

LA RIFORMA CARTABIA-BONAFEDE SULLA COSTITUZIONE DEL CSM
E I SUOI RIFLESSI A LIVELLO REGOLAMENTARE

LORENZO DE CARLO*

Sommario

1. Introduzione - 2. Il nuovo aumento del numero dei componenti del CSM. - 3. I possibili adattamenti del Regolamento: tra modifiche obbligate e opportunità. - 4. Conclusioni.

Abstract

This essay addresses the recent reform of the composition of the High Council of the Judiciary and the consequent future possible adjustments to the institution's internal regulations in order to ensure the efficient fulfilment of its functions, since the number of members has been increased from 24 to 30. Moreover, this paper examines the attempts to correct and limit the dysfunctional phenomena related to the distortion of the role of the associations within the judiciary and its effects on the activities of the Council.

Suggerimento di citazione

L. DE CARLO, *La riforma Cartabia-Bonafede sulla costituzione del CSM e i suoi riflessi a livello regolamentare*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2022. Disponibile in: <http://www.osservatoriosullefonti.it>

* Allievo ordinario di Scienze Giuridiche nella Scuola Superiore di Studi Universitari e di Perfezionamento "Sant'Anna" di Pisa.

Contatto: lorenzo.decarlo@santannapisa.it.

1. Introduzione

Tra i molteplici temi affrontati dalla riforma Cartabia-Bonafede (l. n. 71/2022) vi sono la costituzione e il funzionamento del Consiglio Superiore della Magistratura, rispetto ai quali, anche sull'onda dei numerosi scandali che hanno coinvolto l'ordine giudiziario e il suo organo di autogoverno negli ultimi anni, è stata percepita la pressante esigenza, sia a livello partitico sia di opinione pubblica, di apportare una serie di correttivi che permettessero di eliminare o quantomeno di attenuare alcune dinamiche degenerative legate al fenomeno delle correnti.

Si è rilevata, infatti, la necessità di allentare i legami che intercorrevano tra i membri togati del Consiglio e le associazioni dei magistrati, le quali rischiavano di perdere la propria funzione di elaborazione, confronto e definizione della politica giudiziaria in favore di logiche legate alla spartizione degli incarichi, che generavano altresì indebite commistioni con la sfera partitica (si veda il c.d. caso Palamara).

2. Il nuovo aumento del numero dei componenti del CSM

Fin dal testo originario del disegno di legge presentato nel settembre 2020 dal Ministro della Giustizia del Governo Conte II Alfonso Bonafede (la versione definitiva, all'esito di un processo di revisione, è stata poi approvata durante il Governo Draghi, con Marta Cartabia in carica come Guardasigilli), tra le previsioni messe in campo vi era anzitutto un aumento del numero dei componenti elettivi del CSM, dopo che la riforma Castelli (l. n. 44/2002) lo aveva ridotto da 30 a 24 con un'operazione letta alternativamente come volta ad un efficientamento dell'organo mediante il suo snellimento e come tentativo di contrastarne l'espansione delle prerogative e di conseguenza di ridurne le potenzialità di intervento¹. D'altronde, non è una novità la frequente modifica del numero dei componenti del Consiglio, che dal 1958 ad oggi ha subito numerose variazioni, anche in funzione di mutevoli esigenze e visioni politiche sulle funzioni e sull'inquadramento costituzionale di quest'ultimo².

A detta dei proponenti, l'obiettivo perseguito con l'innalzamento a 30 del numero dei consiglieri, in singolare controtendenza con il *trend* improntato alla riduzione dei membri dei vari organi elettivi registratosi negli ultimi anni³,

¹ Sulle ragioni alla base della riduzione del 2002 si veda F. PICOZZI, *La riduzione del numero dei componenti del C.S.M.*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, disponibile all'indirizzo www.forumcostituzionale.it, 2002, 1-2.

² F. DAL CANTO, *Note minime sul disegno di legge Bonafede di riforma dell'ordinamento giudiziario*, in *Osservatorio Costituzionale AIC*, disponibile all'indirizzo www.osservatorioaic.it, 1, 2021, 179-180.

³ Si pensi alla l. cost. n. 1/2020 sulla diminuzione del numero dei parlamentari. Analoga dinamica si è verificata diffusamente con riguardo ai consiglieri regionali, nonché al superamento dell'elezione diretta dei consiglieri provinciali.

