



ALMA MATER STUDIORUM
UNIVERSITÀ DI BOLOGNA

ARCHIVIO ISTITUZIONALE DELLA RICERCA

Alma Mater Studiorum Università di Bologna Archivio istituzionale della ricerca

Il Consiglio superiore della magistratura e le prospettive di riforma

This is the final peer-reviewed author's accepted manuscript (postprint) of the following publication:

Published Version:

T.F. Giupponi (2021). Il Consiglio superiore della magistratura e le prospettive di riforma. QUADERNI COSTITUZIONALI, 1, 45-68 [10.1439/100171].

Availability:

This version is available at: <https://hdl.handle.net/11585/818298> since: 2024-08-01

Published:

DOI: <http://doi.org/10.1439/100171>

Terms of use:

Some rights reserved. The terms and conditions for the reuse of this version of the manuscript are specified in the publishing policy. For all terms of use and more information see the publisher's website.

This item was downloaded from IRIS Università di Bologna (<https://cris.unibo.it/>).
When citing, please refer to the published version.

(Article begins on next page)

Tommaso F. Giupponi

**Il Consiglio superiore della magistratura
e le prospettive di riforma**

Keywords: Supreme Judicial Council; Judiciary; Autonomy; Independence; Electoral System.

Reform Prospects for the Supreme Judicial Council. This essay reconstructs the key constitutional debates around the nature, organization, and functions of the Italian Supreme Judicial Council. It does so through an analysis of the main reform proposals that have been presented in recent years. Particular attention goes to the theme of the electoral rules for the designation of those members of the Council who are judges, rules that recently became the object of intense discussion and of new reform proposals.

1. La natura del CSM e le sue attribuzioni: dal modello
Costituzionale alla sua attuazione

L'attuale momento di crisi che sta attraversando il CSM (forse il più profondo della sua storia)¹ ha riaperto il dibattito intorno alle prospettive di riforma dell'organo di garanzia dell'autonomia e indipendenza della magistratura, le quali, tuttavia, non sono una novità nel dibattito pubblico degli ultimi anni. Infatti, come noto, a partire dagli anni '70, e con particolare evidenza dagli anni '90 in poi, si sono a più riprese affacciate ipotesi di riforma caratterizzate da diverse tipologie di approccio (a volte più ampie, altre più circoscritte), ma che in più occasioni hanno intrecciato le crescenti tensioni tra magistratura e politica, inserendosi nell'annosa questione della riforma della giustizia.

Alla luce di questa consapevolezza, ogni ipotesi di riforma del CSM deve necessariamente tenere in considerazione, da un lato, il dato costituzionale di partenza e la sua (lenta e a tratti parziale) attuazione legislativa, nonché, dall'altro, le concrete vicende evolutive che hanno caratterizzato il Consiglio nella sua organizzazione interna e nelle sue relazioni con le altre istituzioni repubblicane, a partire da quelle che ne rappresentano i naturali interlocutori: in primis il Presidente della Repubblica e il Ministro della giustizia (Moretti 2011; Verde 1990); ma, seppur più problematicamente, anche il Parlamento. Guardare al modello costituzionale e alla sua attuazione legislativa anche alla luce delle prassi evolutive, tuttavia, non significa certo appiattare l'analisi

¹ Come noto, l'inchiesta della Procura di Perugia che ha recentemente coinvolto alcuni componenti togati dell'attuale consiliatura, spingendoli alle dimissioni e causando l'apertura di diversi procedimenti disciplinari, ha scosso alle fondamenta la legittimazione del sistema di governo autonomo della magistratura, aprendo un momento di riflessione critica non solo sul piano del dibattito pubblico, ma anche all'interno della stessa magistratura associata.

del dato normativo sulle concrete dinamiche istituzionali, ma può aiutare a cogliere l'attuale posto costituzionale del CSM, anche al fine di individuare le criticità, i nodi irrisolti e le ipotesi di riforma in grado di rendere il suo ruolo coerente con il disegno costituzionale originario.

Un dato da tutti evidenziato è quello della progressiva espansione delle attribuzioni consiliari nel corso degli anni, non tanto ad opera del legislatore di attuazione, quanto per iniziativa dello stesso CSM, che ha a volte operato una sorta di auto-integrazione normativa in relazione ad alcune delicate funzioni attribuitegli. Accanto a quelle indicate direttamente in Costituzione all'art. 105, infatti, (a loro volta di tipo non solo amministrativo, ma anche giudiziario), la l. n. 195/1958 ha aggiunto funzioni di tipo consultivo e propositivo, con particolare riguardo alla sua interlocuzione con il Ministro della giustizia². A completare il quadro così delineato, e sulla base di una apposita previsione legislativa³, è intervenuto il Regolamento interno (Piccione 2017), il quale ha previsto tutta una serie di atti di competenza del CSM (risoluzioni, circolari, direttive), la cui natura interpretativa/integrativa è da sempre oggetto di discussione⁴.

Nel complesso, diversi sono gli elementi che sembrano confermare la natura del Consiglio quale organo di garanzia, finalizzato istituzionalmente ad assicurare autonomia e indipendenza della magistratura (Salazar 2007). Non solo le specifiche funzioni attribuitegli dal già citato art. 105 Cost., e relative allo status e alla carriera dei singoli magistrati, ma anche la sua composizione mista e la presidenza affidata al Capo dello Stato, che sottolineano, da un lato, la volontà del Costituente di non creare un organo autoreferenziale e interno al corpo burocratico della magistratura nonché, dall'altro, la consapevolezza della necessità di garantire che il suo funzionamento sia espressione di quell'equilibrio tra poteri che ne rappresenta, allo stesso tempo, il primo fondamento ma anche il principale limite di azione. Dunque, non un organo meramente amministrativo e isolato dalle dinamiche istituzionali complessive connesse alla separazione dei poteri e all'equilibrato esercizio delle diverse

² Cfr. l'art. 10, c. 2, l. n. 195/1958, in base al quale il CSM «può fare proposte al Ministro per la grazia e giustizia sulle modificazioni delle circoscrizioni giudiziarie e su tutte le materie riguardanti l'organizzazione e il funzionamento dei servizi relativi alla giustizia», oltre a dare «pareri al Ministro, sui disegni di legge concernenti l'ordinamento giudiziario, l'amministrazione della giustizia e su ogni altro oggetto comunque attinente alle predette materie». Come noto, l'annosa questione della natura del parere, dei suoi destinatari e della sua presunta obbligatorietà non è stata sciolta dalla Corte costituzionale in occasione del conflitto di attribuzione dichiarato inammissibile con la sent. n. 284/2005.

³ In base all'art. 20 l. n. 195/1958, infatti, il CSM «può disciplinare con regolamento interno il funzionamento del Consiglio».

⁴ Cfr., in particolare, gli artt. 24 e 25 del Regolamento interno, disciplinanti rispettivamente le risoluzioni (adottate dal CSM «su quanto attiene all'esercizio delle proprie attribuzioni»), le circolari e le direttive (emanate dal Vicepresidente «per dare esecuzione o interpretazione alla legge e ai regolamenti, nonché per fornire criteri di orientamento sull'esercizio delle attribuzioni e della discrezionalità del Consiglio»).

funzioni dello Stato; ma nemmeno un organo rappresentativo della magistratura, dotato di un proprio indirizzo politico e di una connessa responsabilità nei confronti del proprio elettorato. Tale consapevolezza non esclude, in ogni caso, che il CSM possa essere portatore di una propria policy istituzionale nell'esercizio delle delicate funzioni di garanzia ad esso attribuite, quale peculiare espressione dell'indirizzo politico costituzionale (Silvestri 2020; Dal Canto 2020a; D'Amico 2020).

Senza tornare sull'annosa questione della sua individuazione quale organo costituzionale o di rilevanza costituzionale, di autogoverno o di governo autonomo della magistratura (Pizzorusso 1989; Luciani 2020a), è fuori discussione che le finalità costituzionali cui è preordinata l'istituzione del CSM sono legate a doppio nodo alla già citata garanzia dell'autonomia e dell'indipendenza della magistratura, da cui dipende anche l'eguale ed imparziale tutela delle posizioni giuridiche soggettive degli individui. Questo, quanto meno, sembra avere come conseguenza logica l'impossibilità di una modifica costituzionale che, intervenendo sul CSM, ne mortifichi o vanifichi le capacità di tutela di quelle garanzie di sistema appena ricordate, quelle sì immodificabili.

Il quadro così brevemente delineato non può, infine, trascurare il fatto che, in particolare a partire dalla fine degli anni '60, la magistratura italiana ha visto un progressivo aumento di consapevolezza quanto al suo ruolo e alla sua funzione di invero dei principi e dei valori costituzionali, non solo attraverso un sempre più stretto dialogo con la Corte costituzionale ma, in tempi più recenti, anche con le Corti europee. Da questo punto di vista, un ruolo fondamentale è stato giocato anche dalla magistratura associata, espressione di pluralismo culturale e ideale, con particolare riferimento al tema della natura dell'attività giurisdizionale e del ruolo del magistrato nella vita sociale e istituzionale (Volpi 2020). Le diverse anime dell'ANM, infatti, hanno progressivamente portato all'interno del CSM le diverse sensibilità presenti all'interno della magistratura, prima espressione del progressivo superamento di un conformismo giudiziario inizialmente molto diffuso.

