha risposto elaborando un progetto di complessivo rilancio e modernizzazione. Lo sviluppo sociale ed economico nazionale è oggi affidato agli interventi programmati con il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) che il Governo ha trasmesso al Parlamento in data 25 aprile 2021. Infatti, dopo le comunicazioni alle Assemblee di Camera e Senato (avvenute nei giorni 26 e 27 aprile) del Presidente Draghi, i due rami del Parlamento hanno approvato due rispettive risoluzioni parlamentari e il 30 aprile il PNRR è stato formalmente trasmesso alla Commissione europea.

Le ultime fasi dell'approvazione del Piano italiano potrebbero lasciare immaginare che il rapporto fra Governo e Parlamento si sia concentrato solo nei giorni compresi tra la presentazione alle Camere e la successiva trasmissione. Al contrario deve rammentarsi che Governo e Parlamento hanno promosso un articolato confronto che ha preso avvio nel settembre del 2020 e che si è tradotto nella presentazione (in data 15 gennaio 2021) da parte del Presidente del Consiglio Conte al Parlamento della proposta del Piano di nazionale di Ripresa e Resilienza.

La crisi dell'esecutivo guidato dal prof. Conte e l'avvio del Governo guidato dal Presidente Draghi<sup>2</sup> hanno certamente inciso sulla definizione delle misure e degli investimenti senza però stravolgere i contenuti che via via si erano affinati nel corso della collaborazione Governo – Parlamento avvenuta tra il settembre del 2020 e il gennaio del 2021.

Come si avrà modo di precisare meglio nel prosieguo di questo scritto tra le riforme ora presenti nell'*agenda politica* del nostro Paese figura il tema della "giustizia" al quale sia la Proposta di Piano del gennaio 2021 che il Piano definitivo del 30 aprile dedicano una particolare attenzione.

In questa sede interessa quindi provare a ricostruire i contenuti veicolati con l'espressione *riforma della giustizia* e a richiamare criticamente gli aspetti più problematici.

---

<sup>2</sup> Sulla nascita del Governo Draghi e sulla formula politica che lo sostiene v. N. LUPO, *Un governo 'tecnico-politico'? Sulle costanti nel modello dei governi 'tecnici', alla luce della formazione del governo Draghi*, in *federalismi.it*, 8/2021, 134 ss.; A. RUGGERI, *La nascita del Governo Draghi, la resa senza condizioni della politica dei partiti alla politica del Presidente del Consiglio e i nuovi scenari che si prefigurano per i rapporti tra quest'ultimo e i Ministri*, in *Consulta online*, (editoriale del 15 febbraio 2021).; G. CAVAGGION, *La formazione del Governo Draghi: ritorno alla "normalità costituzionale" o conferma delle nuove prassi?*, in *federalismi.it*, 13/2021, 12 ss.; T.E. FROSINI, *Recensione a Paolo Armaroli, Effetto Draghi. La metamorfosi di una Repubblica*, Lucca, 2021, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2, 2021, 84 ss.

2. *La prospettiva delle riforme nelle dichiarazioni programmatiche del Presidente Draghi: le Country Specific Recommendations indirizzate al nostro Paese per gli anni 2019 e 2020*

Le intenzioni politiche dell'esecutivo si manifestano a partire dalle *Dichiarazioni programmatiche del Presidente Draghi* rese dinanzi ai due rami del Parlamento in occasione dell'avvio del dibattito sulla fiducia.

In quell'occasione il Presidente Draghi sottolinea la natura *repubblicana* dell'esecutivo ed affida al Governo della Repubblica il compito di procedere ad una *Nuova Ricostruzione* destinata a realizzarsi muovendo dall'appartenenza del nostro Paese all'Unione europea.

L'imprevedibile evento della pandemia e l'avvio di un poderoso sostegno europeo alla rinascita sociale ed economica dei paesi membri dell'Ue sostengono il cammino delle riforme che dovranno realizzarsi nel rispetto di precisi impegni. Mancare l'appuntamento con le attese riforme comporterebbe l'aumento del divario fra l'Italia e le altre democrazie occidentali determinando un danno irreversibile per le future generazioni.

Nel passare in rapida rassegna le riforme richieste dal *Next Generation EU* il Presidente del Consiglio rammenta che alcuni temi risultano presenti nell'agenda politica italiana da troppo tempo e, malgrado le analisi approfondite, si deve constatare la perdurante resistenza delle nostre istituzioni al cambiamento e alla modernizzazione.

In questo contesto si colloca anche il tema della giustizia che nelle Dichiarazioni del Presidente Draghi viene inquadrato nel contesto delle *aspettative dell'Unione europea* che vengono individuate a partire dalle *Country Specific Recommendations* indirizzate al nostro Paese negli anni 2019 e 2020.

Le suddette Raccomandazioni – in buona sostanza – mettono a fuoco due problemi noti: i tempi della giustizia civile e la corruzione.

Le considerazioni che possono trarsi dalle Raccomandazioni presentano elementi di differenziazione che meritano di essere esposti perché così facendo appariranno più chiare le aspettative dell'Unione europea. In generale, emerge dai richiami contenuti nelle Raccomandazioni del Consiglio per gli anni 2019 e 2020 una sollecitazione per organizzazione la cui efficienza riesca a rispondere alla domanda di giustizia in tempi ragionevoli e prevedibili. È interesse dei cittadini e degli operatori economici che lo stato di incertezza legato alla pendenza della controversia cessi con l'adozione di un provvedimento decisorio che ponga fine alla lite. Non va poi dimenticato che l'esercizio delle libertà economiche è fortemente compromesso dalla complessità normativa che costituisce il terreno fertile per la corruzione e la criminalità che vede nella crisi e nelle prospettive di ripresa una formidabile occasione per infiltrare il sistema economico.

Nella *Country Specific Recommendations 2019 Italia* si afferma in modo abbastanza diretto che «la scarsa efficienza del sistema giudiziario civile italiano conti-

nua a destare preoccupazione» in quanto «presso la Corte suprema di Cassazione l'elevato numero di cause in entrata, combinato ai tassi di smaltimento inferiori della sua sezione tributaria, incide negativamente sull'efficienza generale della Corte e solleva preoccupazioni per la qualità del sistema della giustizia tributaria nel primo e secondo grado di giudizio» ed ancora si sostiene che «altre difficoltà sono connesse all'utilizzo tuttora limitato e incoerente del filtro di inammissibilità per gli appelli al giudice di secondo grado, ai numerosi posti vacanti per il personale amministrativo e alle differenze che persistono tra i tribunali per quanto riguarda l'efficacia della gestione dei casi». Per quel che attiene al tema della corruzione viene richiamata con favore la legge anticorruzione del 2019 anche perché la suddetta legge «interrompe i termini di prescrizione dopo una condanna in primo grado, ma solo a partire dal 2020: ciò costituisce un passo positivo, atteso da tempo, in linea con gli standard internazionali». Ciò detto si sottolinea, però, che «la repressione della corruzione resta tuttavia inefficace in Italia<sup>3</sup>, soprattutto perché la durata dei procedimenti penali continua a essere eccessiva in mancanza della tanto necessaria riforma del processo penale, ivi incluso il sistema di appello per evitare abusi dei contenziosi. Inoltre, permangono lacune nel perseguimento di reati specifici, quali l'appropriazione indebita di denaro pubblico». Le conclusioni per il 2019 richiamano il nostro Paese a intervenire per «ridurre la durata dei processi civili in tutti i gradi di giudizio» e per «migliorare l'efficacia della lotta contro la corruzione riformando le norme procedurali al fine di ridurre la durata dei processi penali».

Nella *Country Specific Recommendations 2020 Italia* le indicazioni sono meno precise rispetto a quelle in precedenza richiamate per l'anno 2019 e nel contesto di un unico ragionamento che assimila i temi della riforma della giustizia con quelli della riforma della Pubblica Amministrazione è dato leggere che «un sistema giudiziario efficiente è fondamentale per un'economia attraente e propizia agli investimenti e all'imprenditoria e sarà fondamentale nel processo di ripresa, anche mediante l'attivazione di quadri efficienti per il salvataggio e il rilancio». Le osservazioni svolte in riferimento al tema della corruzione sono più stringenti in quanto richiamano il rischio che l'economia nazionale risulti permeabile alla malavita organizzata. L'attenzione si concentra sulla disciplina di aggiudicazione degli appalti pubblici per i quali si avverte una particolare esposizione del sistema alla corruzione. Per quel che attiene al processo penale si precisa che «i tempi di esaurimento dei procedimenti penali presso i tribunali d'appello continuano a destare preoccupazione, ma sono attualmente in discussione al Parlamento riforme globali volte a snellire le procedure penali». L'indicazione finale contenuta nelle Raccomandazioni per il 2020 è nel senso di «migliorare l'efficienza del sistema giudiziario e il funzionamento della pubblica amministrazione».

---

<sup>3</sup> Sul punto si rinvia all'attenta analisi di G. TARLI BARBIERI, *Corruptio optimi pessima. La corruzione della politica nello specchio del diritto costituzionale*, Modena, 2021.

### 3. *La riforma della giustizia dal Piano del secondo Governo Conte al Piano del Governo Draghi*

I temi della riforma della giustizia risultano ora indicati nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza formalmente trasmesso alla Commissione. La definizione delle riforme ha certamente risentito del dibattito che si è svolto nel corso dell'attuale legislatura circa l'utilizzo delle risorse messe a disposizione dall'Unione europea. Infatti, anche la Proposta del Piano trasmesso al Parlamento nel gennaio 2021 (secondo Governo Conte) contiene precisi indirizzi in tema di giustizia<sup>4</sup>.

Più precisamente la Parte II del suddetto piano individua le «missioni e linee programmatiche» e al punto 3 si parla di *Innovazione organizzativa della giustizia* che, secondo le intenzioni del Presidente del Consiglio del tempo, rappresenterebbe un intervento che impegna risorse per 3 miliardi e 10 milioni di euro.

L'interesse principale è la ragionevole durata del processo. Per ridurre i tempi della giustizia è necessario muovere dall'implementazione del processo telematico (da migliorare e diffondere in tutte le realtà processuali) e considerare interventi destinati ad interagire subito con i problemi più gravi. A ciò si aggiungono altre iniziative destinate a produrre miglioramenti di carattere sistemico.

Al fine di smaltire l'arretrato pendente presso gli uffici giudiziari, si pensa ad interventi che possano coadiuvare ed assistere il giudice nello studio del fascicolo processuale così che il magistrato potrà concentrarsi sull'attività decisionale in senso stretto, mentre la ricognizione di fatti, atti e documenti e l'esame dei precedenti giudiziari dovrebbero essere affidati all' "Ufficio del processo". Si pensa poi ad una valorizzazione dell'apporto della magistratura onoraria che dovrebbe concorrere allo smaltimento dell'arretrato della giustizia tributaria<sup>5</sup>.

Dal punto di vista sistemico le riforme si indirizzerebbero lungo due direttrici principali.

La prima è rappresentata dal processo civile e dal processo penale per i quali vengono richiamati i punti salienti di due disegni di legge delega pendenti in Parlamento<sup>6</sup>.

---

<sup>4</sup> ATTI PARLAMENTARI – XVIII LEGISLATURA, DOC. XXVIII N. 18, PARTE II – MISSIONI E LINEE PROGETTUALI, 58 ss.

<sup>5</sup> In ragione del fatto che risultano pendenti presso la Sezione tributaria della Corte di cassazione per il 2019 ben 52.540 procedimenti, si propone che "al fine di affrontare questa perdurante criticità, ... possano essere assegnati, in via straordinaria, magistrati onorari ausiliari in via temporanea e contingente alle sezioni tributarie della Corte, e per due cicli, al fine di abbattere l'arretrato endemico che appesantisce da tempo dette sezioni incidendo negativamente sulla performance di smaltimento di tutta la Cassazione" (ATTI PARLAMENTARI – XVIII LEGISLATURA, DOC. XXVII N. 18, 59).

<sup>6</sup> Per la riforma del processo civile si tratta del disegno di legge di iniziativa governativa "Delega al Governo per l'efficienza del processo civile e per la revisione della disciplina degli

La seconda direttrice attiene all'ordinamento giudiziario per il quale si individuano tre distinti ambiti di intervento. Come primo obiettivo si pensa a nuove «norme di organizzazione dell'attività degli uffici di diretta incidenza sulla gestione efficiente del comparto giustizia». Altro campo di intervento è dato dalle «norme di ordinamento giudiziario che producono effetti di efficienza nella complessiva gestione delle risorse umane». Poi si prospettano «interventi diretti a garantire un esercizio dell'autogoverno della magistratura libero da condizionamenti esterni e, quindi, improntato a scelte fondate solo sul buon andamento dell'amministrazione».

Nel contesto di quest'ultima prospettiva le linee di riforma che provengono dalla Proposta del Piano del Presidente Conte riguardano tre profili distinti. Il primo attiene ai procedimenti di selezione sia dei capi degli uffici che dovrebbero essere magistrati «dotati delle capacità e delle professionalità necessarie» sia dei magistrati cui affidare le funzioni di legittimità in quanto si avverte la necessità di «un recupero di qualità della funzione nomofilattica». Il secondo riguarda il Consiglio superiore della magistratura per il quale si immagina un nuovo sistema elettorale e «una rimodulazione dell'organizzazione interna». Il terzo attiene alla introduzione di una disciplina fortemente restrittiva per quel che attiene allo *status* giuridico del magistrato che pensi di candidarsi a cariche elettive (sia che sia eletto sia che non sia eletto). Analogo intervento normativo è immaginato anche per i magistrati che abbiano assunto un incarico di governo nazionale, regionale o locale.

#### 4. *La riforma della giustizia come riforma “orizzontale”*

Il Piano esitato dal Governo Draghi definisce la riforma della giustizia (unitamente a quella della P.A.) come riforma “orizzontale” o “di contesto”. Con ciò si vuol richiamare l'attenzione sulla valenza strutturale (al pari delle riforme “abilitanti”) che la riforma della P.A. e la riforma della giustizia hanno rispetto a tutte le missioni indicate nel Piano.

---

strumenti di risoluzione alternativa delle controversie”, presentato in data 9 gennaio 2020 ed assegnato in data 23 gennaio alla Commissione Giustizia (Senato della Repubblica) in sede referente (A.S. 1662) che nella seduta di giorno 11 maggio 2021 ha avviato la discussione congiunta con il disegno di legge “Istituzione e funzionamento delle camere arbitrali dell'avvocatura” (A.S. 311), e si annunzia la presentazione da parte del Governo di un emendamento ampiamente modificativo, su cui v., B. CAPPONI, *Prime note sul maxi-emendamento al d.d.l. 1662/S/XVII*, in *Giustizia Insieme (online)*, 18 maggio 2021. Per quel che attiene alla riforma del processo penale si tratta del disegno di legge di iniziativa governativa “Delega al Governo per l'efficienza del processo penale e disposizioni per la celere definizione dei procedimenti giudiziari pendenti presso le corti d'appello”, presentato in data 13 marzo 2020 ed assegnato alla Commissione Giustizia in sede referente (Camera dei Deputati) il 24 aprile 2020 e in corso di esame in Commissione (A.C. 2435).