è quello di favorire un “funzionamento più celere ed efficiente”, sconfessando di fatto la *ratio* della riforma Castelli, e di permettere di “svolgere le funzioni costituzionalmente ad esso assegnate con maggiore tempestività e rigore”⁴. Tale soluzione è stata valutata positivamente da chi ritiene che una composizione più numerosa possa permettere una maggior rappresentatività dell’organo (sebbene su quest’ultimo concetto il dibattito sia molto acceso, si veda anche la sentenza n. 142 del 1973 della Corte Costituzionale, che ha affermato che si possa al massimo parlare di “organo a composizione parzialmente rappresentativa”⁵) e in generale un miglior espletamento delle sue molteplici e indubbiamente ponderose funzioni, considerando che il CSM arriva ad assumere ogni anno decine di migliaia di deliberazioni e decisioni di varia natura⁶. Dall’altro lato, dal punto di vista economico, alcune osservazioni critiche hanno riguardato l’aumento delle risorse necessarie per l’incremento del numero dei consiglieri, non solo a livello dei singoli indennizzi di carica, ma anche dell’inevitabile aumento del personale di supporto, a maggior ragione in un contesto in cui la riforma è stata approvata con la clausola “senza oneri aggiuntivi”, che dunque renderebbe necessario distrarre fondi da altre destinazioni potenzialmente più meritevoli⁷.

Dunque, l’art. 21 della riforma in esame va a modificare il primo comma dell’art. 1 della legge istitutiva del CSM (l. n. 195/1958), aumentando da 16 a 20 il numero dei membri togati e da 8 a 10 quello dei laici. La stessa disposizione aggiunge al comma in oggetto anche una formula di natura generale che sancisce lo svolgimento delle funzioni “in piena indipendenza e imparzialità” da parte dei componenti del CSM, con distinzione dei magistrati eletti solo per categoria di appartenenza. Non v’è chi non veda come tale previsione, seppur improntata a principi pienamente condivisibili, risulti di difficile applicazione pratica, limitandosi a una petizione di principio dai contenuti piuttosto generici.

Ben più impattante sarebbe risultata la previsione dell’art. 27, lett. *b*), del ddl Bonafede, poi espunta: si disponeva, infatti, in funzione anti-correntizia, il divieto di costituire gruppi interni al CSM, assai spesso coincidenti con le

⁴ Camera dei Deputati, *Disegno di legge n. 2681*, presentato il 28 settembre 2020, p. 20.

⁵ Si vedano, *ex multis*, V.M. CAFERRA, *Rappresentatività del c.s.m. ed autonomia della magistratura*, in A.D. DE PALMA (a cura di), *Il C.S.M.: ieri, oggi, domani. Confronto a più voci e senza ipocrisie su passato, presente e futuro dell’organo di autogoverno della magistratura italiana*, Cacucci Editore, Bari, 2011; F. DAL CANTO, *Il Consiglio superiore della magistratura tra crisi e prospettive di rilancio*, in *Giustizia Insieme*, disponibile all’indirizzo www.giustiziainsieme.it, 2 novembre 2021.

⁶ M. PATARNELLO, *Assetto, struttura e funzionamento del Consiglio superiore della magistratura nel tormentato percorso della riforma Cartabia*, in *Questione Giustizia*, disponibile all’indirizzo www.questionegiustizia.it 2-3, 2022, 38-39.

⁷ A. MANTOVANO, *Elezioni componente togata del CSM: ecco cosa c’è da sapere*, in *Centro Studi Rosario Livatino*, disponibile all’indirizzo www.centrostudilivatino.it, 2 luglio 2022.

associazioni dei magistrati. Si mirava, dunque, quantomeno ad attenuare il collegamento tra le c.d. “correnti” e l’operato dei componenti togati del Consiglio, che sovente si presentano all’esterno in forma aggregata a seconda dell’adesione ad una o all’altra associazione, generando il sospetto di un’ingerenza diretta delle articolazioni interne all’ANM nei lavori dell’organo di autogoverno della magistratura⁸. Tuttavia, è altrettanto vero che la costituzione di gruppi interni al CSM non è prevista da alcuna fonte, né primaria né regolamentare, e l’attuale sistema elettorale non permette la presentazione di candidature aggregate in liste caratterizzate da un’esplicita adesione a un’associazione: secondo parte della dottrina, anche tale divieto, qualora approvato, non avrebbe sortito effetti pratici rilevanti⁹.

