

Per i sessant'anni dall'entrata in vigore della legge istitutiva del CSM
(Roma, 24 settembre 2018)

Signor Presidente della Repubblica, Signor Vicepresidente del Consiglio superiore della magistratura, signori consiglieri, costituisce per me un gradevole onore l'invito a partecipare alla celebrazione odierna.

È una celebrazione che nel settantesimo della Costituzione repubblicana fornisce l'occasione di qualche considerazione sull'attuale posizione costituzionale e sulla funzione del CSM e della stessa magistratura come insieme di singoli magistrati.

L'espressione "posizione costituzionale" si riferisce non soltanto al disegno normativo della Costituzione ma considera soprattutto, al di là di questioni meramente accademiche sulla natura dell'organo, le dinamiche dei rapporti che storicamente si svolgono tra le istituzioni e tra i poteri, all'interno della complessa comunità della nostra Repubblica.

E le dinamiche relative al Consiglio superiore sono a loro volta condizionate dalle caratteristiche della giurisdizione, dalla funzione del giudice e dai suoi rapporti con la legge; e di questi dati occorre innanzi tutto tenere conto.

Anche per questo non è inopportuno muovere da una riflessione sul giudice, che dell'attività di governo del Consiglio superiore costituisce l'oggetto.

Partiamo dai fatti, vale a dire dalla realtà che abbiamo davanti, per come riusciamo a vederla.

Diciamo, intanto, che possiamo avvertire, attraverso tanti segnali, un fenomeno di strisciante, anche se non univoca, convergenza tra quelli che eravamo abituati a concepire, genericamente, come distinti sistemi di *civil law* e di *common law*: la quale convergenza potrebbe, a ben vedere,

poi rivelarsi molto più apparente che reale, dato che, al di là di possibili contaminazioni tra istituti o di importazioni, esportazioni o uniformazioni di discipline, andrebbero poi valutate, sul piano dell'esperienza comune, soprattutto le mentalità, gli stili, i linguaggi.

Il modo di legiferare con espressioni molte volte generiche, se non ambigue, gli spazi che talora deliberatamente sono lasciati all'ingegno ricostruttivo dell'interprete e le normative europee, con le relative decisioni delle Corti del Lussemburgo e di Strasburgo comportano la produzione di un diritto giurisprudenziale che richiederebbe però un modo di operare non congeniale alla cultura del nostro giudice; un ragionamento sulla base dei precedenti e un vincolo a questi da inserire nel rapporto tradizionale tra il giudice e la legge.

E sotto questo aspetto non possiamo non ammettere l'estrema fatica che in genere facciamo nel distaccarci da una prospettiva marcatamente legi-centrica, che continuiamo, nonostante tutto, strenuamente (e talvolta, forse, anche ingenuamente) a considerare sostenuta da ragioni obiettive di garanzia e di eguaglianza.

Si è parlato con ragione di una vera e propria «detronizzazione della legge formale nazionale» (Silvestri), ma questa – sia detto per inciso – non consente, comunque, a nessuno di sentirsi esonerato dalla sua osservanza e tanto meno fuori dai previsti limiti costituzionali autorizza estemporanei interventi sostitutivi o correttivi.

Ci troviamo in presenza di un ordinamento complesso, in continuo divenire, al quale concorre l'attività di tanti soggetti istituzionali, a cominciare dal Presidente della Repubblica, garante dell'«unità nazionale», nel senso della più autentica e complessiva espressione della pluralità delle “forze”, e non solo dei “poteri”, presenti nella comunità nazionale e, propriamente a questo titolo, supremo magistrato della Repubblica, collocato al vertice dell'organo di governo della magistratura.

E, tra le altre istituzioni, penso alle ormai numerose “autorità indipendenti”, autorità di garanzia nei tanti settori della vita pubblica, come anche ai tanti altri soggetti pubblici portatori di interessi più o meno aggregati. E lo stesso Consiglio superiore della magistratura, la cui complessa composizione è, di per sé, indice della scelta di rendere comunicanti ambiti diversi della sfera pubblica.

