GIUSTIZIA INSIEME

Costituzione e Carte dei diritti fondamentali

La rivoluzione dell'assetto giurisdizionale in vista dell'istituzione di una giurisdizione speciale per i giudici

Intervista a Maria Alessandra Sandulli

di Paola FilippiRoberto Giovanni ContiMaria Alessandra Sandulli

28 marzo 2022

Nella proposta di revisione costituzionale l'Alta Corte sostituirebbe le Sezioni unite civili della Corte di Cassazione quanto al sindacato sulle sentenze disciplinari emesse dalla Sezione del Consiglio superiore della magistratura.

Con riferimento a questa previsione incuriosisce la circostanza che si ritenga di rimediare alla caduta di immagine del Consiglio operando su compiti affidati alle sezioni Unite civili della corte di Cassazione.

1. *Quali sono le criticità rilevate in ordine al sindacato delle Sezioni Unite civili sulle sentenze emesse dalla sezione disciplinare del Consiglio superiore della magistratura che fanno ritenere il sindacato dell'Alta Corte preferibile rispetto a quello delle Sezioni Unite?*

2. *L'ultimo comma dell'art.105 bis della proposta di revisione costituzionale, nel disegnare la competenza del nuovo organo giurisdizionale, fa riferimento alle "controversie riguardanti l'impugnazione di ogni altro provvedimento dei suddetti organismi (CSM,*

Consiglio di presidenza della giustizia amministrativa, Consiglio di presidenza della Corte dei conti, Consiglio della magistratura militare, Consiglio di presidenza della giustizia tributaria, n.d.r.) riguardanti i magistrati. Questo amplissimo genus della materia non eccede la finalità che la proposta intende perseguire? E ancora, la diversa natura dei detti organismi – uno dei quali paracostituzionale – giustifica una loro assimilazione in punto di tutela giurisdizionale?

Immagino di essere stata inserita tra gli "intervistati" essenzialmente in qualità di studiosa della giustizia amministrativa. Concentrerò quindi le mie risposte sulle domande che interessano più specificamente il rapporto tra l'Alta Corte e i giudici amministrativi.

Come si sottolinea nella seconda domanda, infatti, l'ultimo comma dell'art.105 bis della proposta di revisione costituzionale, prevede l'attribuzione al nuovo organo giurisdizionale di una competenza generale su tutte le controversie riguardanti l'impugnazione dei provvedimenti degli organismi di cd "autogoverno" dei plessi giurisdizionali attualmente esistenti (Consiglio superiore della magistratura, Consiglio di presidenza della giustizia amministrativa, Consiglio di presidenza della Corte dei conti, Consiglio della magistratura militare, Consiglio di presidenza della giustizia tributaria) "*riguardanti i magistrati*". Si prevede così il trasferimento (e la concentrazione in capo) a tale nuovo organo, non soltanto della competenza a giudicare i provvedimenti disciplinari adottati dai rispettivi organismi di autogoverno, ma anche della competenza -attualmente spettante al giudice amministrativo- su tutti gli altri provvedimenti assunti da questi ultimi "*riguardanti i magistrati*". Competenze che, come ho anche io avuto occasione di segnalare, presentano entrambe evidenti profili di criticità con riferimento al possibile deficit di terzietà dell'organo giudicante sui ricorsi di impugnazione degli atti adottati dal proprio organo di autogoverno. Si tratta di una questione indubbiamente molto delicata, soprattutto quando, come è accaduto, il giudizio abbia ad oggetto provvedimenti a carattere disciplinare (stante il presumibile rapporto di forte colleganza in una comunità sostanzialmente ristretta) o, addirittura, atti di nomina degli organi di vertice. E, come avete ben evidenziato, il problema si acuisce quando il giudice amministrativo, che raramente annulla i provvedimenti del proprio organo di autogoverno, annulla invece quelli del CSM. Soprattutto se si considera che, sia pure nei contorti confini dei "motivi inerenti alla giurisdizione", le sentenze del Consiglio di Stato sono a loro volta soggette al sindacato della Corte di cassazione. Per cui, come evidenziato anche da Fabio Francario in uno scritto pubblicato nel 2018 su questa Rivista, può crearsi un inopportuno intreccio di giudizi tra i vertici dei due plessi giurisdizionali, che, quantomeno sul piano dell'apparenza, non aiuta a migliorare l'immagine del sistema dualista della giustizia amministrativa.

