

CAMERA DEI DEPUTATI **Doc. I**
N. 9

MESSAGGIO ALLE CAMERE
DEL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA

(A norma dell'articolo 87, secondo comma, della Costituzione)

TRASMESSO ALLA PRESIDENZA IL 6 FEBBRAIO 1991

CON ALLEGATA LA RELAZIONE DELLA COMMISSIONE PRESIDEN-
ZIALE PER LO STUDIO DEI PROBLEMI RELATIVI ALLA NORMATIVA E
ALLE FUNZIONI DEL CONSIGLIO SUPERIORE DELLA MAGISTRATURA

PAGINA BIANCA

Roma, 6 febbraio 1991.

On.le Prof. Nilde Iotti
Presidente della Camera dei deputati
Roma

Onorevole Presidente,

ho l'onore di inviarLe il messaggio che, per il Suo alto tramite, indirizzo alle Camere al fine di portare a conoscenza degli onorevoli parlamentari la relazione della commissione da me istituita nel luglio scorso per lo studio dei problemi relativi alla normativa e alle funzioni del Consiglio superiore della magistratura.

Nella consapevolezza dell'alta rilevanza istituzionale che il Consiglio superiore della magistratura ha nel nostro ordinamento, esprimo l'auspicio che l'approfondito lavoro compiuto dalla commissione di studio, che così viene portato all'attenzione del Parlamento, possa costituire un utile elemento ai fini dell'esame dei numerosi temi in materia di giustizia che sono o che saranno portati in Parlamento per l'indispensabile opera di adeguamento della legislazione.

Voglia gradire, onorevole Presidente, i sensi della mia più alta considerazione e profonda stima.

FRANCESCO COSSIGÀ.

PAGINA BIANCA

MESSAGGIO DEL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA

Signori del Parlamento,

nel messaggio che ho avuto l'onore di indirizzare alle Camere il 26 luglio 1990, ho rilevato come i problemi della giustizia siano ormai divenuti, nel nostro Paese, tanto gravi e di vaste dimensioni da imporre con estrema urgenza l'adozione di adeguati rimedi.

In uno Stato democratico e di diritto quale è il nostro, la giustizia rappresenta il fulcro delle garanzie offerte al cittadino a difesa dei suoi diritti e della sua libertà. È per questo che un non adeguato funzionamento del complesso sistema di uffici e di soggetti cui è riservata l'amministrazione della giustizia e la prestazione degli indispensabili servizi di supporto, incide negativamente su una essenziale funzione dello Stato, rischiando di compromettere valori fondamentali della nostra convivenza civile.

Quando la giustizia non giunge in tempo a riparare il torto subito o lascia per tempi non ragionevoli irrisolta la posizione di libertà dei cittadini, non è soltanto lo Stato che non adempie ad una sua funzione — che costituisce la sua stessa ragion d'essere — ma è l'intera comunità che viene meno ad un suo dovere imprescindibile.

Nel messaggio inviato a luglio, premesse queste considerazioni generali — che costituiscono la ragione per la quale si deve avere tanta attenzione per il funzionamento della giustizia e tanta sollecitudine per lo studio e l'apprestamento delle soluzioni ritenute necessarie — e ricordati quali siano i gravi problemi che pesano oggi sul processo penale e sul processo civile, ho osservato che in ogni caso resta essenziale per il corretto funzionamento del sistema giudiziario assicurare l'autonomia e l'indipendenza delle magistrature nei confronti di ogni altra istituzione, l'indipendenza di ogni giudice e la sua esclusiva soggezione alla legge, principi essenziali del nostro sistema costituzionale e del livello di civiltà giuridica e politica che esso esprime.

Per tale ragione ho ritenuto mio dovere, in quell'occasione, richiamare l'attenzione del Parlamento su alcuni specifici problemi attinenti, appunto, all'autonomia della magistratura e all'indipendenza del giudice, e riguardanti specificamente l'istituto del trasferimento di ufficio dei magistrati, la responsabilità disciplinare, la posizione del Presidente della Repubblica nella Sezione disciplinare del Consiglio superiore della magistratura, la forma dei provvedimenti del Consiglio superiore riguardanti i magistrati, l'istituto dello

scioglimento anticipato del Consiglio, la competenza per i procedimenti penali relativi ai magistrati e il regime dei diritti e dei limiti della libertà di associazione dei magistrati, sul quale ultimo argomento già avevo interessato i Presidenti delle due Camere con la mia lettera del 21 marzo 1990.

Contemporaneamente all'invio del messaggio, anche in considerazione che questo investiva solo una parte della complessa problematica della giustizia, precisamente solo la parte, come ho chiarito, più direttamente riguardante l'indipendenza del giudice, avvalendomi degli autonomi poteri di organizzazione propri di ogni organo costituzionale, ho provveduto a costituire, nell'ambito della Presidenza della Repubblica, una commissione di studio presieduta dal professor Livio Paladin e composta da altri eminenti giuristi, con il compito di accertare quali attribuzioni la Costituzione e le leggi assegnano al Consiglio superiore e, sulla base del riscontro dell'attività da esso concretamente esercitata negli ultimi anni, quali attribuzioni il Consiglio superiore abbia effettivamente esercitato e sulla base di quale fondamento di norme positive o di prassi interpretative o modificative.

La commissione ha portato a termine il compito assegnatole con encomiabile zelo, con grande equilibrio e con rare esperienze e dottrina, rassegnandomi ora un'ampia e approfondita relazione.

In essa si dà largamente conto dell'indagine svolta sia sul versante delle attribuzioni e delle attività costituzionalmente e legislativamente assegnate al Consiglio superiore, sia su quello della ricerca del concreto fondamento delle attribuzioni e attività esercitate in concreto, sia, infine, sotto l'angolo visuale delle questioni relative alla struttura stessa del Consiglio.

È stata così esplorata la vasta problematica attinente al Consiglio superiore, dalle riserve di legge sancite in Costituzione, alla potestà regolamentare del Consiglio, alla natura e fondamento delle circolari da esso emanate, ai provvedimenti disciplinari e a quelli « paradisciplinari », ai rapporti e alla delimitazione delle competenze con il Ministro di grazia e giustizia, alle forme di esternazione del Consiglio, alla motivazione dei provvedimenti del Consiglio e a taluni problemi di interpretazione posti dalla legge istitutiva del Consiglio.

Da tale ampia e approfondita analisi è emersa l'esigenza, non ulteriormente procrastinabile, di porre mano ad una organica riforma sia della legge sulla costituzione e sul funzionamento del Consiglio superiore, sia delle norme sull'ordinamento giudiziario, sia, più in generale, delle norme legislative che tale organo è chiamato ad applicare nell'esercizio delle sue attribuzioni.

Le conclusioni alle quali la commissione è pervenuta, pongono in luce, quanto alla legge sul Consiglio, che il legislatore ha il compito di precisare e razionalizzare l'ambito che deve essere conservato alla disciplina legislativa e quello che si ritenga possa essere affidato alle disposizioni regolamentari interne, fissando in tal caso i principi dell'esercizio della potestà regolamentare. Quanto alle leggi che il Consiglio è chiamato ad applicare, le conclusioni evidenziano che è praticamente da riscrivere l'intero ordinamento giudiziario,

ormai composto da un coacervo non più coordinato di norme, per garantire, da un lato, un più puntuale e totale rispetto delle riserve di legge e per consentire, dall'altro, attraverso l'introduzione degli opportuni rimedi allo sviluppo divenuto pressoché automatico della carriera dei giudici e dei pubblici ministeri, che il Consiglio possa riappropriarsi di uno dei suoi compiti primari: quello di garantire la qualificazione professionale dei magistrati.

Ho più volte espresso il mio profondo convincimento dell'alta rilevanza istituzionale che il Consiglio superiore della magistratura ha nel nostro ordinamento. Esso fa parte del complesso sistema di garanzie istituzionali apprestate dalla nostra Costituzione che al Consiglio riserva fondamentali attribuzioni in tema di amministrazione dei magistrati, di giurisdizione disciplinare, di costituzione degli uffici giudiziari e di collaborazione con il Parlamento e con il Ministro di grazia e giustizia in ordine ai problemi della giustizia.

Acquisire un maggior grado di certezza in tema di attribuzioni e di funzionamento del Consiglio e in tema di ordinamento giudiziario, rendendo più saldo il presidio della riserva di legge posto a garanzia dell'indipendenza del giudice, è obbiettivo che può essere raggiunto solo con un intervento del Parlamento nell'esercizio della sua funzione legislativa e, ove ritenuto opportuno, nell'esercizio della sua funzione di revisione costituzionale.

È per questa ragione che, idealmente ricollegandomi alle finalità e al contenuto del messaggio del luglio scorso, invio al Parlamento nazionale la relazione della commissione di studio, esprimendo la certezza che possa rappresentare un elemento utile per l'ulteriore approfondimento dei temi della giustizia, che sono già all'esame del Parlamento.

Il Governo ha già provveduto, con l'ausilio della competente Commissione bicamerale, ad esercitare la delega in tema di procedura penale, approntando una considerevole serie di aggiustamenti al nuovo codice, nella linea della semplificazione degli adempimenti e della eliminazione di tutti quelli rivelatisi superflui e fonte di inutili ritardi. È stato così anche introdotto un principio di coordinamento ad opera dei procuratori generali presso le corti di appello in ordine ai processi per i delitti più gravi, che è da considerare un preliminare passo fondamentale sulla via di un concreto e fattivo coordinamento di tutte le indagini sui delitti di maggior rilievo affidate ai procuratori della Repubblica.

Sono state poi già varate, sempre a fine del conseguimento di una qualche accelerazione dei procedimenti civili, alcune significative modificazioni delle norme del codice di procedura civile.

Sono inoltre all'esame del Parlamento altri importanti provvedimenti, quali quelli sul giudice di pace, sugli incentivi di carriera per le sedi disagiate, sulla revisione delle circoscrizioni giudiziarie, sulle applicazioni e i trasferimenti di magistrati al fine di ottenere una più razionale distribuzione sul territorio di uomini e mezzi.

Né mancano, sempre tra quelli già sottoposti al Parlamento, provvedimenti di revisione dell'ordinamento giudiziario in materia di responsabilità disciplinare, incompatibilità e incarichi extragiudiziari dei magistrati, temporaneità degli incarichi direttivi e divieto di iscrizione ai partiti politici.

In questo quadro di un'ampia operazione di rinnovamento, esprimo la certezza che la relazione della commissione per lo studio dei problemi relativi alla normativa e alle funzioni del Consiglio superiore della magistratura possa costituire un utile contributo per dare alle riforme in corso e agli studi in via di espletamento in sede governativa un puntuale riferimento delle problematiche da affrontare e risolvere per l'organo di governo della magistratura.

La relazione viene anche inviata al Ministro di grazia e giustizia e al Consiglio superiore della magistratura in vista della iniziativa legislativa che compete al Governo e dei poteri di proposta e di parere che in materia competono al Consiglio superiore.

Per quanto attiene all'esercizio delle funzioni attribuite dalla Costituzione al Presidente della Repubblica, non posso che assicurare che continuerò ad adempiere ai miei doveri nel pieno ed assoluto rispetto della Costituzione e delle leggi. Fin tanto che il Parlamento non interverrà, nell'esercizio della sua funzione legislativa o di revisione della Costituzione, o non sopravverranno pronunce della Corte costituzionale, nell'espletamento delle mie funzioni relative al Consiglio superiore della magistratura, riterrò doveroso ispirarmi alle indicazioni che emergono dalla relazione della commissione di studio e, laddove non risultino specifiche formulazioni, muovermi nell'ambito delle soluzioni indicate dalla commissione stessa.

Nella consapevolezza che ogni passo verso una maggiore certezza del diritto non può che essere una conquista di civiltà ed una premessa di progresso civile e sociale, invio a Loro, onorevoli membri del Parlamento, il mio più deferente saluto.

Roma, 6 febbraio 1991.

COSSIGA

MARTELLI, *Vicepresidente del Consiglio dei ministri e Ministro ad interim di grazia e giustizia*



SEGRETARIATO GENERALE DELLA PRESIDENZA DELLA REPUBBLICA

RELAZIONE DELLA COMMISSIONE PRESIDENZIALE

PER LO STUDIO DEI PROBLEMI
RELATIVI ALLA NORMATIVA E ALLE FUNZIONI
DEL CONSIGLIO SUPERIORE DELLA MAGISTRATURA
(istituita il 26 luglio 1990)

consegnata al Presidente della Repubblica il 31 gennaio 1991

PAGINA BIANCA

INDICE

DECRETO DEL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA 26 LUGLIO 1990 DI COSTITUZIONE DELLA COMMISSIONE PRESIDENZIALE DI STUDIO SUL C.S.M.	Pag.	V
COMPOSIZIONE DELLA COMMISSIONE PRESIDENZIALE	»	XI
RELAZIONE DELLA COMMISSIONE PRESIDENZIALE	»	XIII
— Lettera di trasmissione della Relazione al Presidente della Repubblica . .	»	XV
— Nota introduttiva	»	XVII
1. Compiti della Commissione Presidenziale	»	XIX
2. Cenni introduttivi sulla posizione e sulle funzioni del C.S.M..	»	XXI
3. Autonomia della magistratura e riserve di legge	»	XXIII
4. Potestà regolamentari del C.S.M.	»	XXVII
5. Natura delle circolari consiliari	»	XXXI
6. <i>Segue</i> : tipologia delle circolari e loro fondamenti giustificativi.	»	XXXV
7. Regime dei giudizi e degli illeciti disciplinari	»	XLI
8. <i>Segue</i> : problematiche dei provvedimenti disciplinari :	»	XLVII
9. Provvedimenti «paradisciplinari» a carico dei magistrati.	»	LI
10. Rapporti fra il C.S.M. e il Ministro di Grazia e Giustizia.	»	LYII
11. Pareri, proposte ed «esternazioni» del C.S.M.	»	LXV
12. Dati comparatistici e progetti di revisione costituzionale in tema di composizione e di struttura del C.S.M..	»	LXXI
13. Questioni inerenti alla legge istitutiva n. 195 del 1958	»	LXXVII
14. Conclusioni	»	LXXXV

PAGINA BIANCA

DECRETO DEL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA
26 LUGLIO 1990 DI COSTITUZIONE DELLA COMMISSIONE
PRESIDENZIALE DI STUDIO SUL C.S.M.

PAGINA BIANCA



Al Presidente della Repubblica

VISTA la legge 9 agosto 1948, n. 1077;

VISTO il proprio decreto 30 ottobre 1985, n. 9, sull'ordinamento degli uffici e dei Servizi del Segretariato Generale della Presidenza della Repubblica;

SENTITO il Ministro di Grazia e Giustizia;

SULLA PROPOSTA del Segretario Generale

DECRETA

Art. 1

(Istituzione)

È istituita, presso il Presidente della Repubblica e nell'ambito del Segretariato Generale della Presidenza della Repubblica, una Commissione Presidenziale per lo studio dei problemi relativi alla normativa e alle funzioni, del Consiglio Superiore della Magistratura.

Art. 2

(Compiti)

1. Al fine di esprimere un parere al Presidente della Repubblica in relazione all'esercizio delle funzioni attribuitegli dalla Costituzione, la Commissione esamina i problemi della posizione costituzionale, della natura giuridica, dei compiti e delle attribuzioni del Consiglio Superiore della Magistratura, secondo le norme della Costituzione, della legge 24-3-1958, n. 195 e successive modificazioni, e delle altre leggi in materia, rispetto all'ordinamento giudiziario e all'esercizio della funzione giudiziaria e della funzione giurisdizionale in particolare, rispetto ai compiti ed alle attribuzioni del Ministro di Grazia e Giustizia, identificando altresì il ruolo del conferimento della Presidenza del Consiglio Superiore della Magistratura al Presidente della Repubblica.

2. La Commissione esamina quali attribuzioni e attività il Consiglio abbia esercitato, individuando sulla base di quali norme e principi generali, consuetudini o prassi interpretative o modificative.

3. Accerta lo stato della giurisprudenza e della dottrina in materia, anche con riferimento alle altre esperienze europee comparabili con quella italiana.

4. Ove lo ritenga necessario od opportuno, anche a seguito del risultato delle analisi compiute, la Commissione può formulare ipotesi di soluzione dei problemi esaminati, anche in via di modifica della legislazione vigente.

Art. 3

(Relazione della Commissione)

1. La Commissione riferisce al Presidente della Repubblica con una relazione scritta, con allegati la documentazione raccolta, la indicazione della documentazione consultata e, se ritenuto necessario, i verbali delle sedute.

2. A richiesta dei componenti interessati, nella relazione può darsi conto di eventuali opinioni dissenzienti su singoli problemi o sul complesso della relazione.

Art. 4

(Composizione, presidenza, segreteria e sede)

1. La Commissione di studio è composta di un presidente e di otto membri nominati dal Presidente della Repubblica.

2. La Commissione ha sede presso il Segretariato Generale della Presidenza della Repubblica e utilizza le strutture e il personale del Segretariato Generale nonché l'altro personale eventualmente comandato a tal fine.

3. La Commissione è assistita da un segretario nominato dal Presidente della Commissione d'intesa con il Presidente della Repubblica e da un ufficio di segreteria costituito, d'intesa con il Presidente della Commissione, dal Segretario Generale della Presidenza della Repubblica.

Art. 5

(Relazioni tra Presidente della Repubblica e Commissione)

1. La Commissione presidenziale svolge il suo mandato in piena autonomia e indipendenza, fuori da ogni indirizzo, istruzione o direttiva di merito.

2. Il Presidente della Commissione tiene informato il Presidente della Repubblica dei lavori della Commissione.

3. Anche in relazione a tale informativa, il Presidente della Repubblica può porre alla Commissione ulteriori quesiti sui quali la Commissione Presidenziale si esprime nella sua relazione.

Art. 6

(Spese)

Le spese per il funzionamento della Commissione Presidenziale sono a carico del bilancio del Segretariato Generale della Presidenza della Repubblica.

COSSIGA

BERLINGUER, *Segretario Generale*

Roma, 26 luglio 1990

PAGINA BIANCA

COMPOSIZIONE DELLA COMMISSIONE PRESIDENZIALE
PER LO STUDIO DEI PROBLEMI
RELATIVI ALLA NORMATIVA E ALLE FUNZIONI
DEL CONSIGLIO SUPERIORE DELLA MAGISTRATURA (*)

Prof. Livio PALADIN,	<i>Presidente</i>
Prof. Giuseppe TAMBURRINO,	<i>Componente</i>
Dott. Carlo Maria PRATIS,	<i>Componente</i>
Prof. Sergio FOIS,	<i>Componente</i>
Prof. Sergio BARTOLE,	<i>Componente</i>
Prof. Giuseppe DI FEDERICO,	<i>Componente</i>
Prof. Gustavo ZAGREBELSKY,	<i>Componente</i>
Prof. Stefano MERLINI,	<i>Componente</i>
Prof. Guido ALPA,	<i>Componente</i>
Dott. Prof. Giorgio GIRELLI,	<i>Consigliere segretario</i>

(*) I componenti sono elencati nell'ordine adottato nel Decreto Presidenziale di nomina.

PAGINA BIANCA

RELAZIONE DELLA COMMISSIONE PRESIDENZIALE
PER LO STUDIO DEI PROBLEMI
CONCERNENTI LA DISCIPLINA E LE FUNZIONI
DEL CONSIGLIO SUPERIORE DELLA MAGISTRATURA

PAGINA BIANCA



SEGRETERIATO GENERALE
DELLA PRESIDENZA DELLA REPUBBLICA

COMMISSIONE PRESIDENZIALE C.S.M.

Signor Presidente della Repubblica,

mi onoro di trasmetterLe l'unita «Relazione della Commissione presidenziale istituita per lo studio dei problemi concernenti la disciplina e le funzioni del Consiglio superiore della magistratura». Per mezzo di essa la Commissione ha inteso assolvere il mandato conferito dal decreto istitutivo, in data 26 luglio 1990.

Sono inoltre lieto di comunicarLe che la relazione è stata approvata in modo unanime, senza alcun ricorso alle «opinioni dissenzienti» previste dall'articolo 3 del decreto medesimo.

Colgo l'occasione per ringraziare, a nome di tutti i componenti della Commissione, quanti hanno collaborato con essa; ed in particolare il consigliere parlamentare dott. Giorgio Girelli, che ha efficacemente svolto le funzioni di segretario.

Con i più vivi e deferenti saluti

IL PRESIDENTE
LIVIO PALADIN

PAGINA BIANCA

NOTA INTRODUTTIVA

Nell'esercizio dei suoi poteri, in vista ed in funzione del preannunciato messaggio alle Camere, il Presidente della Repubblica ha istituito una apposita «Commissione Presidenziale per lo studio dei problemi relativi alla normativa e alle funzioni del Consiglio Superiore della Magistratura». Il Capo dello Stato si è valso, a tal fine, di un proprio atto datato 26 luglio 1990, le premesse del quale richiamano il decreto presidenziale 30 ottobre 1985, n. 9, sull'ordinamento degli uffici e dei servizi del Segretariato generale della Presidenza. In effetti, l'atto in questione rientra nell'area riservata all'autonomia organizzativa del Presidente; tanto è vero che la controfirma risulta apposta dal Segretario generale e non dal Ministro di grazia e giustizia (che pure è stato «sentito» alla vigilia dell'emanazione). Ma l'atto stesso e il conseguente operato della Commissione sono altresì strumentali rispetto all'eventuale esercizio del potere di messaggio, previsto dall'art. 87, secondo comma, della Costituzione: il che vale a spiegare per quale ragione il Presidente ne abbia dato pubblica notizia, fin dall'«indirizzo di saluto» rivolto all'attuale Consiglio superiore, in occasione del rinnovo e dell'inse-diamento di esso.

Della Commissione sono stati, contestualmente, chiamati a far parte il prof. Livio Paladin, ordinario di diritto costituzionale nell'Università di Padova (quale presidente della Commissione stessa); il prof. Giuseppe Tamburrino, primo Presidente emerito della Corte di cassazione; il dott. Carlo Maria Pratis, primo Presidente onorario della Corte di Cassazione; il prof. Sergio Fois, ordinario di diritto costituzionale nell'Università di Roma «La Sapienza»; il prof. Sergio Bartole, ordinario di diritto costituzionale nell'Università di Trieste; il prof. Giuseppe Di Federico, ordinario di ordinamento giudiziario nell'Università di Bologna; il prof. Gustavo Zagrebelsky, ordinario di diritto costituzionale nell'Università di Torino; il prof. Stefano Merlini, ordinario di istituzioni di diritto pubblico nell'Università di Firenze; il prof. Piero Guido Alpa, ordinario di istituzioni di diritto privato, nell'Università di Genova, nonché il consigliere parlamentare Giorgio Girelli, in veste di segretario. La Commissione ha quindi iniziato i suoi lavori nella riunione del 17 settembre 1990 e sostanzialmente li ha conclusi, approvando all'unanimità il testo della relazione finale, nei giorni 19-20 dicembre. Per la sottoscrizione e la consegna del testo è stata tuttavia fissata una riunione ulteriore, in data 10 gennaio 1991.

La ristrettezza del tempo disponibile e, soprattutto, la destinazione dello studio così concluso concorrono a giustificare l'impostazione e la relativa brevità. Ben altre dimensioni sarebbero occorse, infatti, se la Commissione avesse dovuto esaminare caso per caso — mediante una tecnica diacronica — i comportamenti tenuti da ciascun Consiglio superiore, a partire dall'entrata in funzione di quest'organo. Ma tale non è stato il criterio seguito nell'indagine sul C.S.M.; e in particolar modo non si è perseguita alcuna intenzione censoria, che avesse per oggetto determinate deliberazioni consiliari. Al contrario, la relazione è

stata redatta con l'obiettivo di mettere in luce — sincronicamente — la problematica che oggi investe il funzionamento dell'organo e delle sue strutture, incidendo altresì sui rapporti intercorrenti fra il Consiglio e gli altri poteri dello Stato; sicché i molti esempi ricavati dalla prassi, che si rinvencono in questa o in quella parte del testo, hanno soltanto lo scopo di evidenziare la complessa tipologia delle questioni che sono tuttora sul tappeto.

Si è dunque avuto di mira, in linea principale, il compito che il legislatore potrebbe vantaggiosamente svolgere, nell'affrontare e nel risolvere la problematica stessa. Ed è su questa base che si è resa possibile una relazione finale del tutto unitaria, malgrado le assai varie prospettive e le diversissime esperienze delle quali ciascun componente della Commissione presidenziale si è fatto portatore.

In altre parole, la chiave del discorso è consistita nel raffronto fra lo stato attuale dell'ordinamento ed il suo «dover essere», alla stregua delle indicazioni costituzionali, sia scritte sia comunque «viventi» per effetto di interpretazioni giurisprudenziali ormai consolidate. Ma nel ricostruire il titolo IV, si è costantemente cercato di separare ciò che la Costituzione esige da ciò che essa consente, distinguendo fra le scelte attuative vincolate o pregiudicate dalle norme costituzionali e quelle affidate alla discrezionalità legislativa. Sotto entrambi i profili, l'indirizzo presidenziale che la Commissione ha recepito in modo sistematico — in assenza di qualsivoglia istruzione del Capo dello Stato — è stato quello mirante a realizzare una più forte certezza del diritto, quale il solo Parlamento è in grado di proporsi e di stabilire.