I punti salienti delle riforme risultano già indicati dalla Ministra della Giustizia nel corso dell'audizione svolta presso la Commissione giustizia della Camera dei Deputati nella seduta del 15 marzo 2021<sup>7</sup>. In quella sede si sottolinea l'importanza del lavoro istruttorio già svolto dal Parlamento e si individuano gli ambiti su cui sarà necessario intervenire.

La prospettiva delle riforme anticipata dalla Ministra dinanzi alla Commissione giustizia prospetta buona parte dei contenuti presenti nel PNRR.

Così, anche il Piano formalmente trasmesso prende avvio dal problema fondamentale rappresentato dai tempi del processo che incide negativamente sulla concorrenza, sullo sviluppo delle imprese manifatturiere italiane, sulle condizioni di finanziamento delle famiglie e delle imprese.

Per il futuro del nostro Paese si prospetta un “Piano Straordinario per la Giustizia” strutturato come intervento organico di riforma da realizzare attraverso il ricorso alla delega legislativa. Più precisamente – da un punto di vista metodologico – il Governo intende avviare un confronto con il Parlamento che, muovendo dal contributo di specifiche Commissioni ministeriali tecniche, definisca una proposta relativa al campo di intervento (oggetto delle delega) e individui, in ragione del dibattito scientifico e giurisprudenziale, il perimetro entro il quale l'intervento del Governo dovrà realizzarsi (principi e criteri). Sarà poi il dibattito parlamentare a definire il contenuto della legge delega<sup>8</sup>.

Gli ambiti prioritari di intervento non sono dissimili da quelli che è dato reperire dalla Proposta del Presidente Conte, anche se ora essi sono messi a fuoco con maggiore chiarezza in quanto per ognuno di essi risultano definito l'obiettivo specifico, le modalità e i tempi di attuazione.

In questo senso il Piano diventa il *centro propulsore* di importantissime riforme (si pensi alla giustizia civile e ai procedimenti esecutivi, al ricorso a strumenti di risoluzione delle controversie alternativi al processo civile, alla giustizia tributaria, al sistema sanzionatorio penale) destinate a prendere corpo entro la fine di

---

<sup>7</sup> M. CARTABIA, *Linee programmatiche sulla giustizia*, Audizione presso la Commissione giustizia della Camera dei Deputati, 15 marzo 2021. La Ministra si sofferma – in particolare – sull'efficienza della giustizia, sui problemi della giustizia civile, tributaria e penale, sul Csm e sull'ordinamento giudiziario, precisando che “non cerchiamo la perfezione, ma le migliori risposte possibili nelle condizioni date”.

<sup>8</sup> Sul modello costituzionale della delega legislativa e sulla sua trasformazione v., A. ALBERTI, *La delega legislativa tra inquadramenti dogmatici e svolgimenti della prassi*, Torino, 2015; ID., *La Corte costituzionale sui costi standard delle Università: ancora una delega illegittima salvata (sentenza n. 104 del 2017)*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3, 2017, 636 ss.; G. MARCHETTI, *La delega legislativa tra Parlamento e Governo: studio sulle recenti trasformazioni del modello costituzionale*, Milano, 2016; Sugli orientamenti della giurisprudenza costituzionale, v. G. TARLI BARBIERI, *L'“erompere” dell'attività normativa del Governo alla luce della sent. 104 del 2017: conferme e novità da un'importante pronuncia della Corte costituzionale*, in *Giur. cost.*, n. 3, 2017, 1091 ss.; F. LUCIANÒ, *Le ‘coordinate ermeneutiche’ delineate dalla Corte costituzionale sulla delega legislativa: nota a margine delle sentenze nn. 79 e 170 del 2019*, in *federalismi.it*, 21/2019, 1 ss.

quest'anno, così da procedere all'approvazione dei decreti legislativi nel corso del 2022 e riservare il successivo anno alla definizione di ulteriori atti normativi (decreti ministeriali e regolamenti).

Per quel che attiene al reclutamento del personale da destinare all'Ufficio del processo si immagina che le assunzioni debbano aver luogo nei primi mesi del 2022.

Per quel che attiene alla riforma dell'ordinamento giudiziario i tempi sono ancor più ridotti, in quanto il Governo attende di conoscere gli esiti dei lavori delle apposite Commissioni ministeriali tecniche, ma prospetta per giugno 2021 la calendarizzazione dei lavori parlamentari per la riforma della disciplina del conferimento degli incarichi direttivi e semi-direttivi ai magistrati ordinari, dell'accesso alle funzioni di legittimità, dell'accesso in magistratura, degli illeciti disciplinari (e del funzionamento della relativa commissione del Csm), delle modalità di costituzione e funzionamento del Consiglio superiore della magistratura, senza tralasciare di intervenire sul funzionamento degli uffici giudiziari e sullo *status* giuridico da assicurare al magistrato ordinario che abbia partecipato a competizioni elettorali politiche o abbia assunto incarichi di governo (sia a livello centrale che regionale o locale).

##### 5. *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e il Regolamento UE del 12 febbraio 2021*

La definizione del PNRR risponde alle previsioni di cui al Regolamento (UE) del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021 (regolamento che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza). Nella definizione del Piano deve prestarsi osservanza a quanto espressamente previsto dall'art. 18 del suddetto regolamento che, per quello che qui interessa, la riforma della giustizia italiana indica «i traguardi e gli obiettivi previsti e un calendario indicativo dell'attuazione delle riforme» secondo quanto è dato leggere al paragrafo 4 lettera i) del regolamento.

La valutazione della Commissione riguarderà anche l'efficacia del Piano (oltre alla pertinenza, all'efficienza e alla coerenza) il che significa attenersi agli impegni assunti da Governo e Parlamento sull'impatto duraturo delle misure previste e sui tempi di realizzazione degli impegni.

Una volta completata la valutazione, su proposta della Commissione, il Consiglio approva mediante decisione di esecuzione, la valutazione del Piano per la Ripresa e la Resilienza presentato dallo Stato membro (art. 20) che potrà essere modificato solo in presenza di “circostanze oggettive” in quanto la Commissione potrà respingere la richiesta di modifica avanzata dallo Stato membro «se ritiene che i motivi addotti dallo Stato membro interessato non giustifichino una modifica del pertinente piano per la Ripresa e la Resilienza» (art. 21).

È noto che il sostegno finanziario alle riforme è assicurato dal contributo finanziario e dal prestito che, nel contesto della disciplina sulla quale si sta riflettendo, possono anche essere sospesi ove la Commissione accerti che «i traguardi e gli obiettivi indicati nella decisione di esecuzione del Consiglio ... non sono stati conseguiti in misura soddisfacente». Detta sospensione «è revocata solamente quando lo Stato membro interessato ha adottato le misure necessarie per garantire un conseguimento soddisfacente dei traguardi e degli obiettivi che figurano nella decisione di esecuzione del Consiglio». Sul punto il regolamento del 2021 prevede una riduzione proporzionata dell'importo del contributo e ove possibile anche del prestito fino a giungere – nel caso in cui lo Stato membro non abbia compito “progressi concreti” – alla risoluzione degli accordi di prestito con il conseguente disimpegno del contributo finanziario e al recupero del prefinanziamento accordato (art.24).

L'avvio di un qualsiasi dibattito sulle riforme suscita osservazioni, critiche e perplessità. In una certa misura tutto ciò non solo non è evitabile ma esprime una vitalità culturale e scientifica, che se ben canalizzata non potrà che agire per il bene.

È da osservare però che il tema delle riforme più che di approfondimenti (che non mancano e che non mancheranno) necessita di una decisione politica che consenta almeno di avviare il percorso grazie al quale si immagina una modernizzazione delle istituzioni della Repubblica.

La prospettiva segnata dal Governo Draghi presenta alcune caratteristiche convincenti.

Per prima cosa le iniziative proposte attengono tutte al piano legislativo e non anche a quello costituzionale. Ciò anche per quel che riguarda gli interventi previsti in tema di ordinamento giudiziario per la parte che coinvolge la Costituzione e il funzionamento del Csm. Il confronto politico è bene che si tenga lontano dai richiami di chi lega la riforma della giustizia a una modifica della disciplina costituzionale del Csm<sup>9</sup>. È da rammentare che quest'ultima prospettiva non è ricompresa tra gli obiettivi contenuti nel Piano di Ripresa e Resilienza e quindi, se avviata, sarebbe inevitabilmente destinata ad interagire con le riforme legislative del Piano comportando di fatto un loro rinvio *a data da destinarsi*.

Per questa ragione ritengo che la parte finale della legislatura dovrebbe essere dedicata esclusivamente alle riforme della giustizia di cui si è detto e ciò indipendentemente dal merito e dalla bontà o meno delle ipotesi di revisione del Titolo IV della Costituzione<sup>10</sup>.

---

<sup>9</sup> La prospettiva della revisione della Costituzione è presente per esempio nel dibattito svoltosi sulle pagine de *Il Riformista* da G. NEPPI MODONA (*È ora di dire basta all'autotutela corporativa*, 27 aprile 2021) e da A. MANNINO (*Caro Neppi, no ai prof al Csm: utilizziamo il modello Consulta*, 18 maggio 2021) ed anche nel contributo di L. VIOLANTE, *I poteri e la responsabilità*, in *la Repubblica*, 18 maggio 2021).

<sup>10</sup> Sul punto reputo sempre attuale quella considerazione – svolta in un contesto ordinamentale

L'approccio al tema delle riforme è da ritenere equilibrato anche per quel che attiene al metodo seguito dal Governo. Certamente aiuta il contributo tecnico delle Commissioni ministeriali perché finisce per collocare le proposte sugli incarichi apicali ai magistrati ordinari, sulle modiche allo *status* giuridico del giudice e sulla costituzione e sul funzionamento del Csm, su un piano oggettivo, grazie al quale matura una riforma per il bene del Paese<sup>11</sup>. La formula politica che sostiene l'attuale esecutivo dovrebbe concorrere ad assicurare il sostegno alle proposte di riforma della giustizia in linea di continuità con il sostegno dato al PNRR e quindi favorire l'approvazione delle leggi delega. Il raccordo fra Parlamento e Governo rispondente alla previsione di cui all'art. 76 della Costituzione risulta utile in quanto affida al Parlamento il compito di definire gli ambiti e i limiti che il Governo dovrà osservare in sede di adozione dei conseguenti decreti legislativi.

#### 6. *La riforma della giustizia dalle "vecchie" questioni alla prospettiva del Piano*

Il discorso fin qui svolto rischia però di risultare troppo ottimistico se non ci si sofferma sulle insidie che attendono il cammino parlamentare delle iniziative del Governo.

Il campo di attenzione in questo caso si sposta dalle indicazioni di metodo legate alle previsioni contenute nel programma di riforme della giustizia, e deve affrontare i nodi relativi al merito delle riforme.

In questa sede l'impegno risulta circoscritto alle sole riforme relative ai profili ordinamentali della magistratura e al ruolo del Csm. Il momento in cui si scrive suggerisce di richiamare qualche profilo del dibattito che ha accompagnato la presentazione del c.d. disegno di legge "Bonafede" (A.C. 2861) rispetto al quale si attende di conoscere gli esiti dei lavori della apposita Commissione ministeria-

---

completamente diverso – che ci ricorda che «le riforme costituzionali sono come le medicine, che debbono usarsi con accortezza e secondo le condizioni speciali dell'organismo. Perciò vanno adottate e giudicate con criteri contingenti, e non solo per il bene che possono arrecare, ma anche per il male che possono evitare», così G. AMBROSINI, *La crisi del regime parlamentare e la rappresentanza proporzionale. Prolusione al corso di diritto costituzionale tenuta nella R. Università di Palermo il 16 dicembre 1920*, Roma, 1921, spec. 9.

<sup>11</sup> Nel corso della stesura del presente lavoro la "Commissione Luciani" ha consegnato alla Ministra della giustizia la propria relazione accompagnata da specifiche e articolate proposte di emendamenti al d.d.l. "Bonafede" (A.C. 2681). Tanto la Relazione che la Proposta di emendamenti è consultabile al sito del Ministero della giustizia ([www.giustizia.it](http://www.giustizia.it)). Gli ambiti di riflessioni privilegiati dalla Commissione riguardano il conferimento degli incarichi apicali ai magistrati ordinari, alcuni aspetti dell'organizzazione degli uffici giudiziari, la costituzione e il funzionamento del Csm, la disciplina dello *status* giuridico del magistrato che intende partecipare attivamente alla vita politica. La vastità dei temi toccati e le opzioni avanzate dalla Commissione non possono essere analizzate in questo contributo la cui stesura risultava già ultimata in data 5 giugno 2021.

le. Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza menziona il percorso avviato presso il Ministero della giustizia, individua dei tempi entro i quali la Commissione deve completare le proprie attività e immagina che il disegno di legge si avvii al dibattito parlamentare per il mese di giugno di quest'anno. Il Governo si prepara, quindi, a presentare dei propri emendamenti sui quali si avrà modo di riflettere non appena saranno formalizzati.

L'avvio dell'esame parlamentare del disegno di legge "Bonafede" ripropone il tema del ruolo del Csm nel nostro ordinamento costituzionale.

In vero, nel periodo più recente diverse sono state le occasioni per riavviare un confronto sul Consiglio superiore sollecitato dal riproporsi di questioni connesse con la definizione delle competenze consiliari e del rapporto fra queste e le garanzie costituzionali dell'autonomia e dell'indipendenza dell'ordine – potere giudiziario.

In questo senso le riforme che attendono questo settore dell'ordinamento giudiziario si confrontano con il Titolo IV della Costituzione e valutano le varie opzioni in ragione delle garanzie costituzionali ivi contenute e del ruolo che la Costituzione affida al Csm<sup>12</sup>.

Ora, sebbene le prospettive di riforma che emergono dal Piano nazionale privilegino ambiti materiali precisi che non mi sembra impongano un ripensamento complessivo della disciplina legislativa in tema di costituzione e funzionamento del Csm, residuano alcuni profili problematici che, in una certa misura, hanno la possibilità di incidere sul cammino delle riforme.

