



IL RUOLO DEI COMPONENTI LAICI NEI CONSIGLI GIUDIZIARI:
POSSIBILI SCENARI ALLA LUCE DELL'AMMISSIBILITÀ DEL *REFERENDUM* *

GIANCARLO ORLANDO **

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Dall'analisi della normativa vigente alla disamina delle modifiche proposte dal quesito referendario. – 3. Il funzionamento “a geometria variabile” dei Consigli e i differenti ruoli dei loro componenti. – 4. La sentenza n. 59 del 2022 e l'ammissibilità del quesito. – 5. Le probabili innovazioni della normativa di risulta e le limitazioni necessarie: cosa potrebbe riservare l'esito positivo del *referendum*?

1. Premessa

Lo scopo principale del presente scritto è quello di analizzare la natura e la *ratio del referendum*, dichiarato ammissibile dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 59 del 2022, concernente la composizione e le competenze dei Consigli giudiziari e del Consiglio direttivo della Corte di cassazione, con particolare attenzione alla figura dei membri laici di detti organi.

Questi ultimi, giuristi esperti ma estranei al mondo della magistratura, fanno parte dei Consigli e, stando alla vigente normativa, possono svolgere attivamente soltanto alcune delle funzioni attribuite ai sopra richiamati organi ed esclusivamente per talune materie. I menzionati consessi, protagonisti in ombra nel panorama giudiziario, sono ormai pacificamente indentificati quali “organi ausiliari” del C.S.M.¹, in ragione del qualificato aiuto che forniscono al Consiglio Superiore della Magistratura.

Come si vedrà nei paragrafi successivi, la proposta referendaria mira ad ampliare il potere dei componenti laici, al fine di dare voce ai tecnici/operatori del diritto che lavorano gomito a gomito con la magistratura. Probabilmente sarebbe stato auspicabile

* Contributo sottoposto a doppio referaggio anonimo.

** Dottorando di ricerca in Scienze Giuridiche presso l'Università degli Studi di Messina.

¹ Sul punto si richiama la Sent. n. 1233/1975 del Consiglio di Stato, sez. IV, e F. DAL CANTO, *Lezioni di Ordinamento Giudiziario*, Torino, 2020, 138.

che di una modifica di tal maniera si fosse fatto portatore il legislatore, sulla scia di quanto avvenuto nel 2005², avallando in questo senso le istanze provenienti da alcuni “operatori” dell’amministrazione della giustizia. Infatti, nel caso di specie, lo strumento del *referendum* abrogativo, pur con tutti i suoi limiti, rende protagonista la volontà del corpo elettorale, chiamato a stabilire, attraverso lo strumento referendario, se i componenti laici debbano divenire parte piena ed integrante di questi organi, eliminando ogni differenza con i membri togati.

Questo quesito referendario si inserisce, com’è noto, in un contesto più ampio che, nell’ultimo anno, ha visto la proposizione di ben sei proposte di *referendum* sui temi della giustizia e del sistema giudiziario. Più precisamente, tra i quesiti genericamente attinenti alla giustizia, soltanto quattro riguardavano l’ordinamento giudiziario. Il primo quesito concerneva la separazione delle funzioni, con l’abrogazione delle norme dell’ordinamento giudiziario che consentono il passaggio dalle funzioni giudicanti a quelle requirenti e viceversa. Il secondo riguarda il sistema elettorale per la componente togata del C.S.M., con specifico riguardo al numero di firme necessarie per le candidature, al fine di far venire meno il monopolio delle correnti nella presentazione delle liste. Il terzo quesito riguardava, invece, la responsabilità civile dei magistrati ed è l’unico dei quattro proposti a non essere stato ammesso dalla Corte costituzionale. L’ultimo quesito, oggetto del presente scritto, è quello relativo alla componente “laica” dei Consigli Giudiziari e del Consiglio direttivo della Corte di cassazione, alla quale l’attuale sistema normativo non attribuisce né il diritto di tribuna né quello di voto per buona parte delle funzioni da detti consessi esercitate³. Non vi è quindi dubbio che lo scopo di quest’ultimo quesito referendario è di dare voce ai componenti laici, riconoscendo loro una posizione paritaria nei Consigli giudiziari e di fare in modo che l’intromissione c.d. “esterna” – certamente di soggetti competenti nelle materie giuridiche – conduca ad un miglior funzionamento del sistema giustizia.

Nel presente lavoro saranno oggetto di analisi tanto i caratteri del quesito, quanto le argomentazioni della sentenza di ammissibilità pronunciata dalla Corte costituzionale nel febbraio scorso. Tutto questo al fine di comprendere se l’abrogazione richiesta potrà “innescare” ulteriori modifiche della regolamentazione della componente laica in ragione delle nuove funzioni che le saranno riconosciute. Sarà inoltre utile chiedersi se una riforma del genere possa davvero mantenere intatte le garanzie di autonomia, indipendenza ed imparzialità della magistratura attribuite dalla Costituzione ovvero se esse possano essere compresse legittimamente per esigenze diverse. La sentenza della Corte costituzionale n. 59 del 2022 sembra, a tal uopo, offrire notevoli spunti su cui riflettere.

² Il richiamo è da intendersi alla c.d. riforma Castelli, L. 25 luglio 2005 n. 150, la quale ha dato vita al Consiglio direttivo della Corte di cassazione e ha posto in essere la nuova disciplina dei Consigli giudiziari.

³ F. BIONDI, *I referendum in tema di ordinamento giudiziario: brevi note sull’ammissibilità*, in *Sistema Penale*, 10 gennaio 2022, 244-254.

2. Dall’analisi della normativa vigente alla disamina delle modifiche proposte dal quesito referendario

“Volete voi che sia abrogato il Decreto Legislativo 27 gennaio 2006 n.25 (Istituzione del Consiglio direttivo della Corte di Cassazione e nuova disciplina dei Consigli giudiziari, a norma dell’articolo 1, comma 1, lettera c) della legge 25 luglio 2005 n. 150), risultante dalle modificazioni e integrazioni successivamente apportate, limitatamente alle seguenti parti: art. 8, comma 1, limitatamente alle parole “esclusivamente” e “relative all’esercizio delle competenze di cui all’articolo 7, comma 1, lettera a)””; art. 16, comma 1, limitatamente alle parole: “esclusivamente” e “relative all’esercizio delle competenze di cui all’art. 15, comma 1, lettere a), d) ed e)?”