LIVIO PALADIN

Presidente della Commissione Presidenziale

1.

COMPITI DELLA COMMISSIONE PRESIDENZIALE

Il decreto istitutivo della «Commissione di studio» cui si deve la presente relazione, emanato dal Presidente della Repubblica in data 26 luglio 1990, le ha conferito — fondamentalmente — un duplice incarico. Per un primo verso, la Commissione presidenziale è stata chiamata ad esaminare «i problemi della posizione costituzionale, della natura giuridica, dei compiti e delle attribuzioni del Consiglio Superiore della Magistratura, secondo le norme della Costituzione, della legge 24.3.1958, n. 195 e successive modificazioni, e delle altre leggi in materia».

Per un altro verso, si è chiesto alla Commissione stessa di integrare l'indagine condotta sulla base del diritto scritto, di rango costituzionale e legislativo ordinario, verificando quali tipi di attribuzioni e di attività siano state concretamente esercitate dal Consiglio superiore; e ricercando il loro fondamento, sia rappresentato da norme inespresse ovvero da principi generali dell'ordinamento giuridico, sia consistente in «consuetudini o prassi interpretative o modificative».

Sotto entrambi i profili, logicamente distinti sebbene interferenti, centrale è dunque la problematica che attiene al Consiglio superiore nella prospettiva funzionale. I temi e le questioni relativi alle strutture del C.S.M. rimangono invece sullo sfondo. Ma i compiti della Commissione presidenziale includono comunque il loro esame, sia pure destinato a svolgersi in termini sommari: problemi funzionali e problemi strutturali si ripercuotono, infatti, gli uni sugli altri; e l'esigenza di coinvolgere anche i secondi emerge, in ogni caso, da quegli specifici passi del decreto istitutivo nei quali si ragiona dei rapporti fra il Consiglio superiore e il Ministro della giustizia, come pure del «ruolo» in vista del quale la Costituzione ha conferito la presidenza del Consiglio superiore al Presidente della Repubblica.

Nello studio di tali tematiche la Commissione presidenziale non ha subito limiti fatta eccezione per quello adombrato dall'art. 2, quarto comma, del decreto predetto: là dove si precisa che essa può formulare, in quanto necessario ed opportuno, «ipotesi di soluzione dei problemi esaminati, anche in via di modifica della legislazione vigente». Il richiamo della legislazione vigente sembra riferirsi infatti alla legge n. 195 del 1958 e successive modificazioni, nonché alle norme legislative ordinarie che compongono «l'ordinamento giudiziario», ad esclusione delle rispettive norme costituzionali, che parrebbero dunque formare l'intangibile premessa dell'intero discorso. Ma la Commissione presidenziale è indotta a ritenere che anche questo limite sia solo orientativo e non del tutto rigido, riguardando quanto vi è di essenziale nel disegno costituzionale piuttosto che ogni singolo disposto del titolo IV. Lo prova, da un lato, la

difficoltà di immaginare incisive modifiche delle leggi attuative del titolo stesso, che non mettano in gioco — sia pure ipoteticamente — talune puntuali revisioni della Costituzione. È vale a confermarlo la considerazione che il decreto istitutivo ha invitato la Commissione ad includere nelle proprie indagini le «altre esperienze europee comparabili con quella italiana»: esperienze che presuppongono, per definizione, una disciplina costituzionale diversa da quanto si è stabilito nella Carta costituzionale del '47.

Allo svolgimento di tutti questi compiti la Commissione presidenziale ha comunque provveduto sotto la propria esclusiva responsabilità: vale a dire «in piena autonomia ed indipendenza, fuori da ogni indirizzo, istruzione o direttiva di merito», come già preannunciava l'art. 5, primo comma, del decreto istitutivo. Nondimeno, la presente relazione è stata approvata in modo unanime. Nessun componente della Commissione stessa ha ritenuto, cioè, di servirsi della facoltà di esprimere «opinioni dissenzienti», espressamente conferita dall'art. 3, secondo comma, del citato decreto presidenziale, tanto più che nella relazione si dà conto della pluralità degli orientamenti emersi sui vari aspetti della problematica esaminata nel corso dei lavori.

Per quanto consentito dalle ristrettezze del tempo di cui si è potuto disporre, la Commissione presidenziale ha invece dato seguito all'art. 3, primo comma, del decreto istitutivo, là dove si prevede che vengano allegate la documentazione raccolta e quella comunque consultata. Sono stati pertanto uniti alla relazione il testo del decreto stesso (allegato A); le raccolte delle circolari «vigenti» del C.S.M. (allegato B); la «Relazione al Parlamento sullo stato della giustizia (1986-1990)» del Consiglio superiore della Magistratura (allegato C); i dati concernenti la letteratura giuridica avente per oggetto le attribuzioni o l'organizzazione del Consiglio (allegato D); la raccolta delle più significative decisioni dei giudici amministrativi, comparse negli anni '80, che hanno riguardato le deliberazioni consiliari (allegato E); i progetti di legge presentati in materia nel corso della decima legislatura (allegato F); il testo del messaggio presidenziale inviato alle Camere il 26 luglio 1990 (allegato G)⁽¹⁾.

⁽¹⁾ Il complesso degli allegati, di cui qui viene pubblicato solo il Decreto Presidenziale 26 luglio 1990, che ha istituito la Commissione di studio, è depositato e consultabile presso l'Ufficio di segreteria della Commissione stessa. Trattandosi di fonti altrimenti accessibili per lo più facilmente, è sembrato superfluo riprodurle a stampa in questa sede.

2.

CENNI INTRODUTTIVI SULLA POSIZIONE
E SULLE FUNZIONI
DEL CONSIGLIO SUPERIORE DELLA MAGISTRATURA

Stando all'ordine testuale degli oggetti indicati dall'art. 2, primo comma, del decreto istitutivo, la Commissione presidenziale avrebbe dovuto pronunciarsi preliminarmente sulla «posizione costituzionale» e sulla «natura giuridica» del Consiglio superiore. Senonché un tale approccio non sarebbe stato produttivo.

Quanto alla «posizione costituzionale», il solo punto ben saldo, e generalmente indiscusso, consiste in ciò: che il Consiglio si risolve in un organo di garanzia creato in funzione dell'indipendenza dei singoli magistrati ordinari e dell'autonomia del loro complessivo «ordine» rispetto agli altri poteri dello Stato. Lo rende palese il nesso riscontrabile fra il primo comma dell'art. 104 Cost., concernente appunto la magistratura quale «ordine autonomo e indipendente», ed i commi successivi dell'articolo stesso, contenenti la previsione e la disciplina organizzativa del C.S.M. E vale a confermarlo — oltre ai lavori preparatori della Costituente — la giurisprudenza della Corte costituzionale: che ha rilevato più volte come «strumento essenziale di siffatta autonomia, e quindi della stessa indipendenza dei magistrati nell'esercizio delle loro funzioni, che essa è istituzionalmente rivolta a rafforzare», siano «le competenze attribuite al Consiglio superiore dagli artt. 105, 106 e 107 Cost.» (cfr. le sentt. n. 142 del 1973 e n. 148 del 1983).

La *ratio* che accomuna le disposizioni costituzionali riguardanti le attribuzioni del Consiglio va pertanto ricercata nell'esigenza — universalmente messa in luce e sottolineata dalla Corte stessa — di riservare a quell'organo ogni provvedimento che «direttamente o indirettamente» possa menomare l'indipendenza della magistratura. Ma quando si cerca di stabilire quali siano le specifiche attribuzioni derivanti da una tale premessa, l'unanimità delle opinioni viene subito a dissolversi. Gli uni, infatti, ne traggono senz'altro la conseguenza che la garanzia spettante al Consiglio debba concretarsi esclusivamente nell'esercizio delle funzioni previste dalla Carta costituzionale, salvi soltanto i margini interpretativi insiti in ciascuna di quelle disposizioni. Gli altri, per contro, desumono dall'articolo 104 Cost., per sé considerato, che al Consiglio competa comunque un ruolo di rappresentanza dell'ordine giudiziario, se non altro nel senso di esercitare funzioni pertinenti alla soddisfazione di esigenze generali di indipendenza e buon funzionamento dell'ordine stesso: tanto da giustificare l'adozione di atti e l'effettuazione di interventi, imprevisi dal titolo IV della Costituzione ma corrispondenti al ruolo così postulato.

Del resto quell'ineliminabile ambiguità, che contraddistingue pur sempre la definizione del C.S.M. quale organo di garanzia, si riscontra a più forte ragione in tutte le altre ricostruzioni che hanno tentato di cogliere — con formule sintetiche — la posizione e la natura del Consiglio superiore.

Sia che si voglia seguire la minoritaria dottrina che ravvisa nel Consiglio un vero e proprio organo costituzionale, per effetto dell'indipendenza che gli viene costituzionalmente assicurata; sia che si preferisca qualificarlo come un organo di rilevanza costituzionale, marcando in tal modo il divario che lo separa dagli organi supremi dello Stato-soggetto, capaci di determinare l'indirizzo politico generale o di condizionarne l'attuazione; sia che in proposito si parli di «governo» o di «autogoverno» della magistratura, utilizzando espressioni giuridicamente imprecise pur se ricorrenti nei lavori preparatori della Costituente ed in parte riprese dalla Corte costituzionale (v. per esempio la sent. n. 12 del 1971); sia che si assuma il Consiglio quale vertice dell'ordine giudiziario, sia che si ragioni — più prudentemente ed in linea con l'autoqualificazione del Consiglio medesimo, contenuta nella sua prima relazione al Parlamento — di un mero «vertice organizzativo»; sia che si affermi sia che si neghi il carattere rappresentativo del collegio in questione, ponendo l'accento sulla sua maggioritaria componente togata ed eletta dai magistrati ordinari ovvero opponendo la compresenza di componenti laiche o non-elettive: resta in ogni caso aperto il problema di quali siano, precisamente, le attribuzioni consiliari e quali i possibili oggetti delle relative delibere.

Finanche la configurazione verbalmente più riduttiva del Consiglio e dei suoi poteri, cioè quella che lo qualifica — alla stregua di alcuni autorevoli interventi che nella Costituente hanno preceduto l'approvazione del titolo IV — come un organo fondamentalmente amministrativo o di alta od altissima amministrazione, non giova in effetti a risolvere la parte più importante delle questioni concernenti i compiti del C.S.M. È degno di nota, cioè, che molte fra le attribuzioni più contestate ed atipiche, dal «potere di inchiesta» fino alla cosiddetta attività «paranormativa», si prestino ad essere concettualmente collocate sul piano dell'amministrazione piuttosto che della politica giudiziaria o della normazione: il che, tuttavia, non tronca e non sposta gli specifici problemi pertinenti né al fondamento né alla stessa validità delle deliberazioni adottate in tali campi dal Consiglio superiore.

In definitiva, la Commissione presidenziale è dunque dell'avviso che l'approccio ai temi indicati dal decreto istitutivo debba essere più ravvicinato. Anziché discutere in astratto della natura del C.S.M., occorre analizzare le singole funzioni ad esso attribuite o comunque da esso esercitate. Ed anzi occorre, preliminarmente, fissare il quadro normativo di riferimento, vale a dire il sistema delle fonti tanto eteronome quanto autonome, che attualmente disciplinano i compiti ed il funzionamento dell'organo in esame: senza di che la problematica attinente alle rispettive attribuzioni ed alle rispettive attività non potrebbe nemmeno venire affrontata in termini giuridici.

3.

AUTONOMIA DELLA MAGISTRATURA
E RISERVE DI LEGGE

Al vertice di un tale sistema, condizionando l'interpretazione e la legittimità di ogni altro atto normativo vigente o comunque utilizzabile in materia, si pongono le chiare e precise indicazioni contenute negli artt. 105 ss. della stessa Costituzione. Dal coordinato disposto di esse si ricava in modo univoco e non più controverso che spettano al Consiglio superiore tutte le deliberazioni incidenti sullo stato dei singoli magistrati (salvo il distinto problema dei provvedimenti destinati a rendere operative le deliberazioni medesime). Qualunque integrazione del disegno costituzionale così sintetizzato rimane d'altronde affidata alle «norme dell'ordinamento giudiziario»: norme di rango necessariamente legislativo, come statuisce in maniera testuale il primo comma dell'art. 108 Cost. Ed è appunto in questa chiave che il riferimento al carattere «autonomo» della magistratura, di cui al primo comma dell'art. 104, è stato ed è inteso il più delle volte — fin dai lavori preparatori della Costituente — in senso non tecnico (o non ancora abituale negli anni quaranta): vale a dire escludendo che all'ordine giudiziario, e quindi al Consiglio superiore, competa una potestà normativa costituzionalmente garantita e riservata; per concludere, invece, che quella attribuita al C.S.M. si risolve in una sfera di autonomia valutativa o funzionale, concernente appunto le persone dei vari magistrati ordinari.

Vero è che in dottrina sono state a suo tempo sostenute opinioni divergenti su quest'ultimo punto. Si è detto, cioè, che le previsioni costituzionali del titolo IV presupporrebbero un ambito di normazione autonoma dell'ordine giudiziario, impersonato a tali effetti dal Consiglio: ambito limitato dalla legge, ma anche limitativo di essa, in applicazione del criterio della competenza piuttosto che del criterio gerarchico, similmente a ciò che si riscontra nei rapporti tra leggi statali e leggi regionali (fino ad assumere che il Parlamento ed il Consiglio superiore dovrebbero dirsi — quanto meno nella prassi o nella realtà giuridica — «reciprocamente indipendenti»). Senonché siffatte posizioni dottrinali sono rimaste del tutto isolate, precisamente perché incompatibili con il sistema delle fonti delineato dalla Costituzione ed anzi suscettibili di enfatizzare oltre misura la separatezza della magistratura ordinaria dagli altri poteri dello Stato, mettendo oltretutto in pericolo l'indipendenza «interna» dei singoli giudici. Non è accidentale, del resto, che fra gli stessi fautori di quelle tesi vi sia stato un forte ridimensionamento degli assunti di partenza, essendosi riconosciuto che la normazione del Consiglio sarebbe comunque assoggettata alle leggi e dunque disponibile da parte di esse.

In effetti, le uniche riserve previste dalla Carta costituzionale sono quelle attinenti alle leggi ordinarie ed agli atti normativi equiparati. Sotto questo aspetto, i riferimenti contenuti nel titolo IV formano una vera e propria rete, che in termini espliciti o impliciti racchiude l'intera materia in esame. E non si tratta di semplici rimandi alla legge — fatta forse eccezione per il problematico caso dell'art. 101, secondo comma — bensì di riserve di legge strettamente concepite, la conseguenza primaria delle quali consiste nel vincolare lo stesso legislatore.

Già nel capoverso dell'art. 101, onde «i giudici sono soggetti soltanto alla legge», si può ravvisare una riserva di legge statale ordinaria, se si ritiene che quel disposto miri — secondo una tradizionale impostazione, più volte condivisa dalla Corte costituzionale — ad assicurare l'indispensabile indipendenza ed imparzialità degli organi giudicanti, fuori da ogni rapporto gerarchico e da ogni altro vincolo di soggezione formale e sostanziale rispetto ad altri organi, non soltanto esterni ma anche interni all'ordine giudiziario; ma tale ricostruzione non è del tutto pacifica, dal momento che diversi interpreti preferiscono leggere l'art. 101 anche, o soltanto, in vista dell'esercizio della giurisdizione, nell'ambito del quale i giudici possono bene conoscere e servirsi delle più varie specie di norme secondarie, purché volute od autorizzate dalle leggi o dagli atti normativi equiparati.

Anche a prescindere dall'art. 101, tuttavia, valgono anzitutto le disposizioni dell'art. 102, primo e terzo comma, per cui «la funzione giurisdizionale è esercitata da magistrati ordinari istituiti e regolati dalle norme sull'ordinamento giudiziario» (mentre è sempre alla legge che spetta regolare «i casi e le forme della partecipazione diretta del popolo all'amministrazione della giustizia»). Più specificamente — per ciò che interessa il presente discorso — valgono le previsioni dell'art. 105, che attribuisce al Consiglio superiore della magistratura, «secondo le norme dell'ordinamento giudiziario, le assegnazioni ed i trasferimenti, le promozioni e i provvedimenti disciplinari nei riguardi dei magistrati»; dell'art. 106, secondo comma, quanto alla nomina, anche elettiva, di «magistrati onorari», nei termini fissati dalla legge sull'ordinamento predetto; dell'art. 107, primo comma, onde i magistrati «non possono essere dispensati o sospesi, né destinati ad altre sedi, se non in seguito a decisioni del Consiglio superiore della magistratura, adottate o per i motivi e con le garanzie di difesa stabilite dall'ordinamento giudiziario o con il loro consenso»; dell'art. 107, quarto comma, che impone di garantire anche l'indipendenza del pubblico ministero, in base alle apposite «norme sull'ordinamento giudiziario»; nonché del citato art. 108, primo comma, che riafferma la riserva di legge pertinente all'intero ordinamento in questione.

Risulta testualmente incerto il solo regime della disciplina riguardante l'assetto ed il funzionamento del Consiglio superiore, nelle parti non considerate dall'art. 104 della Carta costituzionale. Ma varie ragioni inducono a pensare che anche in tal campo si imponga una implicita riserva di legge: resa necessaria sia dal fatto che gli organi di sicuro rilievo costituzionale, qual è il C.S.M., esigono — di regola — leggi attuative dei precetti stabiliti dalla Costituzione stessa; sia dall'ovvia incidenza che l'organizzazione del Consiglio finisce per avere, quanto alle forme in cui va salvaguardata l'indipendenza dei giudici; sia perché il sistema costituzionale verrebbe turbato nelle proprie ispirazioni di fondo, qualora si ammettessero sul punto regolamenti organizzativi del potere esecutivo, del tipo utilizzabile per disciplinare la generalità delle pubbliche

amministrazioni; sia finalmente perché la disciplina del C.S.M. (sebbene contenuta in una legge apposita) fa sostanzialmente parte dell'ordinamento giudiziario.

Con tutto ciò, resta ancora aperto il grave, difficile e discusso problema della natura assegnabile a riserve siffatte. Quale dev'essere, in altre parole, il grado di penetrazione della disciplina legislativa costituzionalmente richiesta e quale il conseguente margine di scelta, suscettibile di essere lasciato alle valutazioni di organi diversi dal Parlamento (ovvero dal Governo, nell'esercizio della legislazione delegata)? L'opinione più rigorosa, già predominante in dottrina, è nel senso che la più parte delle riserve in esame, se non la totalità di esse, abbia un carattere assoluto: ad esclusione degli atti normativi subordinati di qualunque genere, sia governativi sia promananti dallo stesso C.S.M.; come pure di norme legislative che lascino agli organi chiamati ad applicarli, cioè in prima linea al Consiglio, poteri troppo largamente discrezionali. Milita a favore di questa conclusione, infatti, l'assunto che l'esclusiva soggezione alla legge dei giudici ordinari richieda — per definizione — la completa ed integrale disciplina legislativa dei provvedimenti di competenza del Consiglio superiore (al pari della precostituzione e della regolamentazione dei relativi organi giurisdizionali); senza di che potrebbe essere proprio il Consiglio a compromettere, paradossalmente, quella indipendenza in vista della quale esso è stato istituito.

La tesi dell'assolutezza delle riserve configurate dal titolo IV non viene mai condotta, per altro, alle estreme conseguenze. Da un lato, è abbastanza pacifico che l'esistenza di un organo quale il C.S.M. rischierebbe di non avere senso, se i provvedimenti ad esso spettanti fossero del tutto vincolati alla necessaria e meccanica applicazione di previe norme di legge. D'altro lato, si suole ammettere che almeno ad una tra le riserve medesime debba riconoscersi natura relativa: cioè per quanto attiene all'organizzazione del Consiglio superiore. Non a caso, l'art. 20, n. 7, della legge 24 marzo 1958, n. 195, ha previsto espressamente — senza suscitare obiezioni di principio — che il Consiglio possa disciplinare «con regolamento interno» il proprio «funzionamento».

Ma resta inteso che un tale regolamento non va confuso con quelli prodotti da organi supremi quali le Camere del Parlamento o la Corte costituzionale: in quanto non dispone che d'una competenza residuale, riducibile a discrezione dalla legge. Ed è intuitivo, per contro, che nessun regolamento del Governo (ovvero del ministro competente in materia) potrebbe concorrere con la detta potestà regolamentare del Consiglio; giacché l'organizzazione e il funzionamento dei servizi di competenza dell'esecutivo, in ordine ai quali il ministro potrebbe emanare o proporre norme regolamentari, nei limiti consentiti dal primo comma dell'art. 97, esorbitano dall'area spettante al C.S.M., secondo l'espresso disposto dell'art. 110 della Costituzione.

Proseguendo lungo quest'ultima linea di ragionamento, vari autori hanno anzi rovesciato le conclusioni inizialmente raggiunte circa la natura delle riserve di legge interessanti le attribuzioni del Consiglio superiore. Relative, cioè, sarebbero tutte le riserve nell'assolvere le quali la legge dovrebbe perseguire in primo luogo il buon andamento o la funzionalità dell'amministrazione della giustizia: l'indipendenza dei magistrati ordinari verrebbe qui garantita, in altre parole, dal puro e semplice fatto che i provvedimenti sulle «assegnazioni» o sulle «promozioni» fossero adottati dall'organo di «autogoverno» della magistratura stessa anziché dal Ministro della giusti-

zia, ma senza pretendere una disciplina legislativa del tutto puntuale, al di là dell'individuazione dei principi di quelle submaterie. Assolute, per contro, sarebbero le sole riserve in ordine alle quali i valori dell'indipendenza e dell'inamovibilità dei magistrati venissero invece in primaria evidenza: con particolare ma non esclusivo riguardo al primo comma dell'art. 107, che già letteralmente avvalorava la pretesa di una legislazione ben conclusa ed esaustiva, sia quando mette in rilievo i «motivi» che debbono presiedere ai trasferimenti d'ufficio od alle dispense dal servizio, sia quando considera in maniera specifica le corrispondenti «garanzie di difesa» (tanto da far pensare ad una riserva «rinforzata» oltre che assoluta, perché mirante alla realizzazione di obiettivi predeterminati dalla stessa Costituzione). Ed è quest'ultimo l'ambito minimo della riserva assoluta che la Commissione presidenziale ritiene incontestabile, in vista della soluzione dei problemi che verranno successivamente esaminati.

4.

POTESTÀ REGOLAMENTARI
DEL CONSIGLIO SUPERIORE DELLA MAGISTRATURA

In realtà, lo stato attuale dell'ordinamento giudiziario non appare comunque conforme alle dette indicazioni costituzionali, quali che siano le tesi da accogliere quanto alla natura delle riserve di legge concernenti lo *status* dei magistrati ordinari. È diffusissima, infatti, la constatazione che l'ordinamento stesso si presenta tuttora viziato da gravi lacune ed aporie. Le norme legislative in questione non sono state sistematicamente revisionate, in attuazione delle corrispondenti norme costituzionali, ed anzi risultano quanto mai disorganiche e frammentarie: dovute come sono, anziché all'unica legge testualmente prevista dalla VII disposizione transitoria della Costituzione, ad una serie di fonti assai diverse, per i loro oggetti e per i tempi nei quali sono entrate in vigore (incluse alcune sentenze additive della Corte costituzionale, che anch'esse concorrono ad arricchire il quadro).

Ciò che più conta, nell'ordinamento giudiziario così largamente concepito si riscontrano veri e propri vuoti di regolamentazione, pur dove è assai saldo l'assunto che la Costituzione abbia imposto una riserva assoluta di legge. Basti ricordare — per averne subito la prova — il caso dell'art. 2, secondo comma, del decreto legislativo sulle «guarentigie della magistratura»: il trasferimento d'ufficio dei magistrati che, «per qualsiasi causa anche indipendente da loro colpa, non possono, nella sede che occupano, amministrare giustizia nelle condizioni richieste dal prestigio dell'ordine» prescinde cioè — con tutta evidenza — sia dalla contestuale indicazione di specifiche ragioni giustificative, sia dalla disciplina dei procedimenti e delle forme di esercizio di un tale potere, sia dalla previsione delle «garanzie di difesa» prescritte dal primo comma dell'art. 107 della Costituzione.

