

Un confronto tra modello astratto ed esperienza concreta: diario minimo di un membro laico del CSM (2010-2014)*

NICOLÒ ZANON**

Sommario

1. Cenni al modello costituzionale in relazione al ruolo dei membri laici. – 2. L’assegnazione dei posti in plenum e i “gruppi” consiliari. – 3. Lo “spaesamento” del consigliere laico alle prime armi e le sue conseguenze: reclutamento dei segretari del consiglio e durata del mandato dei singoli consiglieri. – 4. «Siamo molto mal rappresentati in CSM»: meglio eleggere accademici o “politici”?

Data della pubblicazione sul sito: 2 gennaio 2021

Suggerimento di citazione

N. ZANON, *Un confronto tra modello astratto ed esperienza concreta: diario minimo di un membro laico del CSM (2010-2014)*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 4, 2020. Disponibile in: www.forumcostituzionale.it.

* Il presente contributo rappresenta la rielaborazione di un intervento svolto in occasione del seminario annuale di *Quaderni costituzionali* su *Sessant'anni ed oltre di governo autonomo della magistratura: un bilancio e una riflessione sul futuro del CSM*, che si è tenuto il 1° ottobre 2020.

** Giudice della Corte costituzionale; professore ordinario di Diritto costituzionale nell’Università degli studi di Milano; già componente del Consiglio di Presidenza della Giustizia Amministrativa (2009-2010) e del Consiglio Superiore della Magistratura (2010-2014). Indirizzo mail: nicolo.zanon@unimi.it.

1. Cenni al modello costituzionale in relazione al ruolo dei membri laici

Le più recenti, non commendevoli, vicende che hanno coinvolto sia la magistratura associata, sia, soprattutto, il Consiglio superiore (in particolare, le prassi da questo seguite nelle nomine a uffici direttivi e semi-direttivi) hanno finito per concentrare l'analisi degli osservatori sulle modalità di selezione dei componenti *togati* del CSM. Sui componenti *laici* di elezione parlamentare, invece, gli approfondimenti sono complessivamente minori, anche se, come dirò, non mancano in proposito segnali di attenzione, alcuni contenuti nello stesso disegno di legge governativo di riforma dell'ordinamento giudiziario.

Eppure, il tema delle modalità di selezione, della qualità e della stessa concreta condotta dei componenti laici in seno al CSM è un aspetto affatto secondario per la tenuta del modello di governo autonomo della magistratura prescelto dai costituenti.

Non è necessario dilungarsi su tale modello. La disciplina costituzionale sulla presidenza del CSM e, appunto, quella relativa alla presenza nell'organo di membri non tratti dall'ordine giudiziario rispondono entrambe all'esigenza, avvertita dai costituenti, di evitare che l'ordine giudiziario abbia a porsi come un corpo separato (Corte cost., sentenza 142 del 1973). E la particolare composizione del CSM costituisce uno degli accorgimenti idonei ad attuarne e a mantenerne una costante saldatura con l'apparato unitario dello Stato, pur senza intaccarne le proclamate e garantite autonomia e indipendenza.

La presenza, minoritaria ma significativa, di componenti laici eletti da un organo politico come il Parlamento in seduta comune serve a ribadire il collegamento del CSM con gli altri poteri dello Stato e con lo stesso ordinamento democratico. Più particolarmente, anche in considerazione della qualificazione giuridica richiesta ai "laici", il disegno costituzionale è, da un lato, quello di contemperare l'autonomia della magistratura ordinaria con il legame che essa comunque deve conservare con altre componenti del mondo delle professioni giuridico-legali, dall'altro quello di evitare che il massimo organo di amministrazione della magistratura risulti completamente autoreferenziale, corporativamente ripiegato su se stesso e privo di legami con l'ordinamento costituzionale.

La elezione parlamentare fa, tuttavia, premio su ogni altra considerazione, ed è inevitabile che sia così. Ma il legame con la politica andrebbe retto inteso: i componenti "laici" dovrebbero portare all'interno del Consiglio non logiche di schieramento "politico", ma una sensibilità per l'amministrazione della giustizia intesa soprattutto come servizio ai cittadini.