Come recentemente ricordato da Marco Lipari l'originaria idea di un'Alta Corte di Giustizia -nata già diversi anni fa con l'ambizioso obiettivo di "normalizzare" i rapporti tra le diverse giurisdizioni e tra queste e gli organi di autogoverno delle magistrature- era scaturita dalla tensione fortissima tra la Corte di Cassazione e il Consiglio di Stato quando le Sezioni Unite avevano cassato importanti pronunce del Consiglio di Stato concernenti la materia del risarcimento del danno per lesione di interessi legittimi e il secondo aveva ripetutamente annullato i provvedimenti di nomina dei titolari delle funzioni apicali della giurisdizione ordinaria. La preoccupazione di un grave conflitto istituzionale vide allora farsi strada l'ipotesi, propugnata dalla Fondazione Italiadecide, di affidare a un unico organo autorevole e imparziale, composto da persone di altissimo profilo, equidistante dai due complessi, i giudizi sui confini delle giurisdizioni, oltre a quelli sui provvedimenti adottati dagli organi di autogoverno delle magistrature. La proposta, come noto, non ebbe seguito, ma la presa di coscienza del problema determinò la riapertura di un "dialogo" tra le Corti e un clima generale di maggiore conciliazione, del quale furono espressione, la composizione, nel codice del processo amministrativo, della *vexata questio* della cd pregiudiziale di annullamento dell'azione di risarcimento dei danni da lesione di interessi legittimi, la delimitazione, nel 2014, dei poteri del giudice amministrativo di intervenire in sede di ottemperanza sugli atti del CSM e, nel 2017, la sottoscrizione, da parte dei vertici delle giurisdizioni ordinaria, amministrativa e contabile, dello storico *Memorandum*, che prevedeva, tra l'altro, anche con l'idea di poter operare a Costituzione invariata, "*forme di integrazione degli organi collegiali di vertice con funzioni specificamente nomofilattiche*", ivi comprese "*quelle attinenti alla giurisdizione*". L'idea è stata ripresa e sviluppata, come altre del *Memorandum*, nel ddl AC-649, presentato dall'On. Bartolozzi e da altri deputati, recante "*Delega al Governo per l'istituzione del Tribunale superiore dei conflitti presso la Corte di cassazione*", che prevedeva, appunto, che tale Tribunale fosse costituito mediante l'integrazione delle Sezioni Unite con giudici amministrativi e contabili. Attualmente il progetto è fermo, anche perché difficilmente attuabile senza una riforma costituzionale, ma non è affatto escluso che l'avvio della riforma costituzionale sull'Alta Corte non lo veda legarvisi. E ne è conferma il titolo della Tavola rotonda che ha originato il richiamato studio di Marco Lipari, svoltasi il 29 novembre scorso nella sede del Consiglio di Stato, sotto la presidenza di Giancarlo Coraggio, in occasione della presentazione del Corso A.C. Jemolo per aspiranti magistrati e avvocati: *Un nuovo statuto comune per i giudici. Maturi i tempi per l'Alta Corte disciplinare e dei conflitti?*

Mi è sembrato per tale ragione opportuno fare questa breve premessa ricostruttiva delle precedenti ipotesi di modifica del sistema e del tema, di fondo, che in esse aleggia, del delicato

equilibrio del dualismo giurisdizionale.

