

Buongiorno a tutti i presenti e benvenuti.

La *Lectio magistralis* di oggi sugli “*Organi di autogoverno delle magistrature*” è tenuta dal Giudice della Corte costituzionale Nicolò Zanon, a cui rivolgo un cordiale saluto e un sentito ringraziamento per avere accettato il nostro invito.

Il professor Zanon è un profondo conoscitore degli organi di autogoverno e del loro funzionamento: il suo interesse, testimoniato dai numerosi scritti sul tema, deriva anche dalla diretta esperienza vissuta come componente di ben due organi di autogoverno, il *Consiglio di Presidenza della magistratura amministrativa* e il *Consiglio superiore della magistratura*.

Di seguito alla *lectio magistralis*, avremo il privilegio di ascoltare il professore Balestra, Vicepresidente del Consiglio di presidenza della Corte dei conti, che svolgerà il compito di *discussant*, e il Giudice costituzionale Presidente Buscema, che, come di consueto, trarrà le conclusioni.

Ad entrambi va il mio più cordiale saluto.

Il tema che ci occupa è particolarmente importante in quanto strettamente connesso alla tutela dell'indipendenza e dell'autonomia di ciascun plesso magistratuale.

Indipendenza e autonomia che, in quanto principi basilari irrinunciabili, costituiscono il presidio indispensabile per l'imparziale applicazione della legge e per la realizzazione del giusto processo.

Il tema, inoltre, è di straordinaria attualità anche per le recenti vicende che hanno investito la magistratura italiana e che impongono una riflessione sempre più attenta sul ruolo che gli organi di autogoverno devono esercitare a tutela del prestigio, della credibilità e della autorevolezza dei Giudici.

Giudici che debbono operare, come qualsiasi altro soggetto che esercita una carica pubblica, con disciplina e onore, come prescrive l'art. 54 della Costituzione, ispirando la propria azione a disinteresse personale o di gruppo, nel doveroso rispetto dei codici deontologici che tutte le magistrature hanno adottato in ossequio alle vigenti disposizioni normative (art. 26 del d.lgs. 546/1993).

Ci avviamo verso una importante stagione di riforme, annunciate nel recente PNRR formulato dal Governo e approvato dal Parlamento, che vedranno interventi significativi, anche nel campo della Giustizia, intesi a migliorare l'efficienza del sistema giudiziario.

Sono previste, per il perseguimento di tale obiettivo, riforme in tema di ordinamento giudiziario, necessarie non solo per *“ottenere un generale miglioramento dell’efficienza e della complessiva gestione delle risorse umane”* ma anche per garantire *“un esercizio del governo autonomo della magistratura, libero da condizionamenti esterni o da logiche che non siano improntate al solo interesse del buon andamento dell’amministrazione della giustizia”*.

In particolare, per la giustizia ordinaria, è prevista una *“riforma del meccanismo di elezione dei componenti del CSM e una rimodulazione dell’organizzazione interna di quell’organo, allo scopo di garantire un autogoverno improntato ai soli valori costituzionali del buon andamento e della imparzialità della giurisdizione”*.

Le riforme annunciate riguardano la Giustizia ordinaria e per certi aspetti, non ordinamentali ma organizzativi, la giustizia amministrativa, in particolare per la realizzazione del c.d. ufficio del processo.

Pur non essendo previsto nulla per il nostro Istituto, ritengo, come ho avuto modo di affermare anche in occasione della inaugurazione dell’anno giudiziario, che siano necessari interventi legislativi a tutela delle garanzie di *status* per i magistrati della Corte dei conti.

Appare non differibile l’adozione di una più completa disciplina normativa dello *status* del magistrato contabile, in atto non sempre rispettosa della riserva di legge che deve caratterizzare la materia in questione.

Sarebbe altrettanto auspicabile il completamento del processo di riforma dell’organo di autogoverno attraverso la realizzazione di una omogeneità formale e sostanziale con i coesistenti organi delle altre magistrature.

Il Consiglio di Presidenza venne, infatti, istituito con la legge 13 aprile 1988 n. 117 che introdusse la nuova disciplina dell’Organo, con carattere di provvisorietà, fino alla entrata in vigore di una legge di riforma della Corte dei conti. Ad esso venne affidata la competenza per l’adozione di tutti i provvedimenti riguardanti le funzioni dei magistrati, con rinvio alla legge 27 aprile 1986 n. 182.

L’organo venne istituito con una composizione che vedeva allora una prevalenza numerica della componente togata (10) rispetto a quella c.d. laica (4).

Dopo oltre un ventennio, intervenne la legge 4 marzo 2009 n. 15 (art.11) che apportò rilevanti modifiche alla composizione, alla funzione e al ruolo del CDP.

