

10/2024 - La separazione delle carriere

Perché non è bene avere un altro CSM

di Nicolò Zanon

1. Mi occuperò qui, per ragioni di spazio, solo della proposta, contenuta nel disegno di legge di revisione costituzionale, di prevedere due CSM distinti, e non di altri aspetti (sorteggio, Alta Corte disciplinare ecc.).

Svolgo inoltre una notazione preliminare per chiarire la mia posizione, sul piano culturale: sono favorevole alla soluzione normativo-istituzionale che viene normalmente definita “separazione delle carriere”; sono viceversa critico su alcune delle scelte organizzative che, per attuarla, sono perseguite nell’attuale versione del disegno di legge di revisione costituzionale qui in esame. E, su alcuni aspetti, concordo quindi con le osservazioni di Sergio Bartole.

Intanto, sul piano delle fonti, non credo che tale soluzione, come ogni tanto si sostiene, sia costituzionalmente imposta, e dunque costituisca attuazione di ciò che è stabilito nell’art. 111 cost., che ragiona di un giusto processo da svolgersi «davanti a giudice terzo e imparziale». Si configura, piuttosto, come il risultato di una libera scelta del legislatore, in un ambito non presidiato da vincoli costituzionali precisi. Orienta verso questa tesi ciò che la Corte costituzionale ha sancito in due sentenze. Nella prima (sentenza n. 37 del 2000), pronunciandosi per l’ammissibilità di una richiesta di referendum abrogativo del vecchio art. 190, comma 2, r.d. 12 del 1941 (che disciplinava i blandi controlli sul passaggio da una funzione all’altra), essa infatti esclude che il quesito investisse disposizioni il cui contenuto normativo essenziale fosse costituzionalmente vincolato, così da violare il divieto di sottoporre a referendum abrogativo norme della Costituzione o di altre leggi costituzionali. La Costituzione, essa osservò, pur considerando la magistratura come un unico ordine, soggetto ai poteri dell’unico C.S.M. (art. 104), «non contiene alcun principio che imponga o al contrario precluda la configurazione di una carriera unica o di carriere separate fra i magistrati addetti rispettivamente alle funzioni giudicanti e a quelle requirenti, o che impedisca di limitare o condizionare più o meno severamente il passaggio dello stesso magistrato, nel corso della sua carriera, dalle une alle altre funzioni». Queste affermazioni sono riportate alla lettera nella seconda sentenza (n. 58 del 2022), anch’essa pronunciata in sede di giudizio sull’ammissibilità di una richiesta di referendum abrogativo sulla congerie di norme di ordinamento giudiziario che rendono possibile e disciplinano le (residue) possibilità di passaggio dall’una all’altra funzione.

Ora, questa giurisprudenza viene richiamata anche dagli avversari della separazione delle carriere, appunto per presentare questa soluzione come non “costituzionalmente obbligata” (ciò che sarebbe d’altro canto ossimorico e paradossale, proprio perché la revisione costituzionale è il regno delle possibilità ampie, a disposizione del legislatore competente ai sensi dell’art. 138 Cost.). Ma osservo che essa serve in realtà, anche e soprattutto, a dire che la stessa soluzione potrebbe essere perseguita con legge ordinaria, senza bisogno di evocare il procedimento di revisione... Certo, se si vogliono proprio creare due distinti CSM la strada della revisione è necessitata. Diversamente, come cercherò di dire, andrebbero le cose se si pensasse a un unico CSM diviso in due sezioni.

2. Ma andiamo per ordine.

Il disegno di legge in esame si qualifica (oltre che per il riferimento al sorteggio e all’Alta Corte disciplinare), appunto, per la previsione di due distinti Consigli superiori della magistratura, uno per i giudici e uno per i pubblici ministeri. È questa la scelta qualificante, che porta la separazione delle carriere nel cuore dell’organizzazione amministrativa autonoma della magistratura (separazione che viene peraltro già programmaticamente annunciata nel nuovo art. 102, primo comma, Cost., che dovrebbe suonare così: “la funzione giurisdizionale è esercitata da magistrati

ordinari istituiti e regolati dalle norme sull'ordinamento giudiziario, le quali disciplinano altresì le distinte carriere dei magistrati giudicanti e requirenti").