Per tornare, comunque, alle domande specificamente rivoltemi, non mi sentirei di dire che la proposta di affidamento all'Alta Corte di una competenza generale su tutti i provvedimenti degli organi di autogoverno delle magistrature riguardanti i magistrati sia totalmente avulsa dalla finalità di superare la crisi della magistratura indicata nel preambolo del progetto riformatore. Sappiamo, infatti, che, per quanto il suddetto preambolo faccia riferimento ai recenti fatti di cronaca connessi al cd scandalo Palamara, le criticità non riguardano soltanto la magistratura ordinaria e il problema dell'indipendenza della magistratura amministrativa è, a sua volta, frequentemente oggetto di dibattito, con riferimento ai rischi di condizionamento che le sue decisioni potrebbero subire per effetto del suo istituzionale rapporto con il Governo e, in senso opposto, delle pressioni derivanti dalla ciclica, deprecabile, tendenza della politica e della stampa a rappresentare alcune sue decisioni caducatorie o soprassessorie come un potenziale ostacolo alla ripresa dell'economia. Vengono inoltre sollevati rilievi su alcune tematiche più particolari, come quella delle autorizzazioni all'esercizio di attività extraistituzionali, che sembrano seguire criteri meno rigidi di quelli applicati ai magistrati ordinari. Nello stesso preambolo della proposta, del resto, si chiarisce che "*La necessità di interventi di riforma sul funzionamento delle istituzioni di autogoverno ha la sua ragion d'essere indipendentemente dalla crisi che sta attraversando attualmente la magistratura*". Ed è evidente che, in un momento in cui viene posta in discussione, sotto diversi profili, l'autonomia e l'indipendenza dei magistrati, e si ridiscute della composizione del CSM, una riforma più generale del sistema di impugnazione delle decisioni riguardanti i magistrati rese dai rispettivi organi di autogoverno possa offrire, qualora si riuscisse davvero a trovare un valido punto di equilibrio, un contributo utile al percorso che dovrebbe rafforzare il prestigio della magistratura e accrescere la fiducia dei cittadini e delle imprese nel corretto e imparziale esercizio del potere giurisdizionale.

Il *Forum European House – Ambrosetti*, in un articolato studio presentato lo scorso all Convegno annuale di Cernobbio, ha approfondito l'ipotesi di un'*Alta Corte disciplinare* con competenza esclusiva e generale sulla responsabilità dei magistrati, segnalando che una delle cause principali della scarsa funzionalità degli attuali sistemi repressivi dei comportamenti illeciti dei magistrati deriva dalla circostanza che i giudizi di responsabilità disciplinare dei magistrati ordinari sono affidati ai loro organi di autogoverno (composti da membri elettivi e di nomina politica) e, in sede di impugnazione, agli stessi plessi giurisdizionali cui appartiene il magistrato incolpato, il che può indurre l'opinione pubblica a pensare a una loro difficoltà a sanzionare i propri colleghi. Tale mancanza di terzietà è considerata come un fattore che mina gravemente la credibilità complessiva del sistema giurisdizionale e la fiducia dei cittadini. Il problema vale sicuramente, e

a maggior ragione, per il sistema di responsabilità disciplinare dei giudici amministrativi, che, come noto, sono una comunità più ristretta e hanno assai maggiori occasioni di collaborazione, anche extra-giurisdizionale, di quanta ne abbiano i magistrati ordinari. Diversamente dagli altri giudici, poi, per il giudice amministrativo il problema della terzietà si pone anche per il giudizio sugli altri provvedimenti del suo organo di autogoverno e, per quanto sopra detto, potrebbe essere -per quanto strumentalmente- prospettato, in alcuni momenti di particolare tensione con le Sezioni Unite, anche per quello sugli atti del CSM.

La riforma avrebbe, inoltre, l'effetto di riconoscere rango costituzionale a tutti gli organismi di autogoverno dei magistrati, così confermando e rafforzando, indirettamente, il ruolo delle magistrature diverse da quella ordinaria. In quest'ottica, non vedo particolari problemi all'assimilazione, con norma costituzionale, dei diversi organismi.

3. *La creazione di un organo giurisdizionale che erode tanto la giurisdizione del giudice ordinario che quella del giudice amministrativo non rischia di delegittimarne la funzione di garanzia e di complicare il sistema di tutela giurisdizionale fondato non solo sulla distinzione fra diritti soggettivi ed interessi legittimi, ma anche sulle modalità di tutela offerte dai diversi plessi giurisdizionali, lasciando prefigurare difficoltà non marginali all'atto della definizione delle regole che dovrà avere il processo innanzi all'Alta Corte?*