Tuttavia, come noto, tale vivacità culturale non ha impedito, nel corso degli anni, forme di sedimentazione e sclerotizzazione del potere, a volte rese evidenti dalle note pratiche non commendevoli di spartizione degli incarichi direttivi e semidirettivi alla luce dell'appartenenza all'uno o all'altra corrente della magistratura associata. La più volte denunciata latitanza del legislatore, incapace (fino ad anni recenti) di intervenire con riforme di sistema in ambito giudiziario (a partire dalla mancata attuazione della VII disposizione transitoria e finale della Costituzione) ed il ruolo non sempre incisivo dei membri c.d. laici ci consegnano un CSM che, pur con le diversità riconducibili alle singole consiliature, non ha mancato, a volte, di apparire autoreferenziale e ripiegato su se stesso, rappresentando uno dei motivi di distacco e sfiducia dell'opinione pubblica nei confronti del sistema giudiziario nel suo complesso.

Gli episodi al centro delle attuali inchieste della Procura di Perugia (Benvenuti 2020; Santini 2020), da ultimo, hanno fatto emergere un quadro di forte disagio e sfiducia da parte degli stessi magistrati nei confronti del ruolo del CSM il quale, come noto, non deve garantire esclusivamente l'indipendenza esterna della magistratura tutta dagli altri poteri dello Stato, ma assicurare anche l'indipendenza interna di ciascun singolo magistrato rispetto all'ordine giudiziario nel suo complesso. Le già citate, cicliche, tensioni tra politica e magistratura non hanno fatto che alimentare ulteriormente tale clima di sospetti incrociati, tra denunce sempre più forti di politicizzazione di alcune inchieste giudiziarie, e ripetuti interventi legislativi ritenuti lesivi dell'autonomia e dell'indipendenza della magistratura, sfociate nella tormentata riforma dell'ordinamento giudiziario del 2005-2007.

Senza potere entrare eccessivamente nel dettaglio, tra i nodi da sciogliere, da molto tempo segnalati a più riprese dalla dottrina e in parte oggetto di diverse proposte di riforma, ve ne sono alcuni che risultano oggi ancora più urgenti, alla luce della crisi che sta attraversando il CSM e che rischia di coinvolgere la magistratura tutta⁵.

Provo solo ad elencarli, mentre su alcuni cercherò di tornare nell'ambito delle principali proposte di modifica oggi sul tappeto: a) conferimento incarichi direttivi e semidirettivi e assegnazione delle sedi vacanti (Campanelli 2019; Verde 2019), anche per superare la prassi delle c.d. nomine a pacchetto⁶; b) potere disciplinare, con particolare riferimento al ruolo dell'apposita Commissione e alla sua composizione (Zanon 2012; Campanelli 2018)⁷; c) disciplina dei fuori ruolo, con particolare riferimento ai magistrati distaccati presso le amministrazioni o gli organi dello Stato, ai magistrati eletti a cariche politiche o agli stessi consiglieri togati, per evitare possano in qualche modo essere favoriti nella loro progressione in carriera; d) vicepresidente, comitato di presidenza, commissioni, con specifico riferimento alla progressiva estensione del ruolo del comitato di presidenza ed alla trasparenza ed accessibilità dei lavori del CSM, e in particolare delle commissioni (Canzio 2019; Piccione 2019; Troilo 2020); e) sistema elettorale per la componente togata, ciclicamente al centro di diverse ipotesi di riforma, ed attualmente oggetto di un rinnovato e vivace dibattito (Dal Canto 2019; D'Amico 2020; Grosso 2020; Luciani

⁵ Vedi sul punto anche il forte intervento del Presidente Mattarella in occasione della riunione straordinaria del plenum del 21 giugno 2019, oltre che il successivo intervento dello scorso 18 giugno 2020.

⁶ Un primo intervento è ora previsto dall'art. 38, c. 5, del nuovo Regolamento interno del 2016, che impone votazioni separate per ciascun incarico.

⁷ Anche in questo caso, recentemente è stato aumentato a quattordici il numero dei componenti supplenti, anche alla luce della necessità di garantire il suo funzionamento di fronte ai diversi procedimenti disciplinari aperti nei confronti di alcuni consiglieri togati (cfr. l'art. 4 del Regolamento interno, così come modificato nel luglio del 2020).

2020b, Romboli 2020; Salazar 2019; Silvestri 2020); f) numero complessivo dei consiglieri e loro reciproci rapporti, con particolare riferimento al ruolo dei componenti eletti dal Parlamento, alla loro estrazione e alla reale capacità di incidere sul concreto funzionamento del CSM (Biondi 2020; Romboli 2020); g) poteri para-normativi del CSM, con particolare riferimento alla già citata (e problematica) serie di atti attraverso i quali il Consiglio è andato via via svolgendo le proprie delicate attribuzioni (Pace 2010; Dal Canto 2020b); h) rapporti con il Ministro della giustizia ed esatta definizione delle sue attribuzioni in materia di organizzazione e funzionamento dei servizi relativi alla giustizia (Franzoni 2014)⁸.

2. Le strade percorribili. revisione costituzionale, riforma legislativa o autoriforma?

Come noto, con particolare frequenza a partire dagli anni '90 e anche alla luce dell'esplosione delle tensioni tra politica e magistratura, non sono mancate proposte di riforma del CSM, della sua composizione e delle sue funzioni. La disciplina costituzionale, infatti, indica solo alcune opzioni di fondo (composizione mista, presidenza del Capo dello Stato, funzioni fondamentali), lasciando al contempo grande spazio al legislatore di attuazione, parallelamente alla prevista riforma organica dell'ordinamento giudiziario. Tuttavia, la stessa tardiva istituzione del CSM (uno dei cascami del c.d. ostruzionismo di maggioranza) e la disciplina, non sempre dettagliata, prevista dalla l. n. 195/1958 hanno rappresentato fin dalle origini uno dei tratti caratteristici del nostro ordinamento. Alla già citata timidezza del legislatore ha in qualche modo cercato di supplire lo stesso Consiglio, non solo attraverso l'esercizio del suo potere regolamentare interno, ma anche con l'attivazione dei già citati poteri para-normativi. Di questa complessa stratificazione normativa bisogna dunque tenere conto quando si affronta il tema delle prospettive di riforma dell'organo di garanzia dell'autonomia e dell'indipendenza della magistratura. Di tale complessità, d'altronde, si sono dimostrate consapevoli anche le diverse Commissioni di studio che si sono occupate del tema nel corso degli

⁸ Come noto, in relazione all'originaria previsione di cui all'art. 11, c. 1, l. n. 195/1958 secondo la quale il CSM avrebbe potuto adottare delibere solamente su richiesta del Ministro della giustizia, la Corte costituzionale è intervenuta dichiarandone l'illegittimità, in quanto lesiva dell'autonomia del Consiglio nell'esercizio delle sue attribuzioni costituzionali (sent. n. 168/1963). Quanto al conferimento degli incarichi direttivi e al previsto «concerto» tra CSM e Ministro, di cui all'art. 11, c. 3, l. n. 195/1958, la Corte costituzionale ha chiarito come debbano essere previste modalità procedurali volte a favorire l'intesa, alla luce del principio di leale collaborazione; tuttavia, di fronte ad un contrasto insanabile, la decisione non può che spettare al CSM (sentt. nn. 379/1992, 380/2003). In relazione alla forma dei provvedimenti riguardanti i magistrati e alla loro impugnabilità, l'art. 17, c. 1, l. n. 195/1958 prevede che essi siano adottati, «in conformità delle deliberazioni del Consiglio superiore», con d.P.R. controfirmato dal Ministro della giustizia o con d.m., nei casi previsti dalla legge, e che la giurisdizione competente (ad esclusione dei provvedimenti disciplinari) sia quella amministrativa, data anche la natura sostanzialmente amministrativa delle deliberazioni del CSM (cfr. sentt. nn. 168/1963, 44/1968).

ultimi anni: la Commissione Paladin del 1990⁹, la Commissione Balboni del 1996¹⁰, la Commissione Scotti del 2015¹¹, oltre che alcune delle Commissioni parlamentari bicamerali per le riforme istituzionali via via istituite (in particolare, la Commissione Bozzi del 1983 e la Commissione D'Alema del 1997)¹². Sul piano delle iniziative di revisione costituzionale, il tema centrale oggetto di discussione è, come noto, in primis la composizione stessa del CSM, attualmente disciplinata dall'art. 104 Cost. Nel corso degli anni la questione si è a più riprese intrecciata con quella connessa alla riforma dell'ordinamento giudiziario e alla c.d. separazione delle carriere.

Fin dalla relazione finale della Commissione Bozzi del 1985, infatti, la questione fu al centro di un rilevante dibattito, che dimostrò tutte le difficoltà di esprimere una posizione unitaria e non portò all'elaborazione di alcuna puntuale proposta di revisione costituzionale sull'ordinamento della magistratura, anche se non mancarono alcuni indirizzi di riforma rivolti alle Camere. Così, ad esempio, in merito all'introduzione in Costituzione della separazione tra la magistratura inquirente e quella giudicante, ritenuta eventualmente oggetto della più ampia riforma legislativa dell'ordinamento giudiziario. Una sezione della relazione finale, poi, fu dedicata alla eccessiva politicizzazione del CSM. Tra le proposte, quella di diminuire le componenti togata e laica per inserire una terza componente, con una quota di membri nominati dal Capo dello Stato o, per altri componenti della Commissione stessa, individuati dalla Corte costituzionale, oltre che quella di una equiparazione del numero delle componenti eletti dalla magistratura e dalle Camere¹³. Infine, oggetto di

⁹ La Commissione per lo studio dei problemi relativi alla normativa e alle funzioni del Consiglio superiore della magistratura, istituita dal Presidente Cossiga con d.P.R. del 26 luglio 1990 e presieduta da Livio Paladin, concluse i suoi lavori approvando la relazione finale il 10 gennaio 1991 (vedi il testo allegato al messaggio inviato alla Camere il successivo 16 febbraio 1991).