Ora, la scelta per i due CSM si presta a varie considerazioni critiche, vicine a quelle espresse da Bartole. Vi è innanzitutto quella di chi, pur favorevole alla separazione, osserva come, in tal modo, si assiste a una sorta di omologazione tra giudici e pubblici ministeri: «si vuole far entrare in funzione un ascensore istituzionale che porta i magistrati dell'accusa allo stesso piano dei giudici. E li incorona come se fossero i privilegiati compagni del percorso processuale di chi ha il compito di pronunciare la sentenza» (Ennio Amodio, su *Il Dubbio* del 10 maggio 2024). In effetti, un CSM composto, come nel progetto, per due terzi da pubblici ministeri (e per un terzo da "laici"), pur presieduto dal Presidente della Repubblica, consacra la funzione d'accusa al più alto livello istituzionale, in una parificazione di elevato livello simbolico. In sostanza, si potrebbe dire, la separazione è ampiamente compensata dalla gratificazione costituzionale. Gli assertori più consapevoli della separazione, insomma, si trovano a maneggiare una inquietante *Prokuratura* (come la chiama lo stesso Bartole), collocata in Costituzione, autoreferenziale e irresponsabile: e, ovviamente, anche sul piano della giustizia costituzionale, un nuovo potere dello Stato, pronto a entrare in conflitto con gli altri poteri, ai sensi dell'art. 134 Cost. È questo che si vuole?

Vi è, poi, una considerazione più pragmatica. Non è mai bene moltiplicare gli organi costituzionali o di rilevanza costituzionale. È in gioco il buon andamento del complessivo sistema, se si passa il riferimento all'art. 97 Cost. Si moltiplicano le occasioni per dare incarichi e posizioni di potere (una nuova ondata di "carriere parallele" di magistrati fuori ruolo, due organizzazioni burocratiche, *staff* distinti, due sedi...), e ciò può avvenire a prezzo di intralci e difficoltà procedurali facilmente prevedibili: ad esempio, sarà forse agevole (si chiede Ernesto Lupo su *Sistema penale* del 21 giugno 2024), per il Ministro della Giustizia, confrontarsi, ai fini del concerto sugli uffici direttivi, non più con uno, ma con due CSM?

Ancora: chi ha potuto rilevare le traiettorie che hanno condotto il CSM, nei decenni, ad allargare le proprie funzioni ben oltre il dettato costituzionale e legislativo, come può esimersi dal pensare che il nuovo CSM non sarebbe pronto a replicare prassi e consuetudini del primo? E così, per ironia della sorte, proprio coloro che dovrebbero avere un atteggiamento critico, o quantomeno cauto, su questo ben noto *enlargement of functions* dell'organo di governo autonomo, si accingerebbero a relazionarsi non più con un solo, ma con due CSM! Il che è quantomeno singolare.

Si dirà: che fare, allora, per attuare la separazione? Chi critica ha in effetti il dovere di far proposte alternative. E, molto sommessamente, può esser utile ricordare che l'alternativa più semplice sarebbe quella di un CSM, pur unitario, ma suddiviso in due sezioni, come era previsto in molti altri passati progetti di revisione. Questa soluzione non soddisferebbe forse esigenze simboliche, sarebbe meno vistosa, ma si è cercato prima di mettere in evidenza come, in realtà, proprio a livello simbolico, la presenza in Costituzione di un doppio CSM potrebbe risolversi in una paradossale eterogenesi dei fini proprio per gli assertori della separazione, producendo una funzione d'accusa, separata ma costituzionalmente assai più forte, riunita intorno al proprio organo costituzionale o di rilevanza costituzionale.

Inoltre, come accennavo, non sarei del tutto certo che per introdurre una suddivisione dell'unico CSM in due sezioni sia necessaria una revisione costituzionale, come pure si ritiene abitualmente. Del resto, la sezione disciplinare, di contro alla tesi che sosteneva essere la funzione disciplinare di competenza del CSM come *plenum*, è stata, come noto, legittimamente istituita con semplice legge ordinaria. In altra sede (e ad altri fini rispetto a quelli ora in considerazione) ho inoltre sostenuto che la legge ordinaria, con certe cautele, potrebbe intervenire all'interno dell'organizzazione del Consiglio superiore, limitando e distinguendo i ruoli dei consiglieri per evitare incompatibilità e conflitti d'interesse (per impedire, in particolare, che chi conosce di certe vicende in sede amministrativa, ad esempio in prima commissione, abbia anche a giudicarne come

componente della sezione disciplinare, o viceversa): e la legge n.71 del 2022 così ha effettivamente stabilito, senza sollevare (per ora almeno) obiezioni relative all'ambito delle fonti.

Mi chiedo: sarebbe del tutto implausibile sostenere la stessa cosa ai fini della suddivisione del CSM in due sezioni con legge ordinaria, alla condizione di prevedere una composizione delle due sezioni che rispetti la proporzione tra laici e togati fissata dall'art. 104 Cost., e alla ulteriore condizione di apprestare tutte le condizioni normative e procedurali per una separazione effettiva, in tema di distinti concorsi, distinti percorsi formativi, distinti criteri per le valutazioni di professionalità ecc.?

Certo, si potrebbe obiettare che l'introduzione della separazione con legge ordinaria è, in qualche modo, una "banalizzazione" di una questione assai seria. Ma, in accordo del resto con le pronunce della Corte costituzionale richiamate all'inizio, non varrebbe la pena provare ad evitare i duri scontri intorno ad una revisione costituzionale che divide, perché per alcuni ha forza simbolica salvifica e per altri nefasta?