È questo il contenuto del quesito referendario proposto dalla Lega e dal Partito Radicale e promosso dai Consigli regionali delle Regioni Lombardia, Basilicata, Friuli-Venezia Giulia, Liguria, Sicilia, Umbria, Veneto e Piemonte. La richiesta di *referendum* abrogativo è stata vagliata dall’Ufficio centrale per il referendum, costituito presso la Corte di cassazione, ai sensi dell’art. 12 della legge n. 352 del 25 maggio 1970, il quale ne ha dichiarato la sua conformità alle disposizioni di legge con l’ordinanza del 1° dicembre 2021.

Ebbene, prima di analizzare sia il contenuto del quesito sia la sua denominazione, è opportuno soffermarsi sul significato politico della richiesta referendaria. Quanto mai illuminante appare la genesi della richiesta, la quale ha visto promotori della medesima gli esponenti della Lega e del Partito Radicale. Non è dunque difficile desumere che i *referendum* sulla giustizia denotino un certo “*significato politico*”. L’art. 75 della Costituzione prevede – al suo primo comma – che la richiesta di *referendum* abrogativo deve essere promossa da almeno cinquecentomila elettori o da almeno cinque Consigli regionali. Nel caso di specie, tenuto conto che i Consigli regionali promotori possiedono un colore politico definito – è noto, infatti, che la maggioranza delle Regioni italiane è governata da partiti di centro destra – si è dato corso alla promozione del *referendum* per mano dei Consigli regionali: ben otto, infatti, devoti alla causa. Tale sistema, per quanto costituzionalmente previsto, evidenzia non solo – come si è detto poc’anzi – una certa coloritura politica del *referendum de quo*, ma sembra attribuire al medesimo una significativa carica “partitica”⁴.

Non c’è da stupirsi che la politica rivesta un ruolo fondamentale per le istanze referendarie dei Consigli regionali, ma è lecito chiedersi se, così facendo, non si accetti eccessivamente il rischio di giungere ad uno svilimento della natura “popolare” della consultazione referendaria. Il problema assume anche una non indifferente rilevanza pratica poiché, ai sensi dell’art. 1, comma 4, della legge n. 157 del 1999⁵, l’ordinamento

⁴ F. BIONDI, *op. cit.*, 254.

⁵ Si riporta, per completezza, l’art. 1, comma 4, della legge n. 157 del 1999, il quale recita che «In caso di richiesta di uno o più referendum, effettuata ai sensi dell’articolo 75 della Costituzione e dichiarata ammissibile dalla Corte costituzionale, è attribuito ai comitati promotori un rimborso pari alla somma risultante dalla moltiplicazione di un euro per ogni firma valida fino alla concorrenza della

garantisce – nel caso del raggiungimento del *quorum* – una somma da destinare ai comitati promotori a titolo di rimborso per le spese sostenute per la raccolta delle firme concorrendo al fondo a tale scopo precostituito.

Messa in luce la coloritura “politica” della richiesta referendaria, occorre adesso comprendere tanto il suo contenuto quanto la normativa che essa intende abrogare parzialmente. La normativa oggetto del quesito riguarda principalmente la disposizione di cui al D.lgs. 27 gennaio 2006 n. 25 – successivamente modificata ed integrata⁶ – più precisamente l’art. 8, comma 1⁷ – limitatamente alle parole «esclusivamente» e «relative all’esercizio delle competenze di cui all’articolo 7, comma 1, lettera a)» – e l’art. 16, comma 1, limitatamente alle parole «esclusivamente» e «relative all’esercizio delle competenze di cui all’art. 15, comma 1, lettere a), d) ed e)».

Andando con ordine, è preliminare evidenziare che la disciplina *de qua* riguarda tanto la composizione del Consiglio direttivo della Corte di cassazione quanto la composizione dei Consigli giudiziari, presenti in ogni distretto di Corte d’Appello. Più specificamente, le norme oggetto del quesito attengono alla composizione dei sopra citati consessi in relazione alle competenze ad essi attribuite. Infatti, procedendo per sommi capi, i Consigli giudiziari sono organi territoriali collegiali che svolgono funzioni preparatorie e strumentali a quelle del C.S.M.⁸. Essi sono composti da membri togati – appartenenti, dunque, al mondo della magistratura – e da componenti c.d. “laici” – cioè professionisti competenti in materie giuridiche, estranei alla magistratura, quali, ad esempio, professori universitari ed avvocati. Stando alle attuali e vigenti disposizioni, i membri laici possono partecipare e deliberare esclusivamente su alcune delle competenze attribuite ai Consigli. Ne consegue che la totalità delle deliberazioni è appannaggio della componente togata, la quale ha una completa capacità partecipativa e decisionale. Scopo del quesito referendario è proprio quello di abrogare quella parte di disposizione normativa che limita, in maniera esclusiva e selettiva, le attribuzioni dei componenti laici. Infatti, alla luce della normativa vigente, i membri laici intervengono esclusivamente su questioni di carattere organizzativo degli uffici giudiziari, mentre non prendono parte alle questioni concernenti la progressione delle carriere, la formazione e lo status dei magistrati che, invece, sono materie riservate alla componente togata.

Esposto l’oggetto del *referendum*, occorre tentare di comprendere cosa sono – nel dettaglio – i Consigli giudiziari e che funzioni svolgono.

La normativa attuale dei Consigli giudiziari è racchiusa nel D.lgs. 27 gennaio 2006 n. 25 (c.d. decreto Castelli), modificato dalla legge n. 111 del 2007 (c.d. Riforma

cifra minima necessaria per la validità della richiesta e fino ad un limite massimo pari complessivamente a euro 2.582.285 annui, a condizione che la consultazione referendaria abbia raggiunto il quorum di validità di partecipazione al voto. Analogo rimborso è previsto, sempre nel limite di lire 5 miliardi di cui al presente comma, per le richieste di referendum effettuate ai sensi dell’articolo 138 della Costituzione».

⁶ Ci si riferisce, *prima facie*, alle modifiche introdotte dalla legge 30 luglio 2007, n. 111 (c.d. Riforma Mastella).

⁷ Si veda l’art. 8, comma 1, del d.lgs. n. 25 del 27 gennaio 2006, il quale attualmente recita: «*Il componente avvocato nominato dal Consiglio nazionale forense e i componenti professori universitari partecipano esclusivamente alle discussioni e deliberazioni relative all’esercizio delle competenze di cui all’articolo 7, comma 1, lettera a)».*

⁸ G. AZZALI, *I Consigli giudiziari*, Padova, 1988, 1 ss.