Alla luce delle precedenti considerazioni, non credo che la creazione di un nuovo "giudice unico" delle impugnazioni dei provvedimenti riguardanti i magistrati assunti dai rispettivi organi di autogoverno possa essere intesa come una delegittimazione del giudice amministrativo, e tantomeno di quello ordinario, che non ha, allo stato, una competenza generale in materia e "soffre" quella del giudice amministrativo sui trasferimenti e sui conferimenti degli incarichi direttivi. Come già detto in risposta alla domanda precedente, e come avevo peraltro già rimarcato in diverse occasioni, al contrario, è proprio l'attribuzione al giudice amministrativo (anche) della competenza sui ricorsi avverso gli atti del CPGA -che inoltre, a differenza del CSM, è presieduto dal suo organo di vertice- che rischia di indebolirne la posizione, offrendo il fianco a dubbi sull'autonomia e indipendenza, oltre che sulla terzietà, delle relative decisioni: problema tanto più serio quando il ricorso abbia ad oggetto provvedimenti riguardanti i magistrati. È vero che si potrebbe, in alternativa, pensare di affidare, in termini di reciprocità, al giudice ordinario la competenza su tali atti, ma, considerando anche le fisiologiche -e sane- conflittualità tra i due plessi giurisdizionali in punto di confini delle rispettive giurisdizioni, tale soluzione rischierebbe di dare adito a ulteriori polemiche e, di nuovo, le decisioni rispettivamente assunte dalle due

magistrature sugli atti dei reciproci organi di autogoverno potrebbero essere "sospettate" di essere frutto di indebiti condizionamenti. Vi sarebbe, inoltre, allora sì, il problema delle differenze sulle modalità di tutela delle posizioni soggettive rispettivamente valutate.

L'importanza della percezione di "terzietà" del giudice anche e proprio in ambito disciplinare esclude a mio avviso ogni rischio che la riforma abbia un effetto delegittimante degli organi giurisdizionali attualmente chiamati a giudicare dei provvedimenti disciplinari, gli unici sui quali vi sarebbe una riduzione delle competenze dei giudici ordinari.

4. ***Quali punti di contatto e quali differenze, a suo giudizio, si possono cogliere, oltre all'idea di modificare l'impianto costituzionale che è propria della proposta di revisione costituzionale Rossomando, rispetto al disegno di legge del 22 maggio 2018 presentato alla Camera dei deputati (n. 649, prima firmataria on. Bartolozzi, di Forza Italia) di delega al Governo per l'istituzione, presso la Corte di cassazione, del "Tribunale superiore dei conflitti"?***

Al di là della comune istituzione di un giudice a composizione mista, la proposta si differenzia sensibilmente da quella che, nel 2018, prevedeva l'istituzione, presso la Corte di Cassazione, di un Tribunale Superiore dei conflitti per la soluzione delle questioni di giurisdizione. Al di là del fatto, già da voi segnalato, che pretendeva di operare a Costituzione invariata, quella proposta puntava a una modifica radicale del sistema costituzionale, devolvendo la risoluzione di tutte le questioni di giurisdizione a un organo giurisdizionale totalmente nuovo, composto da dodici membri – di cui sei magistrati della Corte di Cassazione, tre del Consiglio di Stato e tre della Corte dei conti, scelti dai rispettivi organi di autogoverno – chiamati a esercitare le relative funzioni in via esclusiva, con la presidenza attribuita a turno ai magistrati dei tre ordini, con rotazione annuale. Ricordo che la proposta lo definiva come "organo giurisdizionale supremo per la risoluzione delle questioni di giurisdizione insorte nei giudizi civili, penali, amministrativi, contabili, tributari e dei giudici speciali", con attribuzione in via esclusiva della "cognizione dei conflitti di giurisdizione e del regolamento preventivo di giurisdizione".

La differenza è quindi evidente. In quel caso si smantellava totalmente l'assetto che riserva alla Corte di Cassazione, come vertice del sistema, la funzione di garantire il rispetto della legge nella tutela dei diritti, ivi compreso quello all'osservanza dei limiti -esterni e interni- della giurisdizione.

Quella proposta è giustamente arenata. E non credo soltanto perché non era concepita come riforma costituzionale. Intervenire in modo così radicale sul sistema potrebbe incidere anche sul già delicato equilibrio del nostro modello dualista.

Non mi sembra del resto che vi siano eccessivi e insanabili conflitti sui limiti esterni, ormai essenzialmente riconducibili ai cd diritti incomprimibili (sui quali peraltro il contrasto è piuttosto tra Sezioni Unite e Corte costituzionale). Ricordo che, a tale proposito, già in un incontro conclusivo di un corso di formazione dei magistrati amministrativi tenutosi al TAR Lazio nel marzo 2017, si era parlato della possibilità di prevedere, a Costituzione invariata, che le controversie sugli atti amministrativi incidenti su tali diritti fossero affidate in ultimo grado a collegi speciali della Corte di cassazione integrati da uno o più consiglieri di Stato. Un'ipotesi, tesa ad assicurare un'omogeneità della nomofilachia su tali diritti fondamentali, poi ripresa e allargata nel *Memorandum* del successivo 15 maggio, ma evidentemente ben diversa da quella del Tribunale misto dei conflitti delineata nella proposta del 2018.

