



Costituzione e Carte dei diritti fondamentali

Forum sull'Istituzione dell'Alta Corte. La rivoluzione dell'assetto giurisdizionale in vista dell'istituzione di una giurisdizione speciale per i giudici. Anna Rossomando

di [Paola Filippi](#)[Roberto Conti](#)[A. Rossomando](#)

5 aprile 2022

Sommario:

Forum sull'Istituzione dell'Alta Corte. La rivoluzione dell'assetto giurisdizionale in vista dell'istituzione di una giurisdizione speciale per i giudici

Intervista di Paola Filippi e Roberto Conti a Anna Rossomando

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?

La proposta di revisione costituzionale non è legata a criticità nell'operato delle Sezioni Unite (e nemmeno della giurisdizione amministrativa nel sindacato sui provvedimenti non disciplinari del CSM e sui provvedimenti degli altri organi di autogoverno). Allo stesso modo, la riforma non si lega ai recenti fatti di cronaca che riguardano la magistratura. Sebbene sia innegabile che essi abbiano inciso sulla fiducia dei cittadini nei confronti della magistratura, la proposta di revisione costituzionale – così come il più generale contesto di riforme relative al processo e all'autogoverno – risponde ad esigenze di carattere sistematico. L'istituzione dell'Alta Corte si giustifica, dunque, in considerazioni di respiro più ampio, che attengono tanto all'irrobustimento degli strumenti costituzionali di garanzia dell'autonomia e dell'indipendenza della magistratura, quanto all'esigenza di rendere l'amministrazione della giustizia, complessivamente considerata, capace di rispondere in modo sempre più efficace alle concrete esigenze di tutela dei diritti delle persone. L'idea, peraltro, non è nuova: già la cd. Commissione dei Saggi, nominata nel 2013 dal Presidente Napolitano, ne caldeggiò l'introduzione. Nel documento finale, si rilevò infatti l'inopportunità - per un'istituzione così influente come la magistratura - del solo "giudizio disciplinare dei pari" e propose che "il giudizio disciplinare per tutte le magistrature [restasse] affidato in primo grado agli organi di governo interno e in secondo grado [...] ad una Corte, istituita con legge costituzionale".

Non siamo, dunque, di fronte a un intervento dettato dalla contingenza: semmai, si tratta esattamente del contrario. Attraverso l'istituzione dell'Alta Corte e l'affidamento ad essa – organo costituzionale di indiscussa indipendenza ed elevato prestigio (la sua composizione è modellata su quella della Corte costituzionale) – delle impugnazioni dei provvedimenti del CSM e degli altri organi di autogoverno delle magistrature, il quadro costituzionale viene completato con il trasferimento ad un più alto livello del controllo su fondamentali decisioni riguardanti lo statuto e la disciplina dei magistrati. Ciò renderebbe ancor più evidente il rilievo costituzionale delle posizioni e degli interessi coinvolti nel sindacato su queste decisioni.

In questa prospettiva, e muovendo da queste premesse, l'intervento si collega armonicamente ai processi di riforma dell'autogoverno in atto, accompagnando e rafforzando il percorso di rigenerazione che la magistratura è chiamata a compiere nell'attuale momento di difficoltà.

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?

Come accennato, la proposta intende trasferire a livello costituzionale le impugnazioni dei provvedimenti in materia di autogoverno e disciplina dei magistrati, con riferimento a tutte le magistrature, prevedendo l'impugnazione dinanzi all'Alta Corte non solo dei provvedimenti disciplinari ma anche dei provvedimenti lato sensu amministrativi che riguardano i magistrati (come nomine o trasferimenti). Mediante la trasposizione a livello costituzionale di queste controversie si intende assicurarne una maggiore evidenza nello spazio pubblico ma anche ribadire il loro estremo rilievo e impatto sulle dinamiche della separazione dei poteri. Si intende, in una parola, irrobustire la radice costituzionale del principio di autonomia e indipendenza della magistratura, non solo rendendola più evidente, ma anche conferendo solennità ancora maggiore agli atti in cui essa si manifesta. E questo, sia con riferimento alla magistratura ordinaria che alle altre magistrature. Non ritengo d'altra parte, per rispondere alla seconda domanda, che la posizione costituzionale del CSM possa essere indebolita dall'introduzione di uno specifico organo costituzionale deputato al sindacato sui suoi atti: si tratta semmai esattamente del contrario. Prevedere un regime speciale di impugnazione degli atti del CSM, affidandolo ad un organo costituzionale ad hoc, significa riconoscere proprio la peculiare rilevanza costituzionale di quegli atti, salvaguardandola. Allo stesso modo, credo che assoggettare al medesimo organo di controllo gli atti di tutte le istituzioni di autogoverno – abbiano esse o meno rilievo costituzionale – sia ampiamente giustificato dall'analogia delle funzioni esercitate dagli organi di autogoverno ma anche – e soprattutto – dal principio di unità della giurisdizione. Tale principio trascende la distinzione tra giurisdizione ordinaria e giurisdizioni speciali e si giustifica, in ultima analisi, nella comune funzionalizzazione dell'esercizio della giurisdizione alla tutela dei diritti e degli interessi legittimi. Proprio alla luce di questa connessione funzionale ha senso far convergere in una unica sede il controllo sugli atti di autogoverno, pur nel rispetto delle specificità di ciascuna giurisdizione.