Mastella)⁹. La disciplina appena richiamata, i cui specifici articoli sono oggetto del quesito referendario, rappresenta soltanto la più recente regolamentazione normativa dopo decenni di legislazioni parziali che si caratterizzavano per la scarsa chiarezza. Infatti, si riscontrano tracce di organi di tal guisa anche nell’epoca monarchica italiana, più precisamente nei primi del novecento¹⁰. Non vi è dubbio che le funzioni dei Consigli dell’epoca non possono paragonarsi a quelle degli organi oggi vigenti, tenuto conto che il potere giudiziario subiva all’epoca la pesante ingerenza del potere esecutivo esercitato dal Sovrano e dal Governo. Questi Consigli, sebbene fossero nati con il nome di “commissioni”, erano titolari di competenze consultive in materia di status e carriera dei magistrati¹¹. Al tramonto dello Stato liberale, il sistema autoritario fascista ridusse notevolmente il numero ed il ruolo dei consigli, mantenendo in vita soltanto quelli costituiti presso le Corti d’Appello dell’epoca. Sarà poi la legge sulle guarentigie (r.d.lgs. n. 511 del 1946) a riformare i Consigli attribuendo loro funzioni squisitamente consultive. Caduto il fascismo, la Costituente ritenne necessario non riconoscere rilevanza costituzionale a nessun altro organo della magistratura all’infuori del Consiglio Superiore della Magistratura¹², dacché i consigli continuarono a svolgere un ruolo ausiliario nei confronti del C.S.M., non secondo una logica gerarchica ma solo funzionale, anche al fine di evitare un decentramento eccessivo dell’amministrazione della giustizia. Una parte della dottrina, nonostante la Costituzione non ne parli espressamente, ritiene che vi sia un richiamo indiretto ai Consigli giudiziari¹³, più precisamente ravvisabile nella VII disposizione transitoria¹⁴. Nel periodo successivo all’entrata in vigore della Costituzione sono state approvate ulteriori disposizioni, sia nel 1966 che nel 1987¹⁵, che hanno apportato qualche leggera modifica alla composizione ed al funzionamento dei citati organi¹⁶.

Infine, è soltanto con la legge delega 25 luglio 2005, n. 150 – poi attuata dalle riforme Castelli e Mastella – che si è dato vita al Consiglio direttivo della Corte di cassazione ed alla ridefinizione della disciplina sui Consigli giudiziari.

Dal quadro normativo vigente sulla composizione e sul funzionamento dei Consigli giudiziari si deduce che essi svolgono una funzione “ausiliaria” rispetto al

⁹ A. NATALE, *Quali Consigli giudiziari*, in *Questione giustizia*, 4/2017, 81-82.

¹⁰ F. DAL CANTO, *op. cit.*, p. 137.

¹¹ A. MENICONI, *Storia della magistratura italiana*, Bologna, 2012, capitoli 1-3.

¹² Per un utile e chiaro resoconto della storia costituzionale del periodo della Costituente, si rinvia *inter alia* a P. CALAMANDREI, *Cenni introduttivi sulla costituente e sui suoi lavori*, in *Commentario sistematico alla Costituzione italiana*, diretto da P. Calamandrei e A. Levi, Firenze, 1950, LXXXIX ss., e V. ONIDA, voce *Costituzione provvisoria*, in *Digesto (disc. pubbl.)*, IV, Torino, 1989, 339 ss.

¹³ C. PEDRELLI, *I Consigli giudiziari*, in E. ALBAMONTE - P. FILIPPI (a cura di), *Ordinamento giudiziario*, Milano, 2009, 91. Si veda anche A. COSTANZO, *Il consiglio giudiziario: rapporti con il C.S.M. e poteri di autoregolamentazione*, in *Documenti giustizia*, 1997, 2079.

¹⁴ Si riporta il testo della disposizione «Fino a quando non sia emanata la nuova legge sull’ordinamento giudiziario in conformità alla Costituzione, continuano ad osservarsi le norme dell’ordinamento vigente».

¹⁵ Si vedano le leggi n. 825 del 12 ottobre del 1966 e n. 479 del 1987.

¹⁶ Per un maggior chiarimento, relativo agli antecedenti storici, si rinvia a F. DAL CANTO, *op. cit.*, 137-138.

Consiglio Superiore della Magistratura¹⁷. Più precisamente, i Consigli giudiziari sono costituiti in ogni distretto di Corte d’Appello e sono composti da una cifra variabile di membri a seconda del numero di magistrati presenti nel distretto¹⁸. Ad ogni buon conto, senza andare troppo nello specifico, possono evidenziarsi tre fasce corrispondenti alla dimensione degli organici degli uffici di ciascun distretto, di talché – all’interno di ogni Consiglio giudiziario – si hanno sempre due membri togati di diritto (il Presidente della Corte d’Appello ed il Procuratore Generale presso la medesima), ulteriori membri togati, il cui numero varia a seconda dell’organico del distretto, ed infine alcuni membri non togati, anch’essi in numero variabile a seconda della dimensione del distretto.

Ne deriva che i Consigli giudiziari presentano una composizione mista, in ragione del fatto che essi sono costituiti, oltre che da componenti togati, anche da membri laici che provengono tanto dal mondo accademico quanto dal mondo forense. Infatti, all’interno di ogni Consiglio giudiziario figurano sempre un professore universitario nominato dal Consiglio universitario nazionale ed avvocati nominati dal Consiglio nazionale forense¹⁹.

¹⁷ Il concetto di funzione “ausiliaria” esercitata dai Consigli giudiziari è stato più volte rimarcato a seguito della Riforma Castelli, introduttiva del moderno funzionamento dei citati organi. Sul punto si veda N. ZANON - F. BIONDI, *Il sistema costituzionale della magistratura*, Torino, 2019, 62.

¹⁸ Si rinvia, per una completa disamina della struttura dei Consigli giudiziari, a G. DI FEDERICO, *Ordinamento Giudiziario: uffici giudiziari, Csm e governo della magistratura*, Bologna, 2019, 273-275.

¹⁹ Al fine di conoscere con precisione la composizione numerica dei Consigli giudiziari, nonché le tre fasce idealmente riconosciute, si rinvia all’art. 9 commi 1, 2, 3 e 3-bis del d.lgs. 27 gennaio 2006, n. 25, che recita: «1. Il consiglio giudiziario istituito presso ogni corte di appello è composto dal presidente della corte di appello, dal procuratore generale presso la corte di appello, che ne sono membri di diritto.