In questo senso un richiamo alle questioni che negli anni hanno riguardato l'attuazione del Titolo IV della Costituzione è utile per evidenziare che la prospettiva della riforma della giustizia prospettata nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza prescinde dalle questioni discusse negli anni passati<sup>13</sup>. Per quel che attiene poi al ruolo del Ministro della giustizia lo svolgimento della attuale legislatura affida al Guardasigilli il compito di essere il centro propulsore delle riforme, così da consentire un'evoluzione del sistema dell'amministrazione della giustizia in linea con le aspettative delle famiglie e degli operatori economici nel rispetto delle sollecitazioni che provengono dal raffronto fra il nostro Paese e l'Unione europea.

La leale collaborazione fra Ministro e Csm affida ad entrambi il compito di intendere le rispettive funzioni come strumentali alle garanzie costituzionali dell'autonomia e indipendenza.

---

<sup>12</sup> Da ultimo v., M. LUCIANI, *Il Consiglio superiore della magistratura nel sistema costituzionale*, in *Osservatorio costituzionale AIC*, 1/2020, spec. 8 ss.

<sup>13</sup> Su cui da ultimo si vedano gli scritti di F. BIONDI, (*Sessant'anni ed oltre di governo autonomo della magistratura: un bilancio*) e di T. F. GIUPPONI (*Il Consiglio superiore della magistratura e le prospettive di riforma*) su *Quaderni costituzionali*, 1/2021, rispettivamente a pag. 13 ss e 45 ss. e i contributi pubblicati su *Forum di Quaderni costituzionali*, 4/2020. Per un quadro dei principi in tema di organizzazione dell'ordine giudiziario v. F. DAL CANTO, *Lezioni di ordinamento giudiziario*, Torino, 2018 e da ultimi, N. ZANON, F. BIONDI, *Il sistema costituzionale della magistratura*, Bologna, 2019.

Le scelte costituenti che prendono corpo nella disciplina di cui al Titolo IV della Costituzione sono frutto di una dialettica politica accesa e condizionata dall'esperienza prerepubblicana, rispetto alla quale la garanzia costituzionale fondamentale per la magistratura era quella della inamovibilità (art. 69 dello Statuto).

Rispetto al periodo prerepubblicano è necessario distinguere, nell'alternarsi delle vicende politiche dei primi anni del passato secolo, due momenti diversi. Il primo attiene all'introduzione nell'ordinamento liberale di un Consiglio superiore della magistratura collocato con funzioni consultive presso il Ministero della giustizia (ciò avvenne con la legge n. 511 del 1907 a cui fece seguito la disciplina delle guarentigie della magistratura con l. n. 438 del 1908). Il secondo è legato all'avvento del fascismo con conseguente perdita delle garanzie presenti nelle leggi istitutive del Csm e sulle guarentigie (R.D. 30 dicembre 1923, n. 2876 e R.D. 30 dicembre 1926, n. 2219 e l. n. 557 del 1933), e che giunge fino all'approvazione dell'ordinamento giudiziario del 1941 (R.D. del 30 gennaio 1941, n. 12)<sup>14</sup>.

Nel periodo che precede l'avvio del dibattito in Assemblea costituente si registra il risveglio dell'associazionismo fra i magistrati che nel 1945 dà vita al Comitato provvisorio dell'Associazione Magistrati a cui farà seguito la ricostituzione dell'Associazione Nazionale dei Magistrati Italiani<sup>15</sup>. In quella fase di transizione ordinamentale si segnala il d.lgs. n. 114 del 1945 (che riattiva le competenze del Consiglio superiore della magistratura superando quanto previsto dall'ordinamento giudiziario del 1941) e soprattutto il R. D. Lg. n. 511 del 1946 (che dispone in tema di guarentigie della magistratura).

Le scelte compiute in Assemblea costituente sono il costante punto di riferimento da cui muovono gli studi sul Csm.

Una prospettiva in parte diversa si coglie nel contributo di chi studia le scelte dei Padri della Costituzione dal punto della scienza della politica. Muovendo da questo particolare punto di vista, si preferisce parlare di un "processo costituente" che muove dai cambiamenti avviati nel 1945 e arriva fino all'approvazione delle disposizioni costituzionali relative alla magistratura. In questo contesto gli articoli del Titolo IV sarebbero in grado di "confortare" ognuna delle posizioni rappresentate in Assemblea costituente « non sorprende che l'adozione della Costituzione non elimini affatto le contraddizioni emerse nel corso dei due anni del dibattito»<sup>16</sup>.

La previsione costituzionale di un catalogo di competenze del Csm non

<sup>14</sup> Sulle origini del Csm è sufficiente il rinvio alla ricostruzione di L. DAGA, *Il Consiglio superiore della magistratura*, Napoli, 1973, 59-132.

<sup>15</sup> La rinata Associazione si avvarrà della rivista "La Magistratura" per richiamare l'attenzione sull'indipendenza della magistratura come elemento fondante il regime democratico. In questo senso si veda lo scritto del Presidente dell'Associazione nazionale Magistrati Italiani E. PIGA, *I problemi della magistratura*, in *La Magistratura*, 1945/1, 1 ss.

<sup>16</sup> D. PIANA, A. VAUCHEZ, *Il Consiglio superiore della magistratura*, Bologna, 2012, 24-25.

risolve certo i problemi interpretativi del Titolo IV della Costituzione<sup>17</sup>, attese le competenze del Ministro della giustizia<sup>18</sup> e la necessità di definire i rapporti fra Csm e Ministro. La struttura del Consiglio superiore transitato – con funzioni diverse – dall’esperienza prerепubblicana a quella repubblicana<sup>19</sup>, deve assicurare il rispetto delle garanzie costituzionale dell’indipendenza e dell’autonomia dell’ordine – potere giudiziario senza però rendere la magistratura del tutto avulsa dagli altri poteri dello Stato.

In definitiva il Titolo IV affidava all’attuazione della Costituzione il compito di definire il funzionamento e la costituzione del Csm, senza aver precisato quale dovesse essere il suo ruolo rispetto alla complessiva organizzazione costituzionale e ciò fa «del Titolo IV della parte II uno dei capitoli della Costituzione meno felici e più bisognosi di correzioni»<sup>20</sup>.

L’attuazione della Costituzione ha seguito vie diverse. Vi è stata, innanzitutto, un’attuazione per via legislativa alle previsioni del Titolo IV attraverso la legge n. 195 del 1958. La giurisprudenza costituzionale, nell’affrontare i dubbi di legittimità costituzionali e risolvere i conflitti insorti fra Csm e Ministro, ha contribuito a raccordare le questioni nel tempo affrontate ai principi desumibili dal Titolo IV della Costituzione. Oltre all’attuazione per via legislativa e per via giurisprudenziale, anche la prassi ha reso percettibile un certo modo di interpretare il Titolo IV della Costituzione nel quale il Csm ha riferito a se stesso le garanzie costituzionali dell’autonomia e indipendenza di cui all’art. 104 in quanto ha finito per “identificarsi” con la magistratura collocandosi al vertice dell’ordinamento giudiziario<sup>21</sup>. Ciò ha consentito al Csm di amplificare la portata normativa delle

<sup>17</sup> Sul punto cfr. M. LUCIANI, *Il Consiglio superiore della magistratura nel sistema costituzionale*, cit., 16.

<sup>18</sup> Sul punto v. L. DAGA, *op. cit.*, 208 – 209, in particolare la posizione dell’on. Ruini (ripresa alla nota 47 – A.C.2321): «lo scopo è di assicurare alla Magistratura la sua indipendenza ... ma che l’amministrazione di tutti i servizi della giustizia debba passar alla Magistratura, con la conseguente soppressione del Ministero della giustizia e con l’inevitabile corollario che la Magistratura diventi essa stessa una specie di Ministero, questo no». Ed ancora sempre l’on. Ruini: «il Ministro ... non è un mero economo o gerente responsabile, come si vuole da qualcuno, è il responsabile davanti al Parlamento» (A.C. 2460). Sull’origine delle disposizioni costituzionali v., F. RIGANO, *Costituzione e potere giudiziario*, Padova, 1982, 33 ss.

<sup>19</sup> Tutto ciò è ben reso dal primo paragrafo della voce “*Consiglio superiore della magistratura*” dell’*Enciclopedia giuridica Treccani*, VIII, (Roma, 1988) di G. FERRARI che qualifica il Csm allo stesso tempo come organo “vecchio” e “nuovo”.

<sup>20</sup> A. PIZZORUSSO, *Introduzione in L’ordinamento giudiziario*, Bologna (il Mulino) 1974, I, 27, ora in A. PIZZORUSSO, *L’ordinamento giudiziario*, II, Napoli (Editoriale scientifica), 2019, 280.

<sup>21</sup> Sul punto cfr., S. BARTOLE, *Materiale per un riesame della posizione del Consiglio superiore della magistratura*, in *Scritti in onore di C. Mortati*, IV, Milano, 1977, 3 ss., ora in S. BARTOLE, *Scritti scelti*, Napoli, 2013, 379 ss.; A. PIZZORUSSO, *Il Consiglio superiore della magistratura nella forma di governo vigente in Italia*, in *Questione giustizia*, 2/1984, 281 ss., ora in A. PIZZORUSSO, *L’ordinamento giudiziario*, II, cit., 519 ss. (spec. 539 ss.); ed anche, G. VERDE, *L’amministrazione della giustizia fra Ministro e Consiglio superiore*, Padova, 1990, 16; ID., *Il conferimento degli incarichi direttivi ai magistrati ordinari fra consiglio superiore della magistratura e Ministro della giustizia*, in *Lo Stato* n. 12/2019, 103 ss. Sul punto cfr., G.

proprie attribuzioni fino all'esercizio di competenze che non hanno riscontro né nella Costituzione né nella legge, con conseguente ridimensionamento delle funzioni del Ministro della giustizia rispetto alle potenzialità che era possibile ritracciare negli articoli 107 e 110 della Costituzione e nelle disposizioni della legge n. 195 del 1958.

## 7. *La riforma della giustizia: obiettivi e tempi*

Le questioni da ultimo rappresentate hanno caratterizzato il complesso dei rapporti fra Ministro e Consiglio superiore della magistratura, dovendosi però constatare che la politicizzazione delle decisioni che hanno riguardato lo *status* giuridico dei magistrati, si è determinata attraverso un circuito politico che ha oltrepassato le competenze del Ministro e, alla fine, anche dello stesso Consiglio superiore per approdare ad un meccanismo decisionale nel quale partiti e correnti hanno dialogato intensamente.

Nel susseguirsi degli esecutivi nazionali, nel mutare delle maggioranze parlamentari, di fronte all'intensificarsi di studi che mettevano in evidenza aspetti discutibili dell'amministrazione della giustizia legati al modo del Csm di determinarsi<sup>22</sup>, le tanto attese riforme non sono state mai approvate.

Oggi la prospettiva delle riforme – per come definita da Governo e Parlamento nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza – ha degli obiettivi precisi e un calendario dettagliato, risponde alle *Country Specific Recommendations* indirizzate al nostro Paese per gli anni 2019 e 2020 ed è sostenuta da un obiettivo nobile, quello di consegnare all'Italia una giustizia più efficiente e meglio amministrata.

---

SOBRINO, *Il Ministro della giustizia ed i poteri dello Stato. Vicende e prospettive di una collocazione problematica*, Napoli, 2015; G. FERRI, *Autonomia e indipendenza della magistratura tra 'vecchio' e 'nuovo' ordinamento giudiziario*, in *Rivista dell'Associazione italiana dei costituzionalisti*, 4/2017.

<sup>22</sup> Sull'incidenza dell'associazionismo giudiziario rispetto alle determinazioni assunte dal Csm, v. C. GUARNIERI, *Magistratura e politica in Italia. Pesi senza contrappesi*, Bologna, 1992, 97 ss.; in tempi più recenti v. M. VOLPI, *Le correnti della magistratura: ragioni, origini ideali, degenerazioni*, in *Rivista dell'Associazione italiana dei costituzionalisti*, 2/2020, 369; G. MELIS, *Le correnti in magistratura. Origini, ragioni ideali, degenerazioni*, in *Questione giustizia*, 2020; E. BRUTI LIBERATI, *Il Consiglio Superiore della Magistratura e le "correnti" dei magistrati*, in *Forum di quaderni costituzionali*, 3, 2020, 370 ss. Oggi per arginare il ruolo delle correnti si discute di quale debba essere il sistema elettorale per il Csm, su cui v. M. LUCIANI, *Il sistema di elezione dei componenti togati del Csm*, in *Questione giustizia*, 23 luglio 2020, 1; F. DAL CANTO, *Il Consiglio superiore della magistratura tra crisi e prospettive di rilancio*, in *Liber amicorum per Pasquale Costanzo*, in *Consulta online* (30 gennaio), 2020; M. VOLPI, *Il Consiglio Superiore della Magistratura: snodi problematici e prospettive di riforma* (relazione introduttiva al Seminario del Gruppo di Pisa "Il Consiglio Superiore della Magistratura: snodi problematici e prospettive di riforma"), in *La Rivista Gruppo di Pisa*, 1/2021, 29 ss.; G.M. FLICK, *Giustizia in crisi (salvo intese). Leggi, giudici, processi e carceri di fronte alla pandemia*, Milano, 2020; GIOV. VERDE, *Giustizia, politica, democrazia. Viaggio nel Paese e nella Costituzione*, Soveria Mannelli (Rubbettino), 2021.

La prospettiva impressa alla riforma prescinde dalle questioni che negli anni hanno alimentato il dibattito in merito all'attuazione del Titolo IV della Costituzione (si pensi alla definizione del ruolo del Csm e ai rapporti con il Ministro della giustizia), e ciò consente a Governo e Parlamento di concentrarsi sui temi definiti nel Piano nazionale.

Si ritiene utile comunque richiamare all'attenzione del lettore alcuni punti fermi che oggi è possibile fissare muovendo da quanto previsto dalla legge n. 195 del 1958 e dal contributo della giurisprudenza costituzionale<sup>23</sup>.

I richiami che seguiranno sono necessariamente sintetici e – come si è avuto già modo di rammentare – esulano dalle prospettive di riforma della giustizia.

Il funzionamento del Csm – per effetto della sentenza della Corte costituzionale del 23 dicembre 1963, n. 168 – è svincolato dalla necessità di una richiesta ministeriale<sup>24</sup>.