Ora, dovunque sussistono vuoti siffatti, determinati dalla pluridecennale inerzia del Parlamento, occorre domandarsi a chi spetti colmarli e con quali tipi di atti, se non altro nella misura resa transitoriamente inevitabile dall'esigenza di assicurare la funzionalità della magistratura ordinaria, mirando per quanto possibile al rispetto dei principi costituzionali vigenti in materia. Astrattamente, si danno tre specie di risposte: primo, che il Consiglio superiore disponga in tal senso caso per caso, nello svolgimento delle funzioni attribuitegli dal titolo IV della Costituzione; secondo, che lo stesso C.S.M. cerchi di sopperire alle carenze legislative, predeterminando i criteri delle proprie attività; terzo, che alla supplenza del potere legislativo provveda invece il Ministro della giustizia. Senonché quest'ultima soluzione del problema non si presta ad essere accolta, se non nei settori concernenti i «servizi» di cui al ricordato art. 110

Cost. ed eventualmente in vista dell'«alta sorveglianza» degli uffici giudiziari e dei rispettivi magistrati, tuttora spettante al Ministro medesimo secondo le leggi sull'ordinamento giudiziario; al di fuori di ciò, là dove si tratti dello *status* dei magistrati ordinari e in particolare della loro indipendenza, possono darsi — semmai — rapporti di collaborazione del Ministro con il C.S.M., ma non provvedimenti o direttive ministeriali vincolanti il Consiglio o direttamente rivolti ai vari organi della magistratura, in quanto lo vieta la logica informatrice degli artt. 104 ss. della Costituzione. Rimane, perciò, la sola alternativa fra i provvedimenti puntuali reciprocamente scoordinati e le regole preventivamente adottate dal Consiglio stesso. Ed è ben noto come il C.S.M., sino dagli anni sessanta, abbia imboccato la seconda strada, così concretando la più importante fra le proprie attribuzioni cosiddette atipiche.

Bisogna allora proporsi una domanda ulteriore: se il Consiglio abbia in tal senso esercitato una vera e propria attività normativa, dando vita ad un terzo ordine di fonti del diritto, subordinate non solo alla Costituzione, ma anche nei confronti delle leggi ordinarie. Sotto questo profilo, però, la risposta non può essere unitaria, ma deve differenziare i casi nei quali la normazione consiliare viene espressamente prevista mediante disposizioni di rango legislativo, dai casi che vedono il Consiglio provvedere in difetto di previsioni del genere. Nel primo campo spicca il ricordato regolamento «interno» del C.S.M., che la Commissione presidenziale è orientata — in effetti — a definire come una vera e propria fonte dell'ordinamento generale. L'espressione «interno» testualmente contenuta nell'art. 20, n. 7, della legge n. 195, non deve trarre in inganno, giacché non comporta che l'atto in questione sia costitutivo di un ordinamento minore e separato, ma tende piuttosto a delimitare la competenza spettante al regolamento stesso (non diversamente da ciò che si verifica nel caso dei regolamenti «interni» dei Consigli regionali, così denominati dai rispettivi Statuti ordinari e speciali, sebbene sia molto diffusa l'opinione che ci si trovi in presenza di atti normativi nel senso pieno del termine). Non è accidentale, perciò, che l'applicazione di un tale regolamento abbia assunto più volte un esterno rilievo: con particolare ma non esclusivo riguardo alla «procedura per il conferimento degli uffici direttivi», ora disciplinata dall'art. 22 del testo datato 6 aprile 1988.

A più forte ragione, d'altronde, hanno un esterno rilievo le disposizioni del regolamento di amministrazione e contabilità, adombrato dall'art. 9, terzo comma, della legge n. 195. Sebbene questo stesso atto sia contestualmente definito «interno», le integrazioni e le deroghe che esso può apportare alle norme generali di contabilità fanno sì che l'attività di gestione del Consiglio si presti a generare, ed anzi abbia prodotto già in passato, controversie con altri organi dello Stato. Evidentemente «esterno», inoltre, è il terzo dei regolamenti detti consiliari: cioè quello previsto dall'art. 48 del D.P.R. 16 settembre 1958, n. 916, relativamente al «tirocinio degli uditori».

In tutte queste ipotesi, le potestà regolamentari attribuite al C.S.M. non danno luogo ad obiezioni di fondo; e ciò non soltanto perché i detti regolamenti sono stati previsti in modo espresso da parte di leggi formali o delegate, ma in quanto essi riguardano materie che — nel senso prima accennato — possono anche considerarsi coperte da riserve soltanto relative (incluso il «tirocinio giudiziario», che di per sé solo non incide sui valori dell'indipendenza e dell'inamovibilità dei giudici). Con tali

fondamenti, diviene decisiva la considerazione che i settori così disciplinati rientrano tutti nelle competenze del C.S.M. È molto significativo che lo stesso tirocinio, già regolato dal Ministro di grazia e giustizia in base all'art. 129 dell'ordinamento giudiziario del 1941, sia oggi disciplinato dal Consiglio superiore «sentito il Ministro» appunto perché concernente — sia pure in senso lato — lo status dei magistrati ordinari: il che conferma le tesi svolte all'inizio del presente paragrafo.

Tuttavia, giova ripetere che nessuna di siffatte attribuzioni può considerarsi riservata, nel rapporto fra regolamento consiliare e legislazione ordinaria. Anche il regolamento interno di cui all'art. 20, n. 7, della legge istitutiva del Consiglio va qualificato, invece, come una fonte subordinata alla legge medesima (oltre che alle norme dell'ordinamento giudiziario), dotata perciò dalla legge di una specifica competenza. Ma è sostenibile, per contro, che ad altri effetti quella competenza sia rimasta sottoutilizzata, dal momento che varie «disposizioni» adottate in altre forme dal C.S.M. avrebbero forse potuto inserirsi nel regolamento stesso, per meglio garantire la certezza del diritto.

PAGINA BIANCA

5.

NATURA DELLE CIRCOLARI CONSILIARI

Al di là dei casi predetti, comunque, il Consiglio si è mosso con grande frequenza — ogni qual volta ha ritenuto di dover precostituire criteri di massima nelle materie considerate di sua spettanza — mediante le cosiddette circolari emanate dal vicepresidente, previa deliberazione del *plenum*, secondo il testuale disposto dell'art. 15, terzo comma, del «regolamento interno». Ma la natura di tali atti e la competenza del Consiglio a deliberarne i contenuti sono state e sono quanto mai discusse: evidentemente, perché la citata previsione regolamentare non basta a identificarli né a fondarli, in mancanza di un'apposita base legislativa.

Circa l'inquadramento concettuale delle circolari consiliari, le opinioni sono divise, sovente con molta nettezza. Più d'uno ritiene che ci si trovi in presenza di fonti normative strettamente intese, comparabili ai regolamenti del C.S.M., malgrado la diversità del loro nome. Altri affermano, invece, che quelle circolari appartengano al *genus* degli atti amministrativi generali (sia pure — in ipotesi — contenenti norme interne); altri preferisce ragionare di atti di governo della magistratura, considerata sul piano organizzativo; altri ancora è dell'avviso che le circolari stesse debbano dirsi interpretative o ricognitive del diritto vigente, ma qualche volta conclude pur sempre — a costo di incontrare notevoli difficoltà argomentative — nel senso che gli atti in questione concorrano a formare l'ordinamento generale dello Stato.

Nel dubbio ed in linea di massima, risultano forse prevalenti le ragioni che spingono a parlare di atti non-normativi. In primo luogo, le circolari consiliari sono il frutto di un procedimento peculiare, ben differenziato da quello indicato e seguito per la formazione e le modifiche del regolamento interno: quest'ultimo, infatti, è stato emanato dal Presidente della Repubblica, sia pure nella veste di «Presidente del Consiglio superiore della magistratura» (come dispone l'art. 52, terzo comma, *reg. cit.*); viceversa, l'emanazione delle altre spetta — illegittimamente? — al solo vicepresidente del C.S.M.

In secondo luogo, quasi nessuna delle intitolazioni che contraddistinguono le varie circolari (o delle locuzioni che valgono — dall'interno — a qualificarne i contenuti) mette in chiara luce la loro pretesa normatività. Nella gran parte dei casi, in effetti, si tratta di «risoluzioni», di «principi», di «direttive», di «istruzioni», di «disposizioni», di «raccomandazioni», di «inviti», di «segnalazioni» o di richieste rivolte ad altri organi dell'ordine giudiziario, di risposte a quesiti della più varia provenienza e, soprattutto, di «criteri» (spesso denominati «criteri di massima» ovvero «di ordine generale»). Neppure espressioni quali «disciplina» o «normativa», che si ritrovano

anch'esse in alcune circolari del Consiglio, valgono a risolvere univocamente il problema: ad analizzare i contenuti di tali atti si può riscontrare, in realtà, che più d'uno degli atti medesimi svolge una funzione dichiaratamente od implicitamente interpretativa del diritto vigente; ed è manifesto che tali interpretazioni, per quanto autorevoli, non possono porsi come autentiche (tanto è vero che lo stesso Consiglio le ha talvolta corrette, per aderire alle pronunce dei giudici competenti in materia, come si legge nella circolare del 19 luglio 1985, concernente l'applicazione dell'art. 18 dell'ordinamento giudiziario). In definitiva, sono rari gli esempi di segno contrario, come quelli offerti dalla circolare del 10 luglio 1984, in tema di conferimento degli uffici direttivi, che qualifica «norma regolamentare» quella per cui vanno presi in considerazione i candidati compresi in una fascia di anzianità di due anni; o dalla circolare del 9 dicembre 1987 in tema di incarichi extra giudiziari, che contiene addirittura una serie di «norme transitorie». E giova ricordare che uno dei casi in questione concerne la «nuova disciplina» per il tirocinio degli uditori giudiziari, che ha singolarmente sostituito i decreti presidenziali del 29 maggio 1977 e del 30 luglio 1980, in un settore nel quale il Consiglio dispone — per previsione di legge — della potestà regolamentare propriamente detta; dopo di che, tuttavia, i contenuti della detta circolare sono stati trasfusi nel decreto presidenziale 11 gennaio 1988, n. 116, entrando in vigore — a quanto sembra — per effetto della loro pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale.

In terzo luogo, s'impone il rilievo che le circolari contengono spesso considerazioni svolte in forma discorsiva ed argomentativa, mirando a convincere i loro destinatari piuttosto che a vincolarne i comportamenti attraverso la determinazione di apposite norme. Ciò vale non soltanto nel caso delle raccomandazioni, caratterizzate dalla formula «è opportuno che» (ovvero da altre espressioni analoghe), ma anche nel caso delle circolari contenenti interpretazioni sistematiche od «organiche» dell'ordinamento giudiziario, l'efficacia delle quali non può essere altro che «persuasiva», come è stato giustamente notato in dottrina. D'altronde, è questo il caso delle direttive da osservare «in linea di principio», fatte salve le deroghe motivate «da reali esigenze di servizio» (come ad esempio si legge nella circolare 19 dicembre 1985, in tema di tabelle organiche); né sono normative le circolari aventi un carattere puntuale, e non generale ed astratto, come quelle concernenti le inaugurazioni degli anni giudiziari (che includono anch'esse, del resto, raccomandazioni ed inviti) ovvero certe deleghe disposte a favore dei presidenti delle Corti d'appello, in applicazione dell'art. 10, primo comma, n. 2, della legge n. 195. In definitiva, è relativamente raro il caso delle circolari strutturate nella forma degli articolati imperativi (ovvero di un'organica serie di precetti, contraddistinti dalla loro generalità-astrattezza), suscettibili di ricevere comunque una serie indefinita di applicazioni. Ed è unicamente in queste ipotesi che assume un senso preciso la tesi per cui si tratterebbe di atti normativi (sia pure accompagnati, assai sovente, da nutrite premesse argomentative e giustificative).

In quarto luogo, la tesi stessa non risulta sorretta dalla giurisprudenza costituzionale e dalle norme legislative che hanno in vario modo preso atto di tali circolari. Da un lato, basti qui ricordare la sentenza 10 maggio 1982, n. 86, con cui la Corte costituzionale ha affermato che «le circolari del Consiglio superiore possono dar vita ad una prassi, ma non producono alcun diritto vivente che vincoli la Corte nell'interpretazione delle norme impugnate»; tanto più che «la prassi in questione appare

comunque mutevole e non si presta ad escludere che lo stesso Consiglio modifichi gli orientamenti in atto». D'altro lato, è significativo che una recentissima legge delegata, quale il D.P.R. 22 settembre 1988, n. 449 (sull'«adeguamento dell'ordinamento giudiziario al nuovo processo penale»), affidi al C.S.M. il compito di integrare la propria disciplina, quanto all'assegnazione degli affari penali, nonché alla sostituzione del giudice astenuto, ricusato od impedito; ma non ragioni in proposito di regolamenti né di norme consiliari, bensì di «criteri obiettivi e predeterminati, indicati in via generale dal Consiglio».

In quinto luogo, la ricerca del fondamento delle attività in esame diverrebbe ancora più difficile, se si ritenesse che il Consiglio superiore possa adottare regolamenti per ogni dove, prescindendo da qualsiasi norma attributiva, dettata dalle leggi o da fonti equiparate: il caso del Governo, tuttora abilitato — ma non senza problemi — ad esercitare una potestà regolamentare «indipendente», sembra infatti isolato ed insuscettibile di applicazioni analogiche a favore del C.S.M., sia pure nel solo ambito della sua competenza. Il che concorre a spiegare per quali motivi gli stessi fautori delle circolari come atti normativi secondari sottolineino la loro anomalia: ora teorizzandole — in modo figurato ed atecnico — come il frutto di un'attività «paranormativa» ed ora, addirittura, classificandole fra le fonti *extra ordinem*.

PAGINA BIANCA

6.

SEGUE: TIPOLOGIA DELLE CIRCOLARI
E LORO FONDAMENTI GIUSTIFICATIVI

Con tutto questo, bisogna riconoscere che i criteri in base ai quali si identificano — nella dottrina italiana — gli atti normativi destinati a costituire l'ordinamento giuridico generale non sono sicuri e costanti; sicché dalla scelta dell'una o dell'altra prospettiva finisce per dipendere la soluzione delle questioni discusse nel precedente paragrafo, almeno per quanto riguarda le circolari precettive, caratterizzate dalla loro generalità od anche dalla loro astrattezza. Inoltre, negare che le circolari stesse possano mai dirsi normative nel senso più stretto e preciso del termine, vale soltanto a semplificare e non a troncare il problema del loro fondamento giustificativo: problema che residua, e deve comunque venire affrontato, pur quando si sostenga che gli atti consiliari in discussione abbiano natura amministrativa.

Sotto questo profilo, tuttavia, occorre operare alcune ulteriori distinzioni. Da un lato, cioè, vanno collocate quelle circolari mediante le quali il Consiglio superiore si autolimita, fissando principi o specifici disposti comunque relativi all'esercizio delle funzioni consiliari. Dall'altro lato, stanno invece le circolari fondamentalmente od esclusivamente rivolte ad altri organi dell'ordine giudiziario.

A) Il primo caso è quello più semplice da ricostruire ed inquadrare, sebbene la grande varietà dei contenuti rintracciabili in quegli atti finisca per renderne intricata la problematica. Complessivamente, però, la *ratio* delle dette circolari consiste nell'offrire — come ad esempio si legge in un testo del 3 maggio 1984, concernente i collocamenti fuori ruolo — criteri «di orientamento della discrezionalità del Consiglio». In altre parole, si è tentato in tal modo di preconstituire un sistema di regole che assicurasse l'«uniforme esercizio del potere discrezionale, al riparo da immotivati e contingenti vagli soggettivi, dai quali può scaturire l'arbitrio», pur senza cancellare «quel minimo di elasticità decisionale indispensabile perché l'azione del Consiglio possa adeguarsi all'infinita varietà dei casi concreti». Ed è a questa stregua che si spiegano, in particolar modo, le circolari sul conferimento delle funzioni giurisdizionali agli uditori giudiziari; quelle sui «tramutamenti», sulle «assegnazioni di sede» e sulla copertura dei posti vacanti; quelle riguardanti la sospensione delle promozioni quanto ai giudici soggetti a procedimenti penali o disciplinari; quelle deliberate in tema di assegnazioni e supplenze; quelle aventi ad oggetto i congedi straordinari e le aspettative per maternità; quelle pertinenti agli incarichi extra giudiziari; nonché, principalmente, quelle che hanno regolato o regolano ancora il conferimento degli uffici direttivi («o considerati tali dal Consiglio»).

Ora, nel loro comune motivo ispiratore, circolari siffatte non si prestano — secondo la Commissione presidenziale — ad esser contestate in blocco, malgrado non siano previste dalla legge istitutiva né da altre norme legislative attinenti alle attribuzioni del Consiglio. Contestabili, piuttosto, sono i vuoti dell'ordinamento che il Consiglio ha tentato di colmare; ma una volta accertato che tali carenze della disciplina di legge sussistono in effetti, anziché risolversi in lacune meramente apparenti, l'attività che si manifesta nelle forme di cui si discute deve allo stato ritenersi giustificata in quanto strumentale od «ausiliaria» (come appunto la denomina una certa dottrina).

In definitiva, ciò vale finanche per le circolari che hanno considerato le procedure di esercizio dei poteri spettanti al Consiglio in applicazione dell'art. 2 del decreto legislativo sulle «guarentigie»; e ciò, sebbene in materia s'imponga una riserva assoluta di legge, ai sensi dell'art. 107 Cost. L'alternativa tuttora aperta consiste, infatti, nell'appellarsi ad una riserva che lo stesso Parlamento non ha assolto; o nell'accontentarsi, transitoriamente, delle garanzie che il Consiglio ha comunque potuto o potrebbe fornire, soprattutto in tema di difesa degli interessati. Se mai, risulta assai più arduo ammettere che le circolari consiliari siano in grado di investire, sia pure in termini interpretativi, gli illeciti disciplinari e le relative procedure (come si è verificato, specialmente quanto all'obbligo della residenza). La circostanza che le attribuzioni disciplinari siano riservate — per legge — ad una apposita sezione del C.S.M., e differenziate per natura da tutte le altre funzioni consiliari, forma ostacolo alla precostituzione — ad opera dell'intero Consiglio, ma anche da parte della sezione medesima — di regole generali destinate a vigere sul punto.

Ma la prassi delle circolari autolimitative ha generato e continua a generare una serie di altri problemi. Per prima cosa, non è semplice la definizione dei vincoli da esse derivanti a carico del C.S.M. In proposito, gli orientamenti del Consiglio differiscono spesso da quelli dei giudici amministrativi: giacché il primo ha implicitamente ritenuto derogabili i criteri in questione, laddove i secondi hanno viceversa censurato — per eccesso di potere o per violazione delle leggi richiamate dalle circolari stesse — le deliberazioni consiliari che non ne facevano puntuale applicazione. Rimane fermo, però, che varie circolari contengono apposite clausole finali, nelle quali si conferisce al Consiglio la facoltà di discostarsi dai loro precetti, «qualora sussistano in concreto esigenze di servizio ovvero gravi motivi» (v. per esempio l'atto del 22 luglio 1988, sui «tramutamenti» e le «assegnazioni di sede»): E resta, inoltre, che altre circolari contengono direttive elastiche, per definizione suscettibili di una gamma di applicazioni diverse.

Secondariamente, il mero rispetto delle circolari non vale a garantire la legittimità dei relativi provvedimenti di competenza del Consiglio. Anche i principi o i criteri direttivi, fissati ed applicati dal C.S.M., possono infatti risultare in contrasto con la disciplina legislativa della materia: nel qual caso i giudici non hanno esitazioni nel disapplicarli o nell'annullarli, unitamente ai provvedimenti che danno loro seguito od anche separatamente da essi, senza mai riconoscere al Consiglio una potestà normativa primaria oppure riservata (si veda — fra le altre — la sent. 23 maggio 1989, n. 661, della I sez. del T.A.R. Lazio). Al contrario, non sono mancate significative decisioni nelle quali si è argomentato che il potere esercitato dal Consiglio, sia nella veste delle circolari sia per mezzo di specifiche delibere, doveva ritenersi *extra legem* e dunque

lesivo delle leggi stesse: come nel caso — testé ricordato — della sospensione delle procedure di promozione o di assegnazione di un incarico direttivo, a causa della pendenza di procedimenti disciplinari (cfr. — da ultimo — la sent. 14 marzo 1982, n. 65, del T.A.R. Friuli-Venezia Giulia, preceduta da varie altre pronunce conformi). Il che non toglie che il C.S.M. — fino dagli anni '60 — abbia disapplicato o ridimensionato a propria volta varie previsioni di legge: sia considerandole abrogate dalla Costituzione, sia riuscendo ad imporre le proprie interpretazioni adeguatrici, ritenute più vicine al dettato costituzionale, sia anche giungendo a pretermettere l'applicazione di norme vigenti, perché ormai superate dalle riforme legislative in corso (ma non ancora approvate dalle Camere!).

Infine, accade con frequenza che le dette circolari non riescano, nemmeno in altro senso, a conseguire l'obiettivo della certezza. Relativamente ai medesimi oggetti si assiste, cioè, al continuo sovrapporsi di regolamentazioni diverse per i loro contenuti e per i loro stessi motivi ispiratori (a cominciare dal tormentatissimo conferimento degli incarichi direttivi). Non è accidentale, pertanto, che anche dall'interno del Consiglio si siano manifestate diffuse insoddisfazioni. In particolar modo, all'atto di varare una nuova circolare sugli incarichi extra-giudiziari, approvata nella seduta del 9 dicembre 1987, lo stesso C.S.M. e prima ancora il Ministro della giustizia hanno insistito sull'«esigenza che la materia sia disciplinata in via normativa», sicché «le scelte politico-istituzionali di fondo siano compiute dal legislatore»; e questi assunti hanno trovato riscontro nella relazione consiliare «sullo stato della giustizia» per il quadriennio 1986-1990, dove si auspica la tempestiva applicazione di una legge che riconduca i magistrati all'esercizio della loro «funzione essenziale», così da risolvere «alla radice» una problematica che il Consiglio non è in grado di affrontare compiutamente.

B) Ancor più delicato è il caso delle circolari destinate all'esterno del Consiglio. Per meglio dire, non danno luogo ad obiezioni significative gli atti indirizzati alla generalità dei giudici ovvero a particolari organi del giudiziario, quando si tratti pur sempre di oggetti connessi allo svolgimento delle funzioni consiliari costituzionalmente previste: per esempio, in tema di documentazioni che gli interessati devono produrre a supporto delle loro domande; od anche in tema di criteri da seguire nella formulazione dei pareri di competenza dei consigli giudiziari o delle proposte spettanti ai capi di determinati uffici (nel qual caso è il nesso funzionale con le corrispettive deliberazioni del C.S.M. che giustifica indicazioni siffatte). Né sorgono questioni, quando il Consiglio si limita a richiedere informazioni strumentali rispetto all'esercizio delle sue competenze: per esempio, in tema di procedimenti penali a carico di magistrati.

Ma gli atti stessi divengono assai più problematici allorché contengono direttive od istruzioni rivolte ai capi delle corti o di altri uffici giudiziari, fuori dall'ambito delle attribuzioni consiliari cosiddette tipiche, con particolare riguardo alla assegnazione delle cause ed alla distribuzione del lavoro fra i vari giudici; o quando toccano (o sfiorano) l'indipendenza dei magistrati del pubblico ministero, come nel caso della circolare 24 aprile 1982, sull'esercizio dell'azione penale e sulle iscrizioni nei relativi registri, che peraltro lascia i conseguenti controlli «agli organi titolari del potere di vigilanza». In effetti, la sola base sulla quale si reggono deliberazioni di quest'ultimo genere è costituita — come si legge nella circolare 12 ottobre 1984 e poi si riafferma

nella più recente relazione «sullo stato della giustizia» — dalla tesi che il Consiglio disponga dell'intera «amministrazione della giurisdizione», cioè dei più vari poteri di indirizzo e consulenza preventiva, dovunque siano in gioco attribuzioni di altri organi del giudiziario che presentino «profili di specifica natura amministrativa».

In realtà, l'idea che il Consiglio rappresenti il «vertice organizzativo» dell'ordine giudiziario — fatte sempre salve le competenze ministeriali e la giurisdizione spettante ai singoli giudici in posizione di piena indipendenza — ha avuto ed ha autorevoli sostenitori in sede dottrinale. Essa trova inoltre svariati e puntuali riscontri nella giurisprudenza costituzionale degli anni '70. Nel decennio precedente la Corte aveva assunto un concetto restrittivo delle «assegnazioni» previste dall'art. 105 Cost., escludendo che la riserva di competenza così stabilita a favore del C.S.M. abbracciasse i provvedimenti di «temporanea destinazione di un magistrato ad una sede o ad una funzione diversa da quelle alle quali egli sia permanentemente assegnato», sul tipo delle applicazioni o delle supplenze (cfr. la sent. n. 156 del 1963). Per contro, l'organo della giustizia costituzionale ha poi corretto almeno parzialmente il tiro: sia sottolineando «il dovere di una congrua motivazione» degli atti adottati in materia dai capi delle corti, «ai fini di un eventuale sindacato sui provvedimenti medesimi» (cfr. la sent. n. 173 del 1970); sia precisando che vanno altresì motivati i provvedimenti con i quali un giudice venga «spogliato della cognizione di determinati affari giudiziari», affinché questi possa «chiedere l'intervento del Consiglio Superiore della Magistratura, vale a dire dell'organo al quale è demandato il compito di assicurare che gli appartenenti all'ordine giudiziario non siano colpiti da atti che, sia pure mediamente, portino attentato alla loro indipendenza» (cfr. la sent. n. 143 del 1973); sia, soprattutto, argomentando che la comunicazione al C.S.M. dei provvedimenti di applicazione o supplenza — prescritta dall'art. 42 del D.P.R. n. 916 del 1958 — è «preordinata all'esercizio del potere di annullamento, da parte del Consiglio, del provvedimento comunicato, ove questo risulti illegittimo per mancata rispondenza ai requisiti dell'urgenza, provvisorietà e temporaneità» (cfr. la sent. n. 245 del 1974 e vedi ora l'art. 1, terzo comma, della legge 21.2.89, n. 58).