Nella dimensione dello stato costituzionale che stiamo faticosamente vivendo, non solo non esistono soggetti istituzionali titolari esclusivi di sovranità o monopolisti del suo esercizio, ma ciascuno di essi e tutti risultano impegnati, entro i limiti previsti e necessari, nell’esecuzione di un progetto costituzionale intrinsecamente dinamico, aperto e il più possibile condiviso, che sappia dare spazio e riconoscimento alle tante contraddittorie o contrapposte istanze presenti in una società plurale.

Come ha ricordato di recente il Presidente della Repubblica, citando una frase di Oscar Luigi Scalfaro «Occorre che vi sia intesa, collaborazione, convergenza fra i poteri dello Stato. Questa è la democrazia. Ciascuno dei poteri nella propria responsabilità, nel proprio essenziale compito e ambito costituzionale, ma tutti convergenti al bene comune, che è servire il cittadino».

La “leale collaborazione” appare allora non già un canone, per così dire, di *bon ton* istituzionale ma proprio una regola procedurale, capace di impegnare i soggetti coinvolti sul piano dell’esercizio delle competenze e non di quello della loro formale attribuzione: ciò che, del resto, è ampiamente acquisito nella giurisprudenza costituzionale anche a proposito dei rapporti tra Consiglio superiore e Ministro della giustizia o altri organi dello Stato (si ricorderà, per tutte, la sentenza n. 379 del 1992, relatore Baldassarre).

È innegabile che in questo contesto i giudici sono chiamati a svolgere una funzione di particolare delicatezza: ad essi è richiesto, oltre che di dirimere conflitti sulla base del parametro della Costituzione e delle leggi, anche di interpretare, attraverso di queste, attribuendo loro significati e valori, le istanze che si manifestano conflittualmente nella sfera pubblica e in quella privata.

Ciò significa non già che essi possano o debbano autonomamente “creare” diritto, nel senso di esercitare la propria fantasia inventiva per introdurre discipline ulteriori rispetto a quelle previste, attraverso improbabili operazioni di supplenza; significa solo che ad essi spetta – secondo una caratteristica inerente, peraltro, alla stessa loro funzione – di riuscire a trovare, con tutti i mezzi ermeneutici disponibili, soluzioni adeguate al caso di specie, in termini compatibili con il testo legislativo e ragionevoli.

Nulla di più, ma anche nulla di meno significa la soggezione alla legge, della quale il giudice deve fare applicazione, senza fermarsi neppure per assecondare contingenti opportunità politiche o maggioranze elettorali.

Ed è questo giudice che, nella sua attività di governo, il Consiglio superiore della magistratura deve contribuire a formare e deve con energia tutelare.

In un contesto del genere quali priorità, tra le diverse, possono, in questo momento storico, segnalarsi all’attenzione dell’«organo di governo autonomo della magistratura»?

Vorrei indicare brevemente tre punti che mi sembrano significativi e sui quali aggiungerò qualche rapida considerazione.

1. La magistratura non è un corpo burocratico. 2. La professionalità non è solo competenza. 3. Esiste una latente insoddisfazione dei magistrati nei confronti del loro Consiglio superiore.

Il criterio di legittimazione della giurisdizione non è più soltanto la sovranità dello Stato, ma è, nel più autentico senso, la Costituzione, intesa come l'epifania, scritta e non scritta, della comunità della Repubblica. Ciò significa anche, una volta di più, che la magistratura non può essere assimilata, sotto il profilo delle funzioni, a un corpo burocratico o, in senso stretto, a un apparato di funzionari.

D'altra parte, l'ordine giudiziario nello Stato costituzionale o, forse meglio, come dicevo, nel nostro «sistema costituzionale», appare soprattutto, come un organo dello Stato-comunità: di quell'aggregato, cioè, di componenti, istituzionali e personali, che esprimono – nel tempo che cambia e nelle generazioni che si sovrappongono e si succedono – le qualità della convivenza: vale a dire, le modalità del vivere insieme secondo un sistema di principi e di valori assumibili come generalmente condivisi senza essere stati specificamente pattuiti.