Insieme alle maggioranze qualificate pure stabilite dalla Costituzione, proprio la qualificazione accademica e la concreta ed effettiva esperienza professionale,

richieste come requisiti per la elezione a membro laico del CSM, dovrebbero, in teoria, impedire l'eccessiva "politicizzazione" delle nomine, assicurando che le candidature siano di profilo elevato (o almeno adeguato al ruolo), consentendo la selezione di componenti idonei a svolgere un ruolo equilibratore rispetto alle tendenze "corporative" della componente togata.

Allo stato attuale della normativa, tuttavia, nulla può impedire che la designazione dei membri laici, anziché indirizzarsi su personalità di prestigio nel campo politico-accademico o professionale, segua rigide logiche di schieramento o di collateralismo partitico (come dimostra la prassi descritta nella relazione di Francesca Biondi): ciò che ha provocato, nel concreto funzionamento del CSM, fenomeni non meno dannosi delle lamentate "degenerazioni correntizie" che affliggono i componenti togati.

Ebbene, tutto ciò premesso, vorrei in questa sede ricordare qualche aspetto della mia esperienza di consigliere laico (nella consiliatura 2010-2014) e provare a confrontare i dati che ne ricavo con il modello costituzionale cui ho fatto qualche rapidissimo cenno.

2. L'assegnazione dei posti in *plenum* e i "gruppi" consiliari

Gli anni ormai trascorsi dalla conclusione della mia concreta esperienza consiliare consentono, forse, di mettere meglio in prospettiva i ricordi. Restano vivi soltanto gli aspetti più importanti, scolorano quelli secondari. E, come in ogni esperienza umana di questo tipo, ci si rende conto che, in un organo collegiale come il CSM, contano soprattutto le persone, con i loro comportamenti. O meglio: trascurare questo aspetto, e rifugiarsi in considerazioni solo teoriche, legate a modellini prescrittivi elaborati in astratto, rischia di essere un errore. Vedere "dall'interno" il funzionamento di un organo collegiale fatto di persone molto diverse per formazione, provenienza geografica, cultura e autorevolezza personale, permette forse di evitare l'errore. Infatti, non solo consente, banalmente, di misurare l'eterno scollamento tra teoria e prassi, ma pone piuttosto di fronte alla necessità di comprendere il complesso intreccio tra regole e caratteri individuali, tra vincoli istituzionali e ambizioni personali, tra interessi e dottrine. Insomma, una sorta di "psicologia istituzionale" assai istruttiva.

Il primo ricordo è legato a quella che fu presentata come una importante innovazione, di valore anche simbolico. Su impulso (mi par di ricordare) di un componente togato eletto come "indipendente" (si trattava, in verità, di un dissidente della corrente di *Unità per la Costituzione*), i consiglieri vennero chiamati a sedere, in *plenum*, in ordine di anzianità decrescente, contornando il vice-presidente e i componenti del comitato di presidenza. L'obiettivo era contrastare la prassi precedente, che vedeva solitamente i vari eletti, soprattutto togati ma anche laici, sistemati per appartenenza associativa, o per derivazione

Contributi al seminario

Sessant'anni e oltre di governo autonomo della magistratura: un bilancio e una riflessione sul futuro del CSM

1° ottobre 2020

politica. Sembrava in effetti una innovazione opportuna, destinata a manifestare anche esteriormente l'indipendenza e l'imparzialità di giudizio di ogni singolo consigliere, nonché l'assenza di vincoli e di schieramenti precostituiti. Sicché, anch'io mi trovai stabilmente collocato lontano dai miei colleghi laici, e accanto a due consiglieri togati, di diversa appartenenza associativa.

Per vero, come si intuirà, spezzare i legami "correntizi" non è impresa da poco, e la misura si rivelò, come prevedibile, di scarsa efficacia. I collegamenti di "gruppo" presero a manifestarsi, in *plenum*, nelle forme più ovvie: sms, addirittura telefonate, occhiate, gesti... Le scelte e gli orientamenti di voto che i "gruppi" non avevano potuto predeterminare prima delle sedute plenarie, perché la discussione plenaria aveva fatto sorgere necessità imprevedute, venivano concordati all'impronta, in modo anche artigianale. Ciò determinava anche qualche disordine nella disciplina delle sedute, giacché talvolta i componenti dovevano alzarsi per opportune consultazioni "volanti" con i colleghi. Insomma, una scelta forse simbolicamente opportuna, ma dal significato non epocale, e con qualche controindicazione pratica.