Per quel che attiene al conferimento degli incarichi direttivi è previsto che la proposta da rivolgere al *plenum* del Consiglio sia formulata dalla competente commissione consiliare di concerto con il Ministro. La Corte costituzionale (con la sentenza del 30 dicembre 2003, n. 380) ha chiarito che «il conferimento degli uffici direttivi incide sullo *status* di magistrato, attenendo ad un atto di “assegnazione” ad un ufficio, nonché ad un atto di “trasferimento” e di “promozione”, con la conseguenza che l'intervento ministeriale, per ritenersi costituzionalmente legittimo, non deve sottendere in alcun modo interventi suscettibili di limitare la piena autonomia del Csm». Ne consegue che «il Ministro della giustizia “deve dare corso al procedimento”, non essendo investito “di particolari poteri di rinvio o di riesame”, ricadendo “su di lui il dovere di adottare l'atto di propria competenza”, cioè la proposta di decreto e il relativo seguito, a meno che il sub-procedimento costituito dalla fase della iniziativa e della deliberazione del Csm manchi di un elemento essenziale, necessario per il perfezionamento della

---

<sup>23</sup> Per quel che attiene agli ulteriori (rispetto alle decisioni che saranno di seguito richiamate) svolgimenti della giurisprudenza costituzionale v. Corte costituzionale, sentenze del 18 maggio 1970, n. 70 (in *Giur. cost.* 1970, 987 ss.) del 18 luglio 1973, n. 142 (in *Giur. cost.*, 1973, 1413 su cui v. S. BARTOLE, *In tema di autorizzazione a procedere per vilipendio dell'ordinamento giudiziario*, *ivi*, 1416 ss.), del 23 luglio 1974, n. 245 (in *Giur. cost.*, 1974, 2365, su cui v. R. MORETTI, *Sull'incerto fondamento giuridico degli atti consiliari che annullano provvedimenti dei capi degli uffici giudiziari*, *ivi*, 3571 ss.), del 25 marzo 1975, n. 71 (in *Giur. cost.*, 1975, 760), n. 148 del 1983 (in *Giur. cost.*, 1983, 842 ss.), n. 4 del 14 gennaio 1986 (in *Giur. cost.*, 1986, 31 ss., su cui S. BARTOLE, *Un caso di riduzione del thema decidendum in materia di uffici di sorveglianza*, *ivi*, 241 ss.) n. 72 del 1991 (in *Giur. cost.*, 1991, 515). Un richiamo merita la sentenza della Corte costituzionale n. 136 del 2011 (in *Giur. cost.*, 2011, 1767, su cui v. S. BARTOLE, *A proposito di una sentenza sulla nomina del componente nazionale di Eurojust, che ha negato la natura giudiziaria di Eurojust*, *ivi*, 1783 ss.).

<sup>24</sup> Rispetto all'art. 11 e alla necessità della richiesta ministeriale v. Corte Costituzionale 168/1963 in *Giur. cost.*, 1963, 1644, con osservazioni di M. MAZZIOTTI, *Questioni di costituzionalità della legge sul Consiglio superiore della Magistratura*, 1648; sugli effetti prodotti dalla sentenza della Corte costituzionale n. 168 del 1963, v. S. BARTOLE, *Autonomia e indipendenza dell'ordine giudiziario*, Padova, 1964, 126 ss.

fattispecie procedimentale o del suo atto conclusivo». La conclusione cui perviene la Corte è che «deve essere dichiarato che non spetta al Ministro della giustizia non dare corso alla controfirma del decreto del Presidente della Repubblica di conferimento di ufficio direttivo sulla base di deliberazione del Csm quando, nonostante sia stata svolta una adeguata attività di concertazione ispirata al principio di leale collaborazione, non si sia convenuto tra Csm e Ministro, in tempi ragionevoli, sulla relativa proposta»<sup>25</sup>.

Per completezza deve rammentarsi che all'art. 11 della l. 195 del 1958 è stato aggiunto un comma (dal decreto – legge n. 193 del 2009 art. 3 *quinqüies*) in virtù del quale in occasione della proposta formulata di concerto il Ministro «esprime le sue motivate valutazioni solo in ordine alle attitudini del candidato relative alle capacità organizzative dei servizi»<sup>26</sup>.

Per quel che poi attiene alla “forma” delle deliberazioni consiliari (art.17 comma 1 della legge n. 195 del 1958)<sup>27</sup> e l'eventuale sindacato delle stesse affi-

<sup>25</sup> In merito ai conflitti insorti circa l'applicazione dell'art. 11 comma 3 della legge n. 195 del 1958: Corte cost., sent. n. 379 del 27 luglio 1992, in *Giur. cost.*, 1992, 2996, con osservazioni di A. CARIOLA, *A proposito della sentenza sul conflitto di attribuzione tra C.S.M. e Ministro Guardasigilli: questione giuridicizzata ma non spolitizzata*, 3044; sul punto si v., S. SICARDI, *Il conflitto di attribuzione tra Consiglio superiore della magistratura e Ministro della giustizia*, Torino, 1993; M. DEVOTO, *Ordinamento giudiziario*, in *Enciclopedia giuridica Treccani*, XXII, Roma, 2000, *ad vocem*. 5; Corte costituzionale sentenza n. 380 del 2003 del 30 dicembre 2003, in *Giur. cost.*, 2003, 3891, su cui v., S. BARTOLE, *Consiglio Superiore della Magistratura e Ministro della Giustizia: bilanciamenti legislativi e bilanciamenti giudiziari*, *ivi*, 3905 ss.; F. SORRENTINO, *Incertezze e contraddizioni del principio di leale collaborazione*, *ivi*, 3909 ss.; B. PEZZINI, *Leale collaborazione tra Ministro e Csm alla prova: chi controlla il concerto*, *ivi*, 3911 ss.; C. SALAZAR, *Il Consiglio superiore della magistratura e gli altri poteri dello Stato: un'indagine attraverso la giurisprudenza costituzionale*, in *Forum di quaderni costituzionali*, 2007, 1 ss., spec. 34.

<sup>26</sup> L'art. 37 del vigente regolamento interno del Csm prevede che la competente Commissione consiliare indichi al Ministro – previa deliberazione – l'elenco degli aspiranti con le proprie valutazioni e le conseguenti motivate conclusioni, indicando, eventualmente, la posizione dei componenti la commissione “dissenzienti,” così facendo si attiva la richiesta al Ministro del concerto. La deliberazione è di competenza del Consiglio che dovrà esprimersi con voto palese. In seno al *plenum* è prevista la possibilità che i membri del Csm, che non siano componenti della Commissione, possano chiedere la valutazione di aspiranti diversi da quelli oggetto della proposta potendosi disporre, in questo caso, il ritorno della pratica in Commissione.

<sup>27</sup> Secondo quanto previsto dall'art. 17 comma 1 l. 195 del 1958 «tutti i provvedimenti riguardanti i magistrati sono adottati, in conformità delle deliberazioni del Consiglio superiore, con decreto del Presidente della Repubblica controfirmato dal Ministro; ovvero, nei casi stabiliti dalla legge, con decreto del Ministro per la grazia e giustizia». Per quel che concerne alcuni aspetti applicativi della suddetta disposizione, colpiscono le parole dell'allora Ministro della giustizia Martinazzoli (esprese in occasione delle celebrazioni per il venticinquennale della celebrazioni dell'istituzione del Csm) il quale notava che il sistema di cui al primo comma dell'art. 17 presenta «un qualcosa di non fisiologico di un poco patologico» in quanto il Ministro «deve essere costretto, per esempio, a firmare decreti che riguardano – scusatemi la banalità, ma non tanto, dell'esempio – la gravidanza di una signora magistrato, dandosi tra l'altro, il caso che, questi congedi, il Ministro li firma magari due anni dopo che la gravidanza di è conclusa, col bambino già grande». Secondo il Ministro si tratta di una

dato al giudice amministrativo, i dubbi di incostituzionalità furono superati dalla Corte costituzionale (con le sentenze n. 168 del 1963 e n. 44 del 1968)<sup>28</sup> ed oggi è sufficiente richiamare quanto previsto dall'art. 135 del codice del processo amministrativo a norma del quale, sono devolute alla competenza inderogabile del Tribunale amministrativo regionale del Lazio «le controversie relative ai provvedimenti riguardanti i magistrati ordinari adottati ai sensi dell'articolo 17, primo comma, della legge 24 marzo 1958, n. 195»<sup>29</sup>.

Il punto più controverso attiene alla definizione dell'ambito del sindacato di legittimità del giudice amministrativo sulle deliberazioni consiliari in tema di conferimento degli incarichi direttivi e semi-direttivi. Secondo la giurisprudenza del Consiglio di Stato il Csm – al momento del conferimento degli incarichi direttivi e semi-direttivi – gode di «di un'ampia discrezionalità, il cui contenuto resta estraneo al sindacato di legittimità del giudice amministrativo salvo che per irragionevolezza, omissione o travisamento dei fatti, arbitrarietà o difetto di motivazione»<sup>30</sup>.

Su queste premesse il Giudice amministrativo non incorre nel vizio di eccesso di potere giurisdizionale<sup>31</sup>, tutte quelle volte in cui annulla una deliberazione del Csm per vizio di eccesso di potere, desunto dall'insufficienza o dalla contraddittorietà logica della motivazione in base alla quale è stato esplicitato il giudizio comparativo nel caso concreto<sup>32</sup>.

---

“*barocaggine burocratica*” che comporta “una duplicazione” del ruolo consiliare con quello ministeriale, v. CONSIGLIO SUPERIORE DELLA MAGISTRATURA, *Il ruolo e l'attività del Csm* (relazione al Parlamento sullo stato della giustizia – 1985, 2° quaderno) Roma (pubblicazione a cura del Csm), 1986, 45.

<sup>28</sup> Per quel che attiene alla “forma” dei provvedimenti del Csm e al sindacato del giudice amministrativo, v. Corte costituzionale sentenza n. 44 del 14 maggio 1968, in *Giur. cost.*, 1968, 672 ss. con osservazioni di F. CUOCOLO (*Ancora sulla sindacabilità delle deliberazioni del Consiglio superiore della magistratura*) e di U. DE SIERVO (*A proposito della ricorribilità in Consiglio di Stato delle deliberazioni del Consiglio superiore della magistratura*) e di L. ELIA (*Postilla*); tra i primi commenti anche G. CORREALE, *Deliberazioni del Consiglio superiore della magistratura ed ordinamento generale*, in *Foro amm.*, 1968, 85 ss.

<sup>29</sup> Si aggiunga ancora che nel 2014 (con il decreto – legge n. 90, art. 2 comma 4) è stato modificato il secondo comma dell'art. 17 così che per la tutela giurisdizionale nei confronti dei provvedimenti concernenti il conferimento degli incarichi direttivi e semi-direttivi si segue – se applicabile – il rito abbreviato di cui all'art. 119 c.p.a. Il novellato secondo comma dell'art. 17 esclude, in caso di azione di ottemperanza, l'applicazione delle lettere a) e c) dell'art. 114 del c.p.a.

<sup>30</sup> Cons. Stato, V, 9 gennaio 2020, n. 192; 3 gennaio 2019, n. 71; 11 dicembre 2017, n. 5828; V, 16 ottobre 2017, n. 4786; IV, 6 dicembre 2016, n. 5122; IV, 11 settembre 2009, n. 5479; IV, 31 luglio 2009, n. 4839; IV, 14 luglio 2008, n. 3513; V, 18 dicembre 2017, n. 5933.

<sup>31</sup> Su cui v., Cass. SS.UU., 5 ottobre 2015, n. 19787.

<sup>32</sup> Cfr., Cass. SS.UU., 8 marzo 2012, n. 3622; sul punto v. Cons. Stato, V, 15 luglio 2020, n.4584.

8. *La prospettiva della riforma della giustizia: dallo scontro politico alla prospettiva europea per una giustizia effettiva e imparziale*

Dalle considerazioni fin qui esposte emerge che il tema della riforma dell'ordinamento risulta prospettato su contenuti diversi da quelli discussi dal Parlamento in occasione della controversa applicazione della legge n. 195 del 1958.

Le questioni maggiormente dibattute hanno trovato una loro composizione nel modo di essere dei rapporti fra Ministro e Csm. In questo senso la prospettiva impressa alle riforme tralascia la definizione delle competenze ministeriali e consiliari – oggi definite attraverso il contributo della giurisprudenza (costituzionale e amministrativa) e dall'evoluzione complessiva della legislazione – e prova a privilegiare l'innalzamento qualitativo delle determinazioni del Csm in tema di *status* giuridico dei magistrati ordinari, senza trascurare un ripensamento delle regole elettorali per la costituzione del Csm e alcuni principi in tema di coinvolgimento dei magistrati nelle competizioni elettorali nei vari livelli di governo. A ciò si aggiungono le riforme che riguarderanno direttamente la struttura dei processi al fine di immaginare tempi certi per la risoluzione delle controversie.

Rispetto al percorso parlamentare delle riforme della giustizia sarà necessario valutare attentamente nel merito le scelte che matureranno dal confronto fra Parlamento e Governo.

Le modalità che hanno concorso alla definizione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza lasciano intendere che l'attuale maggioranza parlamentare colloca le riforme dell'ordinamento giudiziario non sul piano dello scontro politico fra fazioni in lotta per la conquista del potere, ma sulla linea delle garanzie europee per una giustizia effettiva amministrata da un giudice imparziale<sup>33</sup>.

Per l'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea ogni persona “i cui diritti e le cui libertà garantite dal diritto dell'Unione siano stata violate ha diritto a un ricorso effettivo dinanzi ad un giudice”. Tra le condizioni che concorrono a rendere il giudizio in questione effettivo vi è quella dell'imparzialità, e cioè il diritto a “che la sua causa sia esaminata equamente, pubblicamente e *entro un termine ragionevole* da un giudice indipendente e imparziale”. Va rammentato che il secondo comma del paragrafo 1 dell'art. 19 del Trattato sull'Unione europea prevede che “gli Stati membri stabiliscono i rimedi giurisdizionali necessari per assicurare una tutela giurisdizionale effettiva nei settori disciplinati dal diritto dell'Unione”<sup>34</sup>.

<sup>33</sup> Non è un caso che il Presidente Draghi abbia dichiarato – in occasione del dibattito sulla fiducia – che la *Nuova Ricostruzione* del nostro Paese è destinata a realizzarsi muovendo dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea.

<sup>34</sup> Sul diritto di cui all'art. 47 v., Corte di Giustizia sentenza del 27 giugno 2013, *Agrokonsulting-04*, C-93/12, EU: C:2013:432, punto 59, nonché del 2 marzo 2021, A.B. e a. (Nomina dei giudici alla Corte suprema – Ricorso), C - 824/18, EU:C:2021:153, punto 87 e giurisprudenza ivi citata.