Nonostante quanto si potrebbe pensare all'esito del recente dibattito sulla riconducibilità ai motivi inerenti alla giurisdizione delle censure sulla abnorme violazione del diritto europeo, non credo poi che, vista anche la grande -e come ho già scritto, a mio avviso talvolta eccessiva- prudenza con la quale le Sezioni Unite hanno utilizzato e stanno continuando a utilizzare lo strumento cassatorio delle pronunce del Consiglio di Stato e della Corte dei conti per violazione dei limiti interni delle rispettive giurisdizioni, vi siano neppure sotto questo profilo ragioni idonee a giustificare la riforma di un sistema che, sia pure, come detto, vedendolo esercitare con massima prudenza, consente un sindacato finale "esterno" sui confini del potere giurisdizionale dei giudici amministrativi e contabili.

In ogni caso, come ho avuto già modo di osservare in varie occasioni, non vedo come i giudizi di impugnazione delle sentenze del Consiglio di Stato e della Corte dei conti (per violazione dei limiti esterni o interni alle rispettive giurisdizioni) possano essere affidati a un organo che abbia tra i suoi componenti, sia pure per operarvi in via esclusiva, anche magistrati ancora appartenenti agli stessi plessi giurisdizionali.

Si tratta comunque, come è agevole osservare, di temi e questioni affatto diversi da quelli che investono la proposta Rossomando sull'istituzione dell'Alta Corte. Credo quindi che, almeno in questa sede, possiamo lasciare da parte il tema.

Un'altra importante differenza tra le due proposte è data dalla composizione dell'organismo. Il vero problema della nuova proposta -e di qualsiasi proposta che cerchi di risolvere il problema che ci siamo posti in apertura- è indubitabilmente quello della composizione dell'Alta Corte.

5. ***La proposta di legge Rossomando non rischia di limitare la funzione suprema riservata alla Corte di Cassazione quale organo giurisdizionale indipendente dal potere politico e chiamato a garantire l'uniforme interpretazione del diritto?***

È una questione estremamente delicata. Non si può invero negare che l'affidamento del potere di giudicare sugli importanti provvedimenti riguardanti i magistrati assunti dai loro rispettivi organismi di autogoverno a un organo composto per un terzo da membri nominati dal Parlamento rischi -o possa quantomeno dare l'apparenza- di minarne l'indipendenza. Si riprodurrebbero, e -stante la temporaneità dell'incarico- si aggraverebbero (come si aggravano per i consiglieri laici del Consiglio di giustizia amministrativa della regione siciliana) i problemi creati dalla nomina governativa di una parte cospicua dei Consiglieri di Stato e di quelli della Corte dei conti.

6. ***Secondo quanto si legge nell'articolato è previsto un doppio grado di impugnazione- Non è anomalo che la prima fase di impugnazione sia affidata a un collegio composto da tre componenti quando sono cinque i componenti della sezione disciplinare del Csm?***

In effetti, anche nella giustizia amministrativa il collegio del giudice di appello ha un numero di componenti superiore a quello di primo grado. Non mi pare, però che sia un principio generale inderogabile. Verosimilmente, i proponenti avranno pensato a una "prima impugnazione" di un atto di un organo para giurisdizionale e, conseguentemente, alla normale composizione dei collegi dei Tribunali amministrativi regionali giudicanti sugli atti amministrativi. *De iure condendo*, potrebbe comunque essere l'occasione per chiarire se e quale sia il principio vigente.

7. ***Una questione interessante, che peraltro rileva in termini di efficienza dell'azione dell'organo che si intende istituire, è quella connessa alla specializzazione, come è noto più un organo è specializzato, più esso è efficiente, rapido e prevedibile. Secondo la proposta l'Alta Corte avrebbe il compito di sindacare i provvedimenti disciplinari emessi dai rispettivi organi di autogoverno nei confronti di magistrati amministrativi, contabili, militari e tributari ovvero di magistrati assoggettati a differenti ordinamenti disciplinari. Qual è***

l'utilità di istituire un organo unico?