In questa stessa luce si colloca, d'altronde, il citato disposto delle recenti norme «per l'adeguamento dell'ordinamento giudiziario al nuovo processo penale», onde il C.S.M. dovrà indicare i criteri per l'assegnazione degli affari penali. Tanto il Governo, nella veste di legislatore delegato, quanto la Corte, con le decisioni ricordate da ultimo, sembrano cioè ritenere che sussistano competenze esercitabili dal C.S.M. là dove siano in gioco assegnazioni intese nel senso più ampio del termine, al di là della riduttiva accezione a suo tempo accolta dalla giurisprudenza costituzionale. Ed è questo il fondamento sul quale poggia una buona parte, se non la totalità, delle circolari indirizzate dal Consiglio — con vario successo — agli altri organi dotati di poteri in tema di «amministrazione della giurisdizione».

Nel sostenere quanto sopra, beninteso, non si vuol certo negare che singole circolari del genere testé discusso possano, a loro volta, risultare illegittime o anche incostituzionali. Né si vuole escludere che la legge sia in grado di delimitare o sopprimere le funzioni consiliari in esame, soprattutto percorrendo la via maestra consistente nel circoscrivere i corrispondenti poteri tuttora spettanti ai capi delle corti e degli altri organi del giudiziario: come si può riscontrare — per esempio — nel caso delle

sostituzioni dei magistrati del pubblico ministero, ai sensi dell'art. 53 del nuovo codice di procedura penale (quanto alle modalità della sostituzione, si veda altresì l'art. 20 del D.P.R. n. 447/1988). Ma riesce difficile immaginare che la nuova disciplina divenga così dettagliata e stringente, da annichilire il ruolo che per una serie di aspetti compete al Consiglio quale vertice organizzativo della magistratura ordinaria. Ed in qualche modo ne offre conferma — nella prassi — la mole dei quesiti rivolti al C.S.M. dai più vari organi del giudiziario, ora concernenti l'interpretazione da dare alle circolari consiliari, ora riguardanti il senso da attribuire a determinate norme di legge: quesiti ai quali lo stesso Consiglio risponde in maniera sistematica, anche se tale da lasciare adito ai più seri dubbi circa il valore di risposte siffatte.

PAGINA BIANCA

7.

REGIME DEI GIUDIZI E DEGLI ILLECITI DISCIPLINARI

Nell'ambito delle attribuzioni conferite al C.S.M., un separato discorso deve essere dedicato alle funzioni disciplinari (ed alle relative fonti). Laddove la generalità degli atti consiliari previsti dalla Carta costituzionale presenta un carattere oggettivamente amministrativo, tale non sembra il caso di quelli che l'art. 105 denomina «provvedimenti disciplinari nei riguardi dei magistrati».

È ben vero che in dottrina più d'uno ne aveva dubitato: sia perché la sezione disciplinare del Consiglio, cui spetta per legge adottare i provvedimenti medesimi, sarebbe stata in tal caso un giudice speciale istituito *ex novo*, in violazione dell'art. 102 Cost.; sia perché la Corte costituzionale — nella decisione n. 44 del 1968 — aveva sostenuto che il Consiglio fosse stato abilitato ad esplicare «funzioni solamente di indole amministrativa», ad esclusione di leggi ordinarie comunque rivolte a conferirgli «veste e funzione giurisdizionale». Ma i dubbi possono ormai considerarsi superati, tanto in sede dottrinale quanto — e principalmente — nella giurisprudenza. La Corte di cassazione è infatti costante nel ritenere che i giudizi disciplinari concernenti magistrati ordinari siano tali nel senso più pieno del termine. Ed anche la Corte costituzionale — a partire dalla sent. n. 12 del 1971 — ha modificato il precedente avviso, del resto espresso in termini molto generici: per argomentare il «carattere giurisdizionale» della «funzione ora esercitata dalla Sezione disciplinare del Consiglio superiore», ai fini della proposizione di questioni di legittimità da parte della sezione come giudice *a quo*.

Effettivamente, della giurisdizione ricorrono in tal senso i più tipici aspetti. La materia dei giudizi spettanti alla sezione disciplinare attiene alle condotte dei magistrati ordinari: cioè dei titolari di funzioni a loro volta giurisdizionali, nell'esercizio delle quali essi sono «soggetti soltanto alla legge», ben diversamente dagli impiegati pubblici, che rispondono in sede disciplinare perché sottoposti al potere di «supremazia speciale della pubblica amministrazione verso i propri dipendenti» (come ha riaffermato la Corte costituzionale, nella sent. n. 100 del 1981). D'altronde, la sezione opera «con le garanzie proprie di un procedimento giurisdizionale» (secondo un altro passo della decisione testé ricordata); tanto è vero che s'impongono anche in tal campo, purché compatibili con la natura del procedimento in esame, le comuni «norme dei dibattimenti penali» (cfr. l'art. 34, terzo comma, del decreto sulle «guarentigie»). E le sue pronunce sono quindi ricorribili dinanzi alle sezioni unite della Cassazione, in base al finale disposto dell'art. 17 della legge n. 195, chiaramente inteso ad applicare il precetto del 2° comma dell'art. 111 Cost.; sicché non può dirsi arbitraria la locuzione dell'art. 35 del decreto sulle «guarentigie», che fin da allora trattava espressamente

di «sentenza disciplinare», sia pure con riferimento a «Tribunali» altrimenti costituiti.

Ora, è precisamente il carattere giurisdizionale dei «provvedimenti disciplinari» previsti dall'art. 105 Cost. che rappresenta la più sicura ragione legittimante della sezione di cui si discute. Proprio se si trattasse di funzioni amministrative, viceversa, le dette previsioni rischierebbero di risultare incostituzionali, perché sottrarrebbero al *plenum* competenze che sembrano essergli riservate: in ordine alle quali le varie commissioni del Consiglio non possono disporre — secondo un diffusissimo e condivisibile avviso — di poteri deliberanti, ma debbono operare in sedi meramente referenti o propositive. La sottrazione delle potestà disciplinari all'intero C.S.M. si giustifica, in altre parole, per le peculiarità dei giudizi che si tratta di svolgere in questo campo, da non confondere con la massa delle valutazioni consiliari oggettivamente amministrative: peculiarità sottolineate dalla stessa Corte costituzionale — nella citata sentenza n. 12 del 1971 — malgrado il percorso argomentativo di quella pronuncia non coincida con l'iter seguito dalla presente relazione.

Né vale obiettare che, a questa stregua, si configura l'incostituzionale istituzione di un nuovo giudice speciale. Da un lato, una volta ammesso che i «provvedimenti disciplinari» rientrino nella giurisdizione, la medesima obiezione si porrebbe quand'anche i giudizi in esame fossero effettuati dal *plenum* del C.S.M., anziché dall'apposita sezione. D'altro lato, è ormai dominante la tesi che la legge n. 195 del 1958 si sia limitata — sul punto — a revisionare la preesistente giurisdizione disciplinare per i magistrati ordinari, sulla base della VI disposizione transitoria della Costituzione, senza creare alcun giudice speciale del tutto nuovo; sicché la Cassazione ha potuto concludere che la scelta in esame si è mantenuta «nel solco della tradizione» (v. — fra le altre — la sent. 27 gennaio 1969, n. 240, delle sezioni unite). Non a caso, del resto, la legittimità della sezione disciplinare del C.S.M. viene ormai presupposta da tutti i disegni di legge presentati nel corso della decima legislatura, che pure si propongono di riformare ulteriormente la giurisdizione stessa.

Oltre che legittima, però, la scelta in questione appare anche la più opportuna, se non altro allo stato attuale della disciplina costituzionale. Effettivamente, qualora si fosse concentrata nel *plenum* la potestà di adottare qualunque provvedimento di competenza del C.S.M., «sentenze disciplinari» incluse, la soluzione sarebbe risultata fortemente anomala. La coesistenza di preminenti funzioni amministrative e di specifiche funzioni giurisdizionali in capo ad un medesimo organo, ed anzi in capo ad un medesimo collegio, rappresenta infatti un caso isolato e quanto mai discusso (anche se la Corte costituzionale non ne ha ritenuto l'illegittimità, nella sent. n. 284 del 1986, concernente il Consiglio nazionale dei geometri). Se mai, altre sono le vie che astrattamente si prestavano ad essere seguite, in luogo di quella prescelta dalla Costituzione e poi precisata dalla legge n. 195. Per un verso, cioè, sarebbe stato possibile insistere sul decentramento di una parte della giurisdizione disciplinare, così rifacendosi al decreto sulle «guarentigie», per non dire dell'attuale modello spagnolo (ma fermo restando il ricorso in Cassazione, ex art. 111 Cost.). Per un altro verso, si sarebbe potuto scindere il Consiglio superiore in due sezioni del tutto distinte, la prima competente per l'amministrazione, la seconda per la giurisdizione, anziché limitarsi a creare una sezione disciplinare i cui componenti continuano a fare parte del *plenum*; più oltre ancora,

sarebbe stata pensabile l'istituzione di due organi affatto distinti ed anzi formati da componenti diverse. In entrambi i sensi, tuttavia, l'esigenza di superare l'ostacolo frapposto dall'art. 105 avrebbe richiesto e richiederebbe — verosimilmente — una revisione costituzionale. Ed è per questo motivo che la Commissione si limita a farvi cenno, con il solo scopo di completare il discorso, senza ulteriormente insistere su prospettive siffatte.

Ma l'autonomo rilievo comunque conferito alla funzione disciplinare, rispetto alla massa degli altri compiti svolti dal C.S.M., non basta a risolverne tutti i problemi, sebbene fornisca la chiave per affrontarli in maniera adeguata. Sotto il profilo oggettivo, la natura della funzione stessa, collegata al testuale disposto dell'art. 107, primo comma, della Costituzione, lascia chiaramente intendere che la disciplina di questa materia deve essere legificata, ben più di quanto sia stato fatto nel decreto sulle «guarentigie». Vero è che la Corte costituzionale ha mantenuto fermo l'art. 18 del r.d. n. 511, argomentando che sarebbe impossibile una compiuta «tipizzazione» dei comportamenti suscettibili di ledere valori quali la «fiducia» o la «considerazione» di cui debbono godere i magistrati, o quale è il «prestigio dell'ordine giudiziario» (v. nuovamente la sent. n. 100/1981 della Corte Costituzionale). Senonché le previsioni dell'art. 18 rimangono del tutto insoddisfacenti, a fronte di una riserva assoluta di legge, come quella costituzionalmente imposta in tal campo. Ad aggravare il caso, concorrono anzi due considerazioni ulteriori, che la Corte non ha potuto tenere presenti: primo, che gli artt. 18 e 19 del decreto sulle «guarentigie» contengono, da un lato, una generica menzione degli illeciti disciplinari e, d'altro lato, l'elenco delle corrispondenti sanzioni, ma non commisurano affatto le sanzioni stesse alla gravità dei comportamenti tenuti dai magistrati colpevoli; secondo, che paradossalmente la riserva di legge risulta assai meglio soddisfatta per i dipendenti dalle pubbliche amministrazioni, soprattutto da quando la legge quadro sul pubblico impiego ha stabilito il principio per cui le sanzioni disciplinari non sono applicabili se non «per fatti che rientrano in categorie determinate», inerenti pur sempre alla violazione dei doveri di ufficio (ma nel medesimo senso si veda anche l'art. 13 della legge 11 luglio 1978, n. 382, sulla disciplina militare, dove si precisa che «le sanzioni disciplinari di stato sono regolate per legge»).

D'altronde, è precisamente alla «tipizzazione» degli illeciti disciplinari dei magistrati che mirano tutti i progetti di legge presentati nel corso della decima legislatura per meglio regolare la materia. In particolar modo, tale è l'intento del disegno governativo n. 1996, presentato alla Camera dei deputati, sulla responsabilità disciplinare e sulle incompatibilità dei magistrati, che tende appunto ad identificare le singole specie di infrazioni così sanzionabili, collegando la misura delle sanzioni alla gravità dei rispettivi illeciti. Ed è su questa linea che si colloca anche il messaggio inviato alle Camere dal Presidente della Repubblica, in data 26 luglio 1990: dove appunto si riafferma la necessità della «tipizzazione», «come scelta aderente, e forse l'unica coerente, al principio di legalità».

S'intende che il rispetto della riserva assoluta di legge non porta ad escludere la legittimità — o addirittura — l'indispensabilità dell'inserzione di una o più norme di chiusura, in calce all'elenco degli illeciti disciplinari legislativamente «tipizzati», secondo la tecnica seguita dal disegno di legge n. 1996 (come pure dal testo coordinato

recentemente definito dalla 2^a Commissione) della Camera dei Deputati. Altro, infatti, sono le disposizioni del tutto generiche di cui s'è accontentato il decreto sulle «guarentigie»; altro le clausole finali con cui si colpisce ogni «comportamento idoneo» a ledere interessi specificamente individuati dalla legge. Nel secondo caso, diversamente dal primo, le infrazioni «tipizzate» mediante gli elenchi nei quali si inseriscono le dette norme di chiusura assumono un valore interpretativo delle norme stesse, concorrendo a chiarire quali possano (o non possano) essere gli altri comportamenti suscettibili di sanzioni disciplinari; sicché la necessaria tassatività degli illeciti viene pur sempre conseguita in maniera indiretta.

Ciò dovrebbe valere, anzitutto, per l'esercizio della funzione giurisdizionale da parte dei magistrati ordinari. In seno alla Commissione presidenziale è stata sottolineata l'esigenza di stabilire una netta demarcazione tra la sfera degli illeciti disciplinari e quella pertinente all'obbligo di rendere giustizia, nell'applicazione della legge al caso concreto. Sotto questo aspetto, le figure che non danno luogo a problemi di ordine costituzionale riguardano, appunto, le infrazioni estrinseche rispetto alla giurisdizione per sé considerata, sebbene attinenti ai compiti propri dei giudici. Così per esempio — nessuno potrebbe dubitare della sanzionabilità dei «comportamenti abitualmente o gravemente scorretti nei confronti ... di chiunque abbia rapporti con l'ufficio giudiziario»; dell'«emissione di provvedimenti, civili o penali, privi di motivazione», se questa sia prescritta dalla legge; dell'«inosservanza dell'obbligo di risiedere nel comune in cui ha sede l'ufficio», qualora manchino le necessarie autorizzazioni; della «grave e abituale violazione del dovere di riservatezza sugli affari in corso di trattazione» (v. rispettivamente le lett. b, c ed e dell'art. 2 del disegno di legge n. 1996 C., e via discorrendo.

Sul piano costituzionale sono assai più delicati — secondo l'avviso della Commissione presidenziale — i casi nei quali l'attività interpretativa del giudice viene in più diretta considerazione. Si pensi, anzitutto, a quella lettera c dell'art. 2 del citato disegno governativo, nella quale ora si ragiona della «grave violazione di legge determinata da negligenza inescusabile» (così riprendendo una formula già utilizzata dall'art. 2, terzo comma, della legge n. 117 del 1988, sulla responsabilità civile dei magistrati): se l'accento cade sulla «negligenza» quel passo non determina i problemi che invece insorgerebbero — inevitabilmente — qualora venisse in primaria evidenza la «grave violazione di legge». Si pensi, ancora, al successivo disposto della medesima lettera, nel quale si considera disciplinarmente illecita «l'adozione di provvedimenti non consentiti dalla legge che abbiano leso in modo rilevante diritti personali o patrimoniali». Non occorre spendere parole, per dimostrare la pericolosità di previsioni siffatte, in vista del valore costituzionale dell'indipendenza, che occorre difendere anche in tal campo. Potrebbe quindi valere la pena di riaffermare quanto già risulta, ad altri effetti, dall'art. 2, secondo comma, della legge n. 117: vale a dire che «nell'esercizio delle funzioni giudiziarie non può dar luogo a responsabilità, l'attività di interpretazione di norme di diritto né quella di valutazione del fatto e delle prove». Il che non toglie che dovrebbe essere disciplinarmente sanzionata l'adozione dei «provvedimenti abnormi», così denominati dalla giurisprudenza della Cassazione, a patto che se ne offra una definizione più precisa, che valga ad attenuare o eliminare i dubbi di legittimità costituzionale altrimenti concepibili.

Sempre nell'intento di mettere in rilievo i momenti costituzionali del discorso — e senza la pretesa di avanzare improprie proposte di emendamento, rispetto ad un testo che la II Commissione della Camera ha già sottoposto ad un approfondito esame — va poi considerata la lettera d dell'art. 3, con la quale il disegno governativo intende inserire fra gli illeciti disciplinari «la pubblica manifestazione di un consenso o dissenso in ordine ad un procedimento in corso quando, per la posizione del magistrato o per le modalità con cui il giudizio è espresso, sia idonea a condizionare l'attività o la libertà di decisione nell'esercizio delle funzioni giudiziarie». Nel confronto con il testo originario del disegno di legge n. 1996 C., tale disposizione realizza un più adeguato bilanciamento fra la tutela della libera manifestazione del pensiero e l'indipendenza di tutti i giudici, anche nei loro reciproci rapporti (essendo venuto meno il troppo generico riferimento «alla credibilità della funzione giudiziaria nel suo concreto esercizio»); ma nella Commissione presidenziale sono state avanzate preoccupazioni, quanto alla difficile applicazione di una ipotesi normativa tanto sfuggente.

Più in generale, ci si è poi domandati in qual senso potrebbero essere puniti i comportamenti idonei «a compromettere in modo grave la credibilità della funzione giudiziaria». Se illeciti del genere fossero comunque collegabili alle funzioni od alla posizione dei magistrati ordinari — come parrebbe risultare dal nesso della lettera e con le precedenti previsioni dell'art. 3 del disegno in esame — non insorgerebbero obiezioni. Diversamente, se quel collegamento venisse meno, riprenderebbe in sostanza vigore l'idea di punire qualunque compromissione del «prestigio dell'ordine giudiziario», secondo la contestabile formula dell'art. 18 del decreto sulle «guarentigie».

PAGINA BIANCA

8.

SEGUE: PROBLEMATICHE DEI PROVVEDIMENTI DISCIPLINARI

Alla tipizzazione degli illeciti disciplinari deve poi corrispondere, dato il loro carattere giurisdizionale, una puntuale regolamentazione legislativa dei procedimenti volti ad accertare le infrazioni stesse e ad infliggere le relative sanzioni. Molto opportunamente il citato disegno governativo si propone anzi di fissare in maniera diretta la disciplina della materia, limitando al minimo i richiami del codice di procedura penale. La Commissione presidenziale condivide, infatti, l'avviso che i giudizi in questione debbano svolgersi alla stregua di regole particolari ed apposite, tenendosi conto delle loro peculiarità (in nome delle quali la Corte di cassazione ha ritenuto inapplicabili, perché non compatibili, svariate norme processuali penali).

Anche nella prospettiva di una rapida approvazione del disegno di legge n. 1996 C., residua peraltro una serie di ulteriori problemi ed esigenze, dei quali è indispensabile far cenno. In primo luogo, notevoli ragioni di difficoltà riguardano l'avvio dei procedimenti disciplinari, quanto alla spettanza delle relative azioni. Per meglio dire, non sorgono questioni di principio relativamente al Ministro della giustizia, perché il secondo comma dell'art. 107 Cost., nel prevedere in modo espresso l'azione ministeriale, chiarisce testualmente che essa ha un carattere facoltativo e non obbligatorio (mentre il conseguente obbligo di compiere l'istruttoria ricade sul procuratore generale presso la Corte di cassazione — come ora riafferma l'art. 12, primo comma, del citato disegno governativo — anziché sull'ispettorato generale di quel Ministero). Assai problematico, invece, è il caso della «richiesta» autonomamente esercitabile dal procuratore generale, in alternativa all'azione ministeriale, ai sensi dell'art. 10, primo comma, n. 3, della legge n. 195 del 1958. Nel silenzio della Costituzione, si potrebbe addirittura dubitare della validità di una disposizione legislativa ordinaria così giustapposta al dettato dell'art. 107. Ma occorre ricordare che prevale nettamente l'opinione contraria, giacché l'art. 107 viene interpretato nel senso che esso avrebbe costituzionalizzato l'iniziativa del Ministro senza escludere quella del procuratore generale, che anzi troverebbe un fondamento implicito nella natura giurisdizionale dei procedimenti in esame. È appunto con questo tipo di motivazione che la Corte suprema ha ritenuto manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 10 della legge n. 195 (cfr. l'ord. 6 novembre 1975 delle sezioni unite); ed è a questa stregua, evidentemente, che sulla iniziativa del procuratore generale torna ad insistere l'art. 12, secondo comma, del disegno di legge n. 1996 C.

In secondo luogo, tuttavia, si apre di riflesso il problema della natura, facoltativa od obbligatoria, da riconoscere od attribuire alle «richieste» del procuratore generale. Il tema è particolarmente arduo, giacché in questo campo concorrono istanze di segno

antitetico: da un lato, cioè, l'esigenza di evitare che i magistrati ordinari vengano «oltre ogni misura soggetti a denunce ed esposti», con la conseguenza di un «indebolimento dell'indipendenza, della autorevolezza e della credibilità della magistratura nel suo complesso e nei singoli suoi componenti» (come ha sottolineato il messaggio presidenziale del 26 luglio 1990); dal lato opposto, l'esigenza di non confondere l'iniziativa politica del Ministro — implicante un controllo esterno circa l'adempimento dei doveri gravanti sui magistrati, per l'esercizio del quale lo stesso Ministro risponde dinanzi alle Camere — con il controllo che il procuratore generale svolge dall'interno dell'ordine giudiziario, non senza analogie fra l'azione disciplinare di quest'ultimo tipo e l'azione penale spettante al pubblico ministero. Non è accidentale, del resto, che l'art. 9, primo comma, della legge n. 117 del 1988 imponga al procuratore generale l'esercizio dell'azione in esame a carico dei magistrati ordinari, «per i fatti che hanno dato causa all'azione di risarcimento» (mentre la disposizione stessa lascia ferma «la facoltà del Ministro di grazia e giustizia»). Lungo questa linea, si potrebbe forse ipotizzare che le «richieste» del procuratore generale venissero rese obbligatorie, se non altro nei casi in cui si trattasse di applicare figure di illecito puntualmente «tipizzate» dalla legge, fatta eccezione per le norme di chiusura riferite ad una gamma di casi residuali. Ma occorre subito aggiungere che soluzioni del genere non mancherebbero di generare difficoltà di ordine pratico, gravando l'ufficio del procuratore generale e conseguentemente la stessa sezione disciplinare d'una ingente mole di adempimenti procedurali, che rischierebbero di paralizzarli.

In terzo luogo, si ripropone il tema dei rapporti fra il Consiglio superiore e il procuratore generale, nell'esercizio dell'azione disciplinare. Si deve ritenere che il procuratore generale, in quanto componente di diritto del Consiglio, ne sia lo strumento e debba pertanto attenersi alle direttive consiliari, con l'ulteriore conseguenza che le sue scelte sarebbero sempre assoggettate alle rivalutazioni del Consiglio stesso? Oppure occorre concludere che l'iniziativa gli spetti come titolare del proprio ufficio, in una posizione di indipendenza costituzionalmente garantita? La Commissione presidenziale ritiene che l'interrogativo sia stato risolto con pieno fondamento dal Presidente Pertini il quale ha negato — pronunciandosi sul caso di una azione in corso — che il Consiglio possa debordare «da organo di autogoverno dei giudici in organo di censura preventiva sull'esercizio dell'azione disciplinare», tanto da farsi «veicolo di interferenze sull'esercizio della funzione giurisdizionale» (si veda la lettera inviata al vicepresidente del C.S.M. il 22 marzo 1984). Il che non toglie che il controllo giurisdizionale debba persistere comunque, ma in capo alla sezione disciplinare e non certo al *plenum* (come in effetti prescrive, quanto all'archiviazione, l'art. 14, primo comma, del citato disegno governativo).

In quarto luogo, particolarmente discussa e discutibile è quella presidenza eventuale della sezione, che gli artt. 4, sesto comma, 6, primo comma, e 18, n. 4, della legge istitutiva del Consiglio prevedono tuttora — almeno sulla carta — allorché ragionano della «facoltà di presiedere» di cui può liberamente «avvalersi» il Presidente del Consiglio superiore. Il detto disegno governativo continua a disporre — mediante il quinto comma dell'art. 8 — che, «nell'ipotesi in cui il presidente ... si avvalga della facoltà di presiedere la sezione disciplinare, resta escluso il vicepresidente»; e la stessa Corte costituzionale non aveva sollevato dubbi né preso le distanze, in quella parte

della sent. n. 12 del 1971 nella quale sottolineava come il Presidente della Repubblica dovesse talvolta assumere la presidenza del collegio, in base all'abrogato art. 6, sesto comma, della legge n. 195, e negli altri casi potesse regolarsi secondo opportunità. Per contro, il messaggio presidenziale del 26 luglio 1990 afferma che la disciplina testé ricordata «non può non apparire quanto meno sospetta sotto il profilo della sua legittimità costituzionale, dato che consente di alterare la composizione di un collegio che esercita funzioni giurisdizionali senza che, a fondamento di tale modifica della composizione, vi siano oggettive esigenze o soggettive incompatibilità, normativamente predeterminate, ma tutto lasciando ad una scelta discrezionale, quale è quella cui il Presidente della Repubblica è facoltizzato». Da parte sua, la Commissione presidenziale condivide queste perplessità, appunto perché la disciplina stessa, sebbene inapplicata, potrebbe collidere con il principio del giudice naturale. Ma essa non può non rilevare che in ogni caso residua il problema delle forme da seguire allo scopo. Può esser sufficiente, più di preciso, una legge ordinaria abrogativa delle disposizioni in esame? È concepibile, in alternativa, che la legge ordinaria conferisca al Presidente l'interrezza dei poteri in questione, così costringendo il Capo dello Stato che non volesse presiedere la sezione a delegare il vice-presidente? Per troncane davvero il problema, si renderebbe dunque necessaria una legge costituzionale, dal momento che l'art. 105 Cost. affida pur sempre al Consiglio superiore «i provvedimenti disciplinari» e che il secondo comma dell'art. 104 non distingue fra le une e le altre funzioni consiliari, allorché conferisce al Capo dello Stato la presidenza del C.S.M.