2. Nei distretti nei quali sono presenti uffici con organico complessivo fino a trecentocinquanta magistrati il consiglio giudiziario è composto, oltre che dai membri di diritto di cui al comma 1, da nove altri membri, di cui: sei magistrati, quattro dei quali addetti a funzioni giudicanti e due a funzioni requirenti, in servizio presso gli uffici giudiziari del distretto, e tre componenti non togati, di cui un professore universitario in materie giuridiche nominato dal Consiglio universitario nazionale su indicazione dei presidi delle facoltà di giurisprudenza delle università della regione o delle regioni sulle quali hanno, in tutto o in parte, competenza gli uffici del distretto, e due avvocati, con almeno dieci anni di effettivo esercizio della professione con iscrizione all’interno del medesimo distretto, nominati dal Consiglio nazionale forense su indicazione dei consigli dell’ordine degli avvocati del distretto.

3. Nei distretti nei quali sono presenti uffici con organico complessivo compreso tra trecentocinquanta e seicento magistrati il consiglio giudiziario è composto, oltre che dai membri di diritto di cui al comma 1, da quattordici altri membri, di cui: dieci magistrati, sette dei quali addetti a funzioni giudicanti e tre a funzioni requirenti, in servizio presso gli uffici giudiziari del distretto, e quattro componenti non togati, di cui un professore universitario in materie giuridiche nominato dal Consiglio universitario nazionale su indicazione dei presidi delle facoltà di giurisprudenza delle università della regione o delle regioni sulle quali hanno, in tutto o in parte, competenza gli uffici del distretto, e tre avvocati con almeno dieci anni di effettivo esercizio della professione con iscrizione all’interno del medesimo distretto, nominati dal Consiglio nazionale forense su indicazione dei consigli dell’ordine degli avvocati del distretto.

3-bis. Nei distretti nei quali sono presenti uffici con organico complessivo superiore a seicento magistrati il consiglio giudiziario è composto, oltre che dai membri di diritto di cui al comma 1, da venti altri membri, di cui: quattordici magistrati, dieci dei quali addetti a funzioni giudicanti e quattro a funzioni requirenti, in servizio presso gli uffici giudiziari del distretto, e sei componenti non togati, di cui due professori universitari in materie giuridiche nominati dal Consiglio universitario nazionale su indicazione dei presidi delle facoltà di giurisprudenza delle università della regione o delle regioni sulle quali hanno, in tutto o in parte, competenza gli uffici del distretto, e quattro avvocati con almeno dieci anni di effettivo esercizio della professione con iscrizione all’interno del medesimo distretto, nominati dal Consiglio nazionale forense su indicazione dei consigli dell’ordine degli avvocati del distretto.

Giusto per completezza, si rappresenta che con la riforma del 2005/2006 è stata istituita un'apposita sezione autonoma del Consiglio giudiziario che si occupa della magistratura onoraria²⁰.

3. Il funzionamento "a geometria variabile" dei Consigli e i differenti ruoli dei loro componenti

Esposta sommariamente la composizione dei Consigli giudiziari, occorre soffermarsi su due profili decisivi per comprendere il senso dell'odierno quesito referendario e della relativa decisione di ammissibilità della Corte costituzionale. Il riferimento è sia alle funzioni attuali dei Consigli giudiziari, sia alla composizione dei medesimi in ragione delle competenze da essi esercitate. Infatti, i Consigli giudiziari, come già anticipato sopra, mutano la loro composizione allorquando vengono esercitate specifiche funzioni. Ed è per detta ragione che – ormai pacificamente – l'assetto dei Consigli giudiziari viene definito «a geometria variabile»²¹, poiché mutevole a seconda delle competenze svolte. I Consigli, a far data dagli ultimi decenni, hanno cominciato a svolgere un ruolo maggiormente rilevante, nel senso che, da organi ausiliari²² del CSM, essi hanno man mano assunto una caratura più ampia²³, divenendo veri e propri «organi di amministrazione della giustizia»²⁴. Tale evoluzione, che certamente trova le sue origini nelle riforme degli anni 2000, è stata anche riconosciuta dal Consiglio Superiore della Magistratura. Non casualmente, è stato proprio quest'ultimo a ritenersi insufficiente al fine di fronteggiare in solitaria tutte le esigenze necessarie per l'efficiente amministrazione della giustizia²⁵. Insomma, si può ben ritenere che, oggi quanto mai, il ruolo dei Consigli giudiziari sposi l'idea di una amministrazione della giustizia più ampia e partecipativa.

Delineata l'importanza di tali organi, che in maniera analoga deve essere riconosciuta al Consiglio direttivo della Corte di cassazione, occorre adesso soffermarsi sulle competenze dei Consigli e sul conseguente mutamento della loro composizione. Attualmente la disciplina normativa è contenuta nell'art. 16 del citato d.lgs. n. 25 del

3-ter. In caso di mancanza o impedimento i membri di diritto del consiglio giudiziario sono sostituiti da chi ne esercita le funzioni.».

²⁰ Si veda l'art. 10 del d.lgs. n. 25 del 2006, come modificato dal d.lgs. n. 92 del 2016.

²¹ Si rinvia a F. DAL CANTO, *op. cit.*, 140 e a G. DI FEDERICO, *op. cit.*, 274.

²² Tale definizione appare quanto mai calzante anche alla luce delle più recenti riforme (Castelli e Mastella), tanto per la giurisprudenza quanto per la dottrina costituzionalistica. Sul punto si richiama la Sent. n. 1233/1975 del Consiglio di Stato, sez. IV, e F. DAL CANTO, *op. cit.*, 138.

²³ Nel corso del tempo diverse funzioni, ad eccezione delle competenze di cui all'art. 105 Cost., sono state affidate ai Consigli, al solo fine di ridurre notevolmente i tempi di esaurimento delle procedure più complesse ed impegnative riservate al Consiglio superiore della Magistratura. Sul punto si veda l'intervento del Presidente della Repubblica Mattarella reso in data 8 giugno 2015 all'Assemblea plenaria straordinaria del C.S.M.

²⁴ A. PIZZORUSSO, *L'organizzazione della giustizia in Italia*, Torino, 1982, 1.

²⁵ Si veda la Delibera del CSM 20 ottobre 1999, *Risoluzione sul decentramento dei Consigli giudiziari*.