L'ambito di operabilità delle previsioni di cui agli art. 19 del Trattato dell'Unione europea e dell'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea è stato di recente definito dalla Corte di Giustizia che ha avuto modo di precisare che le garanzie di indipendenza del potere giudiziario e la conseguente disciplina relativa allo *status* giuridico dei giudici degli Stati membri non sono aspetti indifferenti al diritto euro-unitario<sup>35</sup>. La connessione emerge dalla disciplina del rinvio pregiudiziale che affida ai giudici interni il compito di interpretare ed applicare il diritto europeo. In questo senso la Corte di Giustizia ritiene che «l'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, Tue deve essere interpretato nel senso che esso è applicabile in una causa in cui un giudice nazionale sia investito di un ricorso previsto dal diritto nazionale e diretto a che tale giudice si pronunci sulla conformità al diritto dell'Unione di disposizioni nazionali che disciplinano la procedura di nomina dei giudici dello Stato membro cui detto giudice appartiene. Ai fini dell'interpretazione di tale disposizione, deve essere debitamente preso in considerazione l'articolo 47 della Carta».

Secondo la Corte di Giustizia «l'indipendenza dei giudici degli Stati membri riveste un'importanza fondamentale per l'ordinamento giuridico dell'Unione sotto diversi profili» e ciò comporta una attenzione alla legislazione nazionale che disciplina la composizione dell'organo, la nomina, alla durata delle funzioni nonché alle cause di astensione, di ricasazione e di revoca dei suoi membri, in quanto è necessario «fugare qualsiasi legittimo dubbio che i singoli possano nutrire in merito all'impermeabilità di detto organo nei confronti di elementi esterni e alla sua neutralità rispetto agli interessi contrapposti»<sup>36</sup>. La garanzia dell'indipendenza dei giudici non tollera ingerenze né dal potere legislativo né dal potere esecutivo<sup>37</sup>.

---

Il diritto a un ricorso effettivo dinanzi ad un giudice presuppone che la persona che lo invoca si avvalga di diritti o di libertà garantiti dal diritto dell'Unione, in questo senso v., Corte di Giustizia sentenze del 6 ottobre 2020, *État luxembourgeois* (Diritto di ricorso avverso una richiesta di informazioni in materia fiscale), C-245/19 e C-246/19, EU:C:2020:795, punto 55, nonché del 2 marzo 2021, A.B. e a. (Nomina dei giudici alla Corte suprema – Ricorso), C-824/18, EU:C:2021:153, punto 88.

<sup>35</sup> Corte di Giustizia Grande Sezione 20 aprile 2021 (causa C – 896/19) Repubblica contro Il-Prim Ministru.

<sup>36</sup> In questo senso Corte di Giustizia Grande Sezione 20 aprile 2021 (causa C – 896/19) Repubblica contro Il-Prim Ministru (Polonia) punti da 51 a 54; in senso conforme v., a sentenze del 19 settembre 2006, *Wilson*, C-506/04, EU:C:2006:587, punto 53; del 25 luglio 2018, *Minister for Justice and Equality* (Carenze del sistema giudiziario), C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, punto 66, nonché del 2 marzo 2021, A.B. e a. (Nomina dei giudici alla Corte suprema – Ricorso), C-824/18, EU:C:2021:153, punto 117 e giurisprudenza ivi citata

<sup>37</sup> Corte di Giustizia sentenze del 19 novembre 2019, A.K. e a. (Indipendenza della Sezione disciplinare della Corte suprema), C-585/18, C-624/18 e C-625/18, EU:C:2019:982, punto 124, nonché del 2 marzo 2021, A.B. e a. (Nomina dei giudici alla Corte suprema – Ricorso), C-824/18, EU:C:2021:153, punto 118.

Il contesto nel quale si colloca la riforma della giustizia appare sufficientemente definito: l'appartenenza dell'Italia all'Unione europea definisce la matrice euro-unitaria della riforma che riguarderà sia aspetti funzionali (lo svolgimento e la durata dei processi, la lotta alla corruzione, sulla base delle *Country Specific Recommendations* indirizzate al nostro Paese negli anni 2019 e 2020), che profili direttamente riferibili al Csm (nuove regole elettorali e procedimenti decisionali trasparenti), senza tralasciare di sottolineare la lontananza del giudice dalla politica (disciplina dello *status* giuridico in relazione alla partecipazione del giudice a competizioni elettorali e eventuale coinvolgimento nella compagini del governo nazionale, regionale e locale).

Il cammino parlamentare della riforma della giustizia dovrebbe svolgersi lungo le coordinate che sono state fin qui esposte.

Nel concentrare l'attenzione sugli interventi in tema di ordinamento giudiziario è bene rammentare che il disegno di legge "Bonafede" presenta esso stesso un contenuto ampio e articolato che riguarda l'organizzazione degli uffici giudiziari e la costituzione e il funzionamento del Csm (con previsioni in tema di sistema elettorale, di responsabilità disciplinare, di conferimento degli incarichi direttivi e semi- direttivi e di valutazione delle professionalità per incarichi di legittimità).

Gli ambiti di intervento appena richiamati presentano molti risvolti applicativi delicati sui quali si attendono le proposte della Commissione ministeriale appositamente istituita e i possibili emendamenti governativi all'originario testo presentato.

La complessità dell'articolato e le incertezze circa gli esiti del confronto politico che potrebbe condurre alla presentazione di modifiche ai singoli articoli, suggeriscono di concentrare l'attenzione solo su due questioni che l'avvio dell'*iter* parlamentare dovrà affrontare. La prima è collegata direttamente al disegno di legge "Bonafede", mentre l'altra si lega ad altre iniziative parlamentari sollecitate dalle vicende che di recente hanno coinvolto la magistratura italiana.

Per essere più precisi, il primo nodo problematico attiene ad alcuni rilievi critici espressi dal Csm in occasione del parere reso in merito al c.d. disegno di legge "Bonafede" (A.C.). Il secondo riguarda l'iniziativa di alcuni parlamentari che hanno inteso promuovere l'istituzione di una commissione parlamentare di inchiesta avente ad oggetto vicende riconducibili alle difficoltà di funzionamento del Csm e al modo di agire della magistratura.

#### 9. *Il c.d. disegno di legge "Bonafede" (A.C. 2681)*

L'art. 10 comma 2 della legge n. 195 del 1958 prevede che il Csm dia "pareri al Ministro, sui disegni di legge concernenti l'ordinamento giudiziario, l'ammini-

strazione della giustizia e su ogni altro oggetto comunque attinente alle predette materie”.

In riferimento al disegno di legge “Bonafede” (A.C. 2681) la richiesta del parere è stata avanzata al Csm dallo stesso Ministro della giustizia mentre in passato si è verificato che lo stesso Csm abbia ritenuto di doversi esprimere indipendentemente dalla richiesta ministeriale, sollevando alcuni rilievi critici sulla possibilità che il comma 2 dell’art. 10 contempili lo svolgimento di un’attività consultiva consiliare svincolata dal rapporto con il Guardasigilli<sup>38</sup> e ed il cui destinatario diviene il Parlamento.

Il Csm ha risposto alla richiesta di parere con le deliberazioni assunte fra il 21 e il 29 aprile del 2021, consegnando al dibattito sull’iniziativa legislativa sei distinti pareri.

L’attività consultiva del Csm ha tenuto conto dell’articolazione del disegno di legge approvato dal Consiglio dei Ministri nella riunione del 7 agosto 2020, concernente, *Deleghe al Governo per la riforma dell’ordinamento giudiziario e per l’adeguamento giudiziario militare, nonché disposizioni in materia ordinamentale, organizzativa e disciplinare, di eleggibilità e ricollocamento in ruolo dei magistrati e di costituzione e funzionamento del Consiglio superiore della magistratura.*

A riguardo deve essere rammentato che il disegno di legge in questione si compone di 6 Capi e 41 articoli.

Più precisamente il Capo 1 (artt. 1 – 5) ricorre alla delega legislativa per promuovere un intervento riformatore dell’ordinamento giudiziario con particolare riferimento alla progressione in carriera dei magistrati, all’accesso alle funzioni di legittimità, all’approvazione delle tabelle organizzative degli uffici giudicanti e requirenti, alla valutazione della professionalità dei magistrati ed, infine, alle modalità dell’accesso in magistratura. Opportunamente è previsto che il Governo entro 2 anni dall’entrata in vigore della riforma sia delegato ad approvare disposizioni integrative e correttive e potrà coordinare la riforma con le vigenti disposizioni legislative disponendo le eventuali abrogazioni e introducendo le opportune disposizioni transitorie.

I Capi II (artt. 6 -11), III (artt. 12 -19) e IV (artt. 20 – 38) prevedono disposizioni di immediata applicazione su aspetti diversi dell’ordinamento giudiziario.

Il Capo II interviene sullo *status* giuridico del magistrato con particolare riferimento allo svolgimento delle fasi della carriera (assegnazione all’ufficio del massimario, durata delle tabelle degli uffici giudicanti, permanenza nella sede di prima assegnazione, collocamento in aspettativa, accesso alle funzioni direttive e semi-direttive, funzionalità degli uffici e smaltimento dell’arretrato) e fra questi certamente spiccano gli articoli 9 e 10. Il primo di questi riguarda nuovi profili di responsabilità disciplinare, il secondo limita il passaggio dalle funzioni giudicanti a quelle requirenti.

---

<sup>38</sup> Sul punto v. N. ZANON, F. BIONDI, *op.cit.*, 69-74.

Il Capo III immagina l'introduzione nel nostro ordinamento di nuove disposizioni che si facciano carico di disciplinare il rapporto del magistrato con le competizioni politiche e con gli incarichi di governo. In questo senso si parla di ineleggibilità e si interviene sul collocamento del giudice in aspettativa e sul trattamento giuridico – economico da riservargli se chiamato a ricoprire un incarico sia esso elettivo o di governo. La disciplina in questione è completata da disposizioni in tema di ricollocamento del magistrato una volta venuti meno i suddetti incarichi<sup>39</sup>.

Il Capo IV prospetta modifiche alla legge sulla costituzione e sul funzionamento del Consiglio superiore (l. 195 del 1958) che vanno dal numero dei componenti elettivi del Csm alla strutturazione delle Commissioni interne (compreso quella disciplinare). Punto centrale è certamente il sistema elettorale con cui i magistrati dovranno eleggere i componenti togati del Csm.

Il Capo V si compone del solo articolo 39 che reca una delega per il riassetto normativo delle norme dell'ordinamento giudiziario militare.

Il Capo VI con l'art. 40 reca una disposizione transitoria in virtù della quale il Csm entro centottanta giorni dovrà provvedere all'adeguamento del proprio regolamento interno e del regolamento di amministrazione e contabilità. L'art. 41 reca la clausola di invarianza finanziaria applicabile sia alla legge di riforma che ai successivi decreti legislativi.

Passando ai pareri resi dal Csm si segnala che nella seduta consiliare del 21 aprile 2021 risultano approvati tre pareri.

Con il primo, il Csm si sofferma sul Capo I del disegno di legge e, in particolare sugli articoli da 1 a 5 e sull'art. 11. Le considerazioni sul punto svolte attengono all'organizzazione degli uffici giudiziari.

Al tema dell'eleggibilità dei magistrati nei vari livelli di governo è dedicato il secondo parere e che affronta i nodi applicativi di cui agli articoli 12 -19 del Capo III del d.d.l..

Il terzo parere è articolato in due distinte sezioni: la prima attiene alle nuove ipotesi di illecito disciplinare (art. 9 del d.d.l.), la seconda riguarda alcuni aspetti – indicati nel parere con le lettere comprese fra la a) e la f) -della disciplina della costituzione e del funzionamento del Csm in ragione del Capo IV (con particolare riferimento alla disciplina di cui agli artt. 20 – 28) del d.d.l..

Il quarto parere – approvato nella seduta consiliare del 22 aprile 2021 – riguarda il sistema elettorale del Csm e si sofferma sempre sul Capo IV concentrando l'attenzione prevalentemente sugli articoli 29 e ss.

Gli ultimi due pareri, adottati nella seduta del 29 aprile 2021, si riferiscono al conferimento degli incarichi direttivi e alla valutazione di professionalità al fine

---

<sup>39</sup> Sul punto si rimanda alle condivisibili considerazioni finali del saggio di S. ARU, *La discussa partecipazione dei magistrati alla politica*, in *Rivista dell'Associazione italiana dei costituzionalisti*, 1/2020, 457 ss.

del conferimento delle funzioni giudicanti e requirenti di legittimità (il sesto parere affronta anche diverse questioni che spaziano dall'accesso in magistratura ad altri aspetti ordinamentali riguardanti lo svolgimento della carriera del magistrato).

Più precisamente il quinto parere si concentra sull'art. 2 commi 1 e 2 del Capo I ed in particolare affronta il nodo dei criteri ai quali il legislatore delegato dovrà attenersi con riguardo alla disciplina delle procedure di assegnazione degli incarichi direttivi e semi-direttivi, dell'organizzazione dell'ufficio del pubblico ministero e delle procedure di approvazione delle tabelle di organizzazione previste dall'articolo 7 *bis* dell'ordinamento giudiziario.

L'ultimo parere, nell'affrontare diverse ed articolate questioni, muove dall'art. 2 comma 3 del d.d.l. che definisce i criteri per il conferimento delle funzioni giudicanti e requirenti di legittimità.

#### 10. *I richiami al ruolo del Csm*

Gli ultimi due pareri resi dal Csm (il 29 aprile 2021) attengono direttamente alla competenza dell'organo consiliare che muove dalle previsioni di cui all'art. 105 della Costituzione e di cui all'art. 10 della legge n. 195 del 1958.

È noto che la progressione in carriera dei magistrati, il sistema delle promozioni e il conferimento degli incarichi direttivi rappresenta uno dei temi di maggiore attenzione nel contesto delle riforme della giustizia.

Proprio su questo punto il Csm richiama l'attenzione del Ministro sulla natura dell'attività consiliare. Si tratta di un passaggio delicato che merita un richiamo testuale:

«L'intervento normativo determina una complessiva limitazione del potere discrezionale del Consiglio Superiore della Magistratura che viene in grande misura trasformato in potere amministrativo vincolato attraverso l'attrazione, a livello normativo primario, della disciplina, anche di dettaglio, fin ora prevista in sede di autovincolo dalle circolari consiliari, peraltro, mutuando proprio da quelle vigenti, i principi e i criteri direttivi formulati con riferimento ai vari settori di intervento.

La scelta legislativa, finisce per irrigidire nella tendenziale stabilità della norma primaria regole fin qui affidate alla più agile flessibilità della disciplina secondaria (certamente più rapidamente adattabile a possibili esigenze emergenti dalle dinamiche di settore, come d'altra parte testimoniato dall'evoluzione delle circolari consiliari sul tema).