In quinto luogo, va rilevato come non sia chiaro il senso dell'emendamento soppressivo proposto dalla II Commissione della Camera dei deputati quanto all'art. 16, terzo comma, del disegno di legge n. 1996, in cui si prevede che l'incolpato possa unicamente «farsi assistere da altro magistrato». Se l'intenzione fosse quella di consentire altresì l'assistenza di un avvocato, essa andrebbe approvata in nome di un esercizio più pieno del diritto di difesa garantito a tutti dall'art. 24 Cost., anche perché in sede di ricorso occorre comunque rivolgersi ad un difensore iscritto nell'albo speciale della Cassazione. Ma sorge il dubbio che la soppressione sia stata votata, viceversa, semplicemente perché l'assistenza di un altro magistrato viene tuttora prescritta, nella fase istruttoria, dall'art. 13, primo comma; sicché parrebbe rimanere sostanzialmente ferma la vecchia regola, già risultante dall'art. 34, secondo comma, del decreto sulle «guarentigie».

Finalmente, la Commissione presidenziale si è domandata se risulti congruo, rispetto alla natura delle funzioni da svolgere, l'aver previsto che la sezione sia costituita da nove componenti effettivi e sei supplenti (cfr. l'art. 4, primo comma, della legge n. 195, come pure l'art. 8 del disegno di legge n. 1996 C.). Si tratta di una composizione pletorica, ove si consideri che le stesse sezioni della Corte suprema giudicano «col numero invariabile di cinque votanti»; tanto da porre ostacolo alla necessaria celerità dei giudizi, la pendenza dei quali costituisce — a sua volta — una grave ragione di impaccio per l'esercizio delle funzioni da parte dei magistrati incolpati (fino all'estremo della sospensione cautelare facoltativa, di cui all'art. 30 del decreto sulle «guarentigie»). D'altronde, l'esigenza di assicurare «la presenza di tutte le categorie che ... concorrono alla formazione del consesso unitario» — fatta valere dalla Corte costituzionale nella sent. n. 12 del 1971 — potrebbe venire soddisfatta, al limite, mediante

un collegio costituito da otto o da nove consiglieri e composto per le singole udienze da cinque soli votanti, compreso il presidente, come già nel caso della «Corte disciplinare» istituita dagli artt. 24-25 del r.d. n. 511. La soluzione in atto, oggettivamente, favorisce la rappresentanza, in seno alla sezione, delle correnti o dei gruppi che formano l'intero C.S.M.; ma proprio questa situazione contrasta con il carattere giurisdizionale dei procedimenti e dei provvedimenti in esame, che non consente — o non dovrebbe consentire — di dare rilievo ad orientamenti precostituiti e *lato sensu* politici.

9.

PROVVEDIMENTI «PARADISCIPLINARI»
A CARICO DEI MAGISTRATI

Strettamente connessa al tema dei giudizi disciplinari è la spinosa problematica riguardante l'art. 2, secondo comma, del r.d. n. 511, cioè il trasferimento d'ufficio «per qualsiasi causa». Quella disciplina si richiama a ripetuti precedenti, in quanto riproduce testualmente il rispettivo disposto dell'art. 219 dell'ordinamento giudiziario, riprodotto dall'art. 171 dell'ordinamento del 1923, che si era a sua volta appropriato dei contenuti normativi dell'art. 4 della legge Orlando del 1908. Ed è interessante ricordare come le impugnative incidentali concernenti la disciplina medesima siano state bloccate in diverse occasioni, perché ritenute «manifestamente infondate».

Ma questo non toglie che l'opportunità e la stessa legittimità costituzionale del trasferimento per motivi non disciplinari siano state e vengano tuttora contestate, tanto in dottrina quanto nell'Associazione magistrati, come pure in seno al Consiglio superiore. Da ultimo, dubbi del genere sono stati ampiamente riproposti nel messaggio presidenziale del 26 luglio 1990: dove si rileva, innanzitutto, come la fattispecie normativa in discussione sia «di tale genericità da dover essere considerata per lo meno insufficiente a tutelare la storica e fondamentale garanzia della indipendenza e della inamovibilità del giudice ed insieme non conforme al principio fondamentale della certezza e della conoscibilità reale del diritto, e cioè del possibile previo apprezzamento dei canoni cui adeguare il proprio comportamento».

Effettivamente, comunque la si interpreti e la si applichi, la detta misura rientra nell'area riguardata dall'art. 107, primo comma, della Costituzione ed è pertanto soggetta ad una riserva assoluta di legge (per di più rinforzata dal contestuale riferimento alle «garanzie di difesa stabilite dall'ordinamento giudiziario»). Viceversa l'indicazione delle «condizioni richieste dal prestigio dell'ordine giudiziario» per potersi «amministrare giustizia» in quella sede, quale unico motivo del trasferimento, rende l'art. 2, secondo comma, del decreto sulle «guarentigie» ancor meno puntuale dell'art. 18, relativo alle responsabilità disciplinari dei magistrati ordinari. Ad aggravare il caso, concorre poi la considerazione che le condotte per le quali si procede possono essere colpevoli, sicché non si comprende che cosa le distingua dalle infrazioni disciplinari; ma possono anche, alternativamente, prescindere da qualsivoglia «colpa» dei magistrati così trasferiti, dando luogo all'interrogativo se non ci si trovi — in sostanza — di fronte ad un caso di responsabilità incolpevole. Il che sconcertera, almeno a prima vista, in quanto è ben vero che l'art. 27, primo comma, della Costituzione esclude testualmente il carattere oggettivo della sola responsabilità penale (si veda — sul pun-

to — la sent. n. 364/1988 della Corte costituzionale); ma non è meno vero che il regime delle responsabilità disciplinari (o «paradisciplinari», del genere in esame) viene ormai per molti versi assimilato a quello proprio dei reati e delle pene strettamente intese.

D'altra parte, la circostanza che il primo comma dell'art. 107 Cost. si agganci all'inamovibilità dei magistrati costringe a ritenere che la riserva assoluta di legge includa la disciplina dei procedimenti destinati all'applicazione dell'art. 2, secondo comma, del decreto sulle «guarentigie». Anche su questo versante, invece, quella disposizione appare gravemente lacunosa, non prevedendo garanzie di sorta per gli interessati; tanto è vero che il C.S.M. ha ritenuto di integrarla mediante una serie di circolari, nelle quali — fra l'altro — si regolano i rapporti fra trasferimento d'ufficio e trasferimento a domanda, si prescrivono avvisi ai giudici in questione, tanto all'inizio del procedimento quanto al termine dell'istruttoria, si assicura l'audizione dei giudici stessi, si consente l'assistenza di altro magistrato (v. ora la deliberazione consiliare del 17 febbraio 1988). Fermo rimane, però, che simili disposizioni non sono costituzionalmente adeguate. E resta, inoltre, il fatto che a questa stregua i procedimenti ed i provvedimenti «paradisciplinari» tendono più che mai a confondersi con quelli previsti dall'art. 18 del r.d. n. 511: fatta soltanto eccezione per le competenze, che nel caso in esame appartengono alla prima commissione del Consiglio e successivamente al *plenum*, anziché all'apposita sezione, venendo esercitate in forme amministrative anziché giurisdizionali.

Ne segue, in definitiva, che la misura in esame si sovrappone alle sanzioni disciplinari, senza che sia dato tracciare un taglio netto fra la prima e le seconde. In altre parole, i provvedimenti «paradisciplinari» hanno il più delle volte un carattere oggettivamente sanzionatorio, ed anzi comportano per i magistrati trasferiti conseguenze più traumatiche di quelle derivanti da un «ammonimento» o da una «censura»; non a caso, del resto, l'art. 21, sesto comma, del decreto sulle «guarentigie» prevede appunto, in sede disciplinare, la sanzione ulteriore ed accessoria del trasferimento d'ufficio (ed analogamente dispone l'art. 7 del citato disegno governativo). Ma le sovrapposizioni si riflettono, inevitabilmente, sullo stesso piano procedimentale. Alle azioni ed alle istruttorie disciplinari si affiancano, cioè, le ispezioni o le inchieste effettuate d'ufficio da parte del C.S.M. (ovvero ad opera della prima commissione); sicché nel Consiglio superiore si realizza — come appunto osserva il ricordato messaggio presidenziale — «un cumulo di autorità», coinvolgente «poteri di indagine, poteri di istruzione e poteri di decisione», che sembra difficilmente compatibile «con i principi del giusto processo secondo il diritto».

Ciò malgrado, la proposta di eliminare in toto lo strumento di cui si discute, già diffusa negli anni 70 e sostenuta da una parte della Commissione presidenziale, non è generalmente condivisa. Nel senso favorevole alla sua conservazione militano, infatti, considerazioni di opportunità, centrate soprattutto sul rilievo che il trasferimento d'ufficio di cui all'art. 2 del r.d. n. 511 può essere risolutivo in presenza di situazioni d'incompatibilità ambientale, come quella generata dalla difficile od impossibile convivenza di magistrati operanti nella medesima sede e nell'esercizio delle medesime funzioni (ovvero di funzioni fra loro interferenti). Al che si aggiungono la maggiore speditezza del procedimento «paradisciplinare», rispetto a quello che si svolge in seno

all'apposita sezione; la comoda e sdrammatizzante via d'uscita, offerta nel primo caso dalla domanda di trasferimento, con la quale il magistrato coinvolto può di regola bloccare la procedura del trasferimento d'ufficio; la stessa circostanza che il ricorso del soggetto trasferito ex art. 2 non ha effetto automaticamente sospensivo del provvedimento impugnato, diversamente dalle impugnazioni delle «sentenze disciplinari», pronunciate ex art. 18 del decreto sulle «guarentigie».

Senonché la Commissione presidenziale ritiene indispensabile — ove si escluda la pura e semplice abrogazione dell'art. 2, secondo comma, che l'attuale disciplina legislativa del trasferimento d'ufficio dei magistrati ordinari, «per qualsiasi causa anche indipendente da loro colpa», sia completamente novellata. Occorre, anzitutto, che i motivi del trasferimento vengano individuati in termini ben altrimenti precisi, nel rispetto della riserva assoluta di legge; e risultino comunque compatibili con l'indipendenza dei magistrati ordinari, l'inamovibilità dei quali ne forma una parte essenziale. È abbastanza evidente che la vetusta e generica formula del «prestigio dell'ordine giudiziario» non si addice allo scopo, soprattutto in un contesto quanto mai sfuggente, come quello che contraddistingue la disposizione in esame; né vale replicare che l'esigenza di una più rigorosa tutela del prestigio stesso, concepito quale fattore di «fiducia dei cittadini verso la funzione giudiziaria», è stata enfatizzata dalla stessa Corte costituzionale, nelle sentt. n. 145 del 1976 e n. 100 del 1981, dal momento che quelle decisioni riguardavano entrambe i giudizi disciplinari. D'altronde, non basta nemmeno sostituire il riferimento al prestigio con la sola formula delle «condizioni richieste per la credibilità della funzione» (come ora si legge nell'art. 29 del disegno di legge n. 1996 C.). Anche a questi effetti, sembra necessario che la «credibilità» sia rapportata alle funzioni od alla posizione dei magistrati ordinari, mediante una serie di disposti che valgano a «tipizzare» le diverse ipotesi, pur ferma restando la possibilità di ricorrere ad una clausola residuale.

Ciò che più conta, la Commissione presidenziale è dell'avviso che la strada maestra per risolvere i problemi costituzionalmente rilevanti cui danno luogo i trasferimenti d'ufficio non consista nel mantenimento del relativo potere in capo al *plenum* del C.S.M. (come si continua a prevedere nell'art. 30 del disegno di legge n. 1996 C.); ma implichi, piuttosto, la riconduzione di tali misure nell'alveo dei giudizi disciplinari, secondo il suggerimento contenuto nel messaggio presidenziale del 26 luglio 1990. Di qui la conseguenza che la decisione dovrebbe spettare all'apposita sezione, sulla base delle «richieste» avanzate dal Ministro o dal procuratore generale, nonché delle istruttorie svolte dal procuratore stesso: restando così esclusa la violazione del criterio *ne procedat iudex ex officio*, a salvaguardare il quale non è sufficiente opporre il carattere formalmente amministrativo delle attuali delibere del C.S.M.. Finanche nel caso che il trasferimento non fosse motivato da ragioni sostanzialmente disciplinari, cioè dipendenti da una «colpa» del magistrato, ma rappresentasse il frutto di considerazioni pertinenti alla buona amministrazione della giustizia, il giudizio della sezione disciplinare dovrebbe esser tenuto fermo, per l'evidente connessione che può collegare le prime alle seconde ipotesi; e la sola deroga rispetto allo schema testé delineato potrebbe risolversi nell'affidare anche al Consiglio, sentita la prima commissione, le proposte necessarie a mettere in moto il procedimento, in alternativa alle richieste del Ministro o del procuratore generale.

Effettivamente, quanto ai comportamenti colpevoli che possono giustificare il trasferimento d'ufficio, è stato già osservato che essi si confondono con quelli disciplinarmente sanzionati. Quanto ai comportamenti cosiddetti incolpevoli, giova notare che una qualche colpa vi è quasi sempre — per definizione — se le condotte in questione attengono alle posizioni od alle funzioni degli interessati; mentre è dato prescindere da ogni elemento soggettivo, soltanto se si giunge a ritenere — non senza far nascere ulteriori obiezioni di natura costituzionale — che in tal campo il magistrato possa essere colpito per le condotte dei suoi congiunti o di terzi con i quali egli avesse comunque rapporto. In ogni caso, anche ad ipotizzare incompatibilità ambientali non colpevoli, ciò non vale ad escludere — *de jure condendo* — che la relativa competenza sia conferibile all'apposita sezione. Da un lato, si tratterebbe pur sempre di decisioni ricadenti nella previsione dell'art. 107, primo comma, della Costituzione, perché incidenti sul valore dell'inaffidabilità. D'altro lato, la disciplina legislativa delle infrazioni disciplinari dei magistrati offre, fin d'ora, almeno un esempio del genere: quando cioè stabilisce — nell'art. 35, secondo comma, del r.d. n. 511 — che «se non è raggiunta prova sufficiente delle colpe del magistrato, ma risulta che egli ha perduto nella opinione pubblica la stima, la fiducia e la considerazione richieste dalla sua funzione, può essere deliberata la dispensa dall'ufficio».

Una volta allargate a questo modo le attribuzioni della sezione disciplinare, andrebbe poi verificata la sorte delle dispense dal servizio (e dei collocamenti in aspettativa) previste dall'art. 3 del decreto sulle «guarentigie»: la circostanza che simili provvedimenti possano basarsi sulla «sopravvenuta inettitudine», e che l'infermità del magistrato possa essere mentale, lascia pensare che almeno in questa ipotesi converrebbe seguire procedure giurisdizionali; tanto è vero che a tali effetti s'impongono le stesse garanzie di difesa occorrenti nel caso dei trasferimenti d'ufficio (si veda, infatti, l'art. 31, quarto comma, del disegno di legge n. 1996 C.).

Per un altro verso, andrebbe del pari allargata la serie delle misure cautelari adottabili dalla sezione disciplinare: fra queste, cioè, si dovrebbe inserire il trasferimento d'ufficio (non più concepito quale mera sanzione accessoria), con l'ulteriore vantaggio di assicurare in tal modo «il buon andamento dell'amministrazione della giustizia» senza sottostare all'effetto automaticamente sospensivo dell'eventuale ricorso (cfr. l'art. 20, terzo comma, del disegno di legge n. 1996 C.). Inoltre, qualora il giudizio riguardasse la sola incompatibilità ambientale, si potrebbe comunque prevedere la prevalenza del trasferimento a domanda sul trasferimento d'ufficio, con il conseguente esercizio del potere di archiviazione. Infine, andrebbe risolto il radicale dubbio — emerso in seno alla Commissione presidenziale — se nel caso di una «colpa» del magistrato il trasferimento d'ufficio si presti a venire collocato fra le sanzioni disciplinari, sia pure accessorie, anziché esaurire i propri effetti sul piano cautelare; e se, in altri termini, colui che non può — per una causa addebitabile — amministrare giustizia in una certa sede, possa mai avere i titoli per esercitarla in sedi diverse, o debba invece subire la sospensione o la rimozione da tutte le funzioni giurisdizionali, dovunque si tratti di svolgerle.

Nell'attesa dell'indispensabile disciplina legislativa della materia, od anche nell'ipotesi che i trasferimenti d'ufficio non fossero completamente ricondotti nella competenza della sezione disciplinare, il male minore potrebbe consistere in alcuni rimedi da

adottare in via transitoria al solo fine di meglio assicurare la tutela dei soggetti interessati: i quali non varrebbero a risolvere l'intera problematica in esame, ma presenterebbero il vantaggio di essere introducibili dal C.S.M., mediante altrettante modifiche del regolamento «interno». Innanzitutto, sarebbe coerente prescrivere che la prima commissione del Consiglio, in presenza di esposti o di denunce riguardanti pretese incompatibilità ambientali, provvedesse a trasmetterli senz'altro al Ministro ed al procuratore generale; per poi effettuare le proprie indagini ed avanzare le proprie proposte, soltanto se non si ravvisassero gli estremi per l'esercizio dell'azione disciplinare (o se i relativi giudizi si concludessero con l'assoluzione degli incolpati). Oggi, al contrario, la prassi è nel senso opposto, pur quando i comportamenti contestati siano disciplinarmente rilevanti: come del resto si desume dalla stessa deliberazione consiliare del 17 febbraio 1988, là dove si tratta dell'esercizio doloso dell'attività giurisdizionale ovvero degli errori determinati da colpa grave. Ed anzi è accaduto — ancora negli anni più recenti — che gli stessi fatti in vista dei quali era stata già promossa l'azione disciplinare da parte del Ministro abbiano offerto lo spunto — come tali — ad una richiesta ministeriale di avvio della procedura per il trasferimento d'ufficio, rivolta alla prima commissione: non senza dare luogo ad opposte pronunce da parte del T.A.R. Lazio, che in simili casi ha considerato necessaria la sospensione del procedimento previsto dall'art. 2 del decreto sulle «guarentigie» (cfr. la sent. 10 settembre 1988, n. 1244, della prima sezione); e del Consiglio di Stato, che invece ha ritenuto ininfluenti siffatte circostanze, ai fini della legittimità dell'impugnato trasferimento (cfr. la dec. 11 ottobre 1988, n. 786, della quarta sezione).

Ancora, si potrebbe introdurre un sistema di reciproche incompatibilità dei consiglieri, che valesse ad escludere la compresenza degli stessi componenti del Consiglio nella prima commissione e nella sezione disciplinare. Da ultimo, sarebbe ipotizzabile che i membri della sezione stessa dovessero comunque astenersi dal voto nell'ambito del *plenum* (come già si astiene — nella prassi — il procuratore generale della Corte di cassazione). Rimedi del genere, cioè, potrebbero almeno attenuare quella concentrazione di poteri in capo al C.S.M., che forse rappresenta la più discutibile fra le implicazioni della vigente disciplina dei trasferimenti d'ufficio.

PAGINA BIANCA

10.

RAPPORTI FRA IL CONSIGLIO SUPERIORE DELLA MAGISTRATURA
E IL MINISTRO DI GRAZIA E GIUSTIZIA

Per tracciare un quadro compiuto delle attribuzioni e del ruolo spettanti al Consiglio superiore occorre, altresì, considerare specificamente i rapporti che intercorrono fra il Consiglio stesso e il Ministro di grazia e giustizia, al di là di quanto si è fatto nei precedenti paragrafi.

Le norme costituzionali che rappresentano, ancora una volta, il fondamento primo del discorso non sono affatto agevoli da ricostruire. Certo è che il Ministro viene menzionato in due soli disposti del titolo IV: ossia nel comma secondo dell'art. 107, quanto alla «facoltà di promuovere l'azione disciplinare»; e principalmente nell'art. 110, che gli assegna «l'organizzazione e il funzionamento dei servizi relativi alla giustizia», «ferme le competenze del Consiglio superiore della magistratura». Entrambe le previsioni sono state sottoposte ad interpretazioni riduttive: la prima, perché l'azione ministeriale è stata affiancata — come si è visto — dalle autonome «richieste» del procuratore generale della Corte di cassazione; la seconda, perché l'art. 110 è stato sovente riferito al solo apprestamento dei servizi materiali occorrenti per l'amministrazione della giustizia, con particolare od esclusivo riguardo alle dotazioni degli uffici giudiziari ed agli atti interessanti il loro personale amministrativo. Ma è altrettanto certo che interpretazioni del genere non valgono a risolvere l'intera problematica in esame. Fra i provvedimenti che riguardano lo *status* dei singoli magistrati, di sicura competenza del C.S.M., e la gestione dei servizi di cancelleria, che nessuno vorrebbe sottrarre al Ministro, si colloca infatti una serie di funzioni d'incerta e discussa pertinenza; ed è appunto in questa zona grigia che va stabilita la necessaria chiarezza.

Da una parte, in realtà, il Consiglio superiore ha svolto in tal campo una serie di poteri eccedenti sia le previsioni costituzionali sia le indicazioni testuali delle leggi vigenti in materia: ora ritenendoli implicitamente presupposti dalle previsioni e dalle indicazioni stesse, ora collegandoli comunque alla tutela dei valori di autonomia ed indipendenza della magistratura, in vista dei quali il Consiglio è stato costituito (tanto che le tesi consiliari sono state condivise, in vario senso, sia dagli organi della giustizia costituzionale od amministrativa, sia dalle leggi succedutesi sul punto, come si è ricordato nel paragrafo 6 della presente relazione). Lungo questa strada, anzi, il C.S.M. ha rivendicato più volte — *de jure condendo* — poteri ulteriori, all'esercizio dei quali l'ordinamento giudiziario faceva o fa tuttora ostacolo.

Dall'altra parte, però, la Corte costituzionale non ha mancato di riconoscere al Ministro della giustizia un ruolo concorrente od interferente con quello del Consiglio,

in termini ben più consistenti di quanto sia dato desumere dal testo dell'art. 110 Cost. Così, nella sent. n. 168 del 1963, la Corte ha respinto l'interpretazione restrittiva del detto articolo, negando che esso riguardi unicamente i servizi «inerenti al personale delle cancellerie e segreterie, agli ufficiali giudiziari, alle circoscrizioni giudiziarie, ai locali, all'arredamento dei medesimi», nonché agli altri mezzi necessari per l'esercizio della giurisdizione; ed ha ragionato, per la prima volta, dell'indispensabile «rapporto di collaborazione» fra Ministro e Consiglio superiore, precisando come la competenza ministeriale debba pertanto comprendere «sia l'organizzazione degli uffici nella loro efficienza numerica, con l'assegnazione dei magistrati in base alle piante organiche, sia il funzionamento dei medesimi in relazione all'attività e al comportamento dei magistrati che vi sono addetti». Del pari, nella sent. n. 142 del 1973 la Corte costituzionale ha riaffermato che il Ministro «rimane l'unico organo politicamente responsabile davanti al Parlamento, secondo i principi, di quanto attiene all'organizzazione della giustizia e al suo funzionamento»: donde la sua facoltà di richiedere al Consiglio di deliberare sullo stato dei magistrati, nonché il suo potere-dovere di «dare esecuzione» alle deliberazioni consiliari, nella forma dei decreti del Presidente della Repubblica ovvero dei decreti ministeriali (già tenuti fermi dalla sent. n. 44 del 1968).

Con questo fondamento, si sono enucleati almeno tre gruppi di funzioni ministeriali, esorbitanti — alla lettera — dalle ricordate previsioni costituzionali: ognuno dei quali, però, non ha mancato e non manca di generare problemi, concernenti appunto i loro rapporti con le corrispondenti funzioni del Consiglio superiore. In primo luogo, cioè, continua a sussistere il potere di sorveglianza, spettante al Ministro nei confronti degli uffici giudiziari e dei magistrati ad essi addetti. In secondo luogo, si aggiunge una eterogenea serie di competenze, esercitabili nelle fasi costitutive o perfettive dei relativi procedimenti, che comunque attengono all'amministrazione dello stato giuridico ed economico dei magistrati medesimi. In terzo luogo, si danno varie forme di collaborazione fra il Ministro e il Consiglio, tra le quali spiccano i «concerti» con la commissione competente, nelle procedure di conferimento degli uffici direttivi.