¹⁰ La Commissione di studio per la formulazione di proposte di riforma del sistema elettorale del Consiglio superiore della magistratura, istituita dal Ministro di grazia e giustizia Mancuso con d.m. del 14 giugno 1995 e presieduta da Enzo Balboni, ha concluso i suoi lavori approvando la relazione finale il 3 dicembre 1996 (vedi il testo pubblicato su Quaderni costituzionali, 3, 1997, pp. 541 ss., ora disponibile anche su Forum di Quaderni costituzionali Rassegna, 6, 2019, www.forumcostituzionale.it).

¹¹ La Commissione di studio incaricata di predisporre uno schema di progetto di riforma della disciplina legale in materia di costituzione e funzionamento del CSM, dei Consigli giudiziari istituiti presso le Corti di appello e del Consiglio direttivo della Corte di cassazione, istituita dal Ministro della giustizia con d.m. del 12 agosto 2015, ha concluso i suoi lavori nel marzo del 2016, approvando la relazione finale (vedi il testo disponibile sul sito del Ministero della giustizia, www.giustizia.it).

¹² La prima, come noto, fu istituita nella IX Legislatura con due delibere parlamentari del 14 aprile 1983, fu presieduta da Aldo Bozzi e concluse i suoi lavori approvando la relazione finale il 29 gennaio 1985. La seconda, istituita nella XIII legislatura con l. cost. n. 1/1997 e presieduta da Massimo D'Alema, ha approvato il 30 giugno 1997 un'articolata proposta di riforma della Costituzione, successivamente riformulata alla luce degli emendamenti approvati (vedi il testo del 4 novembre 1997). Tutti i testi citati sono disponibili sul sito del Parlamento italiano (www.parlamento.it).

¹³ Sul punto, problematicamente, si era soffermata anche la Commissione Paladin, ritenendo tuttavia preferibile la prima tra le soluzioni indicate, dal momento che aumentare il numero dei componenti eletti dal Parlamento in seduta comune sarebbe risultato contraddittorio con la finalità di

discussione fu anche il superamento della presidenza da parte del Capo dello Stato, sostituito da un Presidente eletto dallo stesso CSM. Tuttavia, la Commissione non raggiunse un consenso su nessuna delle proposte in questione, mentre sottolineò il proprio favore per una riforma della legge elettorale all'epoca vigente, ritenuta la causa principale dei «fenomeni degenerativi di politicizzazione» del CSM.

La proposta della Commissione D'Alema del 1997 affrontò invece espressamente la questione¹⁴, prevedendo l'istituzione di due sezioni interne al CSM, una per la magistratura giudicante e una per quella inquirente, elette per tre quinti dai magistrati di ciascuna carriera, tra le varie categorie, e per due quinti dal Senato. Ciascuna delle due sezioni eleggeva al suo interno un proprio Presidente, tra i membri laici. Era prevista anche una diversa distribuzione delle funzioni consiliari, tra il plenum e le due nuove sezioni, e si prevedeva che il Ministro della giustizia potesse «partecipare alle riunioni del Consiglio senza diritto di voto e presentare proposte e richieste»¹⁵. Infine, stabilito che il Consiglio potesse esprimere pareri sui disegni di legge di iniziativa del Governo prima della loro presentazione alle Camere, se richiesti dal Ministro della giustizia, si specificava che non potesse «adottare atti di indirizzo politico». Tuttavia, come noto, furono proprio le tensioni politiche in materia di giustizia a far naufragare il complessivo progetto di riforma costituzionale. In un clima di forte scontro con la magistratura, poi, si segnala l'approvazione da parte del Governo Berlusconi, nel 2011, del d.d.l. Alfano di riforma del Titolo IV della Parte II della Costituzione¹⁶. Esso prevedeva l'istituzione di due distinti Consigli superiori, uno per la magistratura giudicante e uno per quella inquirente, entrambi presieduti dal Capo dello Stato, e composti per metà da (rispettivamente) giudici e pubblici ministeri, previo sorteggio degli eleggibili, e per metà dal Parlamento in seduta comune¹⁷ (Romboli 2020)¹⁸.

spoliticizzare il CSM. Conseguentemente, però, si sarebbe posto il tema della Presidenza del Consiglio stesso, che sarebbe stato inopportuno mantenere in capo al Presidente della Repubblica.

¹⁴ Si veda, in particolare, quanto previsto dal proposto art. 120 del progetto di revisione, che avrebbe sostituito l'attuale art. 104 Cost.

¹⁵ Vedi ora quanto già previsto dall'art. 16 della l. n. 195/1958, in base al quale il Ministro può intervenire alle adunanze del Consiglio superiore su richiesta del Presidente o quando lo ritenga opportuno per comunicazioni o chiarimenti, non potendo in ogni caso essere presente alle deliberazioni.

¹⁶ Si tratta del disegno di legge presentato alla Camera dei deputati il 7 aprile 2011, nel corso della XVI Legislatura (AC 4275).

¹⁷ Così prevedendo, in particolare, il testo dei nuovi artt. 104-bis e 104-ter, si cui si proponeva l'introduzione in Costituzione.

¹⁸ Sul problematico tema della necessaria prevalenza della componente togata, seppure in relazione agli organi di garanzia delle magistrature speciali, vedi anche la sent. n. 16/2011 della Corte costituzionale, con la quale il Giudice delle leggi ha affermato che «degli organi suddetti debbono necessariamente far parte sia componenti eletti dai giudici delle singole magistrature, sia componenti esterni di nomina parlamentare, nel bilanciamento degli interessi, costituzionalmente tutelati, ad evitare tanto la dipendenza dei giudici dal potere politico, quanto la chiusura degli stessi in "caste"»

Redistribuite, anche in questo caso, le funzioni tra i due organi, si specificava che «i Consigli superiori non possono adottare atti di indirizzo politico, né esercitare funzioni diverse da quelle previste nella Costituzione»¹⁹. Da ultimo, anche sulla base di un’iniziativa dell’Unione della Camere penali italiane, nel 2017 è stato presentato un d.d.l. costituzionale di iniziativa popolare sull’attuazione della separazione delle carriere giudicante e requirente della magistratura²⁰. Riprendendo in parte quanto previsto dalla precedente proposta, essa prevede l’introduzione di due distinti Consigli, entrambi presieduti dal Capo dello Stato, e a composizione paritaria tra membri togati (scelti secondo «modalità stabilite dalla legge») e laici. Viene, infine, specificato che eventuali altre competenze possano essere attribuite ai Consigli medesimi esclusivamente tramite legge costituzionale.

Altro tema oggetto delle proposte di revisione citate è stata la disciplina della responsabilità disciplinare. Sul punto, come noto, già si era espressa la Commissione Bozzi, nella sua relazione del 1985, proponendo una revisione dell’art. 107 Cost. in base alla quale l’azione disciplinare sarebbe spettata esclusivamente al Ministro della giustizia (e non più, come previsto dalla l. n. 195/1958, anche al Procuratore generale)²¹, il quale ne avrebbe dovuto riferire annualmente al Parlamento²². La scelta venne giustificata dalla delicatezza di affidare tale compito ad un componente di diritto dello stesso CSM; pur discussa, venne infine esclusa l’introduzione dell’obbligatorietà dell’azione disciplinare²³. La Commissione Paladin, invece, discusse in particolare sull’opportunità di una maggiore differenziazione tra le competenze disciplinari (di tipo giurisdizionale) e le altre (di tipo amministrativo), ipotizzando la creazione di due distinte sezioni o addirittura di due organi del tutto differenti, al fine di evitare che i componenti della sezione disciplinare continuassero a far parte anche del plenum, evocando la necessità di un’apposita revisione costituzionale. Molto incisiva, sul punto, la proposta elaborata dalla Commissione D’A- lema, che mirava a sottrarre al CSM la funzione disciplinare per attribuirla ad una apposita Corte di giustizia della magistratura cui venivano attribuite non solo la competenza a giudicare delle impugnazioni contro i provvedimenti

autoreferenziali». Tuttavia, fermo restando il rispetto di tale principio costituzionale, «il rapporto numerico tra membri “togati” e membri “laici”, di nomina parlamentare, può essere variamente fissato dal legislatore».

¹⁹ In questo senso la nuova formulazione proposta dell’art. 105 Cost.

²⁰ Si veda il disegno di legge presentato alla Camera dei deputati il 31 ottobre 2017, nel corso della XVII Legislatura (AC 4723). Tale proposta è stata successivamente mantenuta all’ordine del giorno anche nella successiva, attuale, XVIII Legislatura (AC 14).

²¹ Vedi ora l’art. 14, c. 1, d.lgs. n. 109/2006.

²² Cfr. la proposta di modifica dell’art. 107 Cost.

