

MICHELE COVI, *L'indipendenza della giustizia e il peso della politica: la commissione bicamerale e il CSM*, in «Il Margine. Mensile dell'Associazione Culturale "Oscar A. Romero"», 18/3, (1998), pp. 7-11.

Url: <https://heyjoe.fbk.eu/index.php/ilmarg>

Questo articolo è stato digitalizzato della Biblioteca Fondazione Bruno Kessler, in collaborazione con l'Associazione culturale Oscar A. Romero all'interno del portale [HeyJoe](#) - *History, Religion and Philosophy Journals Online Access*. HeyJoe è un progetto di digitalizzazione di riviste storiche, delle discipline filosofico-religiose e affini per le quali non esiste una versione elettronica.

This article was digitized by the Bruno Kessler Foundation Library in collaboration with the Oscar A. Romero Cultural Association as part of the [HeyJoe](#) portal - *History, Religion, and Philosophy Journals Online Access*. HeyJoe is a project dedicated to digitizing historical journals in the fields of philosophy, religion, and related disciplines for which no electronic version exists.

## Nota copyright

Tutto il materiale contenuto nel sito [HeyJoe](#), compreso il presente PDF, è rilasciato sotto licenza [Creative Commons](#) [Attribuzione-Non commerciale-Non opere derivate 4.0 Internazionale](#). Pertanto è possibile liberamente scaricare, stampare, fotocopiare e distribuire questo articolo e gli altri presenti nel sito, purché si attribuisca in maniera corretta la paternità dell'opera, non la si utilizzi per fini commerciali e non la si trasformi o modifichi.

## Copyright notice

All materials on the [HeyJoe](#) website, including the present PDF file, are made available under a [Creative Commons](#) [Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 International License](#). You are free to download, print, copy, and share this file and any other on this website, as long as you give appropriate credit. You may not use this material for commercial purposes. If you remix, transform, or build upon the material, you may not distribute the modified material.



# L'indipendenza della giustizia e il peso della politica

## La Commissione Bicamerale e il CSM

*L'articolo, frutto di una discussione redazionale coordinata da Giovanni Kessler, è stato scritto da Michele Covi.*

**N**el momento in cui il Parlamento intraprende l'esame del progetto di riforma della seconda parte della Carta Costituzionale predisposto dalla Commissione Bicamerale, è doveroso interrogarsi sulla portata e sulle conseguenze che le modifiche proposte possono produrre sull'assetto democratico del nostro ordinamento.

Le scelte che in sede di revisione costituzionale verranno compiute, infatti, oltre che consentire agli "ingegneri costituzionali" di dar libero sfogo alla loro fantasia, si ripercuoteranno inevitabilmente sulla vita quotidiana dei cittadini italiani. Se questo vale in termini generali, tanto più il nesso fra norma costituzionale e tutela dei diritti individuali e collettivi sussiste in materia di giustizia. Materia che è stata trascinata a prepotenza nel dibattito politico, nonostante all'inizio sembrasse destinata a rimanere ai margini del processo di riforma. Negli ultimi tempi ha finito invece con l'imporsi all'attenzione dell'opinione pubblica per la causticità dei toni e la durezza delle posizioni assunte da talune formazioni politiche. Oggetto di strumentalizzazioni sia da destra che da sinistra, la giustizia ha finito per divenire "merce di scambio" sul tavolo del compromesso politico.

Anziché concentrare l'attenzione, con spirito costruttivo, sulle possibili soluzioni per i tanti problemi legati all'amministrazione della giustizia, fra le forze politiche è spesso prevalsa la contrapposizione ideologica fra chi si erge, forse non sempre disinteressatamente, a paladino intransigente dei diritti e delle garanzie processuali dei cittadini e chi difende la magistratura e la sua organizzazione attuale anche fingendo di non scorgere aberrazioni e inefficienze che pure ci sono state e persistono tuttora. Un "partito delle garanzie" e un

“partito dei giudici”, si potrebbe dire avvalendosi di semplificazioni giornalistiche in voga di questi tempi. Ma se il traguardo comune è dato dalla costruzione di un sistema giudiziario che sia *efficiente* e al tempo stesso *rispettoso* della dignità e dei diritti degli imputati, in grado di sanare *tempestivamente* le ferite inferte dal crimine al tessuto sociale rendendo giustizia, ha senso continuare in una sterile contrapposizione che non fa che accrescere spaccature, odi e sospetti? No di certo, a meno che qualcuno, animato da spirito di rivalsa, non cerchi di ammantare di virtù inconfessabili interessi di parte.

