



CONSULTA ONLINE

PERIODICO TELEMATICO ISSN 1971-9892



2021 FASC. III

(ESTRATTO)

GIUSEPPE VERDE

L'EMERGERE DELL'AUTONOMIA NORMATIVA DEL CSM

(NOTAZIONI A MARGINE DEL DIBATTITO

SULLA RIFORMA DELL'ORDINAMENTO GIUDIZIARIO)

11 OTTOBRE 2021

IDEATORE E DIRETTORE RESPONSABILE: PROF. PASQUALE COSTANZO

Giuseppe Verde
L'emergere dell'autonomia normativa del CSM
(notazioni a margine del dibattito sulla riforma dell'ordinamento giudiziario)*

ABSTRACT: *The article deals with the phenomenon of the foundations and the evolution of powers close to normative ones in the exercise of the constitutional functions of the Superior Council of the Judiciary. The analysis takes into account the debate on the reform of the judicial order.*

SOMMARIO: 1. Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e le «riforme della giustizia». - 2. Le riserve di legge nel Titolo IV della Costituzione. - 3. Il problema della funzione «paranormativa» del Csm: la posizione assunta dal Csm in merito al disegno di legge «Bonafede». - 5. L'autonomia normativa del Csm: la soluzione proposta dalla «Commissione Luciani».

1. *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e le «riforme della giustizia».*

Nel [Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza \(Pnrr\)](#) la riforma della giustizia è qualificata come «orizzontale» in quanto assume una valenza strategica rispetto al percorso di ammodernamento e rilancio delle istituzioni repubblicane.

Come è noto, il [Pnrr](#) si inquadra nel contesto delle iniziative promosse dall'Unione Europea, per fronteggiare gli effetti economici e sociali della pandemia¹. Anche il nostro Paese, nel condividere le politiche europee di sostegno finanziario alle economie nazionali, ha risposto elaborando un proprio Piano nazionale².

Prescindendo per un attimo dal [Pnrr](#), si nota che 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 2021³. In quella sede si è avuto modo di sottolineare l'importanza del lavoro istruttorio già svolto dal Parlamento e sono stati individuati gli ambiti su cui sarà necessario intervenire. Per il futuro del nostro Paese si prospetta un «Piano straordinario per la Giustizia» strutturato come intervento organico di riforma da realizzare attraverso una nuova disciplina primaria (si immaginano leggi immediatamente applicabili e il ricorso allo strumento della delega legislativa). Più precisamente il Capo I del disegno di legge «Bonafede» propone una modifica del sistema di progressione in carriera dei magistrati ordinari attraverso l'approvazione di una delega legislativa. Il Governo intende, così, avviare un confronto con il Parlamento che, muovendo dal contributo di specifiche Commissioni ministeriali, 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 delega⁴.

* *Contributo pubblicato a sensi dell'art 3, comma 12, del regolamento della Rivista.*

¹ L'Unione Europea 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 Piano di Ripresa e Resilienza (*Recovery and Resilience Plan*) nel quale risultano indicate le riforme e gli investimenti necessari per assicurare un complessivo rilancio degli Stati membri.

² Il [Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza](#) è stato trasmesso dal Governo al Parlamento in data 25 aprile 2021. 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 Piano è stato formalmente trasmesso alla Commissione europea.

³ 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».

⁴ Sul modello costituzionale della delega legislativa e sulla sua trasformazione v., A. ALBERTI, *La delega legislativa tra inquadramenti dogmatici e svolgimenti della prassi*, Torino, Giappichelli, 2015; ID., *La Corte costituzionale sui costi standard delle Università: ancora una delega illegittima salvata (sentenza n. 104 del 2017)*, in *Quaderni costituzionali*,

Uno degli ambiti delle riforme è rappresentato dagli interventi che dovrebbero riguardare il funzionamento del Csm, oggetto del c.d. disegno di legge «Bonafede». Più precisamente una Commissione ministeriale (c.d. «Commissione Luciani») ha preso posizione sui contenuti del disegno di legge «Bonafede» avanzando alcune proposte di emendamenti⁵.

In questo scritto interessa discutere di alcune innovazioni che nel futuro potrebbero riguardare il ruolo del Consiglio superiore con riferimento alla sua attività c.d. «paranormativa», definita come un «fenomeno di maggiore interesse» in quanto si tratta di una funzione 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»⁶.