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?

La logica, ripeto, non è quella di una competizione tra diversi rimedi giurisdizionali. Si tratta piuttosto di un cambio di prospettiva. E del riconoscimento del peculiare rilievo delle funzioni attribuite agli organi di autogoverno sul piano della tenuta del principio costituzionale di separazione dei poteri ma anche – più in generale – sul piano della stessa legittimazione del potere giudiziario, in tutte le sue articolazioni. Proprio per questo escluderei rischi di delegittimazione della giurisdizione in conseguenza dell'istituzione dell'Alta Corte. Ritengo invece che si tratti di uno strumento idoneo a rafforzare quella legittimazione, rendendone sempre più evidente il solido ancoraggio alla Costituzione. Quanto alle forme processuali, non vedo i rischi paventati nella domanda. Stiamo parlando di giudizi di impugnazione di categorie di atti che – pur inserendosi in sistemi diversi e richiamando parametri normativi diversi – restano molto simili tra loro dal punto di vista funzionale: provvedimenti disciplinari e provvedimenti amministrativi relativi alle carriere. Credo che in sede di definizione delle disposizioni di attuazione non sarà difficile adeguare il procedimento dinanzi all'Alta Corte alle eventuali specificità dovute alla diversa provenienza degli atti impugnati.

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"?

Si tratta di due interventi che hanno un perimetro e un ambito di azione molto diverso. Il ddl C. 649 mira all'istituzione di un Tribunale superiore dei conflitti, avente la funzione di risolvere esclusivamente le questioni di giurisdizione insorte nei giudizi civili, penali, amministrativi, contabili, tributari e dei giudici speciali. Per questo al Tribunale dei conflitti verrebbe attribuita in via esclusiva la cognizione dei conflitti di giurisdizione e del regolamento preventivo di giurisdizione.

L'istituzione dell'Alta Corte risponde invece ad altra finalità che, come già sottolineato, è quella di costituzionalizzare l'impugnazione dei provvedimenti degli organi di autogoverno. Pertanto, il ddl C. 649 mira ad affrontare e risolvere la conflittualità (tecnica) interna alle giurisdizioni in punto di definizione dei reciproci confini di intervento e azione. Il ddl di revisione costituzionale riguarda piuttosto l'irrobustimento degli strumenti di controllo sull'esercizio delle funzioni di autogoverno, riconoscendo lo specifico rilievo costituzionale di esse.

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?

L'istituzione dell'Alta Corte sottrarrebbe alla Corte di cassazione esclusivamente la competenza sui giudizi di impugnazione dei provvedimenti disciplinari del Consiglio Superiore della Magistratura. Si tratta di una funzione specifica, che non si lega alla più generale funzione nomofilattica, la quale resta attribuita alla Suprema Corte e non viene affatto intaccata dalla proposta di revisione costituzionale.

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?

La composizione della Sezione disciplinare del CSM e quella delle sezioni giudicanti dell'Alta Corte corrispondono a logiche diverse. Non ritengo siano assimilabili e – di conseguenza – non vedo elementi di anomalia. Le motivazioni della scelta di affidare il primo giudizio di impugnazione a un collegio formato da tre membri sono peraltro rese esplicite dallo stesso articolo 105-quater, comma 2: i membri sono tre perché la sezione è composta in modo tale da rispecchiare le diverse modalità di selezione dei componenti dell'Alta Corte che sono, appunto, tre (nomina presidenziale, elezione parlamentare, elezione da parte delle supreme magistrature). Si prevede inoltre che il terzo componente provenga dallo stesso ordine giudiziario cui appartiene il magistrato destinatario del provvedimento impugnato, ovvero dalla Corte di cassazione se si tratta di magistrati militari o tributari. Infine, va segnalato che i provvedimenti adottati dalla sezione singola possono essere a loro volta impugnati dinanzi all'Alta Corte in composizione plenaria.

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 nei confronti di magistrati amministrativi, contabili, militari e tributari ovvero magistrati assoggettati a differenti ordinamenti disciplinari, qual è l'utilità di istituire un organo unico?

Come già accennato, l'istituzione di un unico organo deputato al sindacato dei provvedimenti adottati nell'esercizio delle funzioni di autogoverno ha una specifica giustificazione di ordine sistematico: si tratta, cioè, di conferire specifica evidenza costituzionale alle relative funzioni, enfatizzandone e valorizzandone il legame con il principio di separazione dei poteri, con il principio di autonomia e indipendenza della magistratura e anche con l'irrobustimento della sua legittimazione sul piano costituzionale. Nella scrittura del testo, ci si è posti il problema della specializzazione, al quale si è fatto fronte modellando i criteri di composizione dell'Alta Corte e i requisiti richiesti per farne parte su quelli già previsti per la composizione della Corte costituzionale. Anche la Corte costituzionale, infatti, è organo chiamato a pronunciarsi su materie molto diverse fra loro; ed è stata la stessa Costituzione a risolvere il problema della specializzazione ancorando la composizione della Corte costituzionale a standard di elevatissima competenza, che vengono ripresi dal disegno di legge per la composizione dell'Alta Corte.