L'art. 105 Cost. attribuisce al Consiglio “secondo le norme dell'ordinamento giudiziario, le assunzioni, le assegnazioni ed i trasferimenti, le promozioni e i provvedimenti disciplinari nei riguardi dei magistrati”. Proprio il rilievo costituzionale che assumono le competenze consiliari nel governo autonomo della

magistratura consente di escludere che il Costituente abbia inteso assegnare al Consiglio attribuzioni solo di carattere formale e che il ruolo di quest'ultimo si esaurisca nel dare attuazione a dettagliati precetti del legislatore.

In tal senso si è espressa, già nel 1991, la Commissione presidenziale per lo studio dei problemi concernenti la disciplina e le funzioni del Consiglio Superiore della Magistratura (cd. Commissione Paladin), nata con il compito di verificare poteri e limiti degli atti del Consiglio (in particolare in merito alla funzione paranormativa dello stesso), delle funzioni dell'organo di governo autonomo della magistratura e dei rapporti con gli altri poteri dello Stato. La relazione, infatti, ha espressamente affermato che "è abbastanza pacifico che l'esistenza di un organo quale il C.S.M. rischierebbe di non avere senso se i provvedimenti ad esso spettanti fossero del tutto vincolati alla necessaria e meccanica applicazione di previe norme di legge".

Può dirsi quindi che l'art. 105 Cost. disegna un organo con proprie attribuzioni sostanziali, che implicano l'esercizio di una discrezionalità amministrativa e non meramente tecnica, senza che l'attività del Consiglio possa sostanzinarsi nello svolgimento di un'attività fortemente vincolata.

L'azione di governo autonomo, del resto, in ossequio ai principi costituzionali di imparzialità e buon andamento, deve essere capace di un immediato adeguamento all'evoluzione dei tempi e alle cangianti necessità della giurisdizione, a loro volta continuamente sollecitate dalle mutevoli necessità sociali e dalle specifiche esigenze dei diversi territori. Un irrigidimento dei parametri valutativi e degli indicatori, attraverso la loro sussunzione a livello normativo primario, e un eccessivo dettaglio nella loro formulazione, privano l'azione consiliare della duttilità necessaria per un intervento tempestivo ed efficace nel settore dell'organizzazione della giurisdizione civile e penale, in tutte le declinazioni in cui tale intervento si attua (dall'organizzazione degli uffici alla carriera dei magistrati).

La giurisprudenza costituzionale è costantemente orientata nel senso che la riserva di legge costituzionalmente prevista in materia di ordinamento giudiziario non impone certo al legislatore di regolare dettagliatamente e minuziosamente ogni aspetto della materia e che è pienamente compatibile con tale principio l'esercizio, da parte del Consiglio, di un potere di integrazione ed attuazione della norma primaria.

In particolare la Corte Costituzionale con la sentenza n. 72 del 1991, resa a proposito delle attribuzioni del Csm relative al conferimento degli incarichi direttivi, ha affermato che "dalla riserva di legge discende la necessità che sia la fonte primaria a stabilire i criteri generali di valutazione e di selezione degli aspiranti e le conseguenti modalità di nomina. La riserva non implica, invece, che tali criteri debbano essere predeterminati dal legislatore in termini così analitici e dettagliati da rendere strettamente esecutive e vincolate le scelte relative alle persone cui affidare la direzione degli stessi uffici, annullando di conseguenza ogni margine

di apprezzamento e di valutazione discrezionale, assoluta o comparativa, dei requisiti dei diversi candidati. Pertanto, nella materia in esame, la riserva di legge sancita dalla Costituzione può dirsi rispettata ove il legislatore abbia provveduto ad enunciare criteri sufficientemente precisi, in grado di orientare la discrezionalità dell'organo decidente verso la scelta della persona più idonea" (C. Cost. n. 72 del 1991).

Anche la giurisprudenza amministrativa, pertanto, sulla scorta di quanto autorevolmente chiarito dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 72 del 1991, afferma che in capo al Consiglio deve riconoscersi il "potere" ma anche il "dovere" di integrare il sistema normativo positivo attraverso il suo potere amministrativo discrezionale: un potere che corrisponde alla prerogativa costituzionale di tutelare l'autonomia e l'indipendenza della magistratura; un dovere che risponde all'esigenza di auto-vincolo della propria discrezionalità amministrativa in funzione della trasparenza e della omogeneità dell'esercizio della stessa».

#### 11. *La riserva di legge e la multiforme disciplina delle materie di cui al Titolo IV della Costituzione*

Rispetto alle questioni agitate nei pareri resi dal Csm del 29 aprile 2021 è bene muovere dalle coordinate costituzionali rintracciabili nel Titolo IV della Costituzione dove ricorrono più volte espressioni come "legge" e "norme sull'ordinamento giudiziario". Per completezza un cenno merita l'art. 25 in tema di giudice naturale "precostituito per legge" e anche la VII disposizione finale e transitoria a secondo la quale "le norme sull'ordinamento giudiziario e su ogni altra magistratura sono stabilite con legge" (art.108), e che "fino a quando non sia emanata la nuova legge sull'ordinamento giudiziario in conformità con la Costituzione, continuano ad osservarsi la norme sull'ordinamento giudiziario"<sup>40</sup>.

Dai riferimenti costituzionali è agevole concludere che le materie ivi richiamate siano coperte da riserva di legge assoluta<sup>41</sup> con la logica conseguenza che

---

<sup>40</sup> Sulla portata della VII disp. fin. tran., G. VOLPE, *Ordinamento giudiziario generale*, in *Enc. dir.*, XXX, Milano, 1980, 836 ss., spec. 838 – 840. Sul c. d. effetto "ultrattivo" dell'ordinamento giudiziario del 1941 per effetto della VII dip. fin tran. v., Cass. SS.UU., 17 gennaio 1953, n. 127, in *Giur. it.*, 1953, I, 1, 81, e Corte costituzionale sentenza del 3 giugno 1970, n. 80, in *Giur. cost.*, 1970, 1066 con osservazione di A. PIZZORUSSO, *Sul significato dell'espressione "giudice" nell'art. 25, comma 1, della Costituzione*, *ivi*, 1067 ss.

<sup>41</sup> Sul punto v., S. BARTOLE, *Autonomia e indipendenza*, cit., 240 ss., a detta del quale "su tutte queste materie si dovrà, dunque, provvedere con legge, non necessariamente con un'unica legge organica o con più leggi organiche, ciascuna concernente una singola giurisdizione speciale, ma sempre e comunque con atti normativi del Parlamento" (spec. 241). Sul mancato sviluppo nel nostro ordinamento di una legislazione organica in attuazione della Costituzione v., V. CRISAFULLI, *Cinquant'anni di legislazione in Italia*, in *Dir. e soc.*, 1982, 1 ss.

negli ambiti ora in esame non residua alcuno spazio per la potestà regolamentare dell'esecutivo, senza però precludersi la possibilità di reinterpretare – come una parte della dottrina ha proposto – la riserva di legge in questione, come assoluta nei confronti dell'esecutivo – il “nemico storico” dell'autonomia della magistratura<sup>42</sup> – e relativa nei confronti del Csm<sup>43</sup>.

Per lungo tempo le riserve di legge previste dal Titolo IV non hanno trovato attuazione e tale circostanza ha determinato lo sviluppo dei poteri “paranormativi” del Consiglio superiore<sup>44</sup>, i quali oggi trovano un richiamo esplicito nel d.lgs. n. 160 del 2006 che all'articolo 11, comma 3, — in un contesto normativo volto a circoscrivere le attività deliberative del Csm ancorandole a parametri certi — dispone che il Csm «disciplina con propria delibera gli elementi in base ai quali devono essere espresse le valutazioni dei consigli giudiziari, i parametri per consentire l'omogeneità delle valutazioni, la documentazione che i capi degli uffici devono trasmettere ai consigli giudiziari entro il mese di febbraio di ciascun anno». Chi oggi volesse avere piena consapevolezza della disciplina applicabile, per esempio, al momento del conferimento degli incarichi direttivi ai magistrati ordinari, dovrebbe menzionare oltre alle fonti normative primarie (d.lgs. n. 160 del 2006 artt. 10-13) anche la Circolare del Csm P – 14858 – 2015.

Quest'ultimo atto “paranormativo” del Csm è sì una circolare che però reca il c.d. *Testo unico sulla dirigenza giudiziaria*: un testo normativo che con i suoi 95 articoli (suddivisi in quattro parti con rispettivi capi) concorre pienamente alla

<sup>42</sup> L'espressione è tratta dal manuale (*Il sistema costituzionale della magistratura*) di N. ZANON, F. BIONDI, *op.cit.*, 49.

<sup>43</sup> Così, A. PIZZORUSSO, *Art. 108*, in *La magistratura* (tomo III), *Commentario alla Costituzione* (a cura di G. BRANCA – A. PIZZORUSSO), Bologna – Roma, 1992, 7; secondo l'Autorevole Maestro il problema della riserva (assoluta o relativa) verrebbe superato in quanto “gli atti normativi emanati dal Consiglio superiore non tendono ad innovare il diritto vigente ... dal momento che nessuna riserva di legge può risultare preclusiva dall'attività di interpretazione del diritto vigente” (spec, 8); la posizione da ultimo rappresentata muove dalle considerazioni di G. ZAGREBELSKY, *La responsabilità disciplinare dei magistrati: alcuni aspetti generali*, in *Riv. dir. proc.*, 1975, 416 ss, in particolare 442-443 (nota n. 41) e ancora dalle riflessioni di G. FERRARI, *Consiglio superiore della magistratura, autonomia dell'ordine giudiziario e magistrati*, in *Dem. dir.*, 1969, 409 ss, e in *Studi in memoria di Carlo Esposito*, Padova, 1974, 2263 ss, e M. DEVOTO, *Il ruolo del Consiglio superiore della magistratura nell'ordinamento costituzionale dello Stato*, in *L'ordinamento giudiziario*, a cura di A. PIZZORUSSO, cit., 279 ss, spec. 285; ID., *Costituzione del giudice e Consiglio superiore della magistratura*, in *Giur. cost.*, 1975, 3352 ss. La Corte costituzionale ha ritenuto in riferimento alla riserva di legge di cui all'art. 108 Cost., che “tale riserva deve intendersi rispettata allorché il legislatore enunci criteri sufficientemente precisi, in grado di orientare la discrezionalità dell'organo decidente”: Corte costituzionale, sentenza 8 febbraio 1991, n. 72, in *Giur. cost.*, 1991, 515.

<sup>44</sup> Sul punto cfr. M. DEVOTO, *Il ruolo del Consiglio superiore della magistratura nell'ordinamento costituzionale*, cit., 285 : «il fenomeno di maggiore interesse è nella funzione “paranormativa” che il Consiglio è venuto assumendo, non solo per soddisfare le proprie esigenze organizzative, ma per necessità di adattare le vecchie norme dell'ordinamento giudiziario ai nuovi istituti, e soprattutto per integrare le ampie lacune dovute ai frammentari interventi del legislatore»; ed ancora A. PACE, *I poteri normativi del Csm*, in *Rass. parl.*, 2010/2, 369 ss., a detta del quale «l'attività c.d. normativa del Csm si giustificerebbe *ex se* ... le delibere ‘normative’ del Csm avevano costituito la risposta di tale organo costituzionale alle carenze legislative, predeterminando i criteri delle proprie attività».

disciplina dell'ordinamento giudiziario. Su questi presupposti la qualificazione dell'atto in questione come circolare non risulta decisiva ai fini della sua natura giuridica<sup>45</sup>, mentre è difficile sostenere che gli ambiti materiali su cui il Testo unico interviene non siano riconducibili alla materia "ordinamento giudiziario", dal momento che la sua articolata struttura presenta caratteri tipici delle disposizioni normative. Ritengo che il Testo unico sulla dirigenza giudiziaria vada molto al di là di quanto previsto dall'art. 11, comma 3 del d. lgs. n. 160 del 2006 (dove si parla di definizione dei «parametri per consentire l'omogeneità delle valutazioni»)<sup>46</sup>.

Muovendo da quanto è fin qui emerso, è possibile svolgere alcune considerazioni.

La prima attiene agli effetti prodotti dal Testo unico ed è, in generale, riferibile anche ad altre circolari del Csm. Nel silenzio del legislatore, la normativa consiliare – di elevato spessore tecnico – ha contribuito ad assicurare una maggiore trasparenza e stabilità nella materia del conferimento degli incarichi direttivi e semi-direttivi, finendo per ancorare le attività consiliari a parametri predeterminati.

Il sistema così definito presenta degli aspetti di criticità che la riforma potrebbe contribuire ad attenuare.

Il punto critico è qui la disciplina costituzionale della riserva di legge che non può in alcun modo essere intesa nel senso di poter limitare l'intervento

---

<sup>45</sup> La Corte costituzionale (sentenza del 10 maggio 1982, n. 86) ebbe modo di sostenere che «le circolari del Consiglio superiore possono dar vita ad una prassi, ma non producono alcun diritto vivente che vincoli la Corte nell'interpretazione delle norme impugnate ... la prassi in questione appare comunque mutevole e non si presta ad escludere che lo stesso Consiglio modifichi gli orientamenti in atto».

Secondo gli arresti della giurisprudenza del Consiglio di Stato (Sez. V, 21 maggio 2020, n. 3213) «il *Testo unico sulla dirigenza giudiziaria* (circolare del Csm n. P-14858-2015 del 28 luglio 2015), difettando la clausola legislativa a regolamentare e riguardando comunque una materia riservata alla legge (art. 108, comma 1, Cost.), non costituisce un atto normativo, ma un atto amministrativo di autovincolo nella futura esplicazione della discrezionalità del Csm a specificazione generale di fattispecie in funzione di integrazione, o anche suppletiva dei principi specifici espressi dalla legge, vale a dire si tratta soltanto di una delibera che vincola in via generale la futura attività discrezionale dell'organo di governo autonomo» (negli stessi termini, v. Cons. Stato, V, 6 settembre 2017, nn. 4215 e 4216; V, 17 gennaio 2018, n. 271; V, 2 agosto 2019, n. 5492; V, 2 gennaio 2020, nn. 8 e 9; V, 7 gennaio 2020, nn. 71 e 84; V, 9 gennaio 2020, nn. 192 e 195; V, 22 gennaio 2020, n. 524; V, 7 febbraio 2020, n. 976; V, 28 febbraio 2020, nn. 1448 e 1450; Cons. Stato, V, 1 marzo 2021, n. 1702; 12 febbraio 2021, n. 1257; 5 febbraio 2021, n. 1077; 10 febbraio 2021, n. 1238; Cons. Stato, V, 11 maggio 2021, n. 3713).