Nel Titolo IV della Costituzione 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 secondo la quale «le norme sull'ordinamento giudiziario e su ogni altra magistratura sono stabilite con legge» (art.108) e, «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»⁷.

Per lungo tempo le riserve di legge previste dal Titolo IV sono state attuate attraverso interventi episodici e parziali e tale circostanza ha determinato lo sviluppo dei poteri «paranormativi» del Consiglio superiore, 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».

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

n. 3, 2017, 636 ss.; G. MARCHETTI, *La delega legislativa tra Parlamento e Governo: studio sulle recenti trasformazioni del modello costituzionale*, Milano, Giuffrè, 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 Federatismi.it, 21/2019, 1 ss.

⁵ 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 sono pubblicate sul sito del Ministero della giustizia. 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.

⁶ Così, M. DEVOTO, *Il ruolo del Consiglio superiore della magistratura nell'ordinamento costituzionale*, in *L'ordinamento giudiziario*, a cura di A. Pizzoruzzo, Bologna, il Mulino, 1974, 279 ss., spec. 285; ID. *Costituzione del giudice e Consiglio superiore della magistratura*, in *Giur. cost.*, 1975, 3352 ss. Sul ruolo assunto dal Csm cfr., S. BARTOLE, *Materiale per un riesame della posizione del Consiglio superiore della magistratura*, in *Scritti in onore di C. Mortati*, IV, Milano, Giuffrè, 1977, 3 ss., ora in S. BARTOLE, *Scritti scelti*, Napoli, Jovene, 2013, 379 ss.; A. PIZZORUSSO, *Il Consiglio superiore della magistratura nella forma di governo vigente in Italia*, in *Questione giustizia*, 2/1984, 281 ss.; G. VERDE, *L'amministrazione della giustizia fra Ministro e Consiglio superiore*, Padova, Cedam, 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.; G. SOBRINO, *Il Ministro della giustizia ed i poteri dello Stato. Vicende e prospettive di una collocazione problematica*, Napoli, Edizioni scientifiche italiane, 2015; G. FERRI, *Autonomia e indipendenza della magistratura tra «vecchio» e «nuovo» ordinamento giudiziario*, in [Rivista AIC](http://RivistaAIC), 4/2017.

⁷ Sulla portata della VII disp. trans. fin., G. VOLPE, *Ordinamento giudiziario generale*, in *Enc. dir.*, XXX, Milano, Giuffrè, 1980, 836 ss., spec. 838 – 840. Sul c. d. effetto «ultrattivo» dell'ordinamento giudiziario del 1941 per effetto della VII disp. trans. tran., v., Cass. SS.UU., 17 gennaio 1953, n. 127, in *Giur. it.*, 1953, I, 1, 81, e [Corte costituzionale, sent. 3 giugno 1970, n. 80](http://CorteCostituzionale), con osservazione di A. PIZZORUSSO, *Sul significato dell'espressione «giudice» nell'art. 25, comma 1, della Costituzione*, in *Giur. cost.*, 1970, 1067 ss.

legge e ai regolamenti, nonché per fornire criteri di orientamento sull'esercizio delle attribuzioni e della discrezionalità del Consiglio».

Chi oggi volesse avere piena consapevolezza della disciplina applicabile, per esempio, al conferimento degli incarichi direttivi ai magistrati ordinari, dovrebbe tenere in considerazione 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 (formalmente) una circolare consiliare 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 i rispettivi capi) concorre pienamente alla disciplina dell'ordinamento giudiziario.

2. Le riserve di legge nel Titolo IV della Costituzione.

Chi studia il Titolo IV della Costituzione non può fare a meno di richiamare l'attenzione sul valore da attribuire alla riserva di legge in materia di ordinamento giudiziario.

Vi è chi sostiene che dai riferimenti costituzionali si trae la conclusione che le materie ivi richiamate siano coperte da riserva di legge assoluta⁸ con la logica conseguenza che negli ambiti ora in esame non residuerebbe alcuno spazio per la potestà regolamentare dell'esecutivo. Altri sottolineano che la riserva di legge andrebbe reinterpretata come assoluta nei confronti dell'esecutivo – il «nemico storico» dell'autonomia della magistratura⁹ - e relativa nei confronti del Csm, precisandosi che «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»¹⁰.