Se, dunque, la giurisdizione costituisce un presidio di principi e valori condivisi e delle norme stabilite – compresi, naturalmente, quelli relativi ai limiti di questo presidio – può farsene conseguire che nella nostra dimensione costituzionale la professionalità richiesta al magistrato non può riguardare solo il possesso di requisiti formali o la sua produttività, ma, in ultima e decisiva analisi, deve riguardare la sua responsabilità, intesa letteralmente come la dote di chi è accorto o avveduto e, perciò stesso, garante del suo comportamento.

È una professionalità che concerne dunque, qualità, piuttosto che soltanto quantità e, cioè, indica modalità o maniere di esercizio di una funzione: per questo motivo, essa appare refrattaria a verifiche di tipo contabile ed invece esposta a un penetrante scrutinio di tipo sostanziale, relativo, in sintesi, piuttosto all'efficacia che all'efficienza o alla qualità di un obiettivo, piuttosto che al suo mero raggiungimento.

Questo genere di professionalità differenzia il magistrato dal giurista, posto che, come dovremmo sapere, una decisione non deve essere un'opera di dottrina, e riguarda l'abito mentale del magistrato e la sua probità nel giudizio, non soltanto la sua perizia tecnica.

È appena il caso di sottolineare, d'altra parte, che conclusioni come queste non possono essere associate – desidero evidenziarlo espressamente – a improbabili difese di posizioni corporative o elitarie o di privilegio o anche a vaghe aspirazioni a un inammissibile “governo dei giudici”. Il legame, al contrario, con le istituzioni e con la società civile è condizione della fiducia che i consociati possono riporre nella figura e nell'opera imparziale dei magistrati, e di cui essi, nei fatti, devono comprovare di essere degni.

Se assumiamo che una figura di magistrato come questa può essere considerata in armonia con la nostra dimensione costituzionale – nel senso che ho cercato di delineare solo per tratti – dovremmo poter convenire che il suo organo di governo è propriamente il garante dello svolgimento di quelle procedure che consentono al singolo magistrato di esprimere nel modo più efficace e completo le qualità, oltre che le abilità, richieste.

E allora, per restare ai fatti, non possiamo nasconderci un certo sentimento di disaffezione dei magistrati nei confronti del loro organo di governo autonomo, che si è via via diffuso e che merita di essere considerato e valutato.

Si tratta di un sentimento il più delle volte accompagnato da ragioni di delusione di persone abituate a lavorare con impegno e con fatica, in presenza degli endemici mali che affliggono la giustizia (dalla carenza delle strutture alla carenza del personale) aggravate dal peso dei carichi di lavoro.

Sono persone che comprensibilmente si sentono da un lato esposte a responsabilità anche gravose e dall'altro non adeguatamente valutate nei loro percorsi professionali.

Accade infatti che, pur cercando di adempiere correttamente i doveri dell'ufficio ci si possa trovare in situazioni che giustificano un senso di incomprensione, accompagnato dal timore di sanzioni disciplinari o paradisciplinari, a parte gli eventuali profili, oggi più marcati, di responsabilità civile.

E se appare indubbio che l'indipendenza cosiddetta "esterna" – priva, naturalmente, di qualsiasi corollario di assoluta immunità – deve essere opportunamente controbilanciata da un efficace controllo "interno", anche, naturalmente, di tipo disciplinare, appare altrettanto necessario che i controlli e le valutazioni – fuori da qualsiasi automatismo sanzionatorio – siano svolti con criteri il più possibile lontani da quelli di tipo aziendalistico e secondo parametri il meno possibile tabellari ed astratti.