3. I possibili adattamenti del Regolamento: tra modifiche obbligate e opportunità

Proprio in ragione della perdurante variabilità del numero dei membri del Consiglio, nel Regolamento non sussistono molte previsioni contenenti soglie numeriche che necessiterebbero inevitabilmente di un adattamento alla nuova composizione per garantirne l’operatività, una di queste è l’art. 4, come si vedrà *infra*. Tuttavia, se il rischio di favorire dinamiche ostruzionistiche fosse percepito come assai cogente, potrebbe essere incrementata la soglia minima di tre consiglieri generalmente fissata come preconditione per l’esercizio di alcune prerogative e per l’attivazione di meccanismi interni al Consiglio. Nello specifico, tale soglia è contemplata:

- Nell’art. 27, comma 2, in materia di esclusione della pubblicità della seduta o di parti di essa qualora sulle esigenze di pubblicità prevalgano “ragioni di salvaguardia del segreto della indagine penale o di tutela della riservatezza della vita privata del magistrato o di terzi, in particolare nel caso di trattamento di dati sensibili”;
- Nell’art. 45, commi 4, 5 e 9, rispettivamente per la richiesta di votazione ad appello nominale, per l’opposizione alla richiesta di votazione per scrutinio segreto con conseguente deliberazione del Consiglio sulle modalità, e per la richiesta di votazione per alzata di mano con sistema elettronico;
- Nell’art. 80, comma 9, sull’aumento di un terzo dei tempi di discussione sulle questioni pregiudiziali e sui punti all’ordine del giorno.

⁸ *Funditus*, in senso critico, S. PANIZZA, *Sulla possibilità di costituire gruppi tra i componenti del Consiglio superiore della magistratura*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 4, 2020; ID., *Il Consiglio superiore della magistratura nel quadro costituzionale, tra crisi e prospettive di riforma*, in A. CIRIELLO, G. GRASSO, F. DAL CANTO (a cura di), *L’ordinamento giudiziario*, Poligrafico e Zecca dello Stato Italiano, Roma, 2022, 100-101.

⁹ F. DAL CANTO, *Note minime sul disegno di legge Bonafede di riforma dell’ordinamento giudiziario*, cit., 180.

Analogamente, potrebbe essere rivisto il numero minimo di sei consiglieri necessari per la richiesta *ex art.* 45, comma 6, r.C.S.M. di effettuare deliberazioni a scrutinio segreto attinenti ai diritti inviolabili *ex artt.* 13, 14, 15 e 24 Cost., nonché quello di sette *ex art.* 46, comma 4, relativa alla domanda di parere immediato e non vincolante alla Commissione per il Regolamento del Consiglio sulle questioni regolamentari sorte in corso di seduta.

Da un altro punto di vista, potrebbe essere preso in considerazione un innalzamento del numero massimo di cinque componenti del Consiglio per formare i gruppi di lavoro per l'elaborazione della Relazione sullo stato dell'amministrazione della giustizia *ex art.* 43, comma 3; tuttavia, in questo caso si tratta semplicemente di un'integrazione di un'aggregazione temporanea e dall'ambito di operatività circoscritto e non di un aggravio dei requisiti richiesti per l'esercizio di un diritto.

È necessario invece trattare separatamente il tema della sezione disciplinare, anch'essa caratterizzata da una ridefinizione del numero dei membri *ex art.* 4, comma 4, della l. n. 195/1958, e di conseguenza della composizione delle Commissioni consiliari. Nello specifico, l'art. 22 della riforma Cartabia-Bonafede prevede per i membri effettivi della sezione disciplinare la possibilità di appartenere solo a un'altra Commissione, stante però l'incompatibilità rispetto a quelle per il conferimento degli incarichi direttivi e semidirrettivi, per le valutazioni di professionalità e in materia di incompatibilità nell'esercizio delle funzioni giudiziarie e di applicazione dell'art. 2, comma 2, del r.d.lgs. n. 511/1946. Ne deriva che, stante l'attuale distribuzione di competenze¹⁰, sarebbero interdette ai componenti della sezione disciplinare la Prima, la Quarta e la Quinta Commissione. Si evidenzia, dunque, il senso dell'aumento del numero dei componenti del Consiglio: tramite questa operazione è stato possibile differenziare rigidamente le funzioni, evitando possibili indebite commistioni tra valutazioni legate alla carriera e all'ambito disciplinare, senza tuttavia arrecare eccessivo pregiudizio all'efficienza delle singole Commissioni, che potranno dunque mantenere l'attuale composizione di sei membri *ex art.* 51, comma 3, r.C.S.M. (fatte salve la Commissione per il bilancio del Consiglio e quella per il Regolamento di amministrazione e contabilità) senza che sia indispensabile la partecipazione dei singoli consiglieri a un numero troppo alto di organismi interni. Tuttavia, si è osservato, alla base dell'intervento in oggetto vi sarebbe il malcelato proposito di separare la funzione

¹⁰ Si veda a tal proposito la raccolta ragionata delle delibere del CSM in materia di competenze delle Commissioni, disponibile all'indirizzo https://www.csm.it/documents/21768/121302/competenze+delle+Commissioni+_+raccolta+ragionata+delle+delibere+del+CSM.pdf/fe3d5233-0da4-147f-5365-16b46a6ad333.

disciplinare dal resto delle attribuzioni del CSM¹¹, magari con l'istituzione di una Corte *ad hoc*, come proposto in passato.