<sup>46</sup> A riguardo si rammenti che il primo comma dell'art. 25 del Regolamento interno del Csm dispone che «le circolari e le direttive sono emanate, negli ambiti di competenza del Consiglio, dal Vicepresidente, in conformità alla delibera del Consiglio, per dare esecuzione o interpretazione alla legge e ai regolamenti, nonché per fornire criteri di orientamento sull'esercizio delle attribuzioni e della discrezionalità del Consiglio».

del legislatore. Il che non significa non prestare la massima attenzione affinché la dialettica politica non produca disposizioni primarie di dubbio fondamento costituzionale.

Va, infatti, ribadito che i principi in tema di organizzazione costituzionale esprimono un favore a che le competenze del Csm siano esercitate in attuazione di quanto previsto dalla Costituzione e in osservanza della disciplina di livello primario<sup>47</sup>. Va rammentato che la stessa Relazione della Commissione presidenziale per lo studio dei problemi concernenti la disciplina e le funzioni del Consiglio superiore della magistratura (richiamata espressamente nel parere del Csm sul disegno di legge “Bonafede”) nelle conclusioni precisa che «l'imperativo emergente di continuo dall'analisi della materia è quello che impone di trasferire la disciplina sul piano legislativo ... il principio o la tecnica della riserva di legge dovrebbe dominare – secondo la Costituzione – l'intero ordinamento giudiziario (ed anzi l'intero insieme delle attribuzioni, del funzionamento e delle strutture del Consiglio)»<sup>48</sup>.

12. *Il senso della riforma della giustizia: le indicazioni che provengono dalla giurisprudenza costituzionale e i richiami del Presidente della Repubblica*

L'impegno di Governo e Parlamento per la riforma della giustizia deve essere sostenuto perché muove dall'accertamento di problemi reali e affida alle fonti normative primarie la disciplina di un delicato settore del nostro ordinamento. Esigenze di ragionevolezza e di rispetto delle competenze costituzionali del Csm escludono la legittimità costituzionale di disposizioni volte ad eliminare la discrezionalità consiliare che potrà comunque svolgersi nell'applicazione di criteri e parametri più precisi.

Il superamento della “disciplina” contenuta in un circolare consiliare non significa disattendere i percorsi virtuosi che lo stesso Csm ha nel tempo percorso, ma, al contrario, può significare maggiore rispetto della Costituzione

<sup>47</sup> La ricostruzione di Enzo Cheli in tema di organi costituzionali ha determinato l'affermarsi di quell'orientamento che – al di là di controversie di natura nominalistica – ascrive il Csm al novero degli organi a rilevanza costituzionale, ovvero fra quegli organi dotati di una “speciale garanzia” risultante dalla presenza di disposizioni costituzionali che li istituiscono e ne definiscono le attribuzioni: E. CHELI, *Organi costituzionali e organi di rilievo costituzionale*, in *Arch. giur. Serafini*, 1965, 111; sul punto cfr., A. PIZZORUSSO, *Organizzazione pubblici poteri*, in *Enc. dir.*, XXXI, Milano, 1981, 151, spec., 154, 155.

<sup>48</sup> La Relazione in questione è stata trasmessa come allegato al Messaggio del Presidente della Repubblica Francesco Cossiga al Parlamento ai sensi dell'art.87, comma 2 della Costituzione e la si può leggere in *Giur. cost.*, 1991, 986 ss. (per il punto citato nel testo v. in particolare, 1037 – 1038); le sole conclusioni della Commissione presidenziale sono riprodotte in allegato al volume di R. TERESI, *La riforma del Consiglio superiore della magistratura*, Napoli, 1994, 213.

e un innalzamento complessivo del sistema delle garanzie che devono essere rispettate al momento del conferimento degli incarichi di maggiore prestigio ai magistrati ordinari.

Più precisamente ritengo che il disegno di legge “Bonafede” si collochi in continuità con la Circolare consiliare che reca il Testo unico sulla dirigenza giudiziaria. Infatti il Governo attraverso la delega ivi prevista potrà individuare “puntuali parametri e indicatori delle attitudini, questi ultimi suddivisi in generali e specifici e distinti per tipologia di ufficio”. Nel far ciò il disegno di legge non produce uno stravolgimento del sistema vigente (rispetto a quanto previsto dagli articoli da 1 a 24 del Testo unico sulla dirigenza giudiziaria di cui alla circolare del Csm del 2015), promuovendo un trasferimento della disciplina dalla incerta e controversa sede della circolare consiliare a quella della normativa primaria, ampliando gli indicatori già individuati dal Testo unico sulla dirigenza giudiziaria.

L’eventualità che la materia in questione sia in futuro disciplinata dalla legge non collide in alcun modo con il ruolo del Csm (art. 105 Cost.) e non incide sulle garanzie di autonomia e indipendenza (art. 104 Cost.). Al contrario, il legislatore avrebbe dovuto disciplinare già da tempo i poliedrici ambiti materiali coperti dalla riserva di legge, così da determinare l’assetto di questo settore dell’ordinamento senza sottrarlo all’eventuale intervento del giudice costituzionale<sup>49</sup> e innalzando il livello di tutela giurisdizionale attivabile dal singolo magistrato che dovesse ritenere illegittima la deliberazione consiliare. Infatti, per quest’ultima si prospetta anche il vizio di violazione della legge mentre al momento il punto decisivo del contenzioso dinanzi al giudice amministrativo è rappresentato dall’eccesso di potere, inteso come assenza o contraddittorietà della motivazione<sup>50</sup>. Altri effetti positivi si potrebbero determinare dall’estensione dell’applicazione di solo alcuni principi della legge n. 241 del 1990<sup>51</sup> anche ai procedimenti per la copertura degli incarichi direttivi e semi – direttivi, con contestuale regime di pubblicità per tutti

---

<sup>49</sup>Sul punto cfr., G. PICCIRILLI, *La “riserva di legge”. Evoluzioni costituzionali, influenze sovratatuali*, Torino, 2019.

<sup>50</sup> Secondo la giurisprudenza del Consiglio di Stato (Sez. V, 21 maggio 2020, n. 3213) il Testo unico sulla dirigenza giudiziaria «non reca norme, cioè regole di diritto, ma solo pone criteri per un futuro e coerente esercizio della discrezionalità valutativa dell’organo di governo autonomo: sicché un successivo contrasto con le sue previsioni non concretizza una violazione di precetti, ma un discostamento da quei criteri che, per la pari ordinazione dell’atto e il carattere astratto del primo, va di volta in volta giustificato e seriamente motivato. Ove ciò non avvenga, si manifesta un uso indebito e distorto di quel potere valutativo, vale a dire ricorre un eventuale vizio di eccesso di potere, non già di violazione di legge. In ipotesi di denunciato contrasto con il *Testo unico*, dunque, il sindacato di legittimità del giudice amministrativo deve vagliare se in concreto siano stati e adeguatamente dimostrati esistenti i detti presupposti per derogarvi. Al tempo stesso, ove si rilevi che una previsione del Testo unico si pone in contrasto con la legge, va senz’altro ritenuta priva di effetti e non applicata dal giudice, quand’anche non espressamente impugnata».

<sup>51</sup> In merito all’applicabilità della l. 241 del 1990 al Csm, cfr., M. PATRONO, *Il Csm nei “tentacoli” della l. 241/1990*, in *Dir. e Soc.*, 1991/1, 169 ss.

gli atti concorsuali (art. 2, comma 1, lettera a del disegno di legge “Bonafede”) e possibilità di procedere ad un sistema articolato di audizioni (lettera b). Tutto ciò dovrebbe comportare un maggiore ordine nello svolgimento delle attività consiliari finalizzate al conferimento degli incarichi direttivi o semi – direttivi, evitando la prassi di concentrare in un’unica seduta il (solito) “pacchetto” di nomine<sup>52</sup>.

È auspicabile che dal confronto politico sul percorso della riforma della giustizia la prospettiva appena descritta sia possibilmente migliorata, senza dimenticare che i criteri da seguire per le nomine sono importanti e decisivi quanto le regole del *nuovo* sistema elettorale per i membri togati del Csm.

Il dibattito parlamentare dovrebbe svolgersi lungo le coordinate definite dalla giurisprudenza costituzionale e recepire i puntuali richiami che provengono dal Presidente della Repubblica.

Non va dimenticato che secondo la Corte costituzionale «la riserva di legge che è stata posta dalla Costituzione a fondamento della disciplina sull’ordinamento giudiziario al fine di garantire lo status di indipendenza della magistratura sia giudicante che requirente concerne non solo l’esercizio delle funzioni giudiziarie, ma anche il momento dell’investitura in tali funzioni, ivi compresa la nomina dei magistrati negli uffici direttivi. Con specifico riguardo al conferimento di tali uffici, dalla riserva di legge discende la necessità che sia la fonte primaria a stabilire i criteri generali di valutazione e di selezione degli aspiranti e le conseguenti modalità della nomina. La riserva non implica, invece, che tali criteri debbano essere predeterminati dal legislatore in termini così analitici e dettagliati da rendere strettamente esecutive e vincolate le scelte relative alle persone cui affidare la direzione degli stessi uffici, annullando di conseguenza ogni margine di apprezzamento e di valutazione discrezionale, assoluta o comparativa, dei requisiti dei diversi candidati. Pertanto, nella materia in esame, la riserva di legge sancita dalla Costituzione può dirsi rispettata ove il legislatore abbia provveduto ad enunciare criteri sufficientemente precisi, in grado di orientare la discrezionalità dell’organo decidente verso la scelta della persona più idonea»<sup>53</sup>.

---

<sup>52</sup> «Questo metodo perverso produce due risultati, entrambi negativi: a) ritarda le nomine, perché bisogna aspettare che si verifichi un certo numero di scoperture, tale da consentire un equilibrio di potere soddisfacente per le varie correnti; b) la scelta dei dirigenti non segue necessariamente criteri di merito, ma è influenzata dall’esigenza di “accontentare tutti”, comprimendo le potenzialità dei candidati migliori, se la loro nomina dovesse turbare gli equilibri interni del C.S.M.», così G. SILVESTRI, *Pizzorusso e l’ordinamento giudiziario*, in A. PIZZORUSSO, *L’ordinamento giudiziario*, I, cit., XI ss., spec., XIX.

Sul punto si tenga comunque conto di quanto previsto dall’art. 37 del regolamento interno in tema di “Procedura per il conferimento degli uffici direttivi. Voto palese per il conferimento degli uffici direttivi e semidirettivi” come tentativo di superare alcune delle note criticità, sul punto cfr., D. PICCIONE, *Il Consiglio superiore della magistratura, attraverso il prisma del suo regolamento*, in *Rivista dell’Associazione italiana dei costituzionalisti*, 4/2017, 1 ss., spec. 8.

<sup>53</sup> Corte costituzionale, sentenza 8 febbraio 1991, n. 72, cit., 515.

Il Presidente della Repubblica ha ricordato che «l'esercizio sapiente e corretto della discrezionalità amministrativa consente di selezionare tempestivamente, con cura e con obiettività, i dirigenti degli uffici giudiziari nelle varie articolazioni che l'ordine giudiziario presenta. Ad essi spetta un ruolo di rilievo nel percorso di rinnovamento, perché compete loro promuovere moduli organizzativi efficaci attraverso i quali, con il contributo dei magistrati e degli uffici cui sono preposti, possono dare concretezza ai principi di irrinunciabile autonomia e indipendenza della Magistratura»<sup>54</sup>. In questa prospettiva il Csm «ha, oggi più che mai, – come sempre – il dovere di assicurare all'Ordine Giudiziario e alla Repubblica che le sue nomine siano guidate soltanto da indiscutibili criteri attinenti alle capacità professionali dei candidati»<sup>55</sup> e, quindi, spetta al Consiglio il compito di «provvedere ad adeguamenti delle proprie norme interne, di organizzazione e di funzionamento, per assicurare, con maggiore e piena efficacia, ritmi ordinati nel rispetto delle scadenze, regole puntuali e trasparenza delle proprie deliberazioni»<sup>56</sup>, soprattutto quando dette deliberazioni attengono al conferimento di incarichi di maggiore responsabilità, in quanto è di «fondamentale importanza» il ruolo «dei magistrati con incarichi direttivi e semidirettivi», per i quali è richiesta «la capacità di promuovere il coordinamento e il confronto all'interno dell'ufficio, in modo da potenziare l'efficacia di ogni singolo provvedimento che, in quanto frutto di un'ampia condivisione, potrà assumere il carattere di una maggiore stabilità»<sup>57</sup>.

### 13. *L'iter parlamentare della riforma fra incertezze politiche ed esigenze di cambiamento.*

Le riforme della giustizia si avviano al confronto in Parlamento e lo svolgimento dell'*iter legis* potrebbe essere condizionato da quattro proposte di legge di iniziativa parlamentare accomunate dalle medesime finalità: l'istituzione di una commissione di inchiesta (*ex art. 82 della Costituzione*) in tema di disfunzioni che avrebbero riguardato l'amministrazione della giustizia e finito per condizionare l'esercizio della funzione giurisdizionale.

Le proposte in questione sollecitano alcune riflessioni che, nel rispetto

---

<sup>54</sup> Intervento del Presidente della Repubblica Sergio Mattarella all'Assemblea plenaria del Consiglio Superiore della Magistratura, in occasione del conferimento dell'Ufficio di Primo Presidente della Suprema Corte di Cassazione (15 luglio 2020).

<sup>55</sup> Intervento del Presidente della Repubblica Sergio Mattarella all'Assemblea plenaria straordinaria del Consiglio Superiore della Magistratura, in occasione del conferimento dell'Ufficio di Procuratore Generale della Repubblica presso la Corte di Cassazione (14 novembre 2019).

<sup>56</sup> Intervento del Presidente della Repubblica Sergio Mattarella all'Assemblea plenaria straordinaria del Consiglio Superiore della Magistratura (21 giugno 2019).

<sup>57</sup> Intervento del Presidente della Repubblica Sergio Mattarella in occasione dell'incontro con i magistrati ordinari in tirocinio nominati con D.M. 12 febbraio 2019 (26 febbraio 2020).

degli obiettivi di questo contributo, si concentrano su alcuni fra i molti punti di discussione<sup>58</sup>.

Le prime due proposte risalgono al luglio del 2020<sup>59</sup> le altre risultano presentate nel mese di aprile del 2021<sup>60</sup>. Si tratta quindi di iniziative che possono essere rapportate alle vicende politiche che hanno caratterizzato la legislatura ed in particolare al succedersi dei governi e delle rispettive maggioranze. Muovendo dalla formula politica che sostiene il Governo Draghi<sup>61</sup>, si osserva che tre delle quattro proposte provengono (ora) da Parlamentari iscritti ai Gruppi parlamentari che concorrono con altre forze politiche alla definizione dell'attuale maggioranza<sup>62</sup>. Mentre la quarta proposta proviene da un Deputato iscritto al Gruppo parlamentare di Fratelli d'Italia<sup>63</sup>.