Va rammentato che la Relazione della Commissione presidenziale per lo studio dei problemi concernenti la disciplina e le funzioni del Consiglio superiore della magistratura – trasmessa alle Camere con Messaggio dell'allora Presidente della Repubblica Francesco Cossiga - 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)»¹¹.

Anche in tempi più recenti non sono mancati richiami presidenziali sulla necessità che le modalità di funzionamento del Csm mutino radicalmente. A riguardo meritano un cenno le indicazioni che provengono dal Presidente della Repubblica a detta del quale il Csm «ha, oggi più che mai, – come

⁸ Sul punto v., S. BARTOLE, *Autonomia e indipendenza*, Padova, Cedam, 1964, 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.

⁹ L'espressione è tratta dal manuale *Il sistema costituzionale della magistratura* di N. ZANON, F. BIONDI, Bologna, Zanichelli, 2019, 5a ed., 49.

¹⁰ Così, A. PIZZORUSSO, *Art. 108*, in *La magistratura* (tomo III), *Commentario alla Costituzione*, a cura di G. Branca - A. Pizzorusso, Bologna - Roma, Zanichelli editore – Soc. ed. del Foro italiano, 1992, 7, 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 41). Sul punto, si v., 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, Cedam, 1974, 2263 ss.; 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».

¹¹ 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, Edizioni Scientifiche Italiane, 1994, 213.

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 candidati¹²», 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 deliberazioni¹³», 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»¹⁴.

La giurisprudenza della Corte costituzionale ([sentenza n. 72 del 1991](#)) ha avuto modo di precisare che «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».

Con riferimento alla natura giuridica delle circolari del Csm, la Corte costituzionale ha affermato 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»¹⁵.

Per quel che poi attiene alle indicazioni che provengono dalla giurisprudenza del Consiglio di Stato, deve rammentarsi quanto precisato proprio in riferimento alla circolare che reca il T.U sulla dirigenza giudiziaria (circolare del Csm n. P-14858-2015 del 28 luglio 2015). Rispetto alla natura giuridica della circolare in questione, i giudici amministrativi sottolineano che in essa difetta la clausola legislativa a regolamentare e che riguarda in ogni caso una materia riservata alla legge (art. 108, comma 1, Cost.), pertanto detta circolare «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»¹⁶.

¹² 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).

¹³ Intervento del Presidente della Repubblica Sergio Mattarella all'Assemblea plenaria straordinaria del Consiglio Superiore della Magistratura (21 giugno 2019).

¹⁴ 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).

¹⁵ Così [Corte costituzionale, sentenza del 10 maggio 1982, n. 86](#).

¹⁶ Sul punto v., Cons. Stato, V, 21 maggio 2020, n. 3213. Negli stessi termini anche, 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

3. Il problema della funzione «paranormativa» del Csm: la posizione assunta dal Csm in merito al disegno di legge «Bonafede».

È inevitabile che nel mettere mano ad una riforma della disciplina del funzionamento del Csm ci si ponga il problema della definizione degli ambiti dell'ordinamento giudiziario per cui si rende ammissibile un intervento del Csm che dia attuazione a quanto contenuto nelle fonti primarie.

Se per esempio ci si concentra sul Capo I (artt. 1- 5) del c.d. disegno di legge «Bonafede» emerge con sufficiente chiarezza che fra gli obiettivi della riforma vi è anche quello di pervenire ad una disciplina a livello primario, con una prospettiva di definizione delle fattispecie più precisa di quanto non fosse avvenuto in passato. Sullo sfondo si intravedono le note difficoltà di funzionamento del Csm, accertate soprattutto in occasione del conferimento degli incarichi direttivi e semidirettivi oggetto troppe volte di deliberazioni avvenute in un'unica seduta in cui si varava un «pacchetto» di nomine¹⁷. Certo molto, poi, dipenderà dal contenuto dei decreti legislativi che daranno attuazione ai principi e ai criteri di cui all' art. 2 del disegno di legge, ma già da adesso appare con sufficiente chiarezza l'intenzione di precisare meglio a livello primario la disciplina di questo delicato settore dell'ordinamento. Non menzionare, però, in alcun modo l'autonomia normativa del Csm e, quindi, non prendere posizione sull' attività «paranormativa» del Csm (e le problematiche in precedenza richiamate), potrebbe lasciare inalterato il sistema che si intende riformare. D'altronde la funzione «paranormativa» del Csm si è sviluppata nel silenzio della legge e una disciplina seppur dettagliata non impedirebbe il ricorso a circolari, pareri e risoluzioni. Non va poi dimenticato che dalla giurisprudenza costituzionale emerge un'indicazione di sfavore per una normazione eccessivamente dettagliata così da rendere le attività consiliari «esecutive» e «vincolate», auspicando che il legislatore provveda solo alla definizione di criteri sufficientemente dettagliati.