A) All'«alta sorveglianza» del Ministro «su tutti gli uffici giudiziari, su tutti i giudici e su tutti i magistrati del pubblico ministero», prevista dall'art. 13 del r.d. n. 511, ha fatto implicito riferimento l'art. 14, n. 3, della legge n. 195, disponendo che il Ministro stesso esercita «le attribuzioni demandategli dalla legge sull'ordinamento giudiziario e in genere riguardanti l'organizzazione e il funzionamento dei servizi relativi alla giustizia». Più specificamente — ma anche in termini più limitativi — l'art. 56 del D.P.R. n. 916 del 1958 ha quindi statuito che «per l'esercizio dell'azione disciplinare, per l'organizzazione del funzionamento dei servizi relativi alla giustizia, nonché per l'esercizio di ogni altra attribuzione riservatagli dalla legge, il Ministro esercita la sorveglianza su tutti gli uffici giudiziari e può richiedere ai capi di corte informazioni sul conto di singoli magistrati». Coerentemente, la legge n. 1311 del 1962 ha riaffermato che l'ispettorato generale istituito presso il Ministero di grazia e giustizia opera alle dirette dipendenze del Ministro: sia per effettuare ispezioni periodiche, cui si provvede — di norma — ogni tre anni, salva la loro ripetizione in tempi più ravvicinati, quanto agli uffici dove siano state riscontrate o segnalate deficienze o irregolari-

tà; sia per svolgere inchieste amministrative a carico di magistrati ovvero di impiegati addetti agli apparati giudiziari.

Nel parere espresso il 14 febbraio 1975 il Consiglio superiore ha peraltro rivendicato alla propria competenza, «in virtù dei principi costituzionali e della prassi ormai consolidata» a partire dall'entrata in vigore della legge istitutiva del 1958, la sorveglianza su tutti gli uffici giudiziari. Ma questa tesi, evidentemente ispirata da una restrittiva interpretazione delle norme predette, non ha avuto seguito in sede legislativa. Ed anzi la legge 6 ottobre 1988, n. 432, ha recentemente confermato che «il Ministro può in ogni tempo, quando lo ritenga opportuno, disporre ispezioni negli uffici giudiziari», anche aventi un carattere parziale, «al fine di accertare la produttività degli stessi nonché l'entità e la tempestività del lavoro di singoli magistrati».

Al di là delle ispezioni per sé considerate, che non consentono di esprimere apprezzamenti sull'operato dei magistrati ordinari, il Ministro rimane inoltre dotato del potere di inchiesta: nell'esercizio del quale l'ispettore incaricato deve chiedere chiarimenti all'inquisito ed informazioni al capo del rispettivo ufficio, per poi riferire sul servizio prestato, sulle attitudini e sulle capacità dimostrate dal magistrato medesimo, nonché su ogni altro fatto od elemento suscettibile di valutazione disciplinare. Da un lato, perciò, le ispezioni attengono al profilo ordinario delle responsabilità del Ministro, quanto all'organizzazione ed al funzionamento degli apparati giudiziari, senza coinvolgere direttamente lo status dei giudici (o dei pubblici ministeri). D'altro lato, le inchieste sono invece strumentali rispetto al promovimento dell'azione disciplinare conferita al Ministro dall'art. 107 della Costituzione.

È in questo quadro che occorre domandarsi quali poteri concorrenti spettino al Consiglio superiore. Sul piano legislativo, l'unico dato è offerto dall'art. 8 della legge istitutiva, onde il Consiglio «si avvale dell'Ispettorato generale istituito presso il Ministero», «per esigenze relative all'esercizio delle funzioni ad esso attribuite». Malgrado l'estrema genericità di essa, questa previsione parrebbe riferibile alle sole ispezioni, effettuabili allo scopo di acquisire notizie utili per l'adozione delle delibere spettanti al *plenum*. Tutt'altro sembrerebbe, invece, il caso delle inchieste, stante la loro connessione con la facoltà di promuovere l'azione disciplinare; e tale impressione risulta a prima vista confermata dall'art. 27 del regolamento consiliare «interno», in cui si precisa che il C.S.M., venendo comunque a conoscere «fatti suscettibili di valutazione in sede disciplinare», ne informa il Ministro e il procuratore generale, senza potersi in nessun modo esprimere circa le conseguenti responsabilità.

In realtà, limitazioni siffatte sono state superate in un duplice senso. Per un primo verso, il C.S.M. ha svolto indagini in maniera immediata, senza ricorrere all'ispettorato, sulla base di quanto previsto dall'art. 42 del regolamento «interno»: cioè richiedendo informazioni ai consigli giudiziari, ai dirigenti degli uffici ed ai magistrati interessati; invitando magistrati e dirigenti a presentarsi presso le competenti commissioni consiliari; od anche inviando «sul posto» taluni dei suoi componenti. Per un secondo verso, lo stesso Consiglio e specialmente la prima commissione hanno usato senz'altro del potere di inchiesta, non già per istruire i giudizi della sezione disciplinare, ma in vista dei trasferimenti d'ufficio fondati sull'art. 2 del r.d. n. 511.

Ora, le indagini del primo tipo non sembrano determinare notevoli problemi, purché finalizzate al migliore svolgimento di funzioni proprie del Consiglio superiore;

e le stesse audizioni dei più vari magistrati possono giustificarsi, anche ad ammettere che i soggetti convocati abbiano l'obbligo di presenziare, se non altro per ciò che riguarda i dirigenti degli uffici giudiziari, in quanto legati al Consiglio da una sorta di vincolo funzionale.

Tutt'altro è invece il discorso da farsi per le inchieste propriamente dette: in ordine alle quali gli stessi fautori della prassi invalsa sul punto riconoscono che essa non ha ricevuto alcuna sistemazione di carattere legislativo. Senonché non giova sostenere l'esigenza di togliere di mezzo lo strumento, senza risalire alle radici del problema, cioè senza coinvolgere le funzioni in vista delle quali il Consiglio si avvale del potere di inchiesta. Più precisamente, le inchieste della prima commissione fanno tutt'uno con la potestà di dare applicazione all'art. 2, secondo comma, del decreto sulle «guarantigie»; e solo una profonda revisione delle norme sul trasferimento d'ufficio può dunque consentire che venga novellato anche il regime delle corrispondenti indagini.

B) Secondo la lettura degli artt. 105 e 110 che la Corte costituzionale ha più volte proposto, Ministro e Consiglio concorrono inoltre — sia pure su diversi piani — all'amministrazione degli apparati giudiziari. Anche in questo campo, il Ministro rimane pertanto responsabile dell'efficienza dell'organizzazione giudiziaria e, in particolare, della sua corrispondenza alle previsioni di legge, mediante l'utilizzo di tutte le risorse — materiali, finanziarie e personali — che le leggi stesse pongono a disposizione della giustizia.

In primo luogo, di qui si ricava la legittimità, se non addirittura l'indispensabilità, della normativa per cui le piante organiche «sono stabilite con decreto del Presidente della Repubblica su proposta del Ministro per la grazia e giustizia, previo parere del Consiglio superiore della magistratura, entro i limiti del ruolo organico» (cfr. l'art. 1 della legge 4 gennaio 1963, n. 1). A sostegno di questa disciplina vale, in effetti, l'argomentazione della Corte — contenuta nella sent. n. 168 del 1963 — onde al Consiglio non spetta «una autonomia integrale, compresa quella finanziaria, riguardante l'ordine giudiziario»; sicché la competenza del Ministro non può essere cancellata — *de jure condendo* — neanche appellandosi all'esigenza di unificare la «politica del personale».

In secondo luogo, va considerato l'intreccio delle attribuzioni consiliari e ministeriali, che oggi si determina quanto all'assegnazione delle sedi per tramutamento. Originariamente, l'art. 192 dell'ordinamento giudiziario si limitava a statuire che «la vacanza di sedi giudiziarie» fosse annunciata sul bollettino ufficiale del Ministero (salva l'omissione dell'annuncio stesso «per necessità di servizio»). Sul punto, peraltro, ha indirettamente inciso la sent. n. 168 del 1963, con cui la Corte costituzionale ha dichiarato illegittima la previsione della legge istitutiva che escludeva «l'iniziativa del Consiglio superiore» nelle materie di sua competenza; ed effettivamente la prassi è ora nel senso che l'annuncio disposto dal Ministro dev'essere a sua volta preceduto dalla richiesta consiliare di pubblicazione di un elenco di vacanze (si vedano — da ultimo — le circolari del 9 marzo 1982 e del 22 luglio 1988). Senonché resta aperto il problema delle vacanze non deliberate dal Consiglio — nei termini adombrati dall'art. 23 del regolamento «interno» — quand'anche nella pianta organica figurino ulteriori posti liberi. Quanto meno *de jure condendo*, la questione potrebbe venire affrontata in due modi: cioè consentendo al Ministro di aggiungere altre vacanze, rispetto all'elenco deliberato dal Consiglio; o valorizzando — viceversa — il principio di collabora-

zione sotto forma di previe ed obbligatorie proposte ministeriali, sulle quali il Consiglio dovesse pronunciarsi, motivando l'eventuale diniego di copertura e quindi assumendosi la conseguente responsabilità.

In terzo luogo, va ricordata a questo punto la controversa previsione dell'art. 17, primo comma, della legge istitutiva, per cui «tutti i provvedimenti riguardanti i magistrati sono adottati ... con decreto del Presidente della Repubblica controfirmato dal Ministro» (ovvero con decreto del Ministro stesso). Quasi subito impugnato per pretesa violazione dell'art. 105 Cost., quel disposto è stato mantenuto fermo dalla Corte costituzionale. Secondo la motivazione della sent. n. 168 del 1963 (ripresa dalla sent. n. 44 del 1968), gli atti in questione «debbono assumere», dato il loro carattere sostanzialmente amministrativo, «la forma che, sulla base dei principi fondamentali del sistema, è prescritta per i provvedimenti del genere»: così consentendo, fra l'altro, il «controllo finanziario» della Corte dei conti. Ma la decisione della Corte costituzionale non ha affatto troncato le dispute concernenti l'opportunità del citato art. 17, come pure l'interpretazione di esso: Nel primo senso, la recente relazione del C.S.M. sullo «stato della giustizia» insiste nella tesi che si tratti d'una inutile «complicazione» procedurale; e quindi propone che si attribuisca «piena e formale autonomia ai provvedimenti del Consiglio», prevedendone la sottoscrizione da parte del «solo Vicepresidente». Nel secondo senso, non sono mancate le pronunce con le quali vari giudici amministrativi hanno ammesso la diretta impugnabilità di talune deliberazioni consiliari: sia perché lesive di posizioni giuridicamente garantite, pur non essendo destinate a tradursi in corrispondenti decreti; sia anche perché considerate conclusive — a tutti gli effetti — dei relativi procedimenti (v. rispettivamente la dec. 30 maggio 1978, n. 522 della IV sez. del Consiglio di Stato e la sent. 24 novembre 1986, n. 376, del T.A.R. Puglia, sez. Lecce).

Tuttavia, non può esser condiviso l'assunto del Consiglio, onde l'esigenza di una testuale interpretazione ed applicazione dell'art. 17, primo comma, sarebbe «ormai largamente superata», tanto in dottrina quanto in giurisprudenza. Al contrario, ancora negli ultimi anni prevale nettamente l'indirizzo giurisprudenziale per cui le decisioni in esame non sono impugnabili *ex se*, ma vanno trasfuse in un atto che le recepisca e questo orientamento sembra destinato a consolidarsi ulteriormente, essendo stato ormai fatto proprio dal T.A.R. Lazio, cioè dall'unico giudice amministrativo di primo grado tuttora competente in materia, oltre che da parte del Consiglio di Stato (v. rispettivamente — per esempio — la sent. 9 aprile 1988, n. 465, della I sez. e la dec. 12 luglio 1989, n. 464, della IV sez.). D'altro canto, non vale obiettare che i decreti presidenziali o ministeriali vanno adottati — ai sensi dello stesso art. 17, primo comma — «in conformità delle deliberazioni del Consiglio superiore». Un tale inciso comporta, in effetti, che al Consiglio appartenga la fase costitutiva dei provvedimenti di cui si discute, ad esclusione di ogni modifica autoritativamente introdotta dal Presidente della Repubblica oppure dal Ministro; ma non riduce i decreti perfettivi del procedimento ad altrettanti atti dovuti limitatamente, s'intende, alle deliberazioni che vengono ritenute illegittime (né implica — secondo la Commissione presidenziale — che l'organo firmante e quello controfirmante dispongano sul punto d'una mera richiesta di riesame). Al limite, quanto meno nell'ipotesi d'una palese incompetenza delle delibere consiliari da recepire (ovvero di aperta contraddizione con pronunce

giurisdizionali definitive), non si potrebbe negare a priori che il Presidente della Repubblica e/o il Ministro siano in grado di opporre un veto assoluto: il primo, nell'esercizio di quella funzione di garanzia che rappresenta — per comune avviso — la ragion d'essere della sua veste di Presidente del Consiglio (come sembra essersi verificato nel caso del rifiuto opposto dal Presidente Pertini — il 18 giugno 1983 — quanto alle nomine a magistrato di cassazione disposte dal C.S.M. dopo la sent. n. 86/1982 della Corte costituzionale); il secondo, quando siano messe in gioco le responsabilità giuridiche del ministro stesso, con particolare riguardo alla necessità che le deliberazioni del Consiglio vengano ricondotte nel contesto della pianta organica, verificando la copertura delle spese che stanno per esserne causate.

Del resto, è sempre al Ministro che spetta una qualche discrezionalità nella determinazione del tempo in cui deve darsi esecuzione alle deliberazioni stesse. In particolare modo, continuano a rientrare nella competenza ministeriale le anticipazioni o le posticipazioni del termine per l'assunzione delle funzioni da parte dei magistrati, in conseguenza dei provvedimenti del Consiglio (cfr. l'art. 10 dell'ordinamento giudiziario, richiamato dall'art. 63, secondo comma, del D.P.R. n. 916 del 1958; e vedi, altresì, la dec. 18 dicembre 1968, n. 781, della IV sez. del Consiglio di Stato). Anche a questi specifici effetti, cioè, ritrova applicazione il criterio che fa valere le potestà e le responsabilità ministeriali, circa le valutazioni sulla corrispondenza dell'organizzazione giudiziaria a quanto disposto dal legislatore.

C) Per concretare quel «rapporto di collaborazione» che lega il Ministro al Consiglio superiore, la legge n. 195 consente al Ministro stesso di «formulare richieste» od «osservazioni», che il Consiglio è chiamato a tenere presenti (cfr. il primo e il secondo comma dell'art. 11 di tale legge). Ma la Commissione presidenziale propende a ritenere che il rapporto potrebbe utilmente venire potenziato: sia prevedendo casi di deliberazioni consiliari da adottare con la necessaria partecipazione consultiva del Ministro (od eventualmente di un sottosegretario di volta in volta delegato); sia anche depennando quel passo dell'art. 16 della legge istitutiva, che vieta comunque al Ministro di «essere presente alla deliberazione» (il che suona ormai assurdo, da quando è invalso il principio della pubblicità delle sedute del C.S.M.).

È sempre in questo quadro che si colloca, poi, il «concerto» fra il Ministro e la competente commissione del Consiglio, quanto al conferimento degli «uffici direttivi», nei termini prescritti dal terzo comma del citato art. 11. In sede applicativa, il potere ministeriale ha subito però una serie di vicende e di progressivi ridimensionamenti: in un primo tempo, infatti, si riteneva che il Ministro fosse così posto in grado di esercitare una sorta di veto, senza che il *plenum* potesse discuterne preventivamente, per non compromettere la libertà e la segretezza del voto sulle finali delibere di sua competenza; in un secondo tempo, l'esigenza di lasciare spazio all'autonoma iniziativa del Consiglio, in linea con la sent. n. 168 della Corte costituzionale, ha portato alle proposte di altrettante rose di nominativi da parte della commissione consiliare; in un terzo tempo, ha prevalso la prassi consistente nel far precedere il «concerto» da un «avviso» che l'intero Consiglio, votando preventivamente sui nomi dei candidati, esprime alla commissione, dopo di che il Consiglio stesso ridelibera in via definitiva, sulla base della relazione che gli viene presentata (v. ora, in tal senso, l'art. 22 del regolamento «interno»).

A fronte delle impugnative di chi riteneva violato l'art. 11, terzo comma, della legge n. 195, la giurisprudenza amministrativa ha finora replicato che i «contatti informali» fra la commissione competente ed il *plenum* non altererebbero la logica della procedura prevista dalla legge per il conferimento degli uffici direttivi: entro la quale il momento costitutivo si risolverebbe pur sempre nella conclusiva deliberazione consiliare. Ma resta il fatto che l'assenso ministeriale, ormai condizionato dal previo avviso del Consiglio, rischia di perdere il suo potenziale valore; tanto è vero che nella più recente relazione sullo «stato della giustizia» lo si considera — in linea con le tesi espresse dal Ministro stesso — «un istituto ormai privo di giustificazione».

Anche in questo campo, dunque, è lecito pensare che occorra riscrivere la legge, tenendo conto sia delle attribuzioni spettanti al C.S.M. in vista dell'art. 105 Cost., sia del pericolo di un blocco cui potrebbe condurre l'applicazione letterale del «concerto», sia — per converso — delle responsabilità ministeriali coinvolte nella copertura di uffici come quelli direttivi, che svolgono funzioni prevalentemente organizzative. Per bilanciare esigenze siffatte, la strada maestra sembra esser quella consistente nel prevedere un parere ministeriale obbligatorio, ma non vincolante, che il Ministro potrebbe esprimere sulle valutazioni e sulle conclusioni della commissione competente, in una fase comunque antecedente qualsivoglia presa di posizione del *plenum*.

PAGINA BIANCA

11.

PARERI, PROPOSTE ED «ESTERNAZIONI»
DEL CONSIGLIO SUPERIORE DELLA MAGISTRATURA

A) Ma la «collaborazione» fra Consiglio e Ministro opera, inoltre, a tutt'altri effetti: cioè per attivare, mediante il Ministro stesso, una serie di rapporti fra il C.S.M. e le Camere del Parlamento.

Il supporto legislativo che offre fondamento a quest'ultimo tipo di attività consiliari — al di là delle espresse previsioni costituzionali, ma senza contraddire il titolo V della Costituzione — è rappresentato dall'art. 10, penultimo comma, della legge istitutiva: ai sensi del quale il Consiglio «può fare proposte al Ministro ... su tutte le materie riguardanti l'organizzazione e il funzionamento dei servizi relativi alla giustizia»; e, parallelamente, «dà 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». Stando alla lettera di tali disposizioni, parrebbe dunque che le funzioni propositive e consultive del C.S.M., per quanto di ampia portata, siano oggettivamente circoscritte, anziché abbracciare la somma delle materie attinenti alla giustizia sulle quali il Governo può assumere l'iniziativa legislativa. Senonché, nella prassi, il Ministro ha interpretato con larghezza la norma che gli consente di acquisire i pareri consiliari; ed anche il Consiglio ne ha dato atto, nella recente relazione sullo «stato della giustizia», ricordando di essersi espresso su una serie di riforme processuali, fuoriuscenti «dallo schema dell'art. 10».

Resta il fatto che il rapporto Consiglio — Ministro — Parlamento si presta — *de jure condito* — a coinvolgere i soli «disegni» in senso stretto, pertinenti alla sfera dell'iniziativa governativa. Ma nulla vieta, fin d'ora, che le relazioni con il potere legislativo si stabiliscano in maniera più diretta, sotto forma di indagini conoscitive disposte dalle competenti commissioni parlamentari (cui si riferisce l'art. 13, secondo comma, dell'attuale regolamento consiliare «interno»). Se poi si volessero istituire particolari e più stabili procedure di collegamento fra le Camere e il Consiglio, diverrebbe evidentemente indispensabile integrare i regolamenti parlamentari (secondo l'esempio offerto da ordinamenti stranieri, come quello spagnolo) trattandosi di una materia che l'art. 64 Cost. riserva alla disciplina dei regolamenti stessi.

Conclusioni in parte analoghe valgono per quelle periodiche relazioni sullo «stato della giustizia», che il Consiglio ha prodotto a partire dalla fine degli anni '60. Originariamente, si era tentato di stabilire a questo modo un collegamento diretto fra il C.S.M. e le Camere; e precisamente a tal fine il Consiglio aveva progettato di creare una «Commissione speciale per i rapporti con il Parlamento» (oltre che con il Gover-

no). Ma l'iniziativa era stata bloccata dal Presidente Saragat, per l'essenziale motivo che essa avrebbe potuto generare «una situazione di responsabilità politica del Consiglio superiore» verso le Camere medesime, esorbitando comunque dalla tassativa elencazione delle attribuzioni consiliari, dovuta alla Costituzione ed alla legge attuativa. In particolar modo, la lettera presidenziale sottolineava come, a questa stregua, gli stessi rapporti con il Governo dovessero svolgersi soltanto a mezzo del Ministro per la giustizia.

Proprio di qui traeva lo spunto, tuttavia, l'ordine del giorno approvato dal Senato il 29 gennaio 1969: in cui si definiva «sommamente opportuno» che il Ministro presentasse una propria relazione annuale sullo stato della giustizia, allegando «analoga relazione del Consiglio superiore della magistratura». L'idea di una immediata relazione fra il Consiglio e le Camere veniva così abbandonata; ed anche il Ministro condivideva questa impostazione — costruttiva e riduttiva nel medesimo tempo — insistendo nell'assunto per cui «non rientra nella previsione del nostro sistema costituzionale la proposta che il procuratore generale e lo stesso Consiglio superiore della magistratura riferiscano direttamente al Parlamento, dal momento che non essi ma solo il Ministro è responsabile di fronte alle Camere». È degno di nota che su questa linea si collochi, ora, l'art. 28 del vigente regolamento consiliare «interno»: il suo primo comma, infatti, precisa testualmente che «il Consiglio redige una relazione sullo stato dell'amministrazione della giustizia in conformità all'ordine del giorno approvato dal Senato della Repubblica il 29 gennaio 1969»; ed il quarto comma aggiunge, coerentemente, che «la relazione è trasmessa al Ministro di grazia e giustizia», oltre che «pubblicata nel Notiziario del Consiglio superiore della magistratura o in apposito supplemento». Il che lascia intendere come le relazioni in esame cerchino di rintracciare il loro fondamento nell'art. 10, penultimo comma, della legge istitutiva, sia pure interpretato con la massima ampiezza.

È il caso di chiedersi, però, se la soluzione in atto sia soddisfacente ed adeguata allo scopo (salvo che si voglia negare alla radice l'opportunità di relazioni siffatte). Effettivamente, il ricordato ordine del giorno, quale che possa esserne l'attuale operatività, non bastava e non basta a vincolare il Ministro; sotto un certo aspetto, anzi, esso potrebbe risultare controproducente, dal momento che le relazioni consiliari vi sono strettamente collegate alle corrispondenti relazioni ministeriali, sicché la mancata redazione e presentazione delle seconde potrebbe — alla lettera — fungere da condizione sospensiva delle prime. Anche in questo campo si mostra perciò necessario intervenire per legge, facendo gravare sul Ministro l'obbligo di trasmettere alle Camere le periodiche relazioni del Consiglio (da redigere con cadenze pluriennali piuttosto che annuali), unitamente alle proprie osservazioni, poco importa se tali da risolversi in vere e proprie controrelazioni.

Altra, invece, sarebbe pur sempre la posizione delle Camere, che resterebbero ovviamente sovrane, non soltanto nel dare o meno seguito alle proposte consiliari, ma nel prenderle o meno in esame. A questi stessi effetti, ove si volesse rendere più saldo e produttivo il collegamento di cui si discute, occorrerebbe dunque prevederlo e disciplinarlo per mezzo dei regolamenti parlamentari.

B) Conclusivamente, nell'analizzare le varie attribuzioni del C.S.M., bisogna darsi carico del cosiddetto potere consiliare di esternazione. In verità, non si tratta di una

funzione assimilabile alle altre sin qui considerate. Oltre che ignorata dalla legge, l'esternazione intesa in senso stretto non si inserisce in alcun procedimento giuridicamente regolato, né dunque concorre alla formazione di alcun atto produttivo di specifici effetti, in base alle norme sia legislative che regolamentari concernenti i veri e propri poteri del Consiglio. Per meglio dire, il richiamo alla legge istitutiva od al regolamento «interno» potrebbe rivelarsi produttore, qualora si inserissero nel novero delle esternazioni anche gli atti mediante i quali certe deliberazioni del Consiglio vengono portate a conoscenza degli interessati: come nel caso delle trasmissioni di proposte o di pareri, ai sensi dell'art. 10, secondo comma, della legge istitutiva, oppure dell'emanazione e pubblicazione delle circolari consiliari, in applicazione dell'art. 15 del regolamento. Ma un concetto così ampio rischierebbe di creare confusione entro una serie di attività profondamente eterogenee, ognuna delle quali ha già formato — oltre tutto — il tema di apposite parti della presente relazione.