²³ Ora prevista, come noto, in relazione alla sola iniziativa del Procuratore generale presso la Corte di cassazione, in base all’art. 14, c. 3, d.lgs. n. 109/2006.

amministrativi emessi dal Consiglio superiore della magistratura ordinaria e da quello della magistratura amministrativa, ma anche quella di giudicare della responsabilità disciplinare dei magistrati²⁴. Composta da nove membri, eletti dai due Consigli, la Corte di giustizia della magistratura prevedeva una composizione mista, con sei membri togati e tre membri laici. Nel successivo testo risultante dall'approvazione degli emendamenti, veniva introdotta anche l'obbligatorietà dell'azione disciplinare, prevedendone l'esercizio in capo ad un Procuratore generale eletto dal Senato con la maggioranza dei tre quinti e tra coloro che avessero i requisiti per ricoprire la carica di giudice costituzionale. Il Procuratore generale avrebbe dovuto esercitare l'azione disciplinare d'ufficio, o su richiesta del Ministro della giustizia, del Procuratore generale della Cassazione o dei Consigli superiori citati, dovendone riferire annualmente al Parlamento²⁵.

Quanto all'annoso problema degli incarichi extragiudiziari, con particolare riferimento a quelli per cui è previsto il collocamento fuori ruolo per il distacco presso pubbliche amministrazioni o organi dello Stato²⁶ e agli incarichi elettivi²⁷, la questione è stata al centro delle ipotesi di riforma della Commissione Bozzi, che aveva proposto una modifica alla Costituzione volta ad introdurre un divieto assoluto, per i magistrati in servizio, di svolgere qualunque altra attività o funzione pubblica²⁸. Analoghe le preoccupazioni della Commissione D'Alema, che proponeva l'introduzione di una disciplina costituzionale più articolata, facendo divieto ai magistrati di svolgere attività arbitrali o di controllo e di essere distaccati presso Ministeri o altre pubbliche amministrazioni, consentendo però alla legge di stabilire i casi in cui ad essi era consentito svolgere attività diverse da quelle d'ufficio²⁹. Quanto alle cariche elettive, si stabiliva che i magistrati non potessero partecipare alle competizioni elettorali nella Regione in cui avessero esercitato le loro funzioni negli ultimi cinque anni né essere assegnati, per i successivi cinque anni, a sedi comprese nelle Regioni nel cui territorio fossero stati candidati o eletti³⁰.

²⁴ Cfr. il testo del nuovo art. 125, di cui si prevedeva l'introduzione in Costituzione (30 giugno 1997).

²⁵ Si veda quanto previsto dall'art. 123 nel testo emendato, deliberato dalla Commissione il 4 novembre 1997.

²⁶ Vedi ora quanto previsto dal R.D. n. 12/1941, dal d.lgs. n. 35/2006, dal d.lgs. n. 160/2006 e dalla l. n. 190/2012.

²⁷ Sui quali vedi ora le disposizioni di cui alla l. n. 6/1948, al d.P.R. n. 361/1957 e al d.lgs. n. 160/2006.

²⁸ Sul punto, vedi il testo modificato dell'art. 107 Cost.: «I magistrati in attività di servizio non possono disimpegnare altra funzione pubblica o professione privata».

²⁹ Si veda il testo del nuovo art. 125, di cui si prevedeva l'introduzione in Costituzione (4 novembre 1997).

³⁰ «I giudici ordinari e amministrativi e i magistrati del pubblico ministero non possono partecipare alle competizioni elettorali nella Regione in cui hanno esercitato le loro funzioni negli ultimi

A livello legislativo, è davvero impossibile ripercorrere tutte le proposte volte ad una modifica della l. n. 195/1958. Tuttavia, come in parte vedremo, gli interventi più rilevanti che hanno coinvolto la legge istitutiva, e la maggioranza delle ipotesi di riforma presentate (anche nell'ultimo periodo) si sono concentrate su alcuni aspetti particolarmente rilevanti: il numero dei componenti (lasciato, come noto, alla determinazione del legislatore per espressa volontà del Costituente, ferma restando la proporzione tra membri togati e laici); le modalità di elezione della componente togata (finora oggetto, come noto, di ben sette interventi legislativi)³¹, da ultimo con una particolare attenzione anche alla rappresentanza di genere; le modalità di organizzazione dei lavori del CSM e le relative procedure, con specifico riferimento ai tempi e alla trasparenza dei meccanismi decisionali e al rapporto tra commissioni e plenum; la questione degli incarichi extragiudiziari dei magistrati, con particolare riferimento alle cariche elettive.

Altro aspetto particolarmente rilevante, di sicura competenza legislativa, riguarda l'esatta delimitazione dei rapporti tra Consiglio e Ministro della giustizia, con specifico riferimento a quella zona grigia che separa le competenze di sicura attribuzione consiliare da quelle di sicura spettanza ministeriale, all'interno della quale il riferimento al doveroso rispetto del principio di leale cooperazione tra poteri dello stato non sempre è risultato sufficiente a chiarire gli esatti confini tra le due sfere di attribuzione (Verde 2019, 109 ss.).

Consapevole degli ampi spazi lasciati dal dettato costituzionale al legislatore ordinario, e stigmatizzando la sua inattività che ha causato una sorta di supplenza normativa da parte del CSM, già la Commissione Paladin, con un approccio realista, si era interrogata sulla natura delle riserve di legge in materia di ordinamento giudiziario contenute nella Costituzione (assolute o relative) e sullo spazio reciproco da riconoscere alla legge e alla regolamentazione autonoma del Consiglio³². Sul punto, appare particolarmente significativo quanto proposto dalla Commissione D'Alema, attraverso una modifica della Costituzione volta a specificare che le norme sull'ordinamento giudiziario fossero stabilite «esclusivamente» con legge, con il chiaro intento di limitare l'attività creativa del CSM³³. A distanza di molti anni, tuttavia, la questione rimane ancora in gran parte irrisolta, anche se da ultimo, alla luce di una più marcata occupazione degli spazi normativi da parte della legislazione

cinque anni né essere assegnati, per i successivi cinque anni, a sedi comprese nelle Regioni nel cui territorio siano stati candidati o eletti» (così il nuovo testo dell'art. 125 Cost., approvato il 4 novembre 1997 all'esito della votazione degli emendamenti).

³¹ Cfr. le leggi nn. 195/1958, 1198/1967, 695/1975, 1/1981, 655/1985, 74/1990 e 44/2002.

³² Con particolare riferimento agli artt. 101, 102, 105, 107, 108 Cost.; nonché, implicitamente, forse anche all'art. 104 Cost.

³³ In questo senso la nuova formulazione dell'art. 128 di cui si proponeva l'introduzione in Costituzione.

(soprattutto dopo la riforma dell'ordinamento giudiziario del 2005-2007), appare evidente uno sforzo di self restraint da parte dello stesso CSM, quanto meno in relazione alle sue prassi più discusse³⁴.

Quanto alla potestà regolamentare del Consiglio, a prescindere dal dibattito sulla natura stessa del Regolamento previsto dall'art. 20 della l. n.

195/1958 (Piccione 2017; De Siervo 2018), come abbiamo visto esso prevede ora espressamente «risoluzioni», all'art. 24, e «circolari» all'art. 25, cercando di fare maggiore chiarezza rispetto a quanto previsto dall'art. 15 del precedente Regolamento³⁵. In particolare, sono ora disciplinate «circolari» e «direttive» per dare esecuzione o interpretazione alla legge e ai regolamenti, nonché per fornire criteri di orientamento sull'esercizio delle attribuzioni e della discrezionalità del CSM. Quanto alla seconda finalità, relativa ad una sorta di autolimitazione delle proprie attribuzioni al fine di garantire maggiore prevedibilità e certezza in relazione all'esercizio del proprio potere discrezionale, nulla quaestio. Maggiori problemi, invece, potrebbe porre la prima ipotesi, che sostanzialmente codifica la prassi invalsa di atti para-normativi in grado di avere una efficacia esterna anche rilevante³⁶, e la cui conformità alla legge è da sempre discussa, soprattutto in presenza di interventi non tanto e non solo secundum legem, ma anche praeter legem (Zanon e Biondi 2019a).

La stessa giurisprudenza costituzionale, d'altronde, ha accennato al tema, da un lato escludendo che alle circolari del Consiglio possa riconoscersi valore normativo, in quanto espressive di mere «prassi», non in grado di consolidare un vero e proprio diritto vivente capace di vincolare la stessa Corte³⁷; dall'altro, confermando che la riserva di legge in materia di ordinamento giudiziario di cui all'art. 108 Cost., finalizzata a garantire l'indipendenza della magistratura, non impone una disciplina talmente analitica e dettagliata da annullare ogni margine di apprezzamento da parte del Consiglio³⁸. Il legislatore, di conseguenza, deve individuare «criteri sufficientemente precisi, in grado di orientare la discrezionalità» del CSM (in quel caso, relativamente all'individuazione dei candidati più idonei a ricoprire gli uffici direttivi).

Un esempio di intreccio normativo particolarmente complesso, come noto, è quello relativo all'annoso problema dell'autorizzazione a svolgere incarichi

³⁴ Vedi, ad esempio, l'attuale disciplina delle c.d. pratiche a tutela contenuta nell'art. 36 del nuovo Regolamento del 2016, che sembra aver coinciso con una significativa diminuzione di tali discusse procedure.

³⁵ Il quale si limitava a stabilire che il Consiglio poteva adottare risoluzioni in relazione alle proprie attribuzioni e che il Vicepresidente potesse adottare circolari e direttive «in conformità a tali risoluzioni».

³⁶ Si pensi, solo per fare un esempio a tutti noto, alle origini stesse del sistema tabellare, successivamente recepito dal legislatore.

³⁷ Così, in particolare, la sent. n. 86/1982.