Interessante interrogarsi sul suo fondamento normativo. Allo stato, in nessuna fonte normativa riferita al CSM si prevede, né per vietarla, né per consentirla, la presenza di "gruppi" consiliari. Nemmeno, mi pare, il regolamento interno del CSM fornisce indicazioni specifiche, anche se un riferimento utile, a sostegno dell'innovazione descritta, potrebbe trovarsi nell'art. 10 del regolamento stesso, che sull'ordine delle precedenze dei consiglieri indica il criterio dell'età. Ma è chiaro che, al di là di ogni possibile intento regolativo, si entra qui nel vivo della dinamica interna al consiglio: i gruppi esistono in via di fatto e, piaccia o meno, sono il motore della vita consiliare. Tra i togati, le riunioni di corrente, ai miei tempi (ma non credo che le cose siano mutate), erano almeno settimanali, e vi partecipavano anche (quasi tutti) i magistrati segretari (quelli, intendo, che alla rispettiva corrente dovevano l'ingresso in consiglio e sui quali dirò meglio dopo). Noi laici eravamo più disordinati, anche perché, essendo di prevalente origine accademica, quando si prospettava l'ipotesi di un coordinamento oppure la necessità di scegliere in anticipo una linea di condotta, tra i quattro o cinque componenti più affini (o meno distanti...) emergevano, appunto, quattro o cinque linee diverse, e il "coordinamento" finiva per rivelarsi impervio o del tutto impossibile. In commissione o in *plenum*, di conseguenza, ognuno faceva per sé e non di rado il voto ci vedeva divisi. Che ciò fosse manifestazione di indipendenza, o tipica anarchia individualistico-accademica, era comunque all'opera una certa "astuzia istituzionale" della ragione, che alla fine faceva risaltare la nostra autonomia.

Per tutte queste ragioni, trovo un poco lunare, in materia di "gruppi" consiliari, l'attuale disegno di legge governativo (A.C. 2681 presentato in data 28 settembre 2020), nella parte in cui (art. 27, comma 1, lettera b, volto a modificare l'art. 11

della legge n. 195 del 1958), stabilisce che all'interno del CSM non possono essere costituiti gruppi tra i suoi componenti e ogni membro esercita le proprie funzioni in «piena» indipendenza e imparzialità. Non perché sia sbagliata la cornice concettuale, ma perché una disposizione del genere rischia di essere del tutto ineffettuale, senza senso e scopo: quale efficacia regolativa (o sanzionatoria) può avere, quanto alle dinamiche profonde della vita consiliare e dei rapporti tra componenti? Inoltre, si rifletta su ciò: a fronte di un contesto normativo che, come dicevo, non prevede mai la presenza di gruppi, la disposizione citata finisce, sia pur in negativo, per dar loro paradossalmente rilievo e cittadinanza. Anche se disposizione “reattiva”, che intende rimediare ad una prassi ritenuta (giustamente) non corretta, essa proietta il “gruppo” consiliare in una dimensione giuridica che non ha mai avuto.

3. Lo “spaesamento” del consigliere laico alle prime armi e le sue conseguenze: reclutamento dei segretari del consiglio e durata del mandato dei singoli consiglieri

Il secondo ricordo, legato al momento dell'ingresso in consiglio e all'inizio dei lavori nelle commissioni, è quello di una sensazione di spaesamento. Credo sia tipica di tutti i membri laici, quanto meno all'inizio. Eppure, non solo mi ero occupato, da studioso, anche di CSM e ordinamento giudiziario, ma venivo da un'esperienza di un anno presso l'organo omologo del CSM per i giudici amministrativi, il Consiglio di presidenza della giustizia amministrativa, che avevo dovuto lasciare proprio in seguito all'elezione al CSM. La sensazione riguardava innanzitutto i lavori in commissione. Cosa determinava l'ordine cronologico di trattazione delle pratiche? Al CPGA non solo la formazione dell'ordine del giorno dei lavori di commissione era assai tempestiva, ma ognuno aveva il tempo necessario per approfondire le diverse questioni (che erano peraltro numericamente limitate, vista la ben diversa dimensione della “platea” di riferimento). In CSM, la sensazione era invece quella di un lavoro non solo affannoso (per la quantità di fascicoli da smaltire, a ciascuno dei quali poteva perciò essere dedicata poca attenzione), ma anche governato dall'assenza di precisi criteri di scelta, quanto alle pratiche da trattare tra le numerose pendenti, ciò che lasciava spazio a decisioni abbastanza arbitrarie, alla luce di “priorità” rispondenti a logiche sfuggenti (o, almeno, che sfuggivano a me).