2006²⁶, il quale prevede la composizione dei Consigli in relazione alle competenze. Ne consegue che i componenti laici – *ex art. 16, comma 1* – partecipano esclusivamente alle discussioni ed alle deliberazioni di cui alle sole competenze previste dall’art. 15, comma 1, lett. *a), d) ed e)*²⁷. Più precisamente le richiamate competenze riguardano: la formulazione del parere sulle tabelle degli uffici giudicanti e sulle tabelle infradistrettuali, e sui criteri per l’assegnazione degli affari e la sostituzione dei giudici impediti; la vigilanza sull’andamento degli uffici giudiziari del distretto e le segnalazioni di disfunzioni al Ministero della Giustizia; la formulazione di pareri e proposte sull’organizzazione e il funzionamento degli uffici del giudice di pace del distretto. L’anzidetta – ed ancor oggi vigente – “esclusività”, sulla quale il quesito referendario edifica le sue fondamenta, prevede una conseguente esclusione dei componenti laici laddove nel Consiglio si dovesse discutere e deliberare sulle competenze di cui all’art. 15, comma 1, lett. *b), g), h) ed i)*²⁸. Pertanto, la componente togata dei Consigli giudiziari diviene esclusiva protagonista relativamente alla deliberazione dei pareri per la valutazione di professionalità dei magistrati; dei pareri sull’adozione di determinati provvedimenti circa il collocamento a riposo, dimissioni, decadenze, concessioni di titoli onorifici e riammissioni dei magistrati in servizio presso il distretto o presso altri uffici giudiziari al momento della cessazione dal servizio stesso; dei pareri, su richiesta del C.S.M., su materie attinenti alle competenze ad essi attribuite; di eventuali proposte al comitato direttivo della Scuola superiore della magistratura in materia di programmazione dell’attività didattica della scuola.

Dunque, a differenza di quanto accade nel C.S.M., nel quale tutti i componenti partecipano pariteticamente a tutte le attività, nei Consigli giudiziari non si ravvisa una analoga parità di posizione tra i loro membri²⁹. Ne consegue una significativa discrepanza tra questi organi, atteso che il ruolo attivo e decisionale dei componenti laici in tutte le materie dovrebbe assumere invece una rilevanza decisiva.

Dalla valutazione delle appena richiamate competenze, si deduce che, laddove il *referendum* venturo trovasse accoglimento, l’assetto a geometria variabile dei Consigli verrebbe meno, ritenuto che sarebbe eliminata l’esclusività delle competenze dei membri laici. Infatti, se così fosse, essi prenderebbero parte alle discussioni ed alle deliberazioni relativamente a tutte le competenze attribuite ai Consigli giudiziari senza alcuna distinzione.

Discorso analogo può essere fatto per il Consiglio direttivo della Corte di cassazione, organo introdotto dalla legge delega 25 luglio 2005, n. 150 e dal d.lgs. 27 gennaio 2006, n. 25³⁰, con lo scopo di sopperire all’assenza di un consesso che avesse simili caratteristiche a quelli esistenti per i distretti. Infatti, come sopra evidenziato, mentre dei Consigli giudiziari – in un certo senso “distrettuali” – si trova traccia nel

²⁶ Si riporta l’art. 16, comma 1, del d.lgs. n. 25 del 2006 – modificato successivamente dalla riforma Mastella – il quale prevede che «*I componenti designati dal consiglio regionale ed i componenti avvocati e professori universitari partecipano esclusivamente alle discussioni e deliberazioni relative all’esercizio delle competenze di cui all’articolo 15, comma 1, lettere a), d) ed e)*».

²⁷ Si veda l’art. 15, comma 1, lett. *a), d) ed e)*, del d.lgs. n. 25 del 2006.

²⁸ Nel dettaglio si rimanda all’art. 15, comma 1, lett. *b), g), h) ed i)*, del d.lgs. n. 25 del 2006.

²⁹ F. DAL CANTO, *op. cit.*, 140.

³⁰ Per completezza si rimanda all’art. 1, comma 1, lett. *c)*, del d.lgs. 25 del 2006.

corso della storia italiana sia monarchica che repubblicana, un Consiglio afferente alla Corte di cassazione non è mai esistito. Ne consegue che la riforma di cui sopra ha introdotto un elemento di uniformità in tal senso, attuando il sistema del c.d. autogoverno della giustizia nonché una maggiore omogeneità nella sua amministrazione³¹.

Il quesito referendario, sopra riportato integralmente, prevede l’abrogazione di alcune parole anche relativamente all’art. 8 del d.lgs. n. 25 del 2006³², articolo che regola la composizione del Consiglio direttivo in relazione alle competenze svolte. Anche il Consiglio direttivo della Corte di cassazione, ai sensi del vigente art. 8 citato, presenta una composizione “a geometria variabile” prevedendo, così, una differenziazione dei componenti, a seconda delle materie di cui si discute e sulle quali si delibera.

Il Consiglio direttivo della Corte di cassazione è composto da undici membri elettivi, cui si aggiungono tre componenti di diritto (il Primo Presidente della Corte, il Procuratore Generale nonché il Presidente del Consiglio Nazionale Forense). I componenti elettivi si distinguono, analogamente alla formazione interna dei Consigli giudiziari, in membri togati (sei magistrati giudicanti e due magistrati requirenti, «eletti da tutti e tra tutti i magistrati in servizio presso la Corte e la Procura generale») e non togati (due professori ordinari di università in materie giuridiche e un avvocato designato dallo stesso Consiglio Nazionale Forense tra gli avvocati con almeno 20 anni di esercizio effettivo della professione e iscritto da almeno cinque anni nell’albo degli avvocati cassazionisti, scelti rispettivamente dal consiglio universitario nazionale e dal consiglio nazionale forense)³³. Tale sistema di equilibrio nella composizione del Consiglio direttivo sembra trovare le sue radici nelle statuizioni costituzionali di cui all’art. 104, comma III, che prevede una certa proporzione tra i membri togati e non all’interno del CSM e 106, comma II, che prevede la nomina, a titolo di magistrati di cassazione per meriti insigni, di professori universitari e avvocati³⁴.

Orbene, sommariamente delineata la formazione variabile del Consiglio direttivo della Corte di cassazione, occorre evidenziare le competenze del medesimo nonché la sua composizione a seconda delle materie trattate. L’art. 8 già citato, anch’esso oggetto del quesito referendario, prevede che i membri laici del Consiglio direttivo partecipano e deliberano soltanto relativamente alle materie di cui all’art. 7, comma 1, lettera a), del d.lgs. n. 25 del 2006³⁵, con la conseguenza che i membri non togati non possono

³¹ M. CASSANO, *Il Consiglio direttivo della Corte di Cassazione*, in D. CARCANO (a cura di) *Ordinamento giudiziario: organizzazione e profili processuali*, Milano, 2009, 384.