³⁸ In questo senso la successiva sent. n. 72/1991.

extragiudiziari, con particolare riferimento a quelli per cui è previsto il collocamento fuori ruolo per il distacco presso pubbliche amministrazioni o organi dello Stato³⁹. La questione è stata a lungo priva di una disciplina legislativa organica⁴⁰; fino a quel momento, però, la disciplina è stata in parte integrata da circolari dello stesso CSM, con tutta la delicatezza del caso, dal momento che una tale possibilità, se non sottoposta ad una rigorosa disciplina e a specifici limiti (anche temporali) rischia di compromettere l'autonomia e l'indipendenza di un numero rilevante di magistrati, potendo incidere indirettamente anche sulla funzionalità complessiva dell'ordine giudiziario (Zanon e Biondi 2019a, 124 ss.; Dal Canto 2020b, 178 ss.). Particolarmente sensibile, poi, il tema degli incarichi politici elettivi e della loro incidenza sullo status dei magistrati, con particolare riferimento alla riassunzione delle funzioni al termine del mandato o in caso di mancata elezione. Anche in questo caso, dopo una serie di interventi integrativi del CSM stesso con proprie circolari, è intervenuto da ultimo il d.lgs. n. 160/2006, puntualizzando quanto previsto dal d.P.R. n. 361/1957⁴¹. Come noto, sul punto interviene da ultimo anche il d.d.l. presentato dal Governo Conte II, su iniziativa del Ministro della giustizia Bonafede⁴².

3. Le più recenti proposte di riforma, con particolare riferimento al sistema elettorale. il D.D.L. Bonafede (ac 2681 del 28 settembre 2020)

Senza dubbio, tuttavia, è sul piano del numero dei componenti e della disciplina elettorale che si sono concentrate a più riprese (anche recentemente) le principali ipotesi di riforma. Il tutto, come noto, sul presupposto che la modifica dei meccanismi di selezione dei componenti togati (e perché non di quelli laici?) possa rappresentare un argine alla politicizzazione del CSM e al peso eccessivo delle correnti della magistratura associata (riferimenti in Dal Canto 2019; Luciani 2020b; Romboli 2020). Senza poter ripercorrere tutte le vicende che hanno caratterizzato le diverse discipline sin qui adottate (sette solo quelle elettorali), basti solo pensare che, se fin dagli anni '80 emergeva la consapevolezza della necessità di evitare le degenerazioni in questione, le soluzioni ipotizzate sono state le più varie, e spesso contraddittorie.

³⁹ A partire dal Ministero della giustizia, su cui vedi l'art. 15 della l. n. 195/1958.

⁴⁰ Vedi l'art. 16 del R.D. n. 12/1941, come modificato dalla l. n. 97/1979, successivamente in parte superato dall'art. 1, c. 18, dalla l. n. 190/2012. Per i fuori ruolo vedi anche quanto previsto dall'art. 50 del d.lgs. n. 160 del 2006.

⁴¹ Lacunosa, invece, la disciplina per le cariche elettive regionali e locali, rispetto alle quali, però, lo stesso CSM ha più volte sollecitato il legislatore ad intervenire. Per quanto riguarda l'elezione al CSM, la disciplina è prevista dall'art. 30 del d.P.R. n. 916/1958 oltre che dal già citato art. 50 del d.lgs. n. 160/2006.

⁴² In particolare, attraverso le dettagliate (anche se non sempre organiche) disposizioni di cui agli artt. 12-19 del d.d.l. in questione (AC2681).

Si pensi, per fare un esempio, solamente alla variazione legislativa del numero dei componenti elettivi, togati e laici: originariamente ventuno nel 1958 (quattordici e sette), poi portato a trenta nel 1975 (venti e dieci), e successivamente ridotto a ventiquattro nel 2002 (sedici e otto). L'ampliamento del numero dei componenti, infatti, è sempre stato visto come volto a favorire un maggiore pluralismo interno al CSM, anche in relazione alle diverse anime della magistratura associata ed in vista di una rappresentanza anche delle posizioni minoritarie; la sua riduzione, invece, quale strumento in grado di limitare, se non scardinare, le pratiche spartitorie e le degenerazioni correntizie. Sul punto, ad esempio, la Commissione Paladin fu estremamente chiara: «Una forte riduzione del numero dei consiglieri eletti [...] avrebbe di per sé l'effetto di ostacolare la suddivisione del CSM secondo correnti o secondo gruppi parlamentari designanti», fronteggiando al contempo «gli inconvenienti determinati dalla elefantiasi del plenum». Infine, non va trascurata l'incidenza del numero dei componenti anche in relazione alla stessa funzionalità e operatività del Consiglio; riflessioni interessanti, sul punto, quelle fornite dalla Commissione Scotti (soprattutto in relazione al funzionamento della sezione disciplinare) che pure giunse alla conclusione di lasciare immutato il numero attuale dei componenti. Il d.d.l. Bonafede, come noto, propone ora di tornare a trenta componenti elettivi, al fine di consentire al CSM «un funzionamento più celere ed efficiente»⁴³.

Sul piano della continuità delle funzioni consiliari, collegata al rinnovo periodico dei suoi componenti, si segnala la proposta, da parte della Commissione Balboni, di un rinnovo parziale della componente elettiva (sul modello di quanto avviene ora per la Corte costituzionale), in modo da garantire anche la trasmissione delle esperienze maturate ai componenti che, via via, venissero a far parte del CSM. La sfasatura delle elezioni, in questo caso non solo potrebbe garantire una riduzione dei tempi morti che normalmente seguono ad ogni rinnovo, ma potrebbe favorire, secondo il punto di vista della Commissione, un «allentamento del meccanismo di responsabilità che, almeno di fatto, si è instaurato tra correnti dell'associazionismo giudiziario e partiti, da un lato, e componenti eletti, dall'altro», anche al fine di garantire l'indipendenza del singolo magistrato nei confronti dello stesso Consiglio, le cui decisioni «potrebbero essere – e soprattutto apparire – influenzate dagli schieramenti politico-giudiziari presenti». Il problema della necessità o meno, a tal fine, di una revisione costituzionale rimane però aperto⁴⁴, anche alla luce della possibilità di una valorizzazione del riferimento contenuto nell'art.

⁴³ Così, espressamente, la relazione di accompagnamento al d.d.l. in questione, il cui art. 20 interviene sul punto.

⁴⁴ Nella prima direzione, ad esempio, vanno le conclusioni della Commissione Balboni; opposte, invece, le conclusioni della Commissione Scotti.

104 Cost. all'elezione e alla durata del mandato dei singoli consiglieri, e non dell'intero Consiglio, analogamente a quanto previsto per i componenti della Corte costituzionale (Zanon e Biondi 2019b; D'Amico 2020).

Particolarmente tormentata la vicenda del sistema elettorale, con specifico riferimento alla componente togata. Deve essere infatti subito sottolineato come non abbia destato il medesimo entusiasmo riformatore il tema delle modalità di elezione dei componenti laici da parte del Parlamento in seduta comune, che pure non ha sempre garantito l'individuazione di profili esclusivamente tecnico-giuridici, dando adito anche a prassi lottizzatorie non meno evidenti quanto al collateralismo con le principali forze politiche. Il tema, come noto, non era irrilevante nemmeno per il Costituente, se è vero che il progetto di Costituzione prevedeva che i componenti laici fossero eletti dal Parlamento «al di fuori del proprio seno», inciso sparito in fase di coordinamento prima della votazione finale (Biondi 2020, 25).

Più in generale, come noto, l'incidenza dei meccanismi elettorali sul concreto funzionamento di un organismo elettivo, senz'altro presente, non va però enfatizzata in termini di automatismo, dal momento che vanno valutati anche i comportamenti adattativi degli attori politici e istituzionali (Luciani 2020b). Questo, a ben vedere, vale anche per le vicende del CSM, dove a più riprese la modifica delle regole elettorali non ha affatto garantito gli esiti voluti, in alcuni casi producendo invece proprio un'accentuazione dei fenomeni che si volevano contrastare⁴⁵.

Appare evidente come la discussione sul sistema elettorale non possa che partire da una premessa: la configurazione della natura e del ruolo dello stesso CSM. La stessa storia delle ripetute modifiche alla legislazione elettorale dei componenti togati lo dimostra. Semplificando di molto i passaggi, infatti, si è passati dall'originario sistema di tipo maggioritario strutturato su collegi uninominali e turno unico (1958), in cui ogni categoria di magistrati eleggeva i propri rappresentanti⁴⁶; attraverso un sistema proporzionale con liste concorrenti e possibilità di esprimere preferenze (1975), basato su una circoscrizione unica nazionale⁴⁷; per arrivare fino all'attuale sistema, di incerta qualificazione (Ferri 2005; Dal Canto 2020a; D'Amico 2020), strutturato su tre collegi nazionali⁴⁸. Come noto, attualmente tutti i magistrati votano per tutte le categorie, potendo esprimere una sola preferenza per ciascuna di esse.

⁴⁵ Come da ultimo, confermato dalla riforma di cui alla l. n. 44/2002.

⁴⁶ Prevedendosi 4 collegi per i magistrati di tribunale, 4 collegi per i magistrati d'appello e un collegio unico nazionale per i 6 magistrati di Cassazione.

⁴⁷ All'interno della quale si eleggevano 8 magistrati di legittimità, 8 di tribunale e 4 d'appello.

⁴⁸ Riservati, rispettivamente, all'elezione di 2 giudici di legittimità, di 10 magistrati giudicanti e di 4 magistrati del pubblico ministero.