La proposta prevede che ci sia una riconduzione ad unità delle disposizioni disciplinari, estendendo a tutti i magistrati quelle relative alla magistratura ordinaria. Credo che questo possa superare in radice il problema. Uno dei vantaggi della concentrazione delle controversie disciplinari in capo a un unico giudice mi sembra anzi proprio quello di uniformare -o quantomeno omogeneizzare- lo statuto disciplinare dei magistrati appartenenti ai diversi plessi giurisdizionali e le relative modalità di tutela. Potrebbe essere anzi un'importante occasione per una necessaria revisione legislativa del sistema, che riduca gli spazi di discrezionalità degli organi di autogoverno, ridefinendo in modo chiaro, uniforme e obiettivo il codice deontologico del magistrato.

8. ***Il recente annullamento delle delibera di nomina del Primo presidente della Suprema Corte di Cassazione e del Presidente aggiunto, ha posto in luce la contraddittorietà di un sistema che consente di porre sub iudice provvedimenti che sono estrinsecazione di poteri rimessi in via esclusiva, secondo previsione costituzionale – art. 105 Cost.-, al Consiglio superiore della magistratura. La questione, come è noto, fu molto discussa nei primi anni '50 e, alla fine risolta, dall'art. 17 legge n. 195/58, ma è innegabile che la tutela giurisdizionale per le violazioni della normativa in materia di ordinamento giudiziario rimane un problema particolarmente delicato e complesso, in quanto tocca principi costituzionali fondamentali (la tutela dei diritti ed interessi legittimi riconosciuta come diritto inviolabile di ogni cittadino – magistrati compresi – dall'art. 24 Cost.) e le fondamenta stesse dell'ordinamento repubblicano (il principio di separazione dei pubblici poteri e della soggezione del giudice soltanto alla legge – artt. 101 e 104 Cost.).***

9. ***L'istituzione dell'Alta Corte potrebbe risolvere, o spostare, il punto della questione o permarrebbero immutate le criticità evidenziate in ragione dell'esclusività – per Costituzione- dei poteri Consiliari in materia di nomine, assunzioni, assegnazioni, trasferimenti e promozioni dei magistrati?***

Non è pensabile, nel 2022, escludere la tutela giurisdizionale dei diritti e degli interessi dei magistrati, anche -e mi permetto di dire, soprattutto- nei confronti dei propri organi di autogoverno. Esprimendo il proprio apprezzamento per le sentenze con le quali, nel 1962, il Consiglio di Stato aveva affermato l'impugnabilità degli atti del CSM riguardanti lo status dei magistrati, Aldo Mazzini Sandulli, concludeva affermando con nettezza: "*Che un giudice degli atti del Consiglio superiore debba esservi, e che non contrasti con la Costituzione che vi sia, è dunque*

fuori discussione. L'averlo fermamente e solennemente proclamato è indubbio merito di quella giurisprudenza del Consiglio di Stato, che ha nella decisione rassegna [28 novembre 1962, n. 752, la quarta di una serie] *la sua più recente espressione*".

È utile a tale proposito ricordare che, come ben rimarcato in uno scritto di Raffaele Greco pubblicato nel 2010 su questa Rivista, "*anche nelle controversie concernenti i provvedimenti del CSM, gli interessi in gioco sono molteplici: ovviamente, non solo l'interesse individuale dei singoli magistrati interessati, ma anche interessi pubblici non riassumibili esclusivamente nell'esigenza di salvaguardare l'autonomia e l'imparzialità dell'ordine giudiziario, come il generale interesse della collettività al corretto ed efficiente funzionamento della giustizia, che è espressione del più generale valore costituzionale di buon andamento della p.a. e che passa anche attraverso la garanzia della trasparenza e dell'imparzialità delle decisioni riguardanti i magistrati anche sul piano organizzativo e ordinamentale*".