Gli atti parlamentari appena richiamati immaginano che la commissione di inchiesta si configuri come bicamerale e sia istituita con legge. La presentazione delle proposte di legge alla Camera dei Deputati comporterà che l'eventuale approvazione da parte della Camera della proposta avvenga nel rispetto delle poche disposizioni regolamentari applicabili (artt. 140 – 142).

---

<sup>58</sup> Come esempio del dibattito all'attualità politica v., S. CASSESE, *Perché indagare sulla giustizia*, in *Il Corriere della sera*, 23 aprile 2021; E. BRUTI LIBERATI, *Commissioni di inchiesta? Quella su di noi toglie è destinata alla paralisi*, in *Il dubbio*, 24 aprile 2021; O. ABBAMONTE, *Politica e magistratura, sì a Commissione d'inchiesta*, in *Roma*, 26 aprile 2021;

<sup>59</sup> La prima proposta (A.C. 2565 – prima firmataria On. M. S. Gelmini) risulta presentata in data 1 luglio 2020 e successivamente (28 luglio 2020) assegnata alla I Commissione Affari costituzionali in sede referente ed ha ad oggetto: "Istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta sull'uso politico della giustizia". La seconda proposta (A.C. 2586 – primo firmatario On. Delmastro Delle Vedove) risulta presentata in data 13 luglio 2020 e successivamente (27 aprile 2021) assegnata alla I Commissione Affari costituzionali in sede referente ed ha ad oggetto: "Istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta sull'organizzazione e sull'attività delle correnti all'interno della magistratura, su eventuali influenze illecite nell'attribuzione di incarichi direttivi e nel funzionamento del Consiglio superiore della magistratura nonché sul ruolo esercitato dal magistrato Luca Palamara".

<sup>60</sup> La terza proposta (A.C. 3012 – primo firmatario On. Turri) risulta presentata in data 12 aprile 2021 e successivamente (27 aprile 2021) assegnata alla I Commissione Affari costituzionali in sede referente ed ha ad oggetto: "Istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta su eventuali condizionamenti, incompatibili con l'autonomia e l'indipendenza della magistratura, riguardanti il conferimento di incarichi e l'esercizio delle funzioni giurisdizionali". La quarta (A.C. 3054 – prima firmataria On. Bartolozzi) risulta presentata in data 23 aprile 2021 e successivamente (3 maggio 2021) assegnata alla I Commissione Affari costituzionali in sede referente ed ha ad oggetto: "Istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta sull'uso politico della giustizia".

<sup>61</sup> L'esecutivo ha prestato giuramento il 13 febbraio 2021, ha, quindi, ottenuto la fiducia al Senato il 17 febbraio 2021 con 262 voti favorevoli, 40 contrari e 2 astenuti. Il giorno seguente ha ottenuto la fiducia anche alla Camera con 535 voti favorevoli, 56 contrari e 5 astenuti.

<sup>62</sup> In particolare, si tratta dei Gruppi di Forza Italia – Berlusconi Presidente (A.C. 2565 – prima firmataria On. M. S. Gelmini; A.C. 3054 – prima firmataria On. Bartolozzi) e della Lega – Salvini Premier (A.C. 3012 – primo firmatario On. Turri).

<sup>63</sup> Si tratta di A.C. 2586 – primo firmatario On. Delmastro Delle Vedove.

Uno sguardo ai regolamenti di Camera e Senato consente di evidenziare che i meccanismi che regolano l'approvazione dell'istituzione della commissione di inchiesta non sono tali da incidere sulla natura dell'inchiesta<sup>64</sup>. Infatti, «la Costituzione non consente la formazione di Commissioni parlamentari di inchiesta ad iniziativa di minoranze qualificate»<sup>65</sup>, mentre il ruolo e il funzionamento delle commissioni di inchiesta è influenzato dal «concreto conformarsi del sistema partitico»<sup>66</sup>. In definitiva risulta confermata la correttezza di chi – nell'interpretare l'art. 82 della Costituzione – ritiene che l'inchiesta sia uno strumento a disposizione della maggioranza parlamentare<sup>67</sup>.

Ciò detto, deve rammentarsi che con l'approvazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza la maggioranza parlamentare ha definito la natura della riforma della giustizia (come riforma “orizzontale” di “contesto”, “abilitante”), ha precisato l'oggetto della riforma, ha, quindi, indicato un calendario. Al rispetto di tutto questo si lega il destino delle risorse che contribuiranno alla rinascita del nostro Paese.

La prospettiva appena delineata dovrebbe essere assorbente rispetto alle proposte che provengono dai Gruppi ricompresi nell'attuale maggioranza (Forza Italia – Berlusconi Presidente e Lega Salvini Premier) e non dovrebbe assicurare alcun sostegno all'iniziativa proveniente da Fratelli d'Italia, salvo a voler discutere della stessa sopravvivenza dell'Esecutivo in carica.

L'eventuale avvio dell'*iter* parlamentare relativo alle proposte di istituzione di Commissioni di inchiesta *ex* art. 82 della Costituzione dovrà sciogliere il nodo dell'oggetto delle suddette inchieste. Non vi è dubbio che l'amministrazione della giustizia è una “materia di pubblico interesse”. Ma questa scontata conclusione non è sufficiente per considerare acquisita la compatibilità costituzionale delle proposte presentate alla Camera dei Deputati senza aver preso posizione su quanto espressamente proposto in merito all'oggetto delle inchieste per come declinato nelle singole proposte di legge.

---

<sup>64</sup> Per la Camera dei Deputati il comma 1 dell'art. 49 prevede che «sono altresì effettuate a scrutinio segreto, sempre che ne venga fatta richiesta, le votazioni sulle modifiche al Regolamento, sull'istituzione di Commissioni parlamentari di inchiesta, sulle leggi ordinarie relative agli organi costituzionali dello Stato (Parlamento, Presidente della Repubblica, Governo, Corte costituzionale) e agli organi delle regioni, nonché sulle leggi elettorali»; a ciò si aggiunga che l'art. 116 comma 4 esclude che possa porsi la questione di fiducia sulle proposte di istituzione di una commissione di inchiesta. Al Senato il regolamento (art. 162, comma 2) ha introdotto una specie di corsia preferenziale per le proposte di istituzione di una commissione di inchiesta il cui *iter* è sottratto al vaglio della Conferenza dei presidenti dei Gruppi Parlamentari.

<sup>65</sup> Così, V. DI CIULO, L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, Milano, 2013, 814.

<sup>66</sup> G. BUSIA, *Art. 82*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI, Torino, 2006, 1615 ss., spec., 1623.

<sup>67</sup> Sul punto v., A. PACE, *Art. 82*, in *Commentario alla Costituzione* (a cura di G. Branca), Bologna – Roma, 1979, 303 ss., spec. 310 ss.

A riguardo osservo che alcune questioni agitate nelle suddette proposte possono considerarsi del tutto acquisite al tema dell'amministrazione della giustizia. Valgono a riguardo i richiami in precedenza svolti alle difficoltà di funzionamento del Csm, all'incertezza dei rapporti fra il Consiglio e il Ministro della giustizia, alle incertezze del Parlamento in merito alla riforma dell'ordinamento giudiziario, alle scelte dei membri "laici", al conferimento degli incarichi più delicati, all'incidenza delle correnti rispetto all'elezione dei membri "togati" e alle determinazioni assunte dal Csm anche in sede disciplinare.

Quanto sommariamente esposto rappresenta la ragione per la quale la riforma della giustizia non è più rinviabile. Non riesco ad immaginare quali novità potrebbero aggiungersi alle informazioni già presenti nel dibattito scientifico e in quello politico – istituzionale<sup>68</sup>.

Inoltre, tra gli oggetti presenti nelle proposte delle commissioni di inchiesta ve ne sono alcuni che pongono seri profili di incompatibilità con la Costituzione. Mi riferisco al tentativo di indirizzare l'inchiesta parlamentare verso una valutazione delle attività giurisdizionali della magistratura (esercizio o mancato esercizio dell'azione penale; organizzazione delle attività degli uffici giudiziari in ragione degli affari da trattare con incidenza sul principio del giudice naturale precostituito per legge; sorte dei processi penali in ragione del conferimento di incarichi direttivi).

Per gli ambiti appena indicati vi è il forte rischio che l'inchiesta parlamentare finisca per interferire con quanto previsto dall'art. 104 della Costituzione con particolare riferimento alla garanzia costituzionale dell'indipendenza del potere giudiziario<sup>69</sup>. In particolare l'indipendenza pone a riparo il singolo giudice da interferenze che possono provenire da organi appartenenti ad altri poteri dello Stato<sup>70</sup>, e ciò in quanto l'indipendenza «si puntualizza pure nel singolo magistra-

<sup>68</sup> Sul punto cfr., G. AZZARITI, *Istituire una commissione di inchiesta o agire per la giustizia*, in *Questione Giustizia*, 24 aprile 2021.

<sup>69</sup> Cfr., F. BONIFACIO, G. GIACOBBE, *La magistratura*, II, Art. 104-107, in *Commentario alla Costituzione* (a cura di G. Branca), Bologna – Roma, 1986, 29 ss.

<sup>70</sup> Secondo la Corte costituzionale (sentenza n. 284 del 23 dicembre 1986, in *Giur. cost.*, 1986, 2290 ss.) «l'indipendenza del giudice consiste nell'autonoma potestà decisionale, non condizionata da interferenze dirette ovvero indirette provenienti dall'autorità di governo o da qualsiasi altro soggetto. Essa concerne non solo l'ordine giudiziario nel suo complesso (art. 104 Cost.) ma anche i singoli organi, ordinari (art. 107) e speciali (art. 108), al fine di assicurare che l'attività giurisdizionale, nelle varie articolazioni, come la sua intrinseca essenza esige, sia esercitata senza inammissibili influenze esterne»; per quel che concerne il pubblico ministero, la Corte costituzionale (sentenza 16 dicembre 1970, n. 190, in *Giur. cost.*, 1970, 2179 ss., su cui M. CHIAVARIO, *Un salto qualitativo (... con cautela) nella giurisprudenza della Corte costituzionale: l'interrogatorio istruttorio e la presenza del difensore*, *ivi*, 2180 ss.) ci ricorda che si tratta di un «magistrato appartenente all'ordine giudiziario, collocato come tale in posizione di istituzionale indipendenza rispetto ad ogni altro potere, egli non fa valere interessi particolari, ma agisce esclusivamente a tutela dell'interesse generale all'osservanza della legge: persegue, come si usa dire, fini di giustizia».

to, qualificandone la posizione sia all'interno che all'esterno: nei confronti degli altri magistrati, di ogni altro potere dello Stato e dello stesso Consiglio superiore della magistratura»<sup>71</sup>.

Nello svolgimento del dibattito parlamentare è bene che le forze politiche si impegnino per una riforma della giustizia nella consapevolezza che il problema principale dell'Italia è la lotta alla corruzione, alla criminalità organizzata, alla lentezza della macchina giudiziaria e all'innalzamento della trasparenza e dell'efficacia delle determinazioni del Csm. Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza colloca il "Piano Straordinario per la Giustizia" in una prospettiva che esclude i rancori e si astraie dalla polemica fine a se stessa e sollecita decisioni politiche coraggiose.

Qui è in gioco il nuovo corso della giustizia italiana che può avvicinarsi ancora di più agli interessi dei cittadini, delle famiglie, delle imprese ed essere amministrata da uffici giudiziari efficienti retti da magistrati scelti sulla base di parametri e indicatori più precisi con procedure trasparenti e meglio regolate. In questo contesto non deve essere dimenticato l'impegno costante di tantissimi magistrati ordinari (si tratta della grandissima maggioranza di essi) che quotidianamente adempiono alle funzioni pubbliche loro assegnate con disciplina e onore, memori del giuramento di fedeltà alla Costituzione onorato, in alcuni casi, fino al sacrificio della propria vita.

Le scelte che il Parlamento sarà in grado di effettuare – seppur circoscritte sul piano dell'attuazione per via primaria della Costituzione – si riflettono sul piano costituzionale offrendo l'opportunità di ridefinire il sistema costituzionale di cui al Titolo IV della Costituzione su coordinate diverse da quelle legate alle questioni sorte all'indomani dell'approvazione della legge n. 195 del 1958. In questo senso i richiami del Presidente della Repubblica, un Ministro della giustizia garante anch'esso dell'indipendenza e dell'autonomia della magistratura italiana, un Parlamento attento alle materie che il Titolo IV della Costituzione gli affida, una magistratura consapevole della necessità del ruolo che l'ordinamento le assegna, un Csm capace di rilanciare le proprie competenze, sono alcune delle matrici che potrebbero risultare decisive per una riforma della giustizia in cui vince il Paese.

Al momento non è possibile immaginare *se e come* le riforme della giustizia inserite nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza si realizzeranno. Emerge la forte determinazione del Governo Draghi a mantenere gli impegni presi con la Commissione sia per quel che concerne i temi in discussione che i tempi.

---

<sup>71</sup> Corte costituzionale sentenza 16 novembre 2000, n. 497, in *Giur. cost.*, 2000, 3831 ss., su cui v., R. PINARDI, *Un avvocato per il giudice od un giudice come avvocato? Luci ed ombre di una pronunzia (comunque) apprezzabile*, *ivi*, 3841 ss.; F. DELLA SBARBA, *La difesa dei magistrati da parte degli avvocati nei giudizi disciplinari*, *ivi*, 3849; F. BIONDI, *Il diritto di difesa, l'indipendenza del magistrato e la tutela del prestigio dell'ordine giudiziario nel procedimento disciplinare*, *ivi*, 3857.

Il cammino parlamentare delle riforme dovrà fare i conti con le insidie che provengono dal dibattito politico (fra cui anche un'articolata iniziativa referendaria promossa dal Partito Radicale e dalla Lega).

Malgrado le inevitabili incertezze la riforma della giustizia è un obiettivo a cui non possiamo rinunciare.

### **Abstract**

Il contributo si sofferma sul tema delle riforme della giustizia per come prospettate nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR). In particolare, lo studio riguarda alcuni aspetti problematici delle riforme del Csm e dell'ordinamento giudiziario. Nello scritto si analizzano le potenzialità delle riforme e si richiama l'attenzione del lettore anche su alcuni ostacoli legati alla dialettica politica in tema di giustizia.

The National Plan for Recovery and Resilience and the Reforms of the Judicial System

by Giuseppe Verde

The Author describes how the Italian National Plan for Recovery and Resilience approaches the issue of reforms of the Judicial System. The article dedicates wide attention to the reforms of the High Council of the Judiciary and of the rules of the judiciary, stressing their potentials and showing that tones and contents of the political debate could hinder the reforming path.