Le notazioni da ultimo svolte consentono di inquadrare la posizione assunta dal Csm sul Capo I del disegno di legge «Bonafede» con i pareri resi in data 29 aprile 2021.

È bene rammentare che l'art. 10 comma 2 della legge n. 195 del 1958 prevede che il Csm esprima «pareri al Ministro, sui disegni di legge concernenti l'ordinamento giudiziario, l'amministrazione 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 giustizia¹⁸.

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 pareri¹⁹.

2020, nn. 1448 e 1450; V, 1° marzo 2021, n. 1702; V, 12 febbraio 2021, n. 1257; V, 5 febbraio 2021, n. 1077; V, 10 febbraio 2021, n. 1238; V, 11 maggio 2021, n. 3713.

¹⁷ «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*, Napoli, Editoriale scientifica, 2019, I, 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 AIC*, 4/2017, 1 ss., spec. 8.

¹⁸ 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 contempli lo svolgimento di un'attività consultiva consiliare svincolata dal rapporto con il Guardasigilli e il cui destinatario diviene il Parlamento sul punto v. N. ZANON, F. BIONDI, *Il sistema costituzionale della magistratura*, cit., 69-74.

¹⁹ 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.

I pareri, adottati nella seduta del 29 aprile 2021, si riferiscono al conferimento degli incarichi direttivi e alla valutazione di professionalità al fine dell'attribuzione 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). I suddetti pareri 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 centrali 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 sostanziersi 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».

Il Csm affida al dibattito parlamentare uno spunto preciso che mira a salvaguardare alcuni degli spazi che l'organo ha nel corso del tempo finito per occupare. Qui il punto di partenza è dato dai principi costituzionali del Titolo IV che ruotano intorno alla previsione della riserva di legge. È possibile discutere della natura della suddetta riserva, è possibile considerare la bontà tecnica del contenuto delle circolari consiliari ma non è possibile pervenire ad un sistema nel quale il Parlamento dovrebbe disattendere le riserve di legge per giustificare una funzione consiliare che si è sviluppata sul presupposto dell'evanescenza delle riforme legislative.

5. L'autonomia normativa del Csm: la soluzione proposta dalla «Commissione Luciani».

Un cambiamento di prospettiva si coglie nelle proposte avanzate dalla «Commissione Luciani», alla quale va riconosciuto il merito di aver affrontato lo spinoso tema dell'autonomia normativa del Csm. Nella relazione si ritiene che in ragione delle «incertezze riscontrate a tal proposito in dottrina e in giurisprudenza», si debba immaginare un concorso del Csm nella disciplina del conferimento degli incarichi direttivi e semidirettivi attraverso la previsione di «atti di esercizio di autonomia normativa» contenenti una «regolazione di dettaglio, attuativa delle norme primarie». Per questa ragione si propone un emendamento aggiuntivo (V comma) all'art. 1 del disegno di legge «Bonafede»: «All'attuazione delle previsioni della presente legge e dei decreti legislativi emanati nell'esercizio delle deleghe dalla stessa conferite provvede, nell'esercizio della sua autonomia normativa, il Consiglio superiore della magistratura»²⁰.

Non è dato immaginare al momento quale sarà il destino del disegno di legge «Bonafede», pur tuttavia le notazioni fin qui svolte consentono di alcune considerazioni sulla eventualità che l'attività «paranormativa» del Csm esca dal limbo nel quale è stata relegata e si confronti con le esigenze di promuovere un'attuazione del Titolo IV della Costituzione nel quale la ragionevole evoluzione del sistema trovi uno sbocco concreto nell'approvazione del comma aggiuntivo all'art. 1 per come proposto dalla «Commissione Luciani».