Come evidente, le diverse opzioni ben fotografano anche lo specifico momento storico e l'evoluzione del ruolo della magistratura nel nostro ordinamento: da una concezione più marcatamente burocratico-verticistica, con un peso maggiore dei magistrati di Cassazione, ad una più marcatamente pluralista ed ideologica, con la visibile volontà di una valorizzazione delle componenti interne alla magistratura associata, fino all'attuale sistema, volto a scardinare le correnti e ad impedirne la visibilità elettorale, attraverso una (supposta) valorizzazione del solo profilo personale dei singoli candidati.

Ora è ovvio che ogni configurazione del CSM come problematico organo di rappresentanza del pluralismo interno della magistratura associata (Romboli 2020), in vista dell'espressione di una sorta di proprio indirizzo politico-giudiziario, porterebbe ad affrontare il discorso in termini molto diversi rispetto ad una configurazione del Consiglio stesso, più propriamente, quale organo di garanzia dell'autonomia e indipendenza della magistratura, inserito all'interno del complesso sistema di equilibri costituzionali disegnato dalla nostra Costituzione (Salazar 2019; D'Amico 2020; Luciani 2020b). Senza poter affrontare in questa sede un tema così complesso, basti pensare che la stessa Corte costituzionale ha sottolineato come il CSM non possa considerarsi organo rappresentativo dell'ordine giudiziario in senso tecnico, anche alla luce della sua composizione mista e della presidenza affidata al Capo dello Stato⁴⁹. Proprio per questo, continua la Corte, non è da considerarsi corretta (anche se invalsa) dal punto di vista tecnico la sua qualificazione quale organo di autogoverno della magistratura, dal momento che non è prevista la creazione di un corpo burocratico del tutto separato, ma esso deve comunque mantenere «una costante saldatura con l'apparato unitario dello Stato». Tanto che alla autonomia della magistratura, secondo la Corte, va attribuito un significato «generico e non tecnico, a indicare la disciplina diversificata che la Costituzione riserva, e vuole sia riservata, per quanto attiene allo stato giuridico dei magistrati dell'ordine giudiziario, sia garantendo loro direttamente l'inalterabilità, nei sensi e alle condizioni di cui all'art. 107, c. 1, sia sottraendoli, anche per quel che concerne tutte le vicende del predetto stato, ad ogni dipendenza da organi del potere esecutivo».

Dunque, si tratta di individuare il giusto equilibrio tra riconoscimento del pluralismo interno alla magistratura, e garanzia della visibilità delle diverse realtà degli uffici giudiziari diffusi sul territorio, evitando distorsioni corporative e correntizie ma anche ripiegamenti su dinamiche meramente localistiche. Da questo punto di vista, allora, non stupisce che le più recenti proposte di riforma elettorale, con qualche eccezione⁵⁰, si siano per lo più indirizzate verso sistemi elettorali di tipo misto.

⁴⁹ Così, in particolare, la sent. n. 142/1973.

⁵⁰ Come, ad es., il d.d.l. n. AC 226, presentato il 23 marzo 2018 dai deputati Ceccanti e Di Maio; e il d.d.l. n. AC 1977, presentato il 12 luglio 2019 dalla deputata Dadone.

Alcune delle proposte da tempo sul tappeto sembrano farsi carico di entrambe le esigenze. Penso, ad esempio, alla proposta della Commissione Balboni di introduzione di un meccanismo analogo al voto singolo trasferibile (Luciani 2020b)⁵¹. Tali proposte, infatti, potrebbero consentire di «salvaguardare l'esistenza e la rappresentanza dei diversi gruppi associativi nei quali si articola il corpo dei magistrati, impedendo però agli stessi di condizionare in maniera troppo pesante l'attività del Consiglio, attraverso modalità di rappresentanza quasi totalmente bloccate». Sarebbero infatti valorizzate le singole personalità dei candidati, impedendo ai vari raggruppamenti di dominare totalmente la competizione elettorale.

Analoghe le preoccupazioni di chi ha ipotizzato l'utilizzo del sistema elettorale vigente al Senato prima del 1993 (Silvestri 2017), articolato su collegi uninominali ma ad impianto proporzionale, grazie alla presentazione di candidati che dichiarino il loro collegamento ad almeno altri due candidati. I voti conseguiti da tutti i candidati collegati sarebbero sommati, sul piano nazionale, e i seggi disponibili sarebbero distribuiti tra i vari gruppi di candidati collegati tramite il sistema proporzionale, senza contare gli eventuali resti. All'interno dei singoli gruppi, poi, risulterebbero eletti i candidati percentualmente più votati all'interno dei singoli collegi.

Tutti questi meccanismi, quando incentrati su un numero di collegi pari ai componenti da eleggere, dipendono naturalmente anche dal numero di componenti togati che si decide di eleggere, e di conseguenza anche dall'ampiezza e dalla conformazione dei singoli collegi, potendo rappresentare una buona sintesi tra le diverse esigenze evidenziate. Si segnala, sul punto, anche la proposta che prevede la creazione di collegi più ampi e bi-nominali, all'interno dei quali si confronterebbero candidature individuali, con la possibilità per gli elettori di esprimere una singola preferenza (sul punto, problematicamente, Grosso 2020). Risulterebbero eletti i due candidati più votati in ciascun collegio.

Diversa, anche se ispirata alle medesime finalità, la strada suggerita dalla Commissione Scotti la quale, pur prendendo in considerazione l'ipotesi del voto singolo trasferibile (anche se dichiarando di non avere avuto tempo sufficiente per approfondirla), è giunta alla proposta di un meccanismo (per la verità abbastanza complesso) di doppio turno misto, maggioritario e proporzionale (Dal Canto 2019). Ad un primo turno in cui sarebbero eletti, in collegi pari al numero dei componenti da eleggere, un numero di candidati quadruplo rispetto a quelli da eleggere, considerando i più votati, seguirebbe un secondo turno proporzionale con circoscrizione unica nazionale, liste

⁵¹ Utilizzato in Irlanda e a Malta; ma anche in Australia, anche se in questo caso strutturato come voto alternativo trasferibile (su cui vedi ora anche il d.d.l. n. AC 227, presentato il 23 marzo 2018 dai deputati Ceccanti e Di Maio).

contrapposte (formate dai candidati selezionati al primo turno) e possibilità di esprimere preferenze. Al di là della complessità del meccanismo, appare concreto il rischio che tale sistema rischi di accentuare il localismo, al primo turno, e incentivi accordi di tipo spartitorio tra le correnti, al secondo turno, sommando (per così dire) i difetti sia dei sistemi a base maggioritaria sia di quelli di impianto proporzionale (D'Amico 2020).

Da ultimo si segnala il d.d.l. del Governo Conte II, presentato dal Ministro della giustizia Bonafede alla Camera dei deputati lo scorso 28 settembre 2020⁵², il quale ha definitivamente superato l'originaria impostazione che prevedeva il sorteggio dei componenti togati tra una rosa di candidati precedentemente eletti dai magistrati (c.d. sorteggio a valle). Senza entrare troppo nei dettagli, e a prescindere dalle sue ricadute in termini di legittimazione e prestigio del CSM, pare che il sorteggio (in tutte le sue declinazioni possibili, a monte o a valle che sia) non sia compatibile con il dettato dell'art. 104 Cost., che prevede che i componenti togati siano «eletti [...] da tutti i magistrati» (Dal Canto 2020a; Luciani 2020b; Romboli 2020; Salazar 2019)⁵³. L'attuale versione del d.d.l., invece, prevede un complesso meccanismo di elezione, strutturato in due turni di votazione, basato su collegi uninominali (tranne il caso del collegio relativo ai magistrati di legittimità, che si prevede elegga due componenti). Si prevede quindi la suddivisione del territorio in diciannove collegi, ciascuno ricomprensivo circa un diciassettesimo del corpo elettorale⁵⁴. Al primo turno di votazione tutti gli elettori esprimono fino a quattro preferenze, in ordine progressivo e con alternanza di genere. Viene eletto al primo turno in ciascun collegio il candidato che abbia ottenuto almeno il 65% dei voti (tranne per il collegio di legittimità, per cui è sempre previsto il secondo turno, riservato ai quattro candidati più votati). Nel caso in cui nessun candidato abbia ottenuto tale percentuale di voti, è previsto un secondo turno al quale accedono i candidati che hanno ottenuto il maggior numero di preferenze in ciascun collegio, con una ponderazione ridotta del peso delle seconde, terze e quarte preferenze ricevute⁵⁵. Al secondo turno ciascun elettore può esprimere fino a due preferenze, con alternanza di genere. Risulta eletto

⁵² Frutto di un percorso particolarmente accidentato, essendo stato deliberato definitivamente dal Consiglio dei ministri il 7 agosto 2020, dopo una prima delibera salvo intese del 31 luglio 2019.

⁵³ Ripropongono, in varie forme, il meccanismo del sorteggio alcuni d.d.l. presentati recentemente alle Camere: ad es., AC 1919, di iniziativa del deputato Colletti e altri, presentato il 18 giugno 2019; AC 2536, di iniziativa dei deputati Zanettin e Costa, presentato il 9 giugno 2020; AS 184, di iniziativa del senatore Nencini, presentato il 16 luglio 2020.

⁵⁴ Tra questi, si segnala l'anomalo collegio romano di cui all'art. 29, c. 3, del d.d.l., costituito «dai magistrati collocati fuori ruolo, dai magistrati dell'ufficio del massimario e del ruolo della Corte di cassazione, dai magistrati della corte d'appello di Roma e della procura generale presso la medesima corte e dai magistrati della Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo».