Una certa sfiducia, infatti, nei confronti di questi parametri potrebbe creare un non ingiustificato malcontento, sia quando si tratta di addebiti, sia quando si tratta di nomine o di trasferimenti

Rispetto a questi è augurabile che nelle procedure valutative possano emergere le effettive e sperimentate capacità, se non anche le doti personali o le propensioni specifiche delle persone, piuttosto che i meriti (o i demeriti) di facciata, quale che ne sia il titolo o il fondamento.

Né, d'altra parte, può sfuggire che, tra i diffusi motivi di generico malessere, vi è la sensazione che le varie candidature possano essere sostenute – indipendentemente dalla rispettabilità o dall'autorevolezza di ogni singola persona – da criteri di mera convenienza o di calcolo correntizio.

Ora, le “correnti” rappresentano, in quanto tali, un irrinunciabile veicolo di vitalità e di ricchezza del dibattito, non solo interno, specie quando consentono di aggregare persone intorno a programmi o ad opzioni ideali o anche solo organizzative, promuovendone il più libero e disinteressato confronto. Possono però diventare una piaga perniciosa, quando alimentano logiche anche parzialmente ispirate allo scambio.

Per recidere i legami di tipo correntizio è stata in passato modificata la legge elettorale e altre modificazioni sono state proposte, ma credo che nessun nuovo meccanismo elettorale riuscirebbe ad annullare il peso delle correnti, né d’altro canto è pensabile che l’elezione dei consiglieri possa essere sostituita, come pure è stato proposto, dal sorteggio.

Questo infatti richiederebbe una modificazione costituzionale e sarebbe a mio avviso teoricamente inaccettabile, anche se appare in linea con un orientamento, che si va diffondendo, diretto a disconoscere che per l’attribuzione di funzioni di rilievo non si possa prescindere dalla considerazione delle capacità e delle qualità personali di chi è chiamato a esercitarle.

Perciò, come è stato esattamente detto (dal presidente Silvestri), «Nessuna riforma del sistema elettorale potrà prendere il posto di uno sforzo culturale della magistratura italiana in direzione di una riconduzione delle correnti nell’ambito del pluralismo ideale e politico-istituzionale».

E dallo stesso Consiglio dovrebbero venire impulsi in tal senso.

I rilievi di cui ho parlato però sono ombre che non devono far dimenticare le luci, rappresentate innanzi tutto dalla funzione, che in conformità con la Costituzione, svolge il Consiglio nel governo della magistratura, con i singoli provvedimenti indicati dall’art. 105 della Costituzione, ma anche con l’esercizio di uno specifico potere normativo, nel rispetto del limite della riserva di legge (salva la remota ipotesi del

ricorso per conflitto di attribuzione contro un atto legislativo: sentenza n. 284 del 2005, relatore De Siervo). Limite che però, come ha precisato la Corte costituzionale, non implica che i criteri ai quali il Consiglio è tenuto ad attenersi «debbono essere predeterminati dal legislatore in termini così analitici e dettagliati da rendere strettamente esecutive e vincolate le scelte». Scelte che il Consiglio ha fatto regolando compiutamente l'ordinamento della magistratura.

Ma quel che più conta, e vengo alla conclusione, è che quelle ombre non devono far dimenticare soprattutto che è il Consiglio a dare effettività al principio costituzionale della soggezione dei giudici «soltanto alla legge» (art. 101, secondo comma, Cost.) e a garantire la loro indipendenza e autonomia (art. 104, primo comma, Cost.).

E la garantisce con la sua esistenza, ma la garantisce anche nel concreto, con le sue prese di posizione “a tutela” dei singoli magistrati, variamente esposti nell'esercizio delle loro funzioni a critiche e a contestazioni anche offensive.

E di questa garanzia, che nel disegno costituzionale è fondamentale, ce ne è particolare necessità quando, come sta accadendo in Europa, tornano ad agitarsi vecchie idee e vecchie pulsioni contrarie allo spirito e ai valori della nostra Costituzione, della quale non solo la Corte costituzionale ma anche tutti i giudici sono i custodi.