³² Si riporta l’art. 8, comma 1, del d.lgs. n. 25 del 2006: «*Il componente avvocato nominato dal Consiglio nazionale forense e i componenti professori universitari partecipano esclusivamente alle discussioni e deliberazioni relative all’esercizio delle competenze di cui all’articolo 7, comma 1, lettera a)*».

³³ Per maggiori indicazioni si rinvia a www.csm.it.

³⁴ M. CASSANO, *op. cit.*, 389.

³⁵ Si veda l’art. 7, comma 1, lett. a), del d.lgs. n. 25 del 2006 – successivamente modificato dalla Riforma Mastella – il quale recita che il Consiglio direttivo della Corte di Cassazione: «*formula il parere sulla tabella della Corte di cassazione di cui all’articolo 7-bis, comma 3, del regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12, e successive modificazioni, nonché sui criteri per l’assegnazione degli affari e la sostituzione*

partecipare e deliberare sulle materie di cui all’art. 7, comma 1, lett. b), g) e h)³⁶. Ciò significa che i membri laici del Consiglio direttivo non possono discutere e, quindi, formulare i pareri per la valutazione di professionalità dei magistrati; i pareri, su richiesta del C.S.M., sulle materie attinenti alle competenze ad esso attribuite nonché le proposte al comitato direttivo della Scuola superiore della magistratura in materia di programmazione dell’attività didattica della Scuola.

4. La sentenza n. 59 del 2022 e l’ammissibilità del quesito

Il quesito referendario di cui si è fin qui discusso è stato dichiarato ammissibile dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 59 del 2022. In primo luogo, la Corte ha ritenuto che non sussistessero ragioni di inammissibilità *ex art. 75 Cost*, comma II. Inoltre, andando oltre il mero contenuto della suddetta disposizione costituzionale, la Corte non ha ravvisato ulteriori ragioni di inammissibilità³⁷, neppure desumibili per il tramite di un’interpretazione logico-sistematica dell’art. 75 Cost.³⁸.

Com’è noto, la Corte ritiene che, al fine di valutare l’ammissibilità del quesito referendario, sia necessario verificare anche la presenza dei requisiti della chiarezza, omogeneità e univocità del quesito. Lo scopo è permettere al corpo elettorale di effettuare una scelta libera e personale, dunque consapevole, con la conseguenza che il quesito referendario deve avere una «matrice razionalmente unitaria». Nel caso di specie, la Corte ha ritenuto che i frammenti delle due disposizioni, di cui si chiede l’abrogazione, siano connessi da una *eadem ratio*, vale a dire che l’abrogazione dei due incisi relativi a due articoli diversi conduca alla realizzazione del medesimo scopo: permettere ai membri laici di partecipare e deliberare in relazione a tutte le competenze, al pari dei componenti togati. Di qui la conclusione che il quesito presenta una matrice razionalmente unitaria³⁹.

Un’altra valutazione effettuata dalla Corte è quella relativa all’eventuale normativa di risulta, vale a dire alla disciplina che residuerebbe se il *referendum* avesse esito positivo. Il “controllo” della normativa di risulta – che, in ogni caso, non può trasmodare in un sindacato di costituzionalità della stessa – presuppone che il quesito referendario non abbia ad oggetto l’integrale rimozione di una certa normativa. Se così fosse, infatti, la Corte sarebbe semmai chiamata a verificare che l’eventuale approvazione del *referendum* non determini un “intollerabile” vuoto normativo.

Dunque, il problema della normativa di risulta si pone quando i promotori chiedono l’abrogazione di alcune frasi o addirittura parole di talune disposizioni. In queste ipotesi la Corte ha ritenuto che il ricorso alla c.d. tecnica del ritaglio sia

dei giudici impediti di cui all’articolo 7-ter, commi 1 e 2, del medesimo regio decreto, proposti dal primo presidente della Corte di cassazione, verificando il rispetto dei criteri generali».

³⁶ Per completezza si rimanda al contenuto dell’art. 7, comma 1, lett. b), g) e h), del d.lgs. n. 25 del 2006.

³⁷ Si veda la sentenza n. 17 del 2016.

³⁸ Sul punto si rimanda alla sentenza n. 28 del 2017.

³⁹ Si veda la sentenza n.10 del 2020.

ammissibile a condizione che l’eventuale abrogazione referendaria determini l’espansione o una modifica dell’ambito applicativo di una disciplina comunque già prevista nel tessuto normativo preso in esame. *A contrario*, non è ammissibile che mediante la tecnica del ritaglio vengano uniti diversi frammenti normativi al punto da determinare una disciplina del tutto nuova. In quest’ultima ipotesi, il ricorso al “ritaglio” determinerebbe un’eccessiva manipolazione del testo delle disposizioni oggetto del quesito. In altre parole, sono ammesse le operazioni di ritaglio di frammenti normativi, con l’esclusiva condizione che il quesito referendario non vada a stravolgere la *ratio* e la struttura della disposizione originaria⁴⁰. Se così fosse il referendum perderebbe la sua portata abrogativa – cioè la sua *ratio* ispiratrice – e assumerebbe, invece, una natura creativa divenendo così «*surrettiziamente propositivo*»⁴¹. Dunque, il ricorso alla tecnica del ritaglio non rappresenta, di per sé, una automatica causa di inammissibilità del quesito, poiché, a volte, si rende necessaria al fine di «*consentire la riesplorazione di una compiuta disciplina già contenuta in nuce nel tessuto normativo, ma compressa per effetto dall’applicabilità delle disposizioni oggetto del referendum*»⁴².

Un’ipotesi ben diversa è quella in cui, a seguito dell’abrogazione di una o più parti di una o più disposizioni, prenda vita un assetto normativo sostanzialmente nuovo. Ne consegue che, laddove si rinvenisse una manipolazione di tal fatta, si riscontrerebbe una volontà propositiva, intrinsecamente in contraddizione con la natura abrogativa del *referendum*⁴³.

Con la sentenza n. 59 del 2022, la Corte ha dichiarato l’ammissibilità del quesito sopra esaminato, poiché, sebbene esso faccia leva sulla tecnica del ritaglio, non persegue l’obiettivo di creare un quadro normativo nuovo, bensì di far espandere anche nei confronti dei membri laici le attribuzioni che già spettano ai componenti togati dei Consigli giudiziari.