Se invece i frutti dell'esternazione vengono fatti consistere in quegli atti a forma libera e senza destinatari determinati, che prendono generalmente il nome di documenti o di mozioni, ci si trova in presenza di tre categorie, talora sovrapposte le une alle altre, che hanno in comune la manifestazione di opinioni espresse dal Consiglio nell'esplicazione del ruolo che esso rivendica ormai da gran tempo. In primo luogo, cioè, vi sono i documenti consiliari concernenti la natura, la posizione, le competenze, l'organizzazione e il funzionamento del Consiglio stesso (talora trasfusi in pareri o in relazioni «sullo stato della giustizia», nel qual caso valgono le considerazioni già svolte nella lettera A) del presente paragrafo). In secondo luogo, si danno le più varie prese di posizione — assunte anche in forma di «proteste» — sull'adeguatezza delle strutture giudiziarie, sui problemi generati dalla criminalità organizzata, su ogni altro tema pertinente all'amministrazione della giustizia inclusi lo stato giuridico e lo stesso trattamento economico dei magistrati, con il rischio che il C.S.M. si confonda talvolta con organismi di rappresentanza sindacale (fatta sempre eccezione per le formali applicazioni dell'art. 10 della legge istitutiva). In terzo luogo, stanno invece le difese d'ufficio di magistrati ordinari nell'esercizio delle loro funzioni, a fronte dei più vari attacchi esterni: dalle critiche svolte attraverso i mass-media, al limite della denigrazione o della calunnia, fino alle censure provenienti da altri poteri dello Stato, se tali da minare la credibilità dei magistrati stessi o da squilibrare gli aspetti dell'ordine giudiziario.

Ora, la Commissione non reputa che le due prime fattispecie diano luogo a gravi ragioni di difficoltà. In varie ipotesi, anzi, non occorre nemmeno cimentarsi frontalmente con la tanto discussa questione del ruolo spettante al C.S.M. Basta infatti rilevare che i medesimi obbiettivi potrebbero venire perseguiti nelle forme previste dall'art. 10, penultimo comma, della legge n. 195, soprattutto ricorrendo allo strumento delle «proposte» e curando la loro diffusione, od anche avvalendosi della relazione sullo «stato della giustizia»; sicché si può rispondere, anche in tal senso, invocando l'esistenza di attribuzioni consiliari strumentali o implicite. Del resto, giova ricordare che una qualche esternazione, pertinente all'area delle rispettive competenze, viene effettuata nella prassi dalla generalità degli organi costituzionali e di rilievo costituzionale, per non dire di molti collegi amministrativi, dotati o non di rappresentanza politica o categoriale. Nel caso del C.S.M. si aggiunge oltre tutto il fattore consistente nella pubblicità delle sedute del *plenum* (sebbene occorra distinguere fra le ma-

nifestazioni di pensiero dei singoli consiglieri e le mozioni fatte proprie dall'intero Consiglio).

Più arduo è il problema delle esternazioni intese a tutelare l'indipendenza o il prestigio o la credibilità di singoli magistrati o del complessivo ordine giudiziario. Sotto quest'ultimo aspetto, in verità, non solo la Carta costituzionale e la legge istitutiva, ma neanche le disposizioni regolamentari «interne» offrono appigli testuali di sorta (altro essendo il caso delle «risoluzioni» previste dall'art. 15 reg. cit.). In presenza di attività «che potremmo chiamare libere» — come notava il Presidente Cossiga — la definizione del ruolo del Consiglio diviene dunque centrale ed ineludibile, giacché non si danno attribuzioni consiliari tipiche, cui tali esternazioni si prestino ad essere agganciate.

Per quanti ravvisano nel C.S.M. un organo fondamentalmente destinato a svolgere compiti di alta amministrazione, fondati in ogni caso — sia pure sotto forma di funzioni connesse o presupposte o consequenziali — sulla Costituzione o sulla legislazione attuativa, la conclusione dev'essere di segno negativo; sicché non spetta al Consiglio, ma eventualmente all'Associazione nazionale magistrati, muoversi in difesa dei magistrati stessi, che si ritengano indebitamente aggrediti. Altro è invece il giudizio di chi considera il C.S.M. quale organo rappresentativo, in diretta applicazione dell'art. 104 Cost. È ben vero che d'una piena rappresentatività del collegio non si può comunque ragionare, giacché lo impedisce — come ha rilevato la Corte costituzionale, nella sent. n. 142 del 1973 — «la presenza nel Consiglio di membri non tratti dall'ordine giudiziario e la particolare disciplina costituzionale dettata quanto alla presidenza di esso». Ma la posizione del C.S.M. viene altresì ricostruita — secondo una tesi sostenuta anche in seno alla Commissione presidenziale — nei termini di una rappresentanza delle esigenze generali di indipendenza e di buon funzionamento dell'ordine, fatte sempre salve le decisioni spettanti alle leggi, piuttosto che di una rappresentatività nel senso stretto. Ed è appunto in tal modo che si cerca di giustificare le stesse esternazioni consiliari volte a tutelare le persone dei magistrati ordinari.

Anche per chi assume quest'ultima prospettiva — come il C.S.M. ha costantemente fatto — restano peraltro da risolvere i problemi inerenti al bilanciamento dei valori così tutelati con diverse e contrapposte esigenze o competenze costituzionalmente rilevanti. Valgano tre esempi, non del tutto scolastici: primo, che nel difendere l'operato di un determinato giudice, il C.S.M. finisca per menomare l'autonomia di giudizio degli organi giurisdizionali chiamati a riesaminare i provvedimenti del giudice stesso; secondo, che i documenti o le mozioni consiliari incidano sulle competenze degli organi dai quali sono poste in essere le azioni o le decisioni disciplinari; terzo, che in tal modo siano messe in discussione responsabilità ministeriali o presidenziali, in ordine alle quali debba pronunciarsi il Parlamento (inclusa l'ipotesi dei reati commessi da Ministri, per i quali è ora necessaria un'apposita autorizzazione parlamentare). Non è accidentale che appunto nei rari casi del genere le esternazioni consiliari, già effettuate o semplicemente preannunciate, abbiano dato luogo a critiche e contrasti, esterni ed interni al Consiglio. Fino a quando ci si limita a sostenere in generale che altro è il diritto di critica, altro la denigrazione dei magistrati, le opinioni espresse dal Consiglio non sono atte a causare lesioni di sorta, anche perché si risolvono nella riaffermazione di concetti più volte sottolineati dalla giurisprudenza costituzionale.

Viceversa, allorché le esternazioni rischiano di compromettere i controvalori testé ricordati, le reazioni possono dirsi fisiologiche. L'assunto formulato dal C.S.M. il 19 dicembre 1985 — sulla base del discorso presidenziale d'insediamento del Consiglio medesimo — per cui l'organo in questione è il «punto di riferimento indispensabile, al quale i magistrati tutti possono rivolgersi per ottenere guida, orientamento, sostegno per i loro comportamenti quali membri dell'ordine giudiziario», si presenta — insomma — accettabile od inaccettabile, secondo il vario significato che si attribuisca all'espressione «guida» e secondo le varie implicazioni che se ne ricavano.

Ad aggravare la delicatezza del problema concorre, inoltre, la circostanza che l'uso improprio delle esternazioni non si presta ad esser sanzionato nella forma dei controlli sugli atti consiliari (a meno di immaginare che possa trarne lo spunto un conflitto di attribuzione dinanzi alla Corte costituzionale). Il solo rimedio, necessariamente preventivo rispetto all'effettuazione delle esternazioni stesse, è stato perciò ricercato in sede di formazione dell'ordine del giorno. Ma ciò non ha mancato di suscitare ulteriori problemi (sui quali v. *infra* la lettera C) del paragrafo 13); tanto più che, in quella fase, i documenti o le mozioni consiliari non sono conoscibili nei loro definitivi contenuti ed anzi rimangono eventuali.

PAGINA BIANCA

12.

DATI COMPARATIVI E PROGETTI
DI REVISIONE COSTITUZIONALE
IN TEMA DI COMPOSIZIONE E DI STRUTTURE
DEL CONSIGLIO SUPERIORE DELLA MAGISTRATURA

A) Stando alla logica delle norme costituzionali sulla magistratura, si può ben sostenere che l'istituzione di un organo sul tipo del C.S.M. fosse obbligata nell'an; ma non altrettanto può dirsi, quanto alle singole scelte mediante le quali si sono definite le componenti e le strutture essenziali del Consiglio. Ne danno la prova i lavori preparatori della Costituente, contrassegnati da notevoli incertezze circa gli stessi criteri di composizione del collegio. E ne offrono conferma i modelli adottati negli Stati europei, che, sotto questo aspetto, sono meglio assimilabili all'Italia: vale a dire nell'ordinamento francese ed in quello spagnolo.

In effetti il valore dell'indipendenza dei giudici viene sentito e tutelato in tutti gli Stati di diritto del mondo contemporaneo. Solo in singoli casi, però, si è ritenuta necessaria allo scopo una qualche forma di «autogoverno» della magistratura. Vero è che proprio in Gran Bretagna, dove vige un radicato rispetto per gli organi giurisdizionali e per i loro titolari, le nomine dei giudici sono effettuate — secondo regole diverse nelle varie ipotesi — da parte dell'esecutivo; mentre la stessa inamovibilità dipende dalle valutazioni disciplinari affidate alle Camere del Parlamento oppure al *Lord Chancellor*, sia pure sulla base delle leggi. Per un altro verso, anche nella Repubblica federale tedesca le garanzie disposte a tutela dei giudici sono avvicinabili a quelle operanti in Italia, sol perché fondate sopra una serie di riserve di legge, sia quanto allo status dei giudici stessi (cfr. l'art. 98 del *Grundgesetz*), sia per ciò che riguarda la loro rimozione, la loro sospensione od il loro trasferimento (cfr. l'art. 97 GG).

Sostanzialmente dissimile dal caso italiano è anche — sul punto — l'ordinamento francese, malgrado la Costituzione del 1958, seguendo in ciò il precedente rappresentato dalla Carta costituzionale del 1946, continui a prevedere un apposito Consiglio superiore della magistratura, presieduto dal Presidente della Repubblica (cfr. l'art. 65 Cost. cit., come pure l'art. 34 della Costituzione della quarta Repubblica). Da un lato, i provvedimenti relativi ai pubblici ministeri spettano in Francia al Ministro della giustizia; sicché quel Consiglio — come anche quello spagnolo — ha competenza per la sola magistratura giudicante. D'altro lato, lo stesso organo che sulla carta presiede il C.S.M. esercita anche il potere di nomina di tutti i suoi membri, sia pure sulla base di proposte provenienti nella più parte dei casi dalle magistrature interessate (cfr. l'art.

65, secondo comma, Cost., nonché la legge organica approvata con ordinanza n. 1271 del 1958). Ma da vicepresidente funge il Ministro della giustizia, che in concreto esercita le funzioni presidenziali: dal che una soluzione che la Costituzione italiana ha evitato con estrema cura, considerandola incompatibile con la compiuta indipendenza dell'organo di garanzia del giudiziario, malgrado il rapporto di collaborazione che in Italia continua a collegare il Ministro al Consiglio.

Fra tutti, quanto alle modalità di nomina, il sistema più vicino al nostro era quello spagnolo; almeno fino a quando i dodici membri togati del «Consiglio generale del potere giudiziario» — previsto dall'art. 122, secondo comma, della Costituzione del 1978 — venivano eletti dai giudici, in base alla legge organica n. 1 del 1980 (mentre gli altri otto membri sono tuttora designati — in parti eguali — dal Congresso e dal Senato). Senonché la vigente legge organica n. 6 del 1985 ha radicalmente innovato sul punto, prevedendo l'elezione parlamentare — a Camere separate — di tutti i consiglieri, laici e togati, pur ferma restando la proporzione costituzionalmente prevista; e due consecutive sentenze del Tribunale costituzionale hanno ritenuto la legittimità di quest'ultima soluzione, sebbene difforme dalla probabile intenzione dei costituenti. Inoltre, peculiare è il rapporto che nell'ordinamento spagnolo intercorre tra il Consiglio ed il suo presidente, che viene non soltanto eletto ma anche eventualmente revocato dai consiglieri, per «evidente incapacità o per grave inadempimento dei suoi doveri» (cfr. l'art. 126 della vigente legge organica).

B) In questo quadro, è abbastanza naturale che anche in Italia non siano mancate — soprattutto negli ultimi anni — le proposte di revisione costituzionale, intese a modificare la composizione e le strutture del C.S.M., lasciando invece fondamentalmente intatti il ruolo e le funzioni del Consiglio stesso: proposte cui giova accennare, in estrema sintesi, per rendere meno incompleto il presente discorso.

La comune ragion d'essere delle tesi sostenute e dei progetti presentati in tal senso consiste nell'esigenza, sottolineata moltissime volte nelle più varie sedi politiche e parlamentari, di «spoliticizzare» l'operato del Consiglio, con particolare riguardo ai nessi riscontrabili fra i consiglieri togati e le correnti dell'Associazione nazionale magistrati. Quale che sia la fondatezza di una tale premessa — contestata dal C.S.M. in nome dell'intima e crescente «politicità» della funzione giudiziaria — essa ha generato due grandi tipi di proposte. Per un verso, cioè, si è sostenuto — specialmente nella Commissione Bozzi — che occorrerebbe spostare a vantaggio dei consiglieri laici il presente riparto dei seggi nel Consiglio, prendendo lo spunto dal progetto di Costituzione, in cui si prevedeva che una metà dei membri del C.S.M. fosse designata — per sette anni — «da tutti i magistrati fra gli appartenenti alle diverse categorie», l'altra metà «dall'Assemblea Nazionale fuori del proprio seno» (cfr. l'art. 97, secondo comma, del testo elaborato dalla Commissione dei 75). Per un altro verso, le proposte presentate nel corso dell'attuale legislatura hanno invece puntato — seguendo le orme di precedenti progetti — sulla nomina di una quota dei consiglieri, oscillante fra un decimo ed un terzo del numero complessivo (ad esclusione dei membri di diritto), da parte del Presidente della Repubblica.

Qualora l'idea di una revisione costituzionale dovesse prendere piede, la Commissione presidenziale sarebbe però dell'avviso di privilegiare la seconda piuttosto che la prima strada. Accrescere la quota dei consiglieri da eleggere a Camere riunite signi-

ficherebbe, infatti, rendere ancor più prevedibile ed agevole — rispetto alla prassi già in atto — la spartizione dei seggi tra i gruppi parlamentari: secondo una logica che colliderebbe con l'obiettivo della «spoliticizzazione», mirando se mai ad attenuare la temuta separatezza dell'ordine giudiziario e del suo Consiglio dagli altri poteri dello Stato. Per contro, sarebbe assai minore la carica politica delle nomine direttamente effettuate dal Presidente della Repubblica, che potrebbero — oltre tutto — essere disciplinate in modo da mantenere l'attuale proporzione fra consiglieri laici e consiglieri togati (fissando anche criteri tendenti ad ostacolare intromissioni delle forze politiche organizzate sul piano nazionale). Ma il potere di nomina così conferito al Presidente sarebbe difficilmente conciliabile — per la Commissione presidenziale — con la presidenza del collegio attualmente prevista dagli artt. 87, decimo comma, e 104, secondo comma, Cost.; sicché la revisione dovrebbe, a questo punto, essere quanto meno duplice.

C) Effettivamente, anche sulla presidenza del Consiglio superiore si è molto discusso: dapprima in seno all'Assemblea costituente, quindi nella Commissione Bozzi, da ultimo in vista dei ripetuti contrasti fra il C.S.M. e il suo Presidente, che hanno caratterizzato gli anni '80, già sul finire del settennato di Pertini. A favore della presidenza del Capo dello Stato milita l'idea, tuttora assai diffusa nella letteratura giuridica, che il Presidente stesso debba fungere in modo specifico, cioè nell'esercizio di particolari poteri, da garante dell'autonomia e dell'indipendenza della magistratura, nonché da fattore di coordinamento dei poteri dello Stato. Ma ciò non toglie che la previsione dell'art. 104, secondo comma, abbia dato luogo, in sede applicativa, ad una serie di obbiettive ragioni di disagio istituzionale.

In primo luogo, cioè, si è rivelato materialmente impossibile che il Capo dello Stato eserciti in concreto la presidenza del collegio, soprattutto da quando la mole del lavoro svolto dal C.S.M. ha reso assorbente o troppo gravoso lo stesso impegno derivante dalla partecipazione alle sedute del *plenum*: il che basta a spiegare la delega della generalità delle attribuzioni presidenziali al vicepresidente, rinnovata — da ultimo — mediante un decreto del 28 luglio 1990; ma apre, nel contempo, il problema di come la prassi in questione sia compatibile con la legge n. 195 del 1958, che non sembra avere concepito la presidenza del Consiglio in termini meramente simbolici e che viene anzi interpretata — da una corrente dottrinale — nel senso di permettere le sole delegazioni attinenti all'ordinaria amministrazione.

In secondo luogo, il Presidente che prendesse parte a determinate deliberazioni consiliari correrebbe comunque il rischio di essere troppo coinvolto in decisioni settoriali, che altrimenti esorbiterebbero del tutto dalla logica delle norme costituzionali relative alle competenze ed alla responsabilità del Capo dello Stato; ed il coinvolgimento sarebbe ancor meno accettabile — come si è ricordato (v., retro, il paragrafo 8) — qualora si trattasse di presiedere la sezione disciplinare.

In terzo luogo, sono ben note le dispute che hanno avuto per tema la determinazione dell'ordine del giorno: verosimilmente, questioni analoghe potrebbero anche insorgere nel rapporto fra il Consiglio ed un presidente eletto nel suo seno, almeno fino a quando non fosse stata integrata e chiarita la disciplina della materia; ma nel momento attuale controversie del genere danno una qualche concretezza, addirittura,

all'ipotesi che venga sollevato un formale conflitto fra il C.S.M. ed il Capo dello Stato, proposto all'esame della Corte costituzionale.

In quarto luogo, è da molti anni in discussione l'intera tematica dei controlli presidenziali sugli atti del Consiglio che la legge sottopone alla firma del Capo dello Stato: paradossalmente, infatti, proprio la circostanza che il Presidente della Repubblica detenga la presidenza del Consiglio superiore ha fatto dubitare non soltanto del potere presidenziale di veto, quanto alle delibere macroscopicamente viziate nella loro legittimità, ma della stessa richiesta di riesame, che il primo componente del collegio non potrebbe imporre a carico del collegio medesimo.

In quinto luogo, è anche a questa stregua che prendono corpo i dubbi sullo scioglimento del Consiglio, essendo per lo meno singolare che il presidente di un organo collegiale possa — da solo — disporre la dissoluzione.

Nel caso che tali inconvenienti e tali problemi risultassero insuperabili allo stato attuale dell'ordinamento, la soluzione non dovrebbe peraltro consistere — ad avviso della Commissione presidenziale — nell'abrogare integralmente gli artt. 87, decimo comma, e 104, secondo comma, della Costituzione. L'esistenza di particolari rapporti fra il Presidente della Repubblica, l'ordine giudiziario ed il rispettivo Consiglio superiore manterrebbe, infatti, una propria ragion d'essere, in vista della tutela dei valori costituzionali pertinenti alla magistratura; sicché i poteri-doveri e le connesse responsabilità presidenziali andrebbero se mai ridefiniti, ma non cancellati del tutto.

Più precisamente, la chiave del ragionamento potrebbe esser formata dalla contrapposizione fra i poteri e gli atti imputati al Presidente della Repubblica e la parte maggiore di quelli rientranti nelle «attribuzioni del Presidente del Consiglio superiore», in base al linguaggio adoperato dalla legge n. 195, per giustificare la sottrazione dei secondi alla regola della controfirma ministeriale (v. rispettivamente gli artt. 17 e 18 della legge citata). Al Capo dello Stato dovrebbero comunque spettare, in altri termini, il controllo sui provvedimenti consiliari, i messaggi indirizzabili al C.S.M., lo scioglimento dell'organo in questione; ed anzi in questo quadro andrebbero fatte rientrare talune attribuzioni attualmente proprie del «Presidente del Consiglio» stesso, quali l'indizione delle elezioni dei componenti magistrati ovvero le richieste di provvedere alla elezione dei componenti di designazione parlamentare, rivolte ai Presidenti delle due Camere. Per contro, andrebbero rimesse ad un consigliere eletto ed eventualmente revocato dal collegio la convocazione e la presidenza di esso (inclusa la determinazione dell'ordine del giorno), istituzionalizzando a questo modo le deleghe oggi conferite al vicepresidente; a meno di ritenere preferibile che il presidente del collegio sia nominato dal Capo dello Stato, entro il collegio stesso, mediante un atto di iniziativa presidenziale.

Nella prospettiva di una siffatta revisione costituzionale, dovrebbe esser poi valutata l'opportunità della previsione per cui «fanno parte di diritto» del C.S.M. «il primo presidente e il procuratore generale della Corte di cassazione» (cfr. l'art. 104, terzo comma, Cost.). I titolari di uffici così gravosi ed importanti si trovano, attualmente, in una situazione d'incompatibilità funzionale con la carica di membro del Consiglio: resa ancor più evidente, nel caso del procuratore generale, dall'azione e dalle istruttorie disciplinari che egli è chiamato ad esercitare ed a compiere. Il che fa capire come non sia peregrina l'idea di estromettere entrambi i componenti di diritto,

pur dandosi carico — in tal caso — dell'opportunità di garantire la presenza nel Consiglio di magistrati degli uffici direttivi della Corte di cassazione e della relativa Procura generale.

D'altronde, qualora si incidesse a questo modo sull'art. 104, verrebbe anche meno il Comitato di presidenza del Consiglio superiore: i compiti del quale potrebbero essere svolti dal solo presidente eletto, salvo che si preferisse ricostituire il Comitato stesso mediante l'elezione di due altri consiglieri. Ma giova rilevare che una riforma di quest'ultimo genere sarebbe possibile fin d'ora, novellando l'art. 2, primo comma, della legge n. 195 e rendendo l'organo in questione — come è stato suggerito da più parti — maggiormente rappresentativo nella sua composizione.

PAGINA BIANCA

13.

QUESTIONI INERENTI ALLA LEGGE ISTITUTIVA N. 195 DEL 1958

A prescindere dalle modifiche della Carta costituzionale, la disciplina legislativa ordinaria della composizione, dell'organizzazione e del funzionamento del C.S.M. ha determinato e sta determinando una serie di ulteriori problemi e motivi d'insoddisfazione, che potrebbero in più punti consigliare una formulazione diversa.

A) Anzitutto, l'indirizzo mirante a spoliticizzare il Consiglio si presta a venire perseguito in modi più semplici di quelli consistenti nella revisione dell'art. 104, quarto comma. Una forte riduzione del numero dei consiglieri eletti — riportato a ventuno od abbassato anche a quindici (se non addirittura a dodici, nell'ipotesi che la sezione disciplinare fosse trasformata in un organo del tutto distinto) — avrebbe di per sé l'effetto di ostacolare la suddivisione del C.S.M. secondo correnti o secondo gruppi parlamentari designanti. Di più: ridimensionamenti del genere concorrerebbero, nel medesimo tempo, a fronteggiare gli attuali inconvenienti determinati dalla elefantiasi del *plenum* ed a generare — in maniera indiretta — l'equivalente di una incisiva riforma elettorale.

Ma una serie di rimedi analoghi potrebbe essere anche ricercata sul terreno delle cause d'ineleggibilità. Per un primo verso, cioè, sarebbe ipotizzabile precludere l'elezione a consigliere, sia laico sia togato, di soggetti che al momento della presentazione delle candidature o all'atto del voto delle Camere riunite detenessero cariche elettive od altri uffici politici di un certo rilievo. Per un secondo verso, si potrebbe escludere l'eleggibilità a parlamentare (nonché la copertura di altre cariche pubbliche di nomina politica) quanto ai membri del Consiglio in carica, sempre che non formi ostacolo l'ultimo comma dell'art. 104 Cost.; potrebbe anzi apparire opportuna — ma non senza gravi problemi di ordine costituzionale — l'ulteriore estensione nel tempo di tali divieti. In entrambi i sensi, lo scopo sarebbe quello di evitare, almeno in qualche misura, che l'appartenenza al C.S.M. sia concepita come il momento di una carriera politica (o come l'occasione per preconstituire determinate posizioni personali); ed è precisamente a questo fine che la legge 12 aprile 1990, n. 74, novellando l'art. 33 della legge n. 195 del 1958, ha recentemente esteso le cause di incompatibilità dei consiglieri.

B) Quanto alle strutture, la Commissione presidenziale si è chiesta se non vi sia contrasto fra l'art. 3 della legge n. 195 e le previsioni contenute in più punti del regolamento «interno». L'art. 3 stabilisce che, «su proposta del Comitato di presidenza, il Presidente del Consiglio superiore nomina all'inizio di ogni anno le Commissioni aventi il compito di riferire al Consiglio, nonché la Commissione speciale di cui all'art. 11, terzo comma» (competente in tema di conferimento degli uffici direttivi).