⁵⁵ Cfr. l'art. 29, c. 9, del d.d.l., in base al quale si prevede coefficiente di riduzione delle singole preferenze in questione pari, rispettivamente, a 0,90, a 0,80 e a 0,70.

il candidato che ha ottenuto più voti validi, anche in questo caso abbattendo il peso delle seconde preferenze.

Il meccanismo, molto complesso, mirerebbe a privilegiare le personalità dei singoli candidati, il loro radicamento territoriale e ad impedire un eccessivo protagonismo della magistratura associata. Le candidature, infatti, devono essere sottoscritte da almeno dieci (e non più di trenta) magistrati in servizio nel medesimo collegio. Al fine di stimolare la presentazione di una pluralità di candidature, si prevede che qualora il numero di quelle presentate sia inferiore a dieci, si provveda ad integrarle tramite sorteggio nell'ambito dei magistrati in servizio presso il singolo collegio, in un numero pari al quadruplo di quello eventualmente necessario. Analogamente, per estrazione, si procederebbe in caso di mancato rispetto della parità di genere nelle candidature⁵⁶.

In conclusione, un sistema molto complesso e che sembra porre più di un interrogativo (Romboli 2020), rimettendo volta per volta al Ministro l'individuazione dei singoli, collegi (distrettuali, pluri-distrettuali o sub-distrettuali), fissando un quorum per l'elezione al primo turno molto elevato (non favorevole all'emersione di candidature realmente indipendenti) e con la previsione di un secondo turno di votazione che rischia di incentivare eventuali accordi tra le singole correnti.

Altri punti del d.d.l. sono la previsione del sorteggio annuale quale metodo di formazione delle Commissioni, la previsione di un'incompatibilità tra i componenti effettivi della sezione disciplinare e quelli delle commissioni per gli incarichi direttivi, per le incompatibilità, per le valutazioni di professionalità e per il conferimento delle funzioni di cassazione⁵⁷. Anche in questo caso, oltre al condivisibile fine di evitare potenziali situazioni di incompatibilità, con particolare riferimento all'esercizio della delicata funzione disciplinare, si evidenzia il fine di evitare «la distribuzione dei posti tra le correnti»⁵⁸. Accogliendo, sul punto, le indicazioni della Commissione Scotti, si prevede che la sezione disciplinare organizzi i suoi lavori articolandosi in due collegi di tre componenti ciascuno, dei quali uno individuato tra i membri eletti dal Parlamento. È previsto che, dopo due anni, i componenti effettivi si alternino con quelli supplenti⁵⁹.

Quanto ai componenti togati, il d.d.l. Bonafede prevede ora che, una volta terminato il mandato, non possano proporre domanda per uffici direttivi o

⁵⁶ Così l'art. 29, c. 8, del d.d.l. in questione.

⁵⁷ In questo senso, espressamente, l'art. 21 del d.d.l., con previsione di dubbia razionalità rispetto all'esclusione dei componenti supplenti della sezione disciplinare.

⁵⁸ Vedi, sul punto, anche la previsione che vieta la costituzione di gruppi all'interno del CSM (art. 27 del d.d.l.).

⁵⁹ Cfr. l'art. 22 del d.d.l. in questione.

semidirettivi per un periodo di quattro anni, e che non possano essere collocati fuori ruolo prima che ne siano trascorsi due (a parte il caso di funzioni elettive)⁶⁰. Da ultimo, in relazione ai membri laici, si prevede che le Camere non possano eleggere al CSM i componenti del Governo, delle giunte regionali o delle province autonome, o coloro che lo siano stati negli ultimi due anni, e che comunque i candidati siano previamente auditi dalle competenti commissioni parlamentari⁶¹.

La disposizione, volta ad evitare la elezione di titolari di cariche politiche, nulla prevede, però, in relazione al caso dei parlamentari in carica, negli ultimi anni più volte eletti non solo quali componenti, ma anche quali vicepresidenti del CSM.

4. L'autonomia e l'indipendenza della magistratura, tra vincoli normativi ed etica della giurisdizione

La necessità di una riforma del CSM, da più parti avvertita e richiamata, deve tenere in ogni caso in debita considerazione la natura del Consiglio e i principi costituzionali che regolano le sue funzioni. A prescindere dalle ipotesi di un ripensamento alla stessa struttura costituzionale dell'ordinamento giudiziario, evocato dalle proposte di introduzione di una più netta distinzione tra le carriere giudicante e requirente⁶², che potrebbe avere delle ricadute anche sul piano dell'organizzazione e del funzionamento del CSM, la maggior parte delle iniziative attualmente al centro della discussione riguardano il sistema elettorale e la connessa garanzia della parità di genere⁶³.

Senza dubbio, lo squarcio aperto dalle indagini della Procura di Perugia ha rappresentato un grave vulnus alla credibilità e alla legittimazione del CSM non solo agli occhi dell'opinione pubblica, ma anche degli stessi magistrati. Il «quadro sconcertante e inaccettabile» di cui ha parlato il Presidente della Repubblica in occasione della riunione straordinaria del plenum del 21 giugno 2019, fatto di «manovre nascoste, di tentativi di screditare altri magistrati, di millantata influenza, di pretesa di orientare inchieste e condizionare gli eventi, di convinzione di potere manovrare il CSM, di indebita partecipazione di esponenti di un diverso potere dello Stato», appare «in totale contrapposizione con i doveri basilari dell'ordine giudiziario e con quel

⁶⁰ Così l'art. 37 del d.d.l.

⁶¹ In questo senso dispone l'art. 28 del d.d.l.

⁶² Materia che, secondo la nota sent. n. 37/2000 della Corte costituzionale, non rientrerebbe comunque tra quelle a contenuto costituzionalmente vincolato.

⁶³ Su tale aspetto, tra gli altri, si segnalano i seguenti d.d.l.: AC 976, di iniziativa della deputata Rossello, presentato il 23 luglio 2018; AC 989, di iniziativa delle deputate Bartolozzi e Prestigiacomo, presentato il 24 luglio 2018; AC 2233, di iniziativa dei deputati Pollastrini ed altri, presentato il 31 ottobre 2019; AS 708, di iniziativa della senatrice Rossomando presentato il 24 luglio 2018.

che i cittadini si attendono dalla magistratura». In quella stessa occasione, riprendendo in parte anche i moniti dei suoi predecessori, il Presidente ha richiamato il Consiglio alla necessaria esigenza di «assoluta trasparenza e di rispetto rigoroso delle regole stabilite, nelle procedure e nelle deliberazioni», anche in relazione alla necessità di garantire «ritmi ordinati nel rispetto delle scadenze».

Proprio per questo è senza dubbio opportuno intervenire con modifiche legislative mirate, non punitive, ma volte a contrastare l'immagine di «una magistratura china su se stessa, preoccupata di costruire consensi a uso interno, finalizzati all'attribuzione di incarichi», all'interno della quale si intravede «un'ampia diffusione della grave distorsione sviluppatasi intorno ai criteri e alle decisioni di vari adempimenti nel governo autonomo della magistratura»⁶⁴. Tale riforma, tra l'altro, deve avere come finalità quella di rimuovere «prassi inaccettabili, frutto di una trama di schieramenti cementati dal desiderio di occupare ruoli di particolare importanza giudiziaria e amministrativa, un intreccio di contrapposte manovre, di scambi, talvolta con palese indifferenza al merito delle questioni e alle capacità individuali».

All'intervento necessario del legislatore, tuttavia, deve accompagnarsi un adeguamento delle regole interne di funzionamento ad opera dello stesso CSM, al fine di assicurare piena efficacia operativa e piena trasparenza decisionale. Un accenno in questa direzione, come abbiamo visto, è stato compiuto con l'adozione del nuovo Regolamento del 2016, il quale (tra l'altro) ha evocato l'importanza di criteri redazionali delle delibere consiliari ispirati ai canoni di omogeneità, semplicità e chiarezza, anche alla luce della sempre più rilevante giurisprudenza amministrativa sul punto⁶⁵.

Ribadita l'importanza di interventi normativi (in primis legislativi) volti ad affrontare la grave crisi che sta attraversando il Consiglio superiore, non va sottovalutata l'importanza di una profonda presa di coscienza da parte della magistratura tutta (a partire da quella associata, ma anche dei singoli magistrati) di quale sia la reale posta in gioco. Se, infatti, è vero che l'autonomia e l'indipendenza della magistratura sono i valori cui è funzionale la previsione costituzionale del CSM, è altrettanto vero che tali valori «trovano il loro presidio nella coscienza» dei cittadini, oggi profondamente turbata da quanto accaduto⁶⁶. Riconquistare la fiducia dei cittadini, la difesa dei cui diritti spetta in primis proprio alla magistratura, dipende da una rinnovata consapevolezza dell'importanza di un'etica della giurisdizione che, nell'ambito dei doveri che si rivolgono a tutti i funzionari pubblici (sulla base dell'art. 54, c. 2, Cost.), evi-

⁶⁴ Così il Presidente della Repubblica, nel suo intervento del 18 giugno 2020.

⁶⁵ In questo senso, l'art. 25, c. 2, del nuovo Regolamento del 2016.

⁶⁶ Così, ancora una volta, il Capo dello Stato in occasione del già citato intervento del 18 giugno 2020.

denzi la particolarità dell'esercizio della funzione giurisdizionale, che impone forse di collocare l'asticella un po' più in alto, come confermato anche dalla previsione di cui all'art. 98, c. 2, Cost. L'esercizio della giurisdizione, infatti, fa emergere prima di tutto il lato della doverosità, accanto a quello dell'esercizio dei diritti di libertà dei singoli magistrati, che pure devono essere garantiti: l'esercizio dei diritti fondamentali dei singoli magistrati, infatti, non può andare a detrimento dell'esercizio doveroso delle loro delicatissime funzioni.