Nel complesso, il membro laico è, all'inizio della consiliatura, sostanzialmente “nelle mani” del magistrato segretario di riferimento (ogni commissione ne ha un paio), che beninteso non ha scelto ma gli è stato assegnato e che, come il suddetto laico scoprirà ben presto, di regola (ma con meritorie eccezioni) “risponde” in realtà alla corrente che lo ha portato in consiglio. Col passar del tempo, se il laico

Contributi al seminario

Sessant'anni e oltre di governo autonomo della magistratura: un bilancio e una riflessione sul futuro del CSM

1° ottobre 2020

ha voglia di imparare, lo fa e si rende autonomo, ma all'inizio è così. E ci sono casi in cui è così per quattro anni...

Da questa constatazione pratica, emergono allora due questioni.

La prima è proprio relativa ai magistrati segretari, sia quelli che coadiuvano il lavoro di commissione e *plenum*, sia quelli addetti all'ufficio studi. Essi sono attualmente cooptati dal Consiglio, previa audizione dei candidati, in pratica risultano "lottizzati" dalle correnti. Non di rado il passaggio in CSM come magistrato segretario è, anzi, uno dei primi gradini della carriera, non solo associativa. Ma come evitare, allora, che essi siano in CSM il braccio operativo delle correnti? Ricordo, proprio nei primi mesi, una vicenda che mi portò a constatare la serietà del problema. Avevo scritto in autonomia la relazione su una pratica di cui ero relatore, e l'avevo trasmessa per tempo agli altri componenti della commissione. Accadde che quella relazione fu oggetto di una vera e propria "contromemoria" ad opera di un magistrato segretario, per conto di un collega togato (come se fossimo in una causa in Tribunale). Posi polemicamente la questione in *plenum*, con il tatto che (non) mi contraddistingue. Ne derivarono psicodrammi vari, tra rivendicazioni dell'«autonomia e indipendenza» dei magistrati segretari (!), astensioni dal lavoro dei suddetti, e, in appoggio, dure prese di posizione dei colleghi togati (per inciso, da allora cominciai a soffrire di ipertensione arteriosa...).

Ebbene, di fronte a tutto ciò una soluzione consisterebbe nel costruire, reclutandolo per concorso pubblico, un corpo di funzionari di alto profilo (scelti non solo tra magistrati, ma più ampiamente fra giuristi), addetti stabilmente al consiglio, non già cooptati dalle correnti come avviene ora (e come consente l'attuale regolamento consiliare). Luciano Violante più volte ha posto la questione, facendo un paragone rivelatore: cosa si direbbe se in Parlamento i gruppi parlamentari si scegliessero i "propri" funzionari parlamentari?

Per la verità, con riferimento al CSM, la legge aveva già intelligentemente previsto una soluzione simile, ma la relativa disposizione fu acrobaticamente ritenuta abrogata dal Consiglio, in una votazione in cui mi ritrovai in compagnia di un solo, autorevole, componente togato, Nello Nappi, che spese inutilmente validissimi argomenti contrari.

Vedo ora che il ddl governativo (all'art. 24) affronta il problema, prevedendo che i segretari in questione siano reclutati per concorso, aperto a tutti i magistrati. Pur riservando l'ingresso a magistrati, si tratterebbe indubbiamente di un passo avanti.

La seconda questione riguarda i possibili rimedi al senso di spaesamento di cui prima dicevo. In termini meno "personali", il senso di spaesamento non era solo mio, ma di tutti i laici. E, in generale, la regola dell'integrale e contemporanea rinnovazione di tutti i consiglieri ha, come conseguenze, da un lato la immediata e antifunzionale dispersione del patrimonio di competenze acquisite dai consiglieri

precedenti, e dall'altro, appunto, l'ingresso di neofiti alle prime armi, alla potenziale mercé dei segretari. Il rimedio potrebbe consistere nella previsione di una rinnovazione parziale dell'organo (ad esempio, ogni due anni potrebbero essere rinnovati la metà dei laici e la metà dei togati). Dal punto di vista costituzionale, si tratta di comprendere se un tale obiettivo sia alla portata di una legge ordinaria, cioè se sia possibile interpretare i «quattro anni» di cui al penultimo comma dell'art. 104 Cost. come riferiti ai membri singolarmente considerati e non all'organo nel suo complesso (nella relazione di Tommaso Giupponi gli opportuni riferimenti alle proposte della Commissione Balboni del 1996).