Da parte sua, il regolamento riafferma il principio per cui spetta al Presidente del C.S.M. stabilire «il numero e le attribuzioni» delle commissioni consiliari, nominandone il presidente ed il vicepresidente (cfr. l'art. 30, primo e secondo comma); ma nel contempo provvede ad individuare e disciplinare una serie di commissioni dotate di particolari compiti, come quella per i trasferimenti e le assegnazioni di sedi, per la riforma giudiziaria e l'amministrazione della giustizia, per il regolamento, per il bilancio del Consiglio, per l'eliminazione e l'inserimento di atti nei fascicoli personali dei magistrati... (v. rispettivamente gli artt. 23, 28, secondo comma, 31, primo comma, 33 reg. cit.).

Per superare l'attuale discrasia, togliendo ogni dubbio in proposito, sarebbe risolutivo riscrivere il citato art. 3, indicando per legge le commissioni permanenti ritenute comunque indispensabili, con riferimento alle funzioni consiliari di rilievo costituzionale; e demandando in modo espresso al regolamento (eventualmente approvato con una maggioranza qualificata) la costituzione di certi tipi di commissioni ulteriori o l'adeguamento delle competenze attribuite alle commissioni già esistenti, se reso necessario dalle corrispondenti modifiche dell'ordinamento giudiziario.

In ogni caso, però, la Commissione presidenziale ritiene che tali collegi — esclusa la sola sezione disciplinare — non potrebbero esercitare funzioni deliberanti, se non sulla base di una revisione costituzionale. Non è concepibile, in altre parole, un pieno parallelismo fra le commissioni consiliari e quelle parlamentari. Ed è in questa luce che appare privo di giustificazioni il disposto dell'art. 41, primo comma, del regolamento, per cui «ogni componente del Consiglio ha facoltà di intervenire alle sedute di ogni commissione e di partecipazione alla discussione, senza, peraltro, prendere parte alle votazioni»: una volta riservata al *plenum* qualunque deliberazione, sulla quale ciascun componente può prendere la parola (cfr. l'art. 49 reg. cit.), non regge infatti l'analogia con le disposizioni dettate sul punto dai regolamenti delle Camere, che hanno particolare riguardo alle commissioni operanti in sede legislativa o redigente.

C) Fra i problemi inerenti al funzionamento del C.S.M., continua a primeggiare la discussa interpretazione delle norme concernenti la determinazione dell'ordine del giorno. Il punto non è stato toccato in modo esplicito dalla legge istitutiva, la quale si limita a statuire che il Presidente «convoca e presiede il Consiglio superiore» (cfr. l'art. 18, n. 3, della legge più volte citata). Alle lacunosità delle previsioni legislative corrisponde, invece, una dettagliata disciplina regolamentare, risultante dagli artt. 45, 46, 47 e 50 del regolamento «interno»; ma questa normativa si dimostra, a propria volta, ambigua e suscettibile di contraddittorie applicazioni.

Da un lato, svolgendo il principio sancito dall'art. 4, primo comma, del regolamento stesso, onde «il Presidente del Consiglio ne convoca e ne presiede le sedute», l'art. 45, primo comma, prescrive il «previo assenso del presidente», affinché l'ordine del giorno predisposto dal vicepresidente possa essere comunicato «a tutti i componenti e al Ministro»; ed il secondo comma, pur prevedendo una forte abbreviazione dei termini «in casi di urgenza», lascia comunque spazio al vicepresidente, perché il Presidente del Consiglio superiore sia materialmente posto in grado di esercitare in tal campo i suoi poteri-doveri. D'altro lato, però, il terzo comma del medesimo articolo precisa che «all'inizio di ciascuna seduta, in caso di particolare urgenza, su proposta di ciascuno dei componenti, il Consiglio può deliberare di aggiungere all'ordine del

giorno della seduta stessa altri argomenti» (salva la richiesta di rinvio che ogni consigliere può avanzare, bloccando così la discussione); e già in questo modo l'assenso presidenziale si presta a venire saltato, posto che il vicepresidente non risulta espressamente vincolato a sentire il Presidente della Repubblica, né sembra tenuto ad imporre il rinvio qualora non riesca a conoscere l'avviso presidenziale nelle vie brevi.

Ciò che più conta, l'art. 46, primo comma, del regolamento, senza far menzione del «previo assenso», dispone che ciascun componente può comunque richiedere l'inserzione di un determinato argomento, aggiungendo che il Consiglio delibera in proposito, fissando eventualmente la data della discussione, quand'anche vi sia l'opposizione del vicepresidente. Del pari, il secondo comma dell'art. 47 aggiunge che il Consiglio delibera «a maggioranza», tanto sull'ordine dei lavori quanto sulle «modificazioni proposte all'ordine del giorno preventivamente comunicato»; mentre l'art. 50, primo comma, consente addirittura che «al termine di ogni seduta» il Consiglio stabilisca, sempre a maggioranza semplice, «la data della sua successiva convocazione e l'ordine del giorno di tale seduta».

Con queste premesse non sorprende che gli interpreti si siano divisi in due correnti fra loro antitetiche. Gli uni non hanno esitazioni nell'affermare, malgrado il previo assenso presidenziale, che il Presidente non avrebbe alcun potere di opporsi alle deliberazioni del Consiglio, cui spetterebbe l'ultima parola nella fissazione dell'ordine del giorno. Gli altri assumono, per contro, che l'assenso rappresenterebbe il necessario momento terminale delle procedure con cui si determina la serie degli argomenti da trattare in ciascuna seduta del Consiglio; senza di che sarebbe impossibile adeguare l'interpretazione del regolamento «interno» alle previsioni normative di base, contenute nella legge istitutiva ed anzi nello stesso art. 104, secondo comma, della Costituzione.

In realtà, qualora si guardi al solo regolamento, sembra difficile sfuggire all'impressione che il *plenum* vi sia concepito — in ultima analisi — come il vero «padrone» dell'ordine del giorno consiliare; sicché gli eventuali dissensi manifestati dal Presidente della Repubblica riescono ad imporsi, se mai, in virtù di un'autolimitazione del Consiglio, dovuta a considerazioni di opportunità. Ma riesce altrettanto evidente che le disposizioni regolamentari debbono fare i conti, in questo campo, con la legge n. 195 e con la Carta costituzionale.

Ora, la Commissione presidenziale è dell'avviso che i poteri di determinazione dell'ordine del giorno, sia pure nella forma dell'assenso, siano insiti nelle previsioni normative che affidano al Capo dello Stato la presidenza del C.S.M.; e dunque non possano venire menomati o negati ad arbitrio, mediante il regolamento consiliare. Ciò non esclude — s'intende — che ogni consigliere possa concorrere con sue richieste alla definizione degli oggetti da trattare, nello svolgimento delle funzioni di competenza del Consiglio, salve le conclusive deliberazioni del *plenum* (e con le precisazioni che seguono nel testo): disposizioni regolamentari del genere sono tanto più congrue, là dove il collegio è chiamato a valersi delle attribuzioni costituzionalmente previste, che non formano l'oggetto di facoltà liberamente esercitabili, bensì di veri e propri poteri-doveri. Ma in ogni caso il Presidente dovrebbe essere posto nella possibilità di manifestare il proprio assenso od il proprio dissenso, ai fini della garanzia costituzionale che gli spetta in questo stesso campo; giacché, diversamente, la presidenza che gli è

conferita verrebbe a mancare di ogni consistenza effettiva, soprattutto in considerazione del fatto che la quotidiana attività di direzione delle discussioni e delle votazioni viene in sostanza esercitata dal vicepresidente.

D'altra parte, allorché si ragiona del necessario assenso presidenziale, non si vuol significare che il Presidente debba a sua volta disporre dell'intera capacità deliberativa del Consiglio, in contrasto con la sent. n. 168/1963 della Corte costituzionale, che ha tolto di mezzo la potestà ministeriale di condizionare — con le sue richieste — le deliberazioni consiliari previste dall'art. 105 Cost. L'atto in esame si colloca, piuttosto, al limite delle funzioni e delle facoltà consiliari, nella tutela delle attribuzioni proprie degli altri poteri dello Stato (assai largamente concepiti, sulla base del secondo alinea dell'art. 134 Cost.); ed è in questo senso che la presidenza del C.S.M. va ricostruita — allo stato attuale dell'ordinamento — secondo principi comuni alla generalità degli organi collegiali con particolare riguardo a quelli dotati di rango o rilievo costituzionale.

Le Camere stesse, che pure si dicono sovrane quanto ai rispettivi ordini del giorno, sono in effetti tenute a seguire procedure ben precise, al termine delle quali si colloca l'annuncio del Presidente a ciascuna assemblea (v. specialmente l'art. 56 reg. Senato, che non consente di alterare il programma così definito, discutendo o votando su temi diversi, se non a maggioranza dei due terzi dei presenti). Di più: ai Presidenti delle assemblee parlamentari compete giudicare sulla ricevibilità dei testi, negare in vari casi l'accettazione e lo svolgimento di ordini del giorno, emendamenti o articoli aggiuntivi, con particolare riguardo all'approvazione della legge finanziaria e della legge di bilancio, nonché alla conversione dei decreti-legge, oltre che limitare lo svolgimento di interrogazioni ed interpellanze (in via esemplificativa, cfr. l'art. 8 reg. Senato e gli artt. 89, 96, 121 e 135 bis reg. Camera). A più forte ragione, quanto meno analoghe dovrebbero dirsi le implicazioni di un'etero-presidenza come quella attribuita dall'art. 104, secondo comma, Cost., relativamente ad un collegio le cui attribuzioni risultano ben più circoscritte di quelle spettanti ai due rami del Parlamento, e ciò senza escludere, naturalmente, le sedute alle quali non partecipi il Capo dello Stato.

Ciò basta per desumerne l'esigenza di legificare anche tali aspetti del funzionamento del C.S.M., troncando i motivi degli attuali contrasti. Sebbene la riserva di legge sia, per questa parte, relativa ed implicita, non può essere infatti accettato — ad avviso della Commissione presidenziale — l'assunto che il problema si presti ad essere integralmente risolto in sede d'interpretazione e di novellazione del regolamento consiliare «interno».

D) Sempre in tema di funzionamento, questioni ulteriori sono derivate dalle recenti previsioni regolamentari sulla pubblicità delle sedute del Consiglio (cfr. l'art. 16 reg. «int.»). Questo criterio, per quanto suscettibile di patire talune eccezioni, ha rappresentato una concausa delle trasformazioni del C.S.M., ormai divenuto una sorta di assemblea parlamentare in scala ridotta. Inoltre, il criterio stesso è stato applicato con molta costanza, sottoutilizzando — nella prassi — le disposizioni che consentono al *plenum* di deliberare «l'esclusione della pubblicità», non solo «quando ricorrono motivi di sicurezza», ma quando «prevalgano ragioni di tutela del diritto alla riservatezza del magistrato o di terzi» (cfr. l'art. 16, secondo comma); il che, peraltro, rimane affidato alle discrezionali valutazioni del Consiglio, senza che gli interessati

abbiano il modo di imporre le proprie ragioni, come invece accade — a quanto sembra — nei procedimenti disciplinari (si veda, in proposito, la sent. 5 luglio 1985 della sezione disciplinare del C.S.M.).

Sebbene controversa in ordine a talune potenziali implicazioni, la regola della pubblicità si è tuttavia consolidata in termini ben difficilmente reversibili, essendo prevalse esigenze di trasparenza e di corretta informazione sui lavori e sulle deliberazioni consiliari, soprattutto nei rapporti fra i singoli consiglieri e i *mass-media*. Verosimilmente lo stesso Parlamento, qualora investito della questione, potrebbe soltanto accentuare la tutela della *privacy* (si pensi alle procedure «paradisciplinari»), rispetto alla vigente disciplina regolamentare. Quanto poi alle udienze della sezione disciplinare, anche il legislatore ordinario dovrebbe tener conto, anzi, della giurisprudenza costituzionale sulla pubblicità nei processi penali e tributari (cfr. le sentt. n. 25 del 1965 e n. 50 del 1989; ma vedi altresì nel senso opposto, con specifico riguardo ai procedimenti disciplinari avverso magistrati, la sent. n. 12 del 1971), nonché dell'art. 6 della Convenzione europea sui diritti dell'uomo: in vista del quale la stessa sezione ha considerato abrogato l'art. 34 del decreto n. 511, che invece imponeva la discussione «a porte chiuse» (v. nuovamente la sent. 5 luglio 1985).

Occorre peraltro evitare che la pubblicità finisca per compromettere la difesa dei provvedimenti consiliari, impugnati nelle sedi giurisdizionali. Rimane ferma, cioè, l'esigenza che gli atti in questione siano dotati di «autonoma motivazione», consistente in una «formula anche sintetica ma chiara», dalla quale sia dato desumere la *ratio* di essi; anziché accontentarsi delle «ragioni poste dai singoli componenti dell'organo collegiale a base di ciascun voto» (vedi in tal senso la dec. 29 ottobre 1987, n. 645, della IV sez. del Consiglio di Stato; *contra*, però, la sent. 22 ottobre 1984, n. 925, della I^a sez. del T.A.R. Lazio). Anche in questa luce, d'altra parte, sarebbe quanto meno inopportuno rendere pubbliche le stesse sedute delle commissioni consiliari: il loro ruolo meramente propositivo ne verrebbe alterato e si moltiplicherebbero, per i giudici amministrativi, le occasioni di colpire le conseguenti deliberazioni del *plenum*, riscontrandole viziate da un qualche eccesso di potere.

E) Le difficoltà in cui si trova il Consiglio superiore, nei rapporti con i giudici amministrativi, sono del resto collegate a fattori processuali: cioè alla mancata legittimazione, attiva e passiva, per effetto della quale il solo Ministro sta in giudizio, là dove si tratti di deliberazioni consiliari recepite per mezzo di decreti presidenziali o ministeriali. Giustamente il Consiglio ha rilevato — nella più recente relazione sullo «stato della giustizia» — che la soluzione in atto non è congrua, dal momento che il vero interessato a resistere, od anche ad appellarsi avverso le sentenze sfavorevoli del T.A.R., è lo stesso organo competente a determinare i contenuti dei provvedimenti in esame; tanto più che il Ministro potrebbe anche seguire una linea difensiva diversa da quella che il Consiglio ritenesse preferibile (se non, addirittura, astenersi dalla costituzione in giudizio o dalla proposizione dell'appello). Ma anche questa è una problematica che non si presta a venire troncata se non dettando un'apposita disciplina legislativa.

Fin d'ora, viceversa, il C.S.M. sembra essere legittimato ad agire e resistere nei conflitti fra i poteri dello Stato, riservati alla giurisdizione della Corte costituzionale. Una volta chiarito che il secondo alinea dell'art. 134 Cost. non riguarda i soli

vertici dei poteri tradizionalmente intesi, né i soli organi sicuramente classificabili fra quelli costituzionali, nulla sembra precludere i ricorsi del Consiglio, proposti per la tutela delle attribuzioni costituzionalmente rilevanti nelle quali si concreta l'autonomia consiliare. Se mai, qualche dubbio investe l'ammissibilità di conflitti instaurati fra il Consiglio superiore ed il suo Presidente, trattandosi di organi che potrebbero considerarsi partecipi del medesimo «potere» (sebbene quella spettante al Capo dello Stato sia pur sempre un'etero-presidenza). Ma non si dovrebbe dubitare, invece, di conflitti come quelli che vedessero contendere il Consiglio superiore e il Ministro della giustizia (ovvero il Governo), nell'interpretazione dell'art. 110 della Costituzione.

Di qui non è dato desumere, però, che il C.S.M. possa avere fin d'ora la rappresentanza processuale del potere giudiziario, quanto ai conflitti coinvolgenti singoli organi dell'ordine stesso. L'orientamento della Corte costituzionale, ormai consolidato nel senso che la legittimazione processuale spetti a ciascuno degli organi volta per volta interessati, e la circostanza che siano in discussione funzioni giurisdizionali inducono infatti a pensare che il Consiglio non possa venir legittimato a sostituirsi ai singoli giudici ordinari, se non attraverso una norma di rango costituzionale.

F) Restano, ancora, i dilemmi sollevati dall'art. 31 della legge istitutiva, relativamente allo scioglimento del Consiglio superiore. La previsione che il Consiglio venga sciolto con decreto del Presidente della Repubblica, «qualora ne sia impossibile il funzionamento», ha generato anzitutto problemi di carattere interpretativo. Qualche autore ha proposto, cioè, una lettura molto ampia di quel passo dell'art. 31, primo comma: fino a sostenere che il «funzionamento» in questione dovrebbe esser quello previsto e voluto dall'ordinamento giuridico, con la conseguenza che il legislatore avrebbe implicitamente incluso fra le cause di scioglimento gli atti contrari alla Costituzione e le gravi violazioni di legge (secondo il linguaggio dell'art. 126, primo comma, riguardante i Consigli delle Regioni ordinarie).

Anche e soprattutto in questa prospettiva, tuttavia, più d'uno ha dubitato che la disciplina dell'art. 31, dato il suo rango legislativo ordinario, possa considerarsi costituzionalmente legittima. È stato notato, in effetti, che la Costituzione non prevede lo scioglimento del Consiglio; ed anzi assegna ai membri eletti di quell'organo una inderogabile durata quadriennale, tale da non consentire né le proroghe né le cessazioni anticipate. Lo stesso messaggio presidenziale inviato alle Camere il 26 luglio 1990 ha insistito nel senso che una legge ordinaria non varrebbe allo scopo, trattandosi di introdurre nell'ordinamento «un istituto di carattere eccezionale, espressione estrema di controllo repressivo», rispetto ad un organo di garanzia della magistratura ordinaria e dei singoli giudici.

Tuttavia la Commissione presidenziale ritiene che le obiezioni siano superabili, alla condizione di adottare un'interpretazione testuale restrittiva del citato art. 31. Che fare in casi estremi nei quali il funzionamento del Consiglio risultasse irrimediabilmente impedito, sia per effetto di dimissioni a catena, sia che la più parte dei consiglieri venisse sospesa dalla carica (cfr. l'art. 37, primo, secondo e terzo comma, della legge n. 195), sia che — fors'anche — si determinasse una sistematica, deliberata e protratta mancanza del numero legale occorrente per provvedere? Negare in simili ipotesi il rimedio dello scioglimento significherebbe ammettere — contro la ratio fatta valere dalla Corte costituzionale, nella sent. n. 29 del 1987, relativa appunto al C.S.M.

— che gli organi costituzionali o di rilievo costituzionale possano essere esposti ad una vera e propria paralisi; tanto che lo scioglimento non rappresenterebbe, in tali evenienze, l'atto di esercizio d'una facoltà presidenziale, ma il frutto di un dovere assolutamente inevitabile, una volta accertata l'esistenza dei suoi presupposti.

S'intende, invece, che ogni interpretazione più larga della disciplina in esame imporrebbe di trasferirla sul piano costituzionale. Per contro, con legge ordinaria potrebbe venire risolto il problema inverso, concernente i compiti spettanti al Consiglio prorogato, dopo la scadenza del quadriennio. La condivisibile opinione che il C.S.M. si debba in tal caso limitare all'ordinaria amministrazione, nonché al compimento degli atti indifferibili, non sembra essere stata accolta nella prassi; sicché converrebbe che il Parlamento fissasse qualche regola precisa, tenuto anche conto del fatto che la *prorogatio*, talora assai prolungata, rappresenta ormai la regola e non già l'eccezione.

PAGINA BIANCA

14.

CONCLUSIONI

In definitiva, l'imperativo emergente di continuo dall'analisi della materia è quello che impone di trasferirne la disciplina sul piano legislativo (se non pure sul piano costituzionale): facendo sì che il Parlamento riassuma per intero le proprie competenze e le proprie responsabilità.

Il principio o la tecnica della riserva di legge dovrebbero dominare — secondo la Costituzione — l'intero ordinamento giudiziario (ed anzi l'intero insieme delle attribuzioni, del funzionamento e delle strutture del Consiglio): con particolare evidenza nel caso dei procedimenti e dei provvedimenti destinati ad incidere sull'inamovibilità dei magistrati, in ordine ai quali la riserva deve considerarsi assoluta. Ma la legislazione vigente non è certo in linea con le previsioni costituzionali: le responsabilità disciplinari dei magistrati stanno appena ora per ricevere — sempre che il disegno governativo n. 1996 C. ed i connessi progetti vengano approvati dalle Camere — una nuova regolamentazione, ben altrimenti adeguata di quella risultante dal regio decreto 31 maggio 1946, n. 511; i trasferimenti d'ufficio continuano a fondarsi sulle vetuste e superate «guarentigie della Magistratura»; le altre attribuzioni consiliari, quand'anche sottoposte ad una riserva relativa di legge, sono in gran parte disciplinate o dal regolamento «interno» o dalle cosiddette circolari del Consiglio, senza che la legislazione ordinaria abbia fissato nemmeno i principi attinenti al loro esercizio. Al di là di tutto questo, d'altro canto, le norme vigenti sono troppo spesso ambigue, disorganiche, sfasate a vicenda, cioè derivanti da atti normativi scoordinati e stratificati nel tempo.

In tale contesto, l'esigenza primaria consiste — ad avviso della Commissione presidenziale — nel riscrivere integralmente la legge sulla costituzione e sul funzionamento del Consiglio superiore della magistratura. Malgrado le parziali novellazioni che quella disciplina ha progressivamente subito negli ultimi trent'anni, essa si dimostra per molti aspetti insoddisfacente, per altri oscura, per altri ancora inadeguata a risolvere i problemi posti in luce dalle esperienze applicative. Basti qui richiamare quanto si è detto (vedi *retro* i paragrafi 7, 10, 12 e 13) circa le questioni e le ipotesi di soluzione riguardanti la composizione del Consiglio, l'assetto della sezione disciplinare, il numero e le competenze delle commissioni, gli ordini del giorno delle sedute del C.S.M., le ispezioni e le inchieste consiliari, la legittimazione processuale dell'organo in esame e via discorrendo. Più in generale, ciò che si tratta di precisare e razionalizzare è l'ambito che la legge deve conservare alla propria disciplina e quello che ritiene di affidare alle disposizioni regolamentari «interne»: da un lato per rendere la prima rispettosa delle riserve costituzionalmente stabilite, dall'altro per aprire maggiore spazio alle seconde, sempre nei limiti in cui lo consentano le norme costituzionali.

D'altro canto occorre anche riformare, adeguandole alla Costituzione ed armonizzandole a vicenda, le norme legislative che il Consiglio è chiamato ad applicare. Sotto questo profilo, non viene in considerazione il solo decreto sulle «guarentigie», che palesemente richiede di essere riformulato negli stessi principi ispiratori, ma l'intero ordinamento giudiziario. A parte l'ovvia esigenza di aggiornarne le disposizioni risalenti al 1941, occorre anzitutto colmarne le molte lacune: tanto per fissare e collegare le attribuzioni ministeriali e quelle consiliari, nella «zona grigia» che separa gli oggetti di sicura pertinenza del Ministro da quelli certamente conferiti al Consiglio; quanto per soddisfare — ancora una volta — la riserva di legge, evitando che quasi tutto il peso delle soluzioni indispensabili ricada come oggi sulle circolari del Consiglio stesso e consolidando la regolamentazione di temi rilevanti, quali sono — ad esempio — i criteri da seguire nel conferimento degli uffici direttivi o nell'autorizzazione degli incarichi extragiudiziari. A questo si aggiunge, anzi, la necessaria individuazione di strumenti atti a garantire al popolo la qualificazione professionale dei suoi giudici e dei pubblici ministeri, una volta che le leggi degli anni '60 e '70 hanno tolto di mezzo le «promozioni», tradizionalmente intese (mentre le prassi applicative hanno finito per escludere, quasi integralmente, la valutazione del merito). In un tal quadro occorre perciò rimediare all'attuale automaticità della «carriera» giudiziaria, che in sostanza ha prodotto il passaggio dalla meritocrazia alla gerontocrazia.

L'impegno che il parlamento dovrebbe assolvere è dunque imponente, anche perché nel riformare l'ordinamento della magistratura si finirebbe forse per coinvolgere singole previsioni costituzionali: come quelle riguardanti i ruoli del Presidente della Repubblica e del Presidente del Consiglio superiore, le varie componenti del Consiglio stesso, la titolarità e lo svolgimento delle funzioni disciplinari, la durata in carica e quindi lo scioglimento del C.S.M. Ma i doveri ai quali s'è accennato non sembrano eludibili. È vano ed anche ingiusto — in particolar modo — preoccuparsi soltanto di censurare sistematicamente l'operato del Consiglio superiore, se non si affrontano, nella sola sede competente, le difficoltà di carattere istituzionale ed ordinamentale che ne impacciano l'azione ed il funzionamento. In altre parole, unicamente le Camere possono prestabilire — come notava il presidente Cossiga — un quadro di certezze tali da precludere o scoraggiare contrasti, conflitti, dilemmi interpretativi: così concorrendo, oltre tutto, a sanare la crisi della giustizia italiana.

LA COMMISSIONE PRESIDENZIALE

Livio PALADIN,	Presidente
Giuseppe TAMBURRINO,	Componente
Carlo Maria PRATIS,	Componente
Sergio FOIS,	Componente
Sergio BARTOLE,	Componente
Giuseppe DI FEDERICO,	Componente
Gustavo ZAGREBELSKY,	Componente
Stefano MERLINI,	Componente
Guido ALPA,	Componente