È stata eliminata invece la previsione, originariamente inclusa nel ddl Bonafede, di comporre le Commissioni mediante estrazione a sorte dei consiglieri: rimane dunque la nomina da parte del Presidente del Consiglio Superiore su proposta del Comitato di Presidenza *ex art. 3* della l. n. 195/1958 e in base ai criteri fissati dall'*art. 51*, commi 1 e 2, r.C.S.M. Sul punto, tuttavia, il rinnovo delle Commissioni avverrà ogni sedici mesi, non più ogni dodici.

Entrando nel dettaglio, l'*art. 23*, comma 1, della l. n. 71/2022 va a ridisegnare la fisionomia della sezione disciplinare. Si aumenta anzitutto da quattro a cinque il numero dei membri supplenti (nello specifico, tra di essi saranno due e non uno i giudici di merito, la componente più rappresentata tra i togati), aprendo la possibilità di nominarne altri ai fini di garantire l'indefettibilità dell'organo in caso di incompatibilità plurime (si veda la sent. n. 262/2003 della Consulta). Si procede poi a chiarire l'attribuzione della presidenza della sezione per l'intera durata della consiliatura al Vicepresidente del CSM, espungendo la possibilità di sostituirlo per il componente eletto dal Parlamento. Infine, riprendendo in parte l'*art. 4*, comma 3, r.C.S.M., con l'obiettivo di minimizzare la discrezionalità in materia, si dispone la predeterminazione da parte del presidente della sezione disciplinare dei criteri per la sostituzione dei componenti di quest'ultima, che può avvenire solo in caso di incompatibilità, di astensione o di altro motivato impedimento.

Sarà di conseguenza necessario adattare l'*art. 4* dell'attuale Regolamento alla nuova disciplina. In particolare, al comma 1 si prevede l'elezione di ben quattordici supplenti: la previsione parrebbe già soddisfare adeguatamente le esigenze di garanzia di funzionalità dell'organo, ma sarà necessario adeguare la soglia numerica alle nuove ipotesi di incompatibilità con ben tre Commissioni. Da definire, invece, la questione della vicepresidenza *ex comma 2*: la riforma ha eliminato l'automatica sostituzione del Vicepresidente del Consiglio impossibilitato con l'unico laico componente della sezione, senza disporre altro in materia, ma certo è che, considerando anche il testo del Regolamento e la disciplina dei subentri che attualmente delinea, pare assai arduo sottrarre questa funzione ad un membro eletto dal Parlamento, effettivo o supplente che sia.

Un adattamento puntuale (e indifferibile) alla disciplina della legge istitutiva del CSM, e in particolare all'*art. 5*, comma 1, è operato dall'*art. 24*, che porta rispettivamente da dieci a quattordici e da cinque a sette il numero minimo di membri togati e laici presenti per la validità delle deliberazioni.

¹¹ M. PATARNELLO, *Assetto, struttura e funzionamento del Consiglio superiore della magistratura nel tormentato percorso della riforma Cartabia*, cit., p. 39.

4. Conclusioni

In conclusione, si può osservare che la riforma Cartabia-Bonafede non ha apportato interventi eccessivamente impattanti sulla costituzione e sul funzionamento del CSM. Non si può non osservare con favore come il legislatore abbia rifuggito dalla tentazione di adottare misure “punitive” nei confronti dell’organo di autogoverno della magistratura, magari facendo leva sulla diffusa e comprensibile indignazione seguita ai numerosi scandali che hanno coinvolto i vertici dell’ordine giudiziario negli ultimi anni.

Si è evitato, infatti, il ricorso allo strumento del sorteggio (almeno per quanto riguarda il funzionamento interno; certamente è stato introdotto nel sistema elettorale, ma solo in una fase prodromica all’effettiva votazione) e, in generale, gli interventi posti in essere sono stati caratterizzati da un’ottica di contemperamento tra contrapposte esigenze, senza sacrificare eccessivamente l’effettiva funzionalità e la possibilità di esercitare le competenze del CSM sull’altare della percezione di autonomia e indipendenza interna dei membri. Un obiettivo, quest’ultimo, certamente meritevole di perseguimento, ma che correttamente non è stato sfruttato per sferrare attacchi alle prerogative costituzionali del Consiglio, come poteva trasparire dal testo presentato in Aula nel 2020.