## L'equilibrio dei numeri

Che la giustizia italiana soffra di molti mali non è certo una novità. Basti pensare ai tanti reati che rimangono impuniti, alla lentezza dei processi, all'eccessiva durata dell'iter processuale che conduce alla sentenza definitiva. È diffusa ormai la consapevolezza che la posta in gioco è troppo alta per lasciare la situazione così come è, col rischio che degeneri ulteriormente. Occorre quindi intervenire per porre rimedio ad un tale stato di cose. Se la diagnosi è tendenzialmente condivisa, diverse possono essere le terapie applicabili. Francamente *pericolosa* appare quella che emerge dal testo elaborato dalla Bicamerale. Accanto a delle norme sulla giurisdizione chiaramente improntate ad una concezione garantista del processo penale (articoli 129-133), ve ne sono altre (articoli 117-128) che incidono non poco sull'assetto della magistratura ed in particolare sulla composizione e sul funzionamento del Consiglio Superiore della Magistratura (CSM). Se la “macchina giustizia” non funziona, sembra dire la Bicamerale, si metta sotto tutela l'autista. Fuor di metafora: si riduca il potere effettivo dei magistrati (e dei pubblici ministeri in particolare) e si accresca contestualmente il peso della politica nella gestione della giustizia.

Per ottenere un tale risultato si è posto mano al Consiglio Superiore della Magistratura. Quale organo di autogoverno dei magistrati, il CSM è lo strumento predisposto dal legislatore costituente del 1948, per assicurarne concretamente l'*indipendenza* sia verso l'esterno, verso cioè ogni altro potere (esecutivo, in primis), sia verso l'interno stesso della magistratura. Pensato come strumento di garanzia, si è voluto anche evitare che si trasformasse in mero organo d'espressione d'istanze corporative: si è previsto quindi che ad una maggioranza di due terzi costituita da rappresentanti eletti dagli stessi magistrati (i “consiglieri togati”) si affiancasse una componente di un terzo di espressione politica, eletta a maggioranza qualificata dal Parlamento in seduta comune (i “consiglieri laici”).

La Bicamerale, pur riconfermando la composizione articolata sulla doppia rappresentanza, ne muta le proporzioni. Rimandando alla legge ordinaria la determinazione del numero dei componenti del CSM, nel nuovo testo la rap-

presentanza dei magistrati scende da due terzi a tre quinti e quella dei politici sale da un terzo a due quinti. Nell'ipotesi di un CSM composto, come accade ora, da 30 consiglieri, i magistrati scenderebbero da 20 a 18 ed i politici salirebbero da 10 a 12. Una modifica che, pur tracciando una chiara linea di tendenza, sembrerebbe tutto sommato alquanto contenuta ed non idonea ad incidere sui rapporti di forza fra la componente laica e la componente togata dei consiglieri del CSM: i rappresentanti dei magistrati conserverebbero chiaramente la preminenza sui politici. *Nulla quaestio*, quindi?

## **La corte di giustizia, ossia il super CSM**

La proporzione fra le due anime del CSM è in realtà destinata a variare decisamente in conseguenza dell'introduzione nell'ordinamento della "Corte di giustizia della magistratura" (articolo 122, comma 1). La Corte è composta da 9 membri: 3 eletti dal nuovo CSM della magistratura amministrativa e 6 eletti in seno al CSM della magistratura ordinaria. Dei 6 componenti eletti dal CSM della magistratura ordinaria, 4 appartengono alla componente togata e 2 a quella laica. Considerato che l'articolo 122 comma 5 del progetto di riforma stabilisce espressamente che "i componenti della Corte non partecipano alle attività dei rispettivi Consigli di provenienza" e che non è previsto alcun meccanismo d'integrazione di questi ultimi, ne consegue che il rapporto tra laici e togati è destinato a cambiare a vantaggio dei primi. Riprendendo l'esempio precedente, quindi, il numero dei rappresentanti dei magistrati scenderebbe a 14; quello dei "laici" eletti dal Senato, a 10. Lo scarto si ridurrebbe a solo 4 consiglieri, con conseguente decisiva crescita del peso della componente politica. Si pensi che attualmente diverse significative decisioni del CSM (in materie anche importanti come la nomina dei capi degli uffici) vengono spesso prese da maggioranze risicate con pochi voti di scarto. Il ruolo dei membri di nomina politica è destinato quindi ad essere quello del decisivo "ago della bilancia" nella maggior parte delle deliberazioni future.

Meno magistrati e più politici nell'organo di autogoverno della magistratura: ciò non fa certo ben sperare per le sorti di quel bene prezioso che è l'indipendenza della magistratura. Un bene che altri Paesi ci invidiano: in Francia, ad esempio, si è intrapreso un percorso inverso rispetto a quello imboccato dalla nostra Bicamerale.