Il problema delle criticità della riserva al CSM della competenza in materia di nomine, assunzioni, assegnazioni, trasferimenti e promozioni dei magistrati ordinari si sposta quindi sull'indipendenza dell'organo chiamato a sindacarli e -necessariamente- sull'effettività di tale sindacato. Deve trattarsi però di organi giurisdizionali, che diano garanzie di imparzialità e di indipendenza anche nella loro composizione. E il discorso vale evidentemente per tutte le magistrature. Da ciò l'evidente difficoltà di trovare un punto di equilibrio tra garanzia della necessaria "distanza" tra giudice e giudicato (terzietà) e garanzia dell'autonomia del giudice dagli altri poteri (indipendenza). Se, invero, la prima -che poi è il dichiarato obiettivo della riforma- può apparire più difficile da raggiungere quando le comunità sono ristrette e i loro esponenti sono parte -più o meno rilevante- dell'organismo e del collegio, la seconda non è facilmente conciliabile con la nomina politica.

Non mi convince quindi, né la previsione della nomina "a tempo" dei magistrati, né quella della nomina di un terzo dei componenti da parte del Parlamento in seduta comune. Meglio sarebbe forse pensare a una quota di 2/3 per la componente togata, scelta tra i più alti magistrati già collocati a riposo (ciò che avrebbe peraltro il vantaggio di non ridurre una risorsa già scarsa), con la partecipazione al collegio giudicante di primo grado di almeno due giudici, uno dei quali proveniente dalla magistratura ordinaria e l'altro da quella del magistrato interessato (o, per le controversie riguardanti magistrati ordinari, dalla magistratura amministrativa). E, per il residuo terzo, lasciare la previsione della nomina da parte del Presidente della Repubblica, ma all'interno di una rosa di nomi di esponenti del mondo forense da individuare con criteri da

meglio specificare.

10. ***Si prevede che l'Alta Corte sia composta da quindici giudici, nominati per un terzo dal Presidente della Repubblica, per un terzo dal Parlamento in seduta comune e per un terzo dalle supreme magistrature ordinaria e amministrative. Con riferimento alle peculiarità della magistratura ordinaria e di quella amministrativa la previsione di un terzo, composto promiscuamente da magistrati ordinari e amministrativi, è idoneo a garantire i principi di autonomia?***

Credo di poter rinviare a quanto già osservato in risposta alla domanda precedente, aggiungendo che nelle regole di composizione della quota "togata" si dovrebbe trovare un giusto equilibrio tra l'indubbia esigenza di tenere conto della forte differenza numerica tra gli appartenenti alle varie magistrature e quella di evitare facili maggioranze precostituite per i giudizi sui magistrati ordinari.

Noto piuttosto con sorpresa che la proposta non fa alcun riferimento al tipo di sindacato e, conseguentemente, ai poteri istruttori e decisori del giudice.

11. ***Non ci sono criticità, secondo lei, con riferimento alla previsione che magistrati possano essere eletti dal Parlamento, come componenti dell'Alta Corte? Ciò, ad esempio, non potrebbe sollecitare, determinare o far apparire che esistano contatti, non trasparenti, tra magistrati e politica ovvero non potrebbe fa pensare a possibili opacità analoghe a quelle emerse dall'Hotel Champagne, ossia le stesse opacità che incrinano la fiducia dei cittadini e che la legge stessa intende combattere?***

Credo di poter rinviare a quanto risposto con riferimento alle domande precedenti: in particolare alla domanda 5.

12. ***Quale la ragione e il senso del sorteggio tra i due magistrati eletti dal Parlamento?***

Immagino che, ipotizzandosi una "lottizzazione" delle nomine, il sorteggio possa avere il fine di cercare di ridurre il possibile condizionamento politico.

13. ***Attraverso quali percorsi l'Alta corte dovrebbe riconsolidare il rapporto di fiducia cittadini-magistrati e restituire prestigio alla magistratura?***

L’ultima domanda è la più complessa e tira giustamente le fila del discorso. Cosa dovrebbe fare l’Alta Corte per accrescere il prestigio della magistratura. A me sembra utopistico e comunque estremamente difficile che, al di là dell’apparenza, che comunque è un primo passo, possa davvero fare qualcosa. Non dimentichiamo che sarebbe solo un organo di controllo giurisdizionale, le cui decisioni, peraltro, potrebbero confermare alcune criticità dei sistemi di autogoverno. Il percorso per riconsolidare il rapporto di fiducia cittadini-magistrati e restituire prestigio alla magistratura dovrebbe quindi piuttosto passare per l’adozione e la corretta applicazione di regole di comportamento che “tranquillizzino” i primi sulla serietà d’impegno e sull’effettiva indipendenza dei loro giudici.