Si rifletta anche, naturalmente, sulle possibili (e, certo, dirompenti) implicazioni di una riforma del genere, sia in termini positivi, di scomposizione di certe dinamiche non pregevoli e di rottura di certi "blocchi" di potere, sia in termini più incerti: giacché sarebbe meno agevole ragionare del CSM come un organo che nella sua integralità "risente" dell'esito delle elezioni togate (e delle scelte parlamentari), e può pertanto identificare un proprio rinnovato e specifico "indirizzo". Di fronte a un CSM che si presenta, in parte almeno, organo "continuo", logiche del genere non potrebbero più essere utilizzate, o comunque non allo stesso modo. Personalmente, penso che le conseguenze sarebbero nel complesso non negative: si avrebbe forse a che fare con un CSM meno "forte" nelle dinamiche istituzionali (ma chi dice che ciò sia necessariamente un male?) e più corretto nella gestione della carriera dei magistrati.

4. «Siamo molto mal rappresentati in CSM»: meglio eleggere accademici o "politici"?

Il terzo ricordo attiene ad una valutazione del "rendimento" dei componenti laici, che mi capitò di ascoltare, anche se non ricordo più con precisione da chi e quando. Mi fu riferito che un autorevolissimo personaggio politico si lamentò dei componenti che la sua forza politica aveva contribuito in modo determinante a eleggere: «siamo molto mal rappresentati al CSM», questa, mi fu detto, la sua affermazione.

Ora, ci sarebbero ovviamente da svolgere su di essa precisazioni ampie. I componenti laici non "rappresentano" certo né le forze politiche che li hanno "designati" o proposti, né quelle che nei fatti li hanno eletti, non foss'altro per le ampie maggioranze necessarie all'elezione. Ma tant'è, prevaleva allora, come del resto prevale ora, la logica "giornalistico-semplificatoria" che si riferisce al laico "in quota" Pd, Forza Italia ecc.

Piuttosto, uno potrebbe sostenere: abbiamo fatto bene il nostro mestiere, se li abbiamo scontentati.

Contributi al seminario

Sessant'anni e oltre di governo autonomo della magistratura: un bilancio e una riflessione sul futuro del CSM

1° ottobre 2020

Non saprei dire con certezza se sia così, e non saprei nemmeno se dire così sia comunque giusto. Piuttosto, credo che bisognerebbe armarsi di competenze politologiche-statistiche e osservare i *trends* relativi ai criteri di scelta dei laici nelle varie consiliature che si susseguono. In proposito, mi limito a notare che nella consiliatura immediatamente successiva alla nostra, la componente accademica è stata di gran lunga sovrastata da profili politici, presi di peso da ruoli parlamentari o di governo e portati in CSM. Nell'attuale consiliatura, invece, la tendenza sembra nuovamente invertita, con ritorno alla prevalenza di accademici. È così, e se è così, significa qualcosa, a proposito del “non siamo stati ben rappresentati”?

Sul punto, ora, il ddl governativo (art. 28, comma 1, volto a modificare l'art. 22 della legge n. 195 del 1958) stabilisce drasticamente che non è possibile eleggere in CSM componenti attuali del Governo (o delle Giunte regionali) o che tali siano stati nei precedenti due anni. In disparte la questione se con legge ordinaria si possa arrivare a tanto, ho il dubbio che sia opportuna una disciplina *tranchant*. In un mondo ideale (quindi non nel nostro...) potrebbe piuttosto trattarsi della classica regola di formazione convenzionale per consenso di forze politico-parlamentari, lontane tra loro ma rispettose di un comune senso istituzionale.

La stessa disposizione del disegno di legge governativo stabilisce altresì che l'elezione dei componenti laici dovrebbe essere preceduta da apposite audizioni presso le competenti commissioni parlamentari. Molti lamentano la genericità della previsione, in assenza di più stringenti regole procedurali, ad esempio sulla presentazione delle candidature. Mi limito a osservare che, in attesa di eventuali ulteriori previsioni chiarificatrici, potrebbe non essere la strada sbagliata. Ascoltare un candidato è solitamente il modo per comprendere se ha l'autorevolezza e il profilo adeguati, nel solco delle considerazioni più sopra svolte circa il rilievo decisivo che, alla fine, hanno le persone, all'interno di qualunque istituzione.