A riguardo non paiono in linea con i principi costituzionali in tema di magistratura le due opposte prospettive che si colgono nell'impianto originario del disegno di legge «Bonafede» e nei pareri resi su di esso dal Csm.

²⁰ Per completezza si segnala anche la proposta della «Commissione Luciani» relativa all'art. 9 del disegno di legge «Bonafede» in tema di estinzione del procedimento disciplinare prevedendosi che l'accertamento dell'estinzione sia disciplinato dalle fonti di autonomia del Csm.

Criticabile è l'idea di voler procedere ad una definizione della disciplina applicabile agli avanzamenti di carriera dei magistrati ordinari tale da volere definire nel minimo dettaglio parametri, criteri e svolgimento del procedimento. La conseguenza di una simile prospettiva finirebbe per svilire oltre misura le competenze costituzionali del Csm, trasformando il Consiglio in un luogo nel quale si prende atto dell'avvenuta progressione in carriera di un magistrato come semplice applicazione di precise disposizioni frutto del concorso fra principi e criteri della delega e dettagli contenuti nei decreti legislativi. L'idea, poi, che le fonti primarie – seppur dettagliate – possano per ciò stesso escludere la necessità di un qualche adattamento al caso concreto a me pare un po' ingenua. Sullo sfondo della prospettiva qui in esame si colloca l'indicazione che si trae dalla giurisprudenza costituzionale (sentenza n. 72 del 1991) che dovrebbe costituire uno dei criteri al quale ancorare la soluzione del problema posto dall'attività «paranormativa» del Csm.

Da un'altra parte è criticabile la presa di posizione assunta dal Csm nel parere in precedenza richiamato. Non è possibile immaginare che l'attuazione del Titolo IV della Costituzione abbia trasformato la riserva di legge in riserva di disciplina in favore del Csm che si vedrebbe abilitato a concorrere o, al limite, a definire in modo del tutto autonomo, la disciplina dell'ordinamento giudiziario. Questo tentativo cozza con la giurisprudenza costituzionale che nel tempo ha preso posizione sul ruolo costituzionale del Csm²¹. Non può dubitarsi, infatti, che il Consiglio superiore della magistratura è chiamato ad esercitare le sue rilevanti funzioni nel rispetto di quanto previsto dalla Costituzione e dalla legge²². È, quindi, necessario reinterpretare il ruolo del Csm muovendo dai principi costituzionali per superare la ricostruzione che vede nelle circolari del Consiglio una prassi o l'esercizio di un autovincolo che non esprime esercizio di autonomia normativa ma solo circoscrive la discrezionalità dell'organo che rimane pur sempre libero di disattendere quanto già definito in un precedente atto «paranormativo» nel momento in cui le necessità di funzionamento imponessero una simile decisione.