Stando all’argomentazione svolta nella motivazione della sentenza di ammissibilità, la posizione dei membri togati e di quelli laici dei Consigli giudiziari e del Consiglio direttivo della Corte di Cassazione non si differenzia per natura e scopo ma solo per le funzioni attribuite. Ne consegue che tanto le competenze sulle quali deliberano i membri togati quanto tutte le altre hanno la medesima natura, sottesa alla vigilanza dell’andamento degli uffici. Non si riscontra, dunque, una differenza qualitativa fra competenze inerenti all’organizzazione degli uffici e competenze relative alla carriera e allo *status* dei magistrati. Trattandosi pertanto di competenze ascrivibili alla medesima natura, il quesito referendario mira alla sola estensione della disciplina prevista per i membri togati, attraverso l’eliminazione dell’esclusività della partecipazione dei membri laici ad alcuni ambiti di competenza. Ne deriva che,

⁴⁰ Si veda la sentenza n. 36 del 1997.

⁴¹ Si vedano le sentenze n. 13 del 2012, n. 28 del 2011, n. 33 e n. 23 del 2000, n. 13 del 1999, n. 43 del 2003, n. 34 e n.38 del 2000 della Corte costituzionale.

⁴² Si riporta quanto ritenuto ed interpretato dalla Corte costituzionale alla luce della sentenza n. 26 del 2017.

⁴³ Anche per tale valutazione interpretativa ci si riporta alla sentenza n. 26 del 2017.

trattandosi di una disciplina già contenuta *in nuce* nel tessuto normativo⁴⁴, e di conseguenza estendibile, il quesito referendario ben poteva essere dichiarato ammissibile.

5. Le probabili innovazioni della normativa di risulta e le limitazioni necessarie: cosa potrebbe riservare l'esito positivo del referendum?

Nei precedenti paragrafi si è cercato di analizzare, in chiave diacronica, la funzione dei Consigli giudiziari, la loro evoluzione e la normativa attuale. Si è cercato, altresì, di evidenziare i passaggi più significativi della motivazione della sentenza di ammissibilità resa dalla Corte costituzionale.

A questo punto, può risultare interessante valutare i possibili scenari sia in caso di esito positivo della consultazione referendaria, sia in caso di esito negativo della stessa.

In particolare, occorre chiedersi se l'eventuale estensione delle competenze dei Consigli a tutti i membri (togati e non) possa generare dubbi di legittimità costituzionale per violazione dei principi di indipendenza e autonomia della magistratura. Al riguardo, viene spontaneo chiedersi se un avvocato, che operi nel medesimo distretto del giudice, possa liberamente valutare la sua professionalità senza ledere il principio di terzietà del giudicante stesso. Si potrebbe obiettare che l'eventuale esito positivo del *referendum* renderà comunque necessario un intervento di mero *maquillage* del legislatore, che, nel caso di specie, potrebbe tradursi già solo nella previsione di una serie di regole sull'incompatibilità a prendere parte alle sedute dei Consigli per quegli avvocati le cui cause siano incardinate dinanzi ai magistrati da valutare. Ciò nondimeno, resta la questione di fondo legata alla coincidenza dei distretti in cui operano il controllante e il controllato, che, per quanto si debba confidare nel rispetto delle elementari regole deontologiche, può dare adito a non poche perplessità.

In ogni caso, la trasformazione dei Consigli giudiziari, che oggi è balzata agli onori della cronaca per la risonanza mediatica dei *referendum* c.d. sulla giustizia, è in realtà oggetto di studio da diversi anni ed è peraltro parte integrante del c.d. progetto di riforma Cartabia. Infatti, con il disegno di legge AC 2681, progettato dalla Commissione presieduta dal Prof. Luciani, è stata prevista una delega al Governo al fine di riformare anche il funzionamento dei Consigli giudiziari. Una delle proposte più interessanti del progetto di riforma è proprio quella di inserire il c.d. diritto di tribuna dei membri laici⁴⁵. Tale diritto riconosce ai componenti non togati la partecipazione alle sedute, ma non la discussione e la deliberazione in merito alle competenze attribuite ai membri togati. Giusto per chiarezza si rammenta che, per il tramite di un emendamento governativo, è stato previsto il pieno diritto di parola per i membri laici all'interno dei Consigli. Eppure, nonostante ciò, il *referendum* andrebbe ancora oltre, tenuto conto che condurrebbe ad una vera e propria parificazione dei componenti dei Consigli giudiziari,

⁴⁴ Si veda la sentenza n. 36 del 1997.

⁴⁵ C. VALORI, *Il progetto di riforma Luciani e la partecipazione degli avvocati nei Consigli Giudiziari*, in *Questione giustizia*, 3/2021.

superando così il mero diritto di tribuna. La proposta della Commissione Luciani incrocia, secondo una logica di mediazione, le spinte propulsive del mondo forense, sempre più voglioso di incidere sul funzionamento dei Consigli, e le contrapposte visioni più radicali, a tutela – invece – dell’indipendenza e dell’autonomia della magistratura. Nondimeno, ancor prima di queste idee, alcuni Consigli giudiziari avevano già introdotto il diritto di tribuna, con lo scopo di rendere concretamente parte attiva la componente laica. Tutto ciò è avvenuto grazie alla potestà regolamentare dei Consigli⁴⁶. Addirittura, in alcuni casi si è andati al di là del mero diritto di tribuna, consentendo ai laici la partecipazione alla discussione.

L’importanza della partecipazione dei laici – soprattutto degli avvocati – alle decisioni dei Consigli afferenti principalmente allo status e alla professionalità dei magistrati, è un tema che ha interessato fortemente anche il Consiglio Superiore della Magistratura, secondo il quale gli avvocati «sono i primi destinatari dell’azione giudiziaria e sono, quindi, in grado di apprezzare la professionalità di un magistrato, di prendere parte alla fase di valutazione»⁴⁷. Questa importante apertura si compenetra fortemente anche con l’intenzione di rendere sempre più trasparente la pubblica amministrazione e, nel caso che ci occupa, il funzionamento di detti organi per una migliore amministrazione della giustizia⁴⁸.

Quanto emerge dal progetto Luciani e, soprattutto, dalla proposta referendaria, rappresenta una notevole evoluzione nel mondo dell’ordinamento giudiziario. Agli occhi di una parte della dottrina, una riforma di tal genere rappresenterebbe «un segnale molto importante per il suo significato simbolico; dimostrerebbe che la magistratura non teme di discutere delle proprie valutazioni di professionalità alla presenza del mondo forense e del mondo accademico»⁴⁹. La presenza ai fini valutativi e decisionali della componente laica potrebbe sortire effetti davvero stupefacenti, come ad esempio una maggiore ponderazione nelle scelte deliberative, nonché valutazioni più incisive.