Come è stato sottolineato anche di recente, è allora indispensabile una riflessione critica sulla formazione culturale dei magistrati e sulla loro «ideologia professionale». Devono, infatti, essere evitate sia le concezioni volte a rappresentare l'esercizio della giurisdizione quale attività appiattita sull'amministrazione, sia le letture che spingono ad una vera e propria confusione della giurisdizione con la legislazione. In estrema sintesi, è di conseguenza necessario che i magistrati non collochino idealmente il loro ruolo né troppo in basso né troppo in alto: «troppo in basso, quando il giudice pensa che della legge si dia sempre una sola possibile interpretazione o quando si appiattisce acriticamente sui precedenti»; «troppo in lato, quando il giudice non pratica l'applicazione della legge, ma [...] pretende di rendere "giustizia" del caso singolo, giustizia che, se non è quella della legge applicata, è sempre e fatalmente la "sua" giustizia» (Luciani 2020a, 18 ss.).

Dunque, è la magistratura cui spetta il compito fondamentale di «dimostrare, con coraggio, di voler superare ogni degenerazione del sistema delle correnti per perseguire autenticamente l'interesse generale ad avere una giustizia efficiente e credibile», svolgendo una riflessione critica «sul ruolo e sull'utilità stessa delle correnti interne alla vita associativa dei magistrati». Una cosa, infatti, è il pluralismo culturale nella costruzione di punti di vista differenti in materia di organizzazione della giustizia e in relazione al valore della giurisdizione; altra la contrapposizione politica e ideologica, del tutto sganciata dai valori costituzionali di riferimento, costruita su «legami personali, politici o delle rispettive aggregazioni»⁶⁷. Il primo, infatti, rappresenta senz'altro un valore aggiunto per le nostre istituzioni, ed anche per quella particolare istituzione di garanzia che è il CSM; la seconda ne rappresenta una degenerazione, che rischia di mettere in discussione agli occhi dell'opinione pubblica la stessa autonomia e indipendenza della magistratura, e dell'organo cui spetta istituzionalmente garantirla.

La complessità e delicatezza delle funzioni consiliari, infatti, non consentono di vedere nel CSM una sorta di piccolo parlamento rappresentativo di posizioni politiche, né, tantomeno, di interessi di categoria o corporativi. Da questa consapevolezza, in fondo, penso dipenda il destino del c.d. governo

⁶⁷ In questo senso, con monito particolarmente incisivo, il Presidente della Repubblica nel suo intervento del 18 giugno 2020.

autonomo della magistratura, la cui autorevolezza è il primo presupposto per garantire impermeabilità alle possibili influenze politiche, esterne ma anche interne. Come ebbe a dire la Corte costituzionale, infatti, «l'indipendenza è [...] forma mentale, costume, coscienza di un'entità professionale» la quale, tuttavia, in mancanza di adeguate e sostanziali garanzie, rischia di degradare «a velleitaria aspirazione»⁶⁸.

Bibliografia

Benvenuti, S. (2020), Brevi note sull'affaire CSM: vecchi problemi, ma quali soluzioni?, in *Osservatorio costituzionale*, 1, pp. 21 ss., www.osservatorioaic.it.

Bernabei, B. e Filippi, P. (a cura di) (2020), *Migliorare il CSM nella cornice costituzionale*, Padova, CEDAM.

Biondi, F. (2020), Il CSM: le ragioni della composizione mista e delle modalità di formazione, in Bernabei, B. e Filippi, P. (a cura di) (2020), *Migliorare il CSM nella cornice costituzionale*, Padova, CEDAM, pp. 22 ss.

Campanelli, G. (2018), *Il giudizio disciplinare dei magistrati ordinari: procedimento o processo? Natura, garanzie, criticità e ipotesi di riforma*, Torino, Giappichelli.

Campanelli, G. (2019), Il CSM e il conferimento degli incarichi direttivi, in *Foro italiano*, 2, V, pp. 82 ss.

Canzio, G. (2019), Il comitato di presidenza e l'assemblea plenaria, in *Foro italiano*, 1, V, pp. 44 ss.

D'Amico, G. (2020), I difetti dell'attuale sistema elettorale del CSM: una prospettiva per il futuro prossimo che non metta a rischio l'autonomia della magistratura, in Bernabei, B. e Filippi, P. (a cura di) (2020), *Migliorare il CSM nella cornice costituzionale*, Padova, CEDAM, pp. 88 ss.

Dal Canto, F. (2019), Verso una nuova legge elettorale del CSM: contrastare la lottizzazione preservando il pluralismo, in *Forum di Quaderni costituzionali Rassegna*, 7, pp. 1 ss., www.forumcostituzionale.it.

Dal Canto, F. (2020a), Il Consiglio superiore della magistratura tra crisi e prospettive di riforma, in Bernabei, B. e Filippi, P. (a cura di) (2020), *Migliorare il CSM nella cornice costituzionale*, Padova, CEDAM, pp. 199 ss.

Dal Canto, F. (2020b), *Lezioni di ordinamento giudiziario*, Torino, Giappichelli.

De Siervo, U. (2018), Il regolamento interno del CSM nel sistema delle fonti, in *Osservatorio sulle fonti*, 1, pp. 1 ss., www.osservatoriosullefonti.it.

Ferri, G. (2005), *Magistratura e potere politico. La vicenda costituzionale dei mutamenti del sistema elettorale e della composizione del Consiglio Superiore della Magistratura*, Padova, CEDAM.

⁶⁸ Così la sent. n. 266/1988.

Franzoni, S. (2014), I giudici del Consiglio superiore della magistratura, Torino, Giappichelli.

Grosso, E. (2020), Brevi note sulle possibili linee di una riforma della legge elettorale del CSM, in *Questione giustizia*, www.questionegiustizia.it.

Luciani, M. (2020a), Il Consiglio superiore della magistratura nel sistema costituzionale, in *Osservatorio costituzionale*, 1, pp. 6 ss., www.osservatorioaic.it.

Luciani, M. (2020b), Il sistema di elezione dei componenti togati del CSM, in *Questione giustizia*, www.questionegiustizia.it.

Moretti, A. (2011), Il Presidente della Repubblica come Presidente del CSM, Napoli, Jovene.

Pace, A. (2010), Gli atti normativi del CSM, in *Rassegna parlamentare*, 2, pp. 369 ss.

Piana, D. e Vauchez, A. (2012), Il Consiglio superiore della magistratura, Bologna, Il Mulino.

Piccione, D. (2017), Il Consiglio superiore della magistratura, attraverso il prisma del suo regolamento, in *Rivista AIC*, 4, pp. 1 ss., www.rivistaaic.it.

Piccione, D. (2019), Il ruolo del vicepresidente del CSM, in *Foro italiano*, V, pp. 36 ss.

Pizzorusso, A. (1989), Problemi definitivi e prospettive di riforma del CSM, in *Quaderni costituzionali*, 3, pp. 471 ss.

Romboli, R. (2020), Quale legge elettorale per quale CSM: i principi costituzionali, la loro attuazione e le proposte di riforma, in *Questione giustizia*, www.questionegiustizia.it.

Salazar, C. (2007), Il Consiglio superiore della magistratura e gli altri poteri dello Stato: un'indagine attraverso la giurisprudenza costituzionale, in *Forum di Quaderni costituzionali*, www.forumcostituzionale.it.

Salazar, C. (2019), Questioni vecchie e nuove sul sistema elettorale del Consiglio superiore della magistratura, in *Giudice donna*, 2-3, www.giudicedonna.it.

Santini, G. (2020), Appunti sul mancato scioglimento e sulla riforma elettorale del Consiglio superiore della magistratura dopo la crisi del 2019, in *Forum di Quaderni costituzionali Rassegna*, 1, pp. 81 ss., www.forumcostituzionale.it.

Silvestri, G. (2017), Consiglio superiore della magistratura e sistema costituzionale, in *Questione giustizia*, 4, pp. 119 ss., www.questionegiustizia.it.

Silvestri, G. (2020), Principi costituzionali e sistema elettorale del CSM, in *Sistema penale*, www.sistemapenale.it.

Troilo, S. (2020), Le regole della coabitazione: Presidente Vicepresidente e Comitato di presidenza nella «forma di governo» del Consiglio superiore della magistratura, in *Rivista AIC*, 2, pp. 1 ss., www.rivistaaic.it.

Verde, G. (1990), L'amministrazione della giustizia tra Ministro e Consiglio superiore, Padova, CEDAM.

Verde, G. (2019), Il conferimento degli incarichi direttivi fra Consiglio superiore della magistratura e Ministro della giustizia, in *Lo Stato*, 12, pp. 105 ss.

Volpi, M. (2020), Le correnti della magistratura: origini, ragioni ideali, degenerazioni, in *Rivista AIC*, 2, pp. 355 ss., www.rivistaaic.it.

Zanon, N. (2012), «Sei gradi di separazione»: ovvero come assicurare la terzietà della sezione disciplinare del Consiglio superiore della magistratura, in *Rivista AIC*, 2, pp. 1 ss., www.rivistaaic.it.

Zanon, N. e Biondi, F. (2019a), *Il sistema costituzionale della magistratura*, Bologna, Zanichelli.

Zanon, N. e Biondi, F. (2019b), Chi abusa dell'autonomia rischia di perderla, in *Quaderni costituzionali*, 3, pp. 667 ss.