Ma l'introduzione dell'inedita "Corte di Giustizia della magistratura" non avrà effetti - pure importanti - solo sull'aritmetica dei componenti del Consiglio. Essa è destinata a mutare notevolmente il ruolo e le funzioni stesse del CSM. Alla nuova Corte viene demandata l'adozione dei provvedimenti disciplinari nei confronti dei magistrati, compito fino ad ora affidato in esclusiva al CSM, nonché la tutela giurisdizionale in unico grado contro i provvedimenti

amministrativi del CSM. Ciò significa che il Consiglio Superiore viene svuotato di uno dei suoi compiti più significativi e che ogni sua decisione potrà essere vagliata e mutata, senza possibilità di ricorso, dal nuovo organismo (in cui i magistrati ordinari sono in minoranza). Ce n'è abbastanza per sostenere che, al di là della nuova composizione, il CSM esce sensibilmente depotenziato dalla proposta della Bicamerale.

Se la proposta della Commissione verrà approvata dal Parlamento, la struttura interna dell'organo di autogoverno della Magistratura sarà articolata in due sezioni distinte, una per i giudici e una per i Pubblici Ministeri. Si impone allora una considerazione: se la creazione di sezioni distinte per giudici e PM risponde all'intento perseguito da parte di qualcuno di ridimensionare il potere di questi ultimi, non vi è forse il rischio di sortire l'effetto contrario? Da questo tipo di organizzazione deriva, infatti, un incremento di visibilità per i magistrati del Pubblico Ministero che in tal modo possono gestire autonomamente, persino rispetto ai colleghi giudici, tutta una serie di questioni amministrative che li riguardano, quali i trasferimenti, le promozioni, le assegnazioni e l'aggiornamento professionale. Con il rischio di un arroccamento corporativo e di una accentuazione della logica di ruolo che non ci sembra ciò di cui ci sia bisogno. Pare però che di questo si stiano rendendo conto anche i consiglieri di Berlusconi e, non a caso, su questo punto è iniziata una marcia indietro che viene già "venduta" attraverso i media come "l'accordo sulla giustizia", che dovrebbe essere la dimostrazione della bontà delle intenzioni dei nuovi costituenti. Troppo poco: nel progetto della Bicamerale i veri pericoli per l'indipendenza della magistratura, come abbiamo visto, sono altrove. E nessuno ha (ancora) in animo di eliminarli.

## **Il CSM e il nuovo Presidente della Repubblica**

Entrambi i CSM, sia quello della magistratura ordinaria, sia quello della magistratura amministrativa, saranno presieduti dal Presidente della Repubblica; il Vice presidente verrà eletto invece fra i componenti laici designati dal Senato.

Se ci si soffermasse alla lettera della legge, non sembrerebbe esserci alcuna novità di rilievo rispetto all'organizzazione attuale. In realtà, però, se si scava più in profondità, ci si accorge che le cose stanno diversamente. Nella nuova forma di Governo proposta dalla Bicamerale, infatti, la figura del Presidente della Repubblica assume delle connotazioni ben diverse rispetto a quelle tracciate nella Costituzione vigente. La novità è data dalla diversa legittimazione *politica* di cui è investito il Capo dello Stato: non più eletto dal Parlamento in seduta comune a maggioranza qualificata, ma votato direttamente dal corpo elettorale. Ben altra sarà la sua forza e di conseguenza, inevi-

tabilmente, il suo ruolo.

Se il nuovo Presidente della Repubblica sarà investito di un preciso mandato politico direttamente dai cittadini, dovrebbe conseguire che ad esso sono riservati solo compiti e funzioni politiche. Ma non è così: al Presidente è conservato anche il ruolo di supremo garante: una sorta di parte imparziale, per così dire! Con riferimento al settore giustizia, la contraddizione insita nella nuova forma di Governo disegnata dalla Bicamerale appare evidente nel rapporto che lega i CSM ed il Presidente della Repubblica. Quali garanzie di imparzialità potrà offrire quest'ultimo nella guida dell'organo di governo dei magistrati? Che credibilità potrà avere un organo politico al vertice di due organismi (CSM ordinario ed amministrativo) che, in virtù del nuovo articolo 121 comma 1 del progetto di riforma costituzionale, "non possono adottare atti di indirizzo politico"?

Forse quella che si sta consumando non è una "resa dei conti" tra politica e magistratura dopo Tangentopoli, come qualcuno polemicamente sostiene. Ma è certamente uno spostamento di confini, il ridimensionamento di un potere, quello della magistratura, a favore del potere politico. Anziché affrontare un problema per risolverlo, si è deciso di affidarne la gestione alla sede politica.

Se queste sono le scelte che ci propongono i nuovi costituenti, sentiamo come nostro dovere esporre tutti i nostri dubbi e le nostre preoccupazioni. Se la scelta della nuova Costituzione è quella di mettere la magistratura sotto la tutela del potere politico, crediamo di poter almeno chiedere ai nostri rappresentanti politici di avere il coraggio di fare con chiarezza questa proposta, di non contrabbandarla per una semplice riforma della giustizia e di sottoporsi con lealtà al giudizio finale degli elettori. ■