²¹ [Corte cost., sent. n. 168 del 1963](#), con osservazioni di M. MAZZIOTTI, *Questioni di costituzionalità della legge sul Consiglio superiore della Magistratura*, in *Giur. cost.*, 1963, 1648; sugli effetti prodotti da tale decisione, v. S. BARTOLE, *Autonomia e indipendenza dell'ordine giudiziario*, Padova, Cedam, 1964, 126 ss.; [Corte cost., sent. n. 379 del 1992](#), 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*, in *Giur. cost.*, 1992, 3044; sul punto si v., S. SICARDI, *Il conflitto di attribuzione tra Consiglio superiore della magistratura e Ministro della giustizia*, Torino, Giappichelli, 1993; M. DEVOTO, *Ordinamento giudiziario*, in *Enciclopedia giuridica Treccani*, XXII, Roma, 2000, ad vocem. 5; [Corte cost., n. 380 del 2003](#), su cui v., S. BARTOLE, *Consiglio Superiore della Magistratura e Ministro della Giustizia: bilanciamenti legislativi e bilanciamenti giudiziali*, in *Giur. cost.*, 2003, 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; [Corte cost., sent. n. 44 del 1968](#) (con osservazioni di F. CUOCOLO, *Ancora sulla sindacabilità delle deliberazioni del Consiglio superiore della magistratura*, di U. DE SIERVO, *A proposito della ricorribilità in Consiglio di Stato delle deliberazioni del Consiglio superiore della magistratura*, e di L. ELIA, *Postilla*, in *Giur. cost.*, 1968, 672 ss.); tra i primi commenti anche G. CORREALE, *Deliberazioni del Consiglio superiore della magistratura ed ordinamento generale*, in *Foro amm.*, 1968, 85 ss. Per quel che attiene agli ulteriori svolgimenti della giurisprudenza costituzionale, v., [Corte cost., n. 70 del 1970](#), [n. 142 del 1973](#) (su cui v., S. BARTOLE, *In tema di autorizzazione a procedere per vilipendio dell'ordinamento giudiziario*, in *Giur. cost.*, 1973, 1416 ss.); [n. 245 del 1974](#) (su cui v. R. MORETTI, *Sull'incerto fondamento giuridico degli atti consiliari che annullano provvedimenti dei capi degli uffici giudiziari*, in *Giur. cost.*, 1974, 3571 ss.); [n. 71 del 1975](#), [n. 148 del 1983](#), [n. 4 del 1986](#) (su cui S. BARTOLE, *Un caso di riduzione del thema decidendum in materia di uffici di sorveglianza*, in *Giur. cost.*, 1986, 241 ss.); [n.72 del 1991](#). Un richiamo merita la sentenza della Corte costituzionale [n. 136 del 2011](#) 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*, in *Giur. cost.*, 2011, 1783 ss.).

²² 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, Giuffrè. 1981, 151, spec., 154, 155.

La possibile disciplina dell'autonomia normativa del Csm – per come prospettata nell'emendamento proposto dalla «Commissione Luciani» - deve essere vista con favore in quanto rappresenta una ragionevole attuazione del Titolo IV della Costituzione. Nel rispetto delle riserve di legge ivi previste, si amplia la competenza del Csm attribuendogli un'autonomia normativa destinata ad interagire sul piano dell'attuazione della disciplina primaria.

Molto poi dipenderà da come il concorso fra disciplina primaria e attuazione consiliare si realizzerà. Preziose a riguardo saranno pure le indicazioni che proverranno dalla giurisprudenza amministrativa chiamata a ripensare il sistema dei vizi deducibili. La «violazione di legge» potrebbe diventare un parametro diverso da quello fin qui conosciuto in quanto non vi sarebbe alcuna ragione di inquadrare le circolari del Csm come atti privi del carattere della normatività.

In attesa che maturino le scelte del Parlamento si sottolinea che la possibile disciplina dell'autonomia consiliare offre una soluzione sistemica ragionevole sulla quale è possibile tornare a riflettere magari per meglio definire le questioni che nel tempo l'attuazione del Titolo IV della Costituzione.

Il tema della riforma della disciplina della costituzione e del funzionamento del Csm (l. 195 del 1958) dovrebbe essere collocato al centro dell'agenda dei lavori parlamentari in ossequio alle tempistiche e ai contenuti indicati nel [Pnrr](#). È chiaro che non mancano le insidie e il «partito» di chi non vuole le riforme conta sempre più iscritti e alla fine potrebbe far valere il suo «peso» nei lavori parlamentari. In termini sintetici i sostenitori dell'attuale sistema sono presenti fra chi difende in termini corporativi il ruolo di fatto assunto dal Csm, fra chi immagina che sia il momento di proporre riforme costituzionali difficilmente praticabili o propone riforme legislative radicali «punitive» che risultano molto divisive. Sullo sfondo si colloca chi è ben consapevole dei «benefici» prodotti dal sistema vigente: il conferimento degli incarichi direttivi e semidirettivi è un meccanismo politicamente gestibile e consegna ad un patologico sistema politico-corporativo la scelta dei capi degli uffici giudiziari.

In conclusione, si ritiene che la prospettiva delle riforme prospettate nel corso della presente Legislatura debba trovare uno sbocco concreto in una decisione parlamentare, il che non esclude che nel futuro il percorso delle riforme potrà riprendere coinvolgendo anche il Titolo IV della Costituzione.