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?

Con l'istituzione dell'Alta Corte ci si fa carico di questo specifico problema, nella misura in cui alla Corte medesima è attribuita anche la competenza sulle impugnazioni di tali provvedimenti. Proprio perché si tratta di provvedimenti che non incidono soltanto sul buon andamento dell'amministrazione della giustizia, ma anche su diritti e interessi legittimi del singolo magistrato, si è ritenuto di assoggettarli al sindacato dell'Alta Corte. La convinzione è che ciò contribuisca in maniera significativa ad alleggerire la conflittualità in relazione all'esercizio di tali funzioni di autogoverno, valorizzando al contempo lo specifico rilievo costituzionale dell'amministrazione della giustizia, anche sotto il profilo del sindacato di legittimità dei provvedimenti riguardanti carriera, assegnazioni e trasferimenti.

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?

La previsione di una componente eletta dalle supreme giurisdizioni ordinaria e amministrativa rispecchia proprio la finalità di assicurare e valorizzare l'autonomia e le specificità dei diversi ordini, pur nella valorizzazione del principio di unità della giurisdizione. Come si è visto in relazione alla composizione delle sezioni giudicanti sulla prima impugnazione, ciò ha anche la funzione di consentire – nei limiti del possibile – un giudizio cui partecipino anche pari. In tal modo, si viene a creare un equilibrio tra l'istanza di garanzia dell'autonomia e dell'indipendenza della magistratura e la necessità di introdurre elementi di maggiore dialettica nell'esercizio delle funzioni di controllo.

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 far 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?

L'elezione parlamentare è modellata su quella prevista per i giudici costituzionali (ma anche, volendo, per l'elezione dei membri laici del CSM) che, come noto, avviene secondo quorum molto elevati (che hanno la funzione di sottrarre l'elezione del giudice alla conflittualità politica ordinaria) e sulla base di criteri di riconosciuta competenza e autorevolezza. Per questo, non

vedo il rischio di commistioni, anzi semmai il contrario, considerato anche l'elevato tasso di trasparenza e pubblicità di una elezione affidata al Parlamento in seduta comune. Infine, l'analogia richiamata con le note vicende mi pare impropria e non ritengo possa imputarsi alle modalità di elezione e di individuazione dei componenti bensì piuttosto ad una concezione distorta delle relazioni di potere. È infatti da essa e non certo da un'eventuale elezione parlamentare che deriva il rischio di opacità paventato nella domanda.

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

Il sorteggio è previsto dall'articolo 105-quinquies in via transitoria e con esclusivo riferimento alla prima composizione dell'Alta Corte. Giacché infatti la prima composizione sarà contestuale, la scelta mediante sorteggio di un giudice per componente destinato a decadere alla scadenza del primo quadriennio ha la funzione di evitare che – allo scadere del primo mandato – sia l'intera Corte a decadere, garantendo invece l'avvicendamento parziale tra i giudici. Il ricorso – in via eccezionale e transitoria – al sorteggio ha dunque motivazioni esclusivamente tecniche, finalizzate a garantire il corretto funzionamento dell'organo: e non già legato ad una preferenza per il sorteggio medesimo nella selezione di cariche pubbliche. A tale riguardo, colgo l'occasione per ribadire anzi la mia contrarietà assoluta al metodo del sorteggio per la formazione di organi costituzionali o di rilievo costituzionale – incluso il CSM – salvo eccezioni giustificate, come in questo caso, da ragioni tecniche. Non a caso, anche tale aspetto della disciplina dell'Alta Corte ricalca quanto a suo tempo previsto dall'articolo 4 della legge costituzionale n. 1/1953 (poi abrogato dalla legge costituzionale n. 2/1967) per il rinnovo parziale della Corte costituzionale a seguito della prima nomina e, poi, della diminuzione da dodici a nove anni della durata del mandato di giudice.

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

Dare evidenza e rilievo costituzionale al controllo sull'esercizio delle funzioni di autogoverno contribuisce ad irrobustire la legittimazione della magistratura, rendendone ancora più saldo l'ancoraggio alla Costituzione. Questo è indubbiamente un primo aspetto che può rafforzare la fiducia dei cittadini nella magistratura. A ciò si aggiunga che, per il cittadino, può avere grande importanza sapere che la Repubblica attribuisce al controllo sull'esercizio delle funzioni di autogoverno un'importanza tale da consacrarne forme, modalità e condizioni nella Costituzione, vale a dire il testo in cui è cristallizzata la formula di convivenza della nostra comunità politica.

Anche questo può senza dubbio accrescere un clima di fiducia e restituire prestigio alla magistratura. Si tratta di essere, e soprattutto sentirsi, parte di una unica comunità di destino, che costantemente ritrova nella Costituzione la propria bussola.