Il componente laico, specificamente l’avvocato, vive e vede il mondo giuridico secondo una logica diametralmente opposta e potrebbe incidere su punti utili al maggior funzionamento della giustizia. Infatti, l’avvocato che si confronta giorno dopo giorno con i magistrati e che vive le aule potrebbe fornire una valutazione quanto mai ponderata e fondata, al fine di migliorare l’esperienza delle aule e dei processi. Il mondo della giustizia non riguarda, infatti, soltanto una classe ristretta di persone ma interessa – piuttosto – l’intero spettro di soggetti che compongono il vivere civile. L’apertura dei Consigli a tutti i componenti, superando integralmente la geometria variabile cui essi sono sottoposti, garantirebbe – senza violazione alcuna della normativa costituzionale – un miglior funzionamento dei Consigli, permettendo agli operatori del diritto di avere

⁴⁶ Per maggiore chiarezza, si richiama l’esperienza del Consiglio giudiziario di Milano e si rimanda a V.E. FUSCO - A. ROCCELLA, *Il Consiglio giudiziario presso la Corte d’Appello di Milano: alcuni aspetti dell’attività del quadriennio 2016-2020*, in *Questione giustizia*, 2 febbraio 2021.

⁴⁷ Si veda il parere reso dal C.S.M. in data 29 aprile 2021.

⁴⁸ A tal proposito si richiama la delibera del 13.05.2020, mediante la quale il C.S.M. aveva ritenuto – richiamando la delibera del 25 gennaio 2007 – che «nel quadro di un ordinamento democratico, anche per i Consigli giudiziari la pubblicità rappresenta la regola e la segretezza l’eccezione».

⁴⁹ Così S. PERELLI, *Diritto di Tribuna agli avvocati nelle valutazioni di professionalità dei magistrati*, in *Questione giustizia*, 6 novembre 2019.

voce e di esprimere un giudizio. Il riconoscimento del diritto di voto metterebbe, altresì, in maggiore collegamento i singoli avvocati che compongono i Consigli giudiziari, con i Consigli dell’Ordine degli Avvocati, i quali potrebbero collaborare e cooperare con questi organi ausiliari apportando un contributo di notevole spessore. Il tutto, infatti, va pensato non secondo una logica di casta o di classe, cioè volta all’esautoramento del potere giudiziario o della professionalità dei giudicanti, ma verso un ampliamento della funzione valutativa sull’operato dei magistrati stessi, riconoscendo agli altri operatori del diritto la possibilità di essere parte attiva e di costituire, così, una componente funzionale per la buona amministrazione della giustizia nell’interesse dei cittadini, scongiurando le ipotesi di autoreferenzialità.

Tuttavia una soluzione di tal guisa non può divenire la panacea di tutti i malfunzionamenti, piuttosto serve una qualche forma di controlimita atta ad evitare che il mondo laico vada incontro ad una esplosione di potere⁵⁰. Insomma, è quanto mai necessario che le funzioni esercitate dai componenti dei Consigli giudiziari siano equilibrate e che il ruolo dei medesimi consessi non venga depauperato o assuma una natura distorta da quella originaria. A tal proposito, si pongono dei dubbi nel caso in cui il *referendum* avesse esito positivo e la normativa in esame venisse abrogata. Se, da un lato, si dà valore alla partecipazione dell’avvocatura all’interno dei Consigli giudiziari, dall’altro lato, dovrebbe pensarsi all’introduzione di qualche forma di incompatibilità del legale/componente laico che esercita la professione nel medesimo distretto ove compone il Consiglio giudiziario⁵¹. Infatti, se un avvocato compone il Consiglio giudiziario del distretto sarebbe quanto mai opportuno che non ci sia il rischio che qualche sua causa venga decisa da un giudice da egli stesso valutato all’interno del Consiglio giudiziario. Sarebbe necessario, quindi, che l’avvocato, componente del Consiglio giudiziario, non eserciti la sua professione in quel distretto durante il periodo della carica. Si tratta, senza dubbio, di una soluzione di non poco peso ma tutto questo consentirebbe al laico di operare con estrema terzietà e privo di qualsiasi condizionamento esterno. Discorso analogo deve essere fatto per il magistrato valutato, il quale – non trovandosi a dover giudicare un processo avente quale legale un possibile componente del Consiglio – potrà operare scevro da alcun tipo di suggestione esterna.

Ed ancora, sarebbe auspicabile, laddove il *referendum* andasse a buon fine, che venga rivalutato il metodo di selezione dei componenti laici dei Consigli giudiziari, specialmente in ragione del criterio di scelta. Sarebbe opportuno che i criteri vengano disposti con attenzione a norma di legge, al fine di garantire una partecipazione competente del laico, in modo tale che le funzioni esercitate acquisiscano quanto più possibilmente una natura professionale ed oggettiva.

In conclusione, il superamento della geometria variabile dei detti Consigli e la parificazione di tutti i componenti potrebbero condurre ad innovazioni di notevole portata, tali da arricchire il mondo della giustizia. La magistratura continua, purtroppo, a mostrare segni di crisi e necessita più che mai di una riforma che possa far risorgere la

⁵⁰ C. VALORI, *op. cit.*

⁵¹ Di gran lunga pertinenti ed interessanti risultano le osservazioni di P. CERVO, *Diritto di tribuna e consigli giudiziari: perché dire no*, in *Questione giustizia*, 25 novembre 2019.

fiducia da parte dei cittadini. La massima trasparenza e l'ampia partecipazione degli addetti ai lavori nell'amministrazione della giustizia può rappresentare un buon punto di partenza. Il *referendum* costituisce, infatti, la base per poter edificare una giustizia migliore, che funzioni nel pieno rispetto delle norme costituzionali. Per farlo è necessario che la magistratura non trincerarsi l'autoreferenzialità dietro il principio dell'autogoverno ed anzi si renda sempre più aperta al cittadino.

D'altro canto, per un ottimale funzionamento, se i membri laici prendessero attivamente parte a tutte le deliberazioni occorrerebbe che essi procedano con estrema serietà e lealtà, perché la loro attività potrà rivelarsi fondamentale ai fini di una giustizia che per Costituzione deve essere amministrata nel nome del popolo. Risulta preziosa, a tal proposito, l'affermazione di Alessandro Pizzorusso il quale riteneva che «*un adeguato funzionamento dell'attività giudiziaria non riguarda soltanto i magistrati ma, da un punto di vista generale, tutti i cittadini, e, da un punto di vista specifico, tutte le diverse categorie di soggetti che svolgono un qualche ruolo nell'ambito di tale attività*»⁵².

⁵² A. PIZZORUSSO, *L'organizzazione della giustizia in Italia*, Torino, 1990, 110.