Gli obiettivi perseguiti dal legislatore furono plurimi: si cercò di contrastare le dinamiche correntizie dell’Associazione che influivano sul buon funzionamento del CDP (e

quindi la tendenza alla *“negoziazione distributiva”* delle decisioni più importanti) e si volle individuare un antidoto alla autoreferenzialità della magistratura contabile.

Pur dovendosi valutare positivamente tali obiettivi, si pervenne tuttavia in concreto a soluzioni discutibili che determinarono un declassamento dell'organo e, conseguentemente, la dequotazione dell'indipendenza, garantita all'Istituto e ai suoi componenti dall'art. 100, comma 3, della Costituzione.

Il CDP, sul piano definitorio, da organo di autogoverno venne espressamente qualificato come *“organo di amministrazione del personale”*, e ad esso vennero attribuite soltanto le funzioni espressamente previste da norme di legge; al presidente della Corte, qualificato *“organo di governo dell'Istituto”*, titolare della funzione di indirizzo politico - istituzionale, vennero invece attribuite tutte le funzioni non espressamente affidate ad altri organi della Corte, ivi compresi il potere di iniziativa sui lavori del Consiglio e la competenza per il rilascio delle autorizzazioni per lo svolgimento di incarichi istituzionali.

Al *vulnus* funzionale, si aggiunse una rimodulazione nella composizione del CDP, prevedendosi che lo stesso fosse composto, oltre che dai componenti di diritto, da quattro rappresentanti del parlamento e da quattro (anziché dieci) membri eletti da tutti i magistrati della Corte dei conti.

Tale composizione, anomala rispetto a quella prevista per gli organi di autogoverno delle altre magistrature, apparve subito difforme anche rispetto agli standard europei.

Il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, il 17 dicembre 2010, sulla base dell'art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, approvò una raccomandazione (CM/Rec (2010) 12) sull'indipendenza e sull'imparzialità dei giudici, che, a proposito degli organi di autogoverno della magistratura, espressamente prevede che: *“Almeno la metà dei membri di tali consigli devono essere i giudici scelti da parte dei loro colleghi, nel rispetto del pluralismo all'interno del sistema giudiziario”*.

Il principio della maggioranza dei membri eletti dal corpo dei magistrati, rispetto alla composizione complessiva dell'organo di autogoverno, è dunque essenziale per garantire l'indipendenza della Magistratura. È ovvio che debba essere così, perché un organo, la cui composizione non è determinata in modo significativo dai magistrati stessi, non può considerarsi organo di autogoverno.

Non può neppure ritenersi che sia sufficiente il fatto che i magistrati all'interno del Consiglio siano comunque sette (quattro eletti e tre di diritto), perché la componente elettiva, espressione del corpo dei magistrati, rimane comunque minoritaria.

Va in definitiva rilevato che il CDP della Corte dei conti, per composizione e funzioni, si discosta dal modello indicato dai padri costituenti negli articoli 104 e seguenti della Costituzione, modello peraltro osservato per gli organi di autogoverno della GA e persino di quella tributaria, che è una magistratura onoraria.

Con riferimento al Consiglio di Presidenza, la Corte costituzionale si pronunciò con la sentenza n. 16 del 2011: la Corte non entrò nel merito della questione di legittimità costituzionale dell'art. 11, comma 8, della legge 4 marzo 2009, n. 15, sollevata, in riferimento agli artt. 3, 100, 103, 104 e 108, secondo comma, della Costituzione, in quanto l'incertezza del *petitum* rendeva inammissibile la questione.

Tuttavia, in motivazione, il problema della composizione venne affrontato, individuandosi implicitamente come sottinteso modello ideale quello del Consiglio superiore della magistratura.

La stagione delle prossime riforme, pur non riguardando direttamente il nostro organo di autogoverno, potrebbe tuttavia in qualche modo riguardarlo.

A mio avviso sarebbe indispensabile, oltre al ripristino a favore del CDP di tutte le attribuzioni riguardanti i magistrati, rivederne la composizione, anche considerando la necessità di garantire, all'interno dell'organo, la rappresentanza di tutte le plurime funzioni istituzionali della Corte dei conti.

Un'ultima indicazione: Luciano Violante, con un articolo su Repubblica di lunedì, ha auspicato non solo una riforma del CSM, ma anche degli altri organi di autogoverno, formulando una proposta in ordine alla impugnazione degli atti da essi adottati dinnanzi ad un'Alta Corte specializzata (composta con gli stessi criteri della Corte costituzionale).

Il tema - come si vede - è complesso e merita certamente gli approfondimenti che saranno autorevolmente svolti dal Giudice Zanon e dagli altri illustri intervenienti.

Concludo augurando